
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

THE ECONOMIC THEORY

УДК 351(470):364.2(470)

ББК 67.9(2Рос)301

В 93

П.А. Высоцкий

Заместитель руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, г. Москва. Тел.: (499) 251 70 64, факс: (499) 251 97 62.

Теоретические конструкции общественных благ и нового государственного менеджмента

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, посвященные исследованию концептуальных основ нового государственного менеджмента. В этой связи чрезвычайно важным и актуальным представляется исследование содержательной трактовки понятия «социальные обязательства», так как именно в обобщенном виде функции государства по реализации социальных обязательств составляют и определяют его социальную политику.

Ключевые слова: общественные блага, государственное регулирование экономики, социальные услуги, социальное обеспечение, социальные обязательства, социальная политика, зоны стандартов, стандартизация социальных услуг, бюджетная политика, бюджетные расходы, межбюджетные отношения.

P.A. Vysotsky

Deputy Head of Federal Agency of Financial-Budgetary Supervision, Moscow. Ph.: (499) 251 70 64, fax: (499) 251 97 62.

Theoretical bases of the public blessings and new state management

Abstract. The paper addresses researches of conceptual bases of new state management. In this connection, extremely important and urgent is research of substantial treatment of concept “social obligations” because functions of the state on realization of social obligations in the generalized form make up and define its social policy.

Keywords: the public blessings, economy state regulation, social services, social security, social obligations, social policy, zones of standards, standardization of social services, the budgetary policy, budgetary expenses, interbudgetary relations.

Теория общественных благ весьма важна для понимания возможных механизмов разрешения противоречий между свободным выбором индивида на основе рыночных стимулов и сигналов и долгосрочными предпочтениями общества, которые невозможно решить без вмешательства государства.

Ключевым аспектом концепции нового государственного менеджмента выступает ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности. В этой связи можно говорить о смене самой парадигмы государственного управления, заключающейся в переходе от идеи «граждане для госу-

дарства и государство для выполнения функций» к задаче «государство для граждан» [1]. Именно такая установка позволяет полноценно реализовать положения статьи 7 Конституции РФ о социальном государстве.

В теории общественного сектора социально значимое благо (или социально значимые услуги) трактуется как смешанное благо, а необходимость учета их совокупности объясняется проявлением объективных потребностей общества и формированием кумулятивного эффекта для него в случае, если эти блага предоставляются в полном объеме и надлежащего качества.

В целом особая значимость социальных услуг для индивида обусловлена их витальным характером (социальное обеспечение, медицинские услуги), базовым характером в духовном формировании личности (образование, культура) и ее физическом становлении (физкультура и спорт), а также признанием современными развитыми демократическими обществами естественных социальных прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека. Гарантом обеспечения этих прав является государство, область социальных гарантий составляет нерыночный сектор, а механизм их реализации является одной из фундаментальных основ функционирования отраслей социальной сферы. При этом социальные услуги, которые, даже имея ярко выраженные характеристики смешанных благ, могут финансироваться преобладающим образом за счет средств общества и в общественном секторе, т.к. в связи с их высокой общественной значимостью государством устанавливаются гарантии, и они в институциональном аспекте приобретают свойства социальных обязательств государства.

Подчеркнем, что в современной литературе нет единого подхода к содержательной трактовке понятия «социальные обязательства», хотя сам термин является достаточно распространенным как в анализе социальных функций государства в теоретическом аспекте, так и в связи с введением в

2005 г. института расходных обязательств в бюджетную практику Российской Федерации.

В рамках данной статьи выделим трактовку, например, Лексина В.Н. и Швецова А.Н., согласно которой «социальные обязательства государства — это услуги социального характера, которые предоставляются населению за счет бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов. Фактически социальные обязательства выступают как дополнительные доходы населения. Размеры и порядок предоставления социальных обязательств закреплены Конституцией страны и другими федеральными законами» [2, 3].

Заметим, что, по мнению большинства экономистов, социальные обязательства — это зафиксированные в Конституции и других нормативных актах страны некая сумма социальных услуг, льгот, субсидий и прочих благ, которые государство предоставляет своим гражданам, гарантируя для определенных групп их бесплатность. При этом также подчеркивается, что социальные обязательства — это не социальная благотворительность государства, а регуляторы социально-экономических и социально-политических процессов в обществе. Выполняя социальные обязательства, государство стремится обеспечить доступность определенного минимума социальных благ для всех граждан, в том числе, смягчая возникающие в обществе проявления чрезмерной дифференциации и обеспечивая его стабильность.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что социальные обязательства — это социально значимые услуги, предоставление которых гарантируется государством на основе бюджетного финансового обеспечения. Именно бюджетной системе и, следовательно, соответствующим уровням управления бюджетными ресурсами отводится ведущая роль в их финансировании и реализации.

В обобщенном виде функции государства по реализации социальных обязательств составляют его социальную политику, в основе которой лежит механизм бюджетного регулирования

распределения финансовых потоков по уровням бюджетной системы.

Однако бюджетные ресурсы ограничены, прежде всего, системой формирования доходов. Поэтому всегда существует дилемма «соотношения затрат и выгод» в общественном секторе, которая в условиях государств с федеративным устройством трансформируется в проблему разграничения доходов и расходов по вертикали бюджетной системы, а также необходимости горизонтального выравнивания финансового обеспечения процесса предоставления государственных услуг на различных, дифференцированных по уровню социально-экономического развития, территориях.

В то же время, с точки зрения модели нового государственного менеджмента, система государственного управления должна строиться на обеспечении большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами и организациями — потребителями государственных услуг. Ключевыми задачами реформ государственного управления в рамках «нового государственного менеджмента» выступает оптимизация государственных расходов, улучшение выполнения государством своих функций и системы предоставления публичных услуг гражданам и организациям, укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества.

В настоящее время в Российской Федерации в системе государственного управления, механизмах управления бюджетными ресурсами и межбюджетными отношениями происходят трансформационные процессы, обусловленные как проведением административной и бюджетной реформ, так и необходимостью жесткой экономии бюджетных средств на фоне финансовых ограничений, вызванных последствиями финансового кризиса.

Реформирование системы межбюджетных отношений, основной виток которой пришелся на 2003 — 2005 гг., привел к формированию структурированной по вертикали системы расходных полномочий уровней публичной

власти, обязательств (в том числе и социальных), разграниченных по уровням бюджетной системы Российской Федерации. В результате сложилась ситуация, при которой федеральный центр «закрепил» выполнение многих социальных обязательств за региональными органами власти и государственными внебюджетными фондами.

Так, только расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на общее среднее образование превышают в 191 раз расходы по этой статье из федерального бюджета, по разделу культура расходы из региональных бюджетов в 2,3 раза превышают расходы федерального центра на эти цели. Если учесть, что основная масса расходов региональных бюджетов (около 60%) — это финансирование социальной сферы, то фактически сложилась ситуация, когда практически полностью финансирование социальной сферы возложено на субъекты Российской Федерации. При этом сами региональные бюджеты и государственные внебюджетные фонды получают значительные объемы финансовой помощи из федерального бюджета, являясь в своем большинстве дотационными, но даже эти объемы не покрывают реальной потребности в бюджетных средствах.

В целом, к 2005 году (с последующим «совершенствованием») бюджетная система получила определенную конструкцию разграничения полномочий и, следовательно, расходных обязательств, которая, на наш взгляд, выстраивалась скорее на логических допущениях, чем на создании институциональных условий, формировании инструментов повышения эффективности государственного управления, способствующих повышению ответственности в реализации социальных обязательств.

Действующая модель разграничения расходов и ограничения, которые накладываются на этот процесс совокупностью федеральных нормативно-правовых актов, регламентирующих расходные обязательства бюджетов, имеют еще один важный аспект. Речь идет о социальных услугах, исполнение которых в условиях отсутствия

централизованной системы их стандартизации может привести к серьезным проблемам как с точки зрения бюджетной системы, так и с точки зрения социально-экономических диспропорций в развитии территорий.

В логике разграничения расходных обязательств между уровнями власти стандартизация социальных услуг должна осуществляться самостоятельно каждым уровнем власти в пределах соответствующих обязательств и полномочий. На наш взгляд, здесь много противоречий. С одной стороны, возможности конкуренции территорий объективно ограничены разными исходными условиями формирования бюджетного потенциала. Поэтому самостоятельное установление стандартов социальных услуг субъектами РФ и муниципальными образованиями, исходя из возможностей их финансирования из бюджета соответствующего уровня, может привести к тому, что вся территория страны де факто будет разделена на «зоны стандартов»: полярно — с более высокими требованиями к качеству социальных услуг и противоположно — необходимостью соблюдения хотя бы минимальных требований к их стандартизации. С другой стороны, присутствие «автономии в расходах» не допускает вмешательства в расходные обязательства одного уровня властных структур другого уровня. Поэтому стандартизация социальных услуг вышестоящим органом власти формально возможна только по отношению к делегированным расходным обязательствам. В других случаях она может носить лишь рекомендательный характер.

Другой аспект данной проблемы состоит в том, что хотя территории России (субъекты Российской Федерации и муниципалитеты) самостоятельны в настоящее время в установлении своих расходов, но, переходя с 2005 г. к новой системе, они не должны ухудшать положения граждан, которые пользовались государственными и муниципальными услугами ранее, получали льготы, пособия, компенсации. Актуальность этой проблематики характе-

ризуется и объемом провозглашенных, но необеспеченных финансовыми ресурсами обязательств, которые по факту фиксировались в бюджетной системе России на начало радикальных преобразований в межбюджетных отношениях. Согласно проведенной к 2003 г. Минфином России и финансовыми органами субъектов РФ инвентаризации, общий объем «необеспеченных федеральных мандатов» достигал 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне менее 30% [4]. Кроме того, даже в тех сферах, за которые формально отвечали региональные и местные органы власти, действовали централизованно установленные нормативы.

Таким образом, практическая модель стандартизации социальных услуг в России имеет много сложностей и противоречий. Регламентация исполнения расходных (в том числе и социальных) обязательств, определяющая, в том числе, и объем необходимых ресурсов, рассредоточена по федеральным и региональным законам, нормативным правовым актам органов местного самоуправления. Например, основной массив положений, регламентирующих расходные обязательства по обеспечению конституционных гарантий граждан, сегодня сосредоточен в федеральном отраслевом законодательстве и подзаконных правовых актах. Выполнение всех нормативов, утверждаемых различными органами государственной власти, является обязательным. При этом многие подзаконные акты утверждаются ведомствами, чья деятельность не является профильной по отношению к учреждениям, которые обеспечивают предоставление услуги. Для муниципального уровня добавляется и дополнительное регулирование стандартов с уровня субъекта Российской Федерации. Поскольку такая регламентация предопределяет и объемы финансирования, то фактически это приводит к скрытым необеспеченным мандатам, т.к. не все требования к оказанию услуг выделяются как делегированные полномочия.

Экспертами подчеркивается, что решение проблемы стандартизации социальных услуг возможно по не-

скольким (реализуемым одновременно) направлениям: во-первых, через разработку и принятие федерального закона о конституционно гарантированном минимальном уровне потребления социальных услуг гражданами для упорядочения раздробленной нормативно-правовой базы в их предоставлении; во-вторых, через повышение качества управления государственными и муниципальными финансами; в-третьих, через активное использование межбюджетных трансфертов в формах дотаций и софинансирования социальных расходов.

Следует сказать, что данная проблема осознается как значимая. Анализ документов последних лет [5] позволяет сделать вывод, что на федеральном уровне формируется система приоритетов в отношении социальных обязательств государства, которые на текущий момент и долгосрочную перспективу выражаются, как минимум, следующими позициями:

- повышением уровня жизни населения;
- снижением социального неравенства;
- улучшением состояния здоровья граждан;
- повышением качества образования и его доступности;
- созданием условий для осуществления прав граждан на жилище;
- развитием культурного потенциала.

Среди последних документов следует выделить Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (далее — Концепция) [6], в которой, в частности, подчеркивается, что действующая система разграничения расходных обязательств между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в отдельных случаях требует корректировки в целях возложения ответственности за обеспечение предоставления бюджетных услуг на органы публичной власти, способные сделать это наиболее эффективно.

В системе комплексных задач, направленных на совершенствование системы межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами, Концепцией предусматривается необходимость разработки стандартов и нормативов минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг и указывается, что такие стандарты и нормативы должны определять минимальный гарантированный объем и качество таких услуг и использоваться при оценке сбалансированности соответствующих бюджетов.

Что касается софинансирования социальных расходов территориальных бюджетов, то данный процесс планируется перевести в русло достижения определенного качества предоставления социальных бюджетных услуг. Предполагается, что межбюджетные трансферты, предоставляемые субъектам Российской Федерации в форме субсидий, должны осуществляться в соответствии с принципами, согласно которым выделение субсидии целесообразно лишь в случаях, когда субсидии:

- направлены на снижение значительных различий в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг между субъектами Российской Федерации;
- предусматривают повышение качества (объема) предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации до установленного в Российской Федерации или субъектах Российской Федерации показателя;
- обусловлены неравномерным распределением отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам Российской Федерации.

Возможны также варианты формирования консолидированных межбюджетных субсидий, направленных на расширение прав субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по использованию финансовых ресурсов и достижению поставленных целей предоставления государственных (муниципальных) услуг их получателями.

Иными словами, и это можно увидеть из контекста Концепции, разграничение расходных обязательств предполагается только корректировать, процесс софинансирования перевести в русло выравнивания резких различий в предоставлении социальных услуг органами публичной власти по уровням бюджетной системы, повышая гибкость управления финансовыми ресурсами посредством консолидации межбюджетных субсидий. Обозначается также вектор движения в системе стандартизации качества государственных (муниципальных) услуг, который предполагает выделение минимально допустимого уровня финансового обеспечения социальных обязательств на различных уровнях власти.

В настоящее время приходится констатировать, что реформирование бюджетных отношений в современных условиях не нацелено на обеспечение реальных общественных потребностей — социальных гарантий и социальных обязательств, подкрепленных социальными стандартами, создание благоприятных условий для успешного социально-экономического развития страны и подъема благосостояния граждан.

Реформирование бюджетной системы осуществляется в узких рамках — через внедрение в бюджетный процесс бюджетирования, ориентированного на результат (далее БОР). Но даже и эти подходы в целом для всей бюджетной системы Российской Федерации [7, 8] только формируются.

С 2004 года, с момента начала масштабного эксперимента по внедрению института БОР в отечественную практику бюджетного процесса, в данном направлении сделано многое: выделен определенный инструментарий БОРа, обозначены наиболее общие нормативные требования к нему, меняется психология государственного управления.

Однако в ходе внедрения БОРа стали выявляться проблемы, которые можно определить как своеобразные «ограничители» на пути реформирования бюджетного процесса, повышения эффективности государственного

управления в целом и управления государственными финансами.

Среди всей совокупности проблем целесообразно выделить некоторые, наиболее принципиальные, с нашей точки зрения.

Во-первых, асимметричность внедрения инструментов БОРа по вертикали и горизонтали бюджетной системы. В связи с этим присутствует и разный уровень готовности к управлению по результатам и крайне неравномерное использование уже выделенного инструментария, порой сведенное только к формальному принятию необходимой нормативно-правовой базы без должной экспертизы и последующей реализации.

Во-вторых, отсутствие системы согласования целей, задач, программ и показателей результативности с точки зрения консолидированного бюджета Российской Федерации. Объектом бюджетных расходов должны стать виды деятельности и функции государства с четкой взаимосвязью между затратами и результатами.

В-третьих, определенность функций, видов деятельности и стандартизация качества государственных услуг должны стать взаимообусловленными процессами. При этом особенно важна независимая экспертиза, в том числе с участием контрольно-счетных органов. В этом случае достигаются различные эффекты: осуществляется экспертно-аналитическая оценка на «входе» в процесс упорядочения предоставления государственных (в том числе и социальных) услуг с обозначением дублирующих функций, выявление проблемных зон управления и возможность формирования превентивных мер по созданию условий повышения эффективности государственного управления и качества предоставляемых общественных услуг.

В-четвертых, необходима серьезная, с механизмом обратной связи, система мониторинга и оценки эффективности и результативности деятельности органов власти. Предпринимаемые меры [9] меняют отношение к эффективности государственного управления и бюджет-

ных расходов. Однако здесь требуется системный подход в целом к государственному управлению, к качеству и доступности государственных (муниципальных) услуг, прежде всего, социального характера, а не выявление «неэффективных» ведомств или регионов.

В этом смысле вектор развития должен быть направлен на формирование

адекватной системы бюджетных институтов, призванных, обладая соответствующей компетенцией и инструментами и развивая механизм финансового обеспечения социальных обязательств государства, привести общественный сектор в соответствие с предъявляемыми к ним современными требованиями к качеству управления бюджетными ресурсами.

Примечания:

1. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. С. 13.

2. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Социальные обязательства государства в социальной политике и социальных реформах // Мир России. 2005. Т. IV, №1.

3. Владимирова М.П., Манукян А.С., Стажкова М.М. Управление финансовыми ресурсами и оптимизация налогообложения на предприятии: учеб. пособие. М.: Кнорус, 2005. 132 с.

4. Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990-2006 годы). М., 2006. С. 83.

5. Речь идет о Посланиях Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, в частности с 2005 года. См.: [Электронный ресурс]. URL: www.kremlin.ru.

6. Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 года №1123-р // СПС «КонсультантПлюс». М., 2011.

7. Для федерального уровня проблемы реформирования бюджетного процесса на основе внедрения бюджетирования по результатам стали актуальными с 2004 года, после утверждения Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004-2006 годы. См.: О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. №249. СПС «КонсультантПлюс». М., 2011.

8. Владимирова М.П., Зайцева С.С., Лютова И.И., Тютюрюков В.Н. Налоговый менеджмент: актуальные проблемы, опыт и международная практика. М.: Высшая школа экономики, 2010. 404с.

9. См., например: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. №825; Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года №607 // СПС «КонсультантПлюс». М., 2011.