

УДК 338.22 (517)

Современное состояние и оценка развития предпринимательства в регионах РФ (на примере Кемеровской области)

И.А. Кудряшова^а, Н.А. Кудрявцева^б

Кемеровский институт (филиал) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, пр. Кузнецкий 39, Кемерово, Россия

^аkudrina2007@mail.ru, ^бnkudrja@yandex.ru

Статья поступила 25.11.2016, принята 10.01.2017

В статье дается оценка современного состояния развития предпринимательства в регионах Российской Федерации на примере Кемеровской области. Систематизированы меры государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в регионе в части предоставления региональных налоговых льгот, поддержки бизнеса в области образовательной, консультативной и информационной поддержки, развития инновационных и производственных предприятий и др., применяемые на территории Кемеровской области на современном этапе.

Ключевые слова: предпринимательство; региональная экономика; меры государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

Current status and assessment of entrepreneurship development in the regions of the Russian Federation (on the example of the Kemerovo Region)

I.A. Kudryashova^а, N.A. Kudryavtseva^б

Kemerovo Institute (branch) of Plekhanov Russian University of Economics; 39, Kuznetsk Ave., Kemerovo, Russia

^аkudrina2007@mail.ru, ^бnkudrja@yandex.ru

Received 25.11.2016, accepted 10.01.2017

The article evaluates the current state of entrepreneurship development in the regions of the Russian Federation on the example of the Kemerovo Region. The paper systematizes the measures of state support of small and medium enterprises in the region in terms of the provision of regional tax incentives, business support in the field of educational, consultative and informational support, the development of innovative and industrial enterprises etc., currently used in the Kemerovo Region.

Key words: entrepreneurship; regional economy; state support measures of small and medium business.

На современном этапе предпринимательство выступает информационным, функциональным и структурообразующим компонентом несырьевого развития российской и региональной экономики, национальным стратегическим ресурсом. Малый и средний бизнес решает разнообразные социально-экономические задачи, связанные, в частно-

сти, с эффективным использованием ресурсов (материальных, финансовых, трудовых, интеллектуальных и др.), созданием общественного продукта и распределением национального дохода, эффективным удовлетворением платежеспособного спроса населения на товары и услуги, обеспечением инновационности производства, инвестирова-

нием наукоемких прогрессивных технологий, решением социальных проблем, и зачастую определяет экономический рост в стране.

В настоящее время благодаря предпринимательскому сектору экономики обеспечивается лишь 12–14 % вклада в ВВП России, тогда как в экономически развитых странах он составляет 60–70 %. Совершенно очевидно, что предпринимательство без системной государственной поддержки в сочетании с регулированием не способно самостоятельно и устойчиво развиваться. В результате усложняется проблема повышения эффективности функционирования предпринимательского сектора экономики как объекта государственной и социальной политики. Вышеизложенное позволяет утверждать о безусловной актуальности исследуемой проблемы.

Мировая практика свидетельствует о том, что в развитых странах малое и среднее предпринимательство (МСП) оказывает существенное влияние на развитие экономики страны, решение социальных проблем, увеличение численности занятых работников, уровень жизни населения и рост ВВП. В настоящее время, в связи с ухудшением макроэкономической ситуации, в большинстве стран мира возрастает роль МСП как наиболее гибкого и перспективного сектора для развития экономики. Субъекты МСП выпускают 50 % всех товаров, произведенных в частном секторе, причем, что особенно важно, на их долю приходится 55 % новых товаров. Это свидетельствует о значительном экономическом и инновационном потенциале МСП, который обусловлен присущей ему гибкостью и возможностями в реализации новых идей.

Анализируя важность МСП, нельзя не учесть вклад продукции, производимой субъектами МСП, в совокупный объем ВВП страны, а также роль МСП в обеспечении занятости населения.

Так, в западноевропейских странах предприятия МСП производят до 70 % ВВП и создают до 60 % рабочих мест, а на тысячу жителей приходится 30–35 малых предприятий. В Японии и Китае МСП обеспечивают почти 80 % совокупной занятости и производят более 50 и 60 % ВВП соответственно.

Похожая статистика наблюдается и в Бразилии. В США вклад предприятий МСП в ВВП страны составляет более 50 %, при этом рабочими местами обеспечивается также более половины населения страны [1].

Доля малого бизнеса в ВВП России в среднем в 4 раза меньше, чем в зарубежных странах.

Не в пользу России свидетельствует и статистика, оценивающая роль МСП в экономике ряда стран. С точки зрения оценки вклада МСП по показателю доли малого бизнеса в ВВП России в 2015 г. данный уровень составил около 20 % (для сравнения: в 2011 г. — 25 %), а по показателю доли занятых в малом бизнесе — около 20 % (т. е. в сфере МСП работает каждый пятый россиянин) [3].

Анализ динамики развития МСП за период 2007–2015 гг. свидетельствует о неблагоприятных тенденциях, принявших устойчивый характер в посткризисный период, когда после 2008 г. замедлились темпы создания новых предприятий (в 2014 г. численность вновь открытых предприятий на 1 000 чел. не только не превысила, но и не достигла докризисного уровня 2007–2008 гг.). После 2007 г. сформировался негативный тренд неуклонного роста закрытия малых предприятий, разрыв между количеством «прибытий» и «выбытий» из малого бизнеса в РФ стало минимальным, почти сравнив эти две категории в динамике МСП в 2014 г. Никакие меры государственного регулирования не помогли выйти из кризиса 2008 г., после которого количество вновь открываемых малых предприятий сократилось, и начало увеличиваться количество закрытий.

Изучению проблем развития предпринимательства в регионах моносырьевой направленности посвящены работы многих российских и зарубежных авторов, однако все существующие подходы требуют дальнейшего развития и разработки, так как не являются исчерпывающими и обуславливающими самостоятельное успешное развитие экономик таких регионов.

Определение «моносырьевой регион» уже используется в практике и научной среде и предполагает «территориально-экономическую систему, основанную на созданном ранее социально-экономическом потенциале с

моноотраслевой структурой промышленного комплекса, развивающегося за счет одной ресурсодобывающей отрасли».

Регионы с моносырьевой зависимостью получают федеральные субсидии и при этом показывают довольно низкие социально-экономические результаты. Проблемы моносырьевых регионов обычно схожи: низкая отдача в региональный бюджет от добычи полезных ископаемых; ухудшение экологии и здоровья населения, увеличение смертности; высокий уровень транспортных расходов, что снижает конкурентоспособность добываемой продукции; нехватка высококвалифицированных кадров и др.

Данные проблемы ставят под угрозу само существование монорегиона, если не будет проведена масштабная диверсификация экономики, реализованы мероприятия по повышению конкурентоспособности региона, что невозможно без развития малого и среднего бизнеса, решающего важнейшие социально-экономические задачи — занятость населения, повышение доходов, уровня жизни и т. п.

Однако развитие предпринимательства в монорегионах должно учитывать особенности социально-экономической среды, что требует разработки особых подходов, механизмов и инструментов развития предпринимательства. Без адекватного рассмотрения проблем и функционирования МСП в контексте процессов глобализации устойчивое развитие российской экономики представляется невозможным.

Одним из типичных регионов с моносырьевой направленностью экономики является Кемеровская область, относимая к индустриальным регионам с высокой зависимостью от развития сырьевых отраслей. Это обуславливает текущую структуру экономики с доминированием определенных видов деятельности и влияет на развитие МСП.

Развитие МСП в области определяет присутствие около 20 крупных многоотраслевых финансово-промышленных холдингов (9 из них федерального уровня), которые формируют около 50 % ВРП Кемеровской области (это не более 0,5 % всех предприятий). Основным видом деятельности таких холдингов являются, как правило, добыча природ-

ных ресурсов, металлургическая промышленность, химическая индустрия. Вспомогательными отраслями выступают производство и распределение электроэнергии, газа, воды; производство строительных материалов; транспорт; машиностроение; строительство; сельское хозяйство и пищевое производство. Большинство крупных и средних холдингов ориентированы на самообеспечение основными товарами и услугами путем открытия дочерних предприятий, создания аффилированных структур или приобретения долей в действующих предприятиях, что значительно снижает возможности развития МСП.

Оценивая динамику развития МСП в Кемеровской области за период 2005-2016 гг. (1-е полугодие 2016 г.), следует отметить, что сектор малого предпринимательства вырос в 2,5 раза (с 13 934 до 34 389 субъектов без учета индивидуальных предпринимателей) с общей численностью работающих около 200 тыс. чел. Однако с 2014 по 2015 гг. данный показатель снизился на 8,3 % и составил 14,4 % от численности экономически активного населения области. По данному показателю наш регион существенно отстает не только от уровня развитых стран Европы, где в малом бизнесе занято 50–55 % населения, но и от целого ряда регионов РФ и Сибирского федерального округа (СФО).

Падение занятости в секторе МСП в 2015 г. наблюдается в условиях, когда в Кузбассе в 2014-2015 гг. было создано более 5 тыс. новых малых предприятий и более 9 тыс. новых рабочих мест.

Не в пользу РФ и Кемеровской области свидетельствует показатель количества малых предприятий (включая микропредприятия) в расчете на 1 тыс. чел. населения. Так, в 2015 г. данный показатель в регионе составлял 12,5 (для сравнения: в западноевропейских странах на 1 тыс. жителей приходится 30–35 малых предприятий) [4].

В Кемеровской области сформирована достаточно полная система мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, регламентируемая широким перечнем нормативных и правовых документов.

Ежегодно в Кузбассе реализуются более 20 мер поддержки МСП, включая предос-

тавление грантов, льготных займов на реализацию инвестиционных проектов, микрозаймов до 1 млн р. под 10 % годовых, поручительств из гарантийного фонда, обеспечивающего до 70 % залоговых требований банков и сумму привлеченных кредитов до 300 млн р.; субсидий по различным видам затрат (в том числе затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, по договорам финансовой аренды (лизинга) для реализации инвестиционных проектов, а также части затрат субъектов МСП по разработке бизнес-планов, проведению экспертизы инвестиционных и инновационных проектов, предоставлению консультаций, развитию производственных и инновационных малых предприятий и др.).

В сфере предоставления региональных налоговых льгот следует выделить наиболее результативные:

1. Уменьшение ставки единого налога при применении упрощенной системы налогообложения в 3 раза (с 15 до 5 %) и снижение ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, на 4,5 % (с 18 до 13,5 %) по приоритетным видам экономической деятельности.

2. Предоставление налоговых льгот для субъектов, реализующих инвестиционные или инновационные проекты, резидентов технопарков, субъектов производственной деятельности, участников зон экономического благоприятствования, организаций, осуществляющих деятельность по переработке отходов и др. (предоставляется освобождение от уплаты налога на имущество, ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, снижается с 18 до 13,5 %).

3. Отсрочка, рассрочка, предоставление инвестиционного налогового кредита по региональным налогам.

4. Снижение налоговой ставки с 15 до 5 % для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, основным видом деятельности которых являются сельское хозяйство, текстильное производство, производство пластмасс, красок, лаков, медикаментов, моющих, парфюмерных и косметических средств, металлических изделий, машин и оборудования и др.

5. Освобождение от уплаты налога на имущество субъектов предпринимательства, реализующих инновационные, инвестиционные проекты, резидентов технопарков, субъектов производственной деятельности, участников зон экономического благоприятствования, организаций, занимающихся добычей и обогащением железных руд, переработкой отходов и др.

6. Освобождение от уплаты транспортного налога организаций, использующих труд инвалидов, сельхозтоваропроизводителей и организаций потребительской кооперации, организаций, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования в отношении транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа, и оборудованных для использования природного газа в качестве моторного топлива.

7. Введение двухгодичных «налоговых каникул» для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей (Кемеровская область одной из первых в СФО ввела данное послабление). Двухлетняя нулевая налоговая ставка стала большим подспорьем для тех, кто открывает свое дело в сфере услуг, а также в производственной, социальной и научной областях.

В рамках господдержки, направленной на либерализацию налогового режима хозяйствования МСП, в Кемеровской области с 2015 г. осуществляются следующие мероприятия:

- в соответствии с законом Кемеровской области от 06.05.2015 г. № 32-ОЗ установлена нулевая налоговая ставка для индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных и применяющих упрощенную и патентную систему налогообложения. Данная мера будет действовать до 2021 г.;

- снижена налоговая ставка для субъектов предпринимательской деятельности, применяющих упрощенную систему налогообложения, с 6 до 3 % по 17 видам деятельности и социального предпринимательства (закон Кемеровской области от 25.11.2015 г. № 108-ОЗ);

- предоставлены «налоговые каникулы» предпринимателям в сфере бытового обслуживания (с 1 января 2016 г.).

Кроме этого с 1 января 2016 г. на региональном уровне расширен перечень видов предпринимательской деятельности (с 54 до 69 видов), в отношении которых может применяться патентная система налогообложения (закон Кемеровской области от 25.11.2015 г. № 104-ОЗ).

Теперь на основе патента вправе действовать предприниматели, осуществляющие:

- сушку, переработку и консервирование фруктов и овощей;
- производство молочной продукции;
- производство хлебобулочных и мучных кондитерских изделий;
- рыболовство и рыбоводство;
- деятельность по письменному и устному переводу;
- деятельность по уходу за престарелыми и инвалидами;
- ремонт компьютеров и др.

В 2015 г. в Кемеровской области осуществлялись следующие основные мероприятия по оказанию финансовой поддержки субъектам МСП:

- развитие социального предпринимательства;
- поддержка реализации муниципальных программ (грантовая поддержка и субсидирование затрат на оборудование), в том числе моногородов;
- поддержка субъектов предпринимательства (субсидирование процентной ставки по кредитам, арендной платы, подготовки кадров, участия в выставках-ярмарках);
- развитие ремесленной деятельности;
- развитие молодежного предпринимательства;
- пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности.

В Кемеровской области сделан важный акцент на вовлечении молодежи в предпринимательскую деятельность, что предусматривает популяризацию молодежного предпринимательства и создание в регионе молодежной предпринимательской среды.

На областную и муниципальные программы развития предпринимательства в 2015 г. было направлено в целом 262,7 млн р., в том числе 233,6 млн р. за счет средств федерального бюджета; 29,1 млн р. — за счет средств областного бюджета [4].

Только по итогам 2015 г. оборот малых предприятий и индивидуальных предпринимателей Кемеровской области составил более 500 млрд. р.

В настоящее время вклад малого предпринимательства и туризма в налоговую копилку региона составляет 24 %, это почти каждый четвертый рубль от всех налоговых поступлений, что по объему сопоставимо с показателем главной отрасли региона — угольной.

Реализуется широкий спектр мероприятий, направленных на поддержку МСП в области образовательной, консультативной и информационной поддержки, развития инновационных и производственных предприятий.

В рамках административной реформы в Кемеровской области активно создаются и развиваются многофункциональные центры предоставления государственных услуг (МФЦ). К 2016 г. в регионе работали 33 МФЦ.

Во всех муниципальных образованиях Кемеровской области созданы центры поддержки предпринимательства, работающие по принципу «одного окна».

Таким образом, к безусловным достижениям в Кемеровской области следует отнести наличие в регионе развитой институциональной среды в сфере поддержки МСП: фондов государственной поддержки, центров содействия МСП, работающих по принципу «одного окна», бизнес-инкубаторов, центра кластерного развития и др.; значительную дифференциацию приоритетных видов деятельности в программных документах, что позволяет осуществлять диверсификацию бизнеса в целях устойчивого развития региональной экономики; комплексную систему мер государственной поддержки, касающихся как действующих, так и создаваемых малых предприятий, осуществляемых в рамках программы поддержки МСП в Кемеровской области; эффективность кредитно-гарантийного механизма мер господдержки, направленных на удешевление кредитных ресурсов для МСП и уменьшение залоговой составляющей в целях обеспечения кредитов.

В результате опроса предпринимателей, проводимого по инициативе уполномоченного по правам предпринимателей Кеме-

ровской области, по состоянию на 1 января 2016 г. большинство (64 %) считают административный климат на территории Кузбасса благоприятным для бизнеса, чуть более половины (58 %) не прогнозируют ухудшение данной ситуации в будущем. В 32-х муниципальных образованиях региона помогают решать проблемы предпринимателей общественные представители кузбасского бизнес-омбудсмена, еще с 30-ю заключены соглашения о сотрудничестве с данными представителями. Каждый четвертый предприниматель считает, что более всего им осложняют жизнь действия проверяющих структур и контролирующих органов, сфера «Проведение проверок» стала наиболее проблемной областью для 25 % предпринимателей Кемеровской области. При этом на положительный криминогенный фон указывает тот факт, что в своих ответах 81,6 % предпринимателей Кузбасса — участников опроса — не сталкивались с криминальным давлением на бизнес [5].

Оценивая риски для развития малого и среднего предпринимательства в Кемеровской области, можно выделить следующие факторы, оказывающие негативное влияние в настоящий момент:

- Сложившаяся сырьевая структура региона с участием крупных добывающих и перерабатывающих компаний, в которой большое количество предприятий МСП тесно связано технологически с крупными предприятиями, зачастую вызывая эффект домино, когда неблагоприятные конъюнктурные изменения мировых сырьевых рынков напрямую негативно влияют на состояние предприятий малого и среднего бизнеса.

- Сложившаяся, во многом устаревшая, отраслевая и имущественная структура предприятий МСП, не отвечающая современным целям и задачам развития (превалирование торговли и сферы финансовых услуг, незначительные позиции МСП, занимающихся производством высокотехнологичной и инновационной продукции).

- Высокая степень конкуренции и сильное давление со стороны инновационных предприятий МСП, производящих высокотехнологичную продукцию, которые расположены в близлежащих областях (Новоси-

бирской, Томской областях, Красноярском крае).

- Слабая ресурсная база субъектов МСП (материально-техническая, производственная, финансовая), организованных на основе ранее приватизированных и реструктуризированных предприятий с высокой степенью морального и физического износа основных фондов.

- Невысокий уровень сформированности и функционирования инфраструктуры стимулирования, поддержки и развития МСП, ограниченность форм поддержки МСП в муниципальных образованиях Кемеровской области.

- Довольно высокая активность проверок со стороны контрольно-разрешительных региональных и федеральных органов, приводящая к негативным последствиям для субъектов МСП.

- Невысокий профессиональный уровень менеджмента субъектов МСП в Кемеровской области, не отвечающий вызовам современности и требованиям инновационной экономики.

- Неразвитость межрегиональных и международных связей в области стимулирования, поддержки и развития предприятий МСП.

По оценке Александра Калинина, президента общероссийской общественной организации «ОПОРА России», положение малых предпринимателей в нынешних условиях в РФ не улучшается, а, скорее, ухудшается. Динамичного развития, наблюдавшегося в прошлое десятилетие, не происходит. В значительной мере это связано с тем, что «в последнее время были приняты нормативно-правовые акты, направленные на увеличение фискальной и нефискальной нагрузки на малый бизнес», введены «новые административные барьеры», что только усугубило положение малого бизнеса, особенно в кризис [3].

В этой связи следует отметить значительную роль подобных общественных организаций в развитии инструментов и механизмов поддержки МСП, сложившихся в последнее время, что позволило в 2016 г. российскому малому и среднему бизнесу найти дополнительные резервы и возможности для развития и занять новые отраслевые ниши,

обеспечить количественный и качественный рост. Так, среди событий, важных для малого и среднего бизнеса, стоит отметить введение моратория на рост налоговых ставок и ставок по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды на период до 2018 г., увеличение видов деятельности на патентной системе налогообложения с 47 до 63, предоставление субъектам РФ права снижения налоговой ставки для малого бизнеса с 6 до 1 %, введение трехлетнего моратория на плановые проверки субъектов малого предпринимательства, принятие Госдумой РФ четвертого антимонопольного пакета, продление «малой» приватизации, создание государственной корпорации по развитию МСП и др.

Литература

1. Инновационная экономика в XXI веке: монография / под ред. Ю.Н. Клещевского, И.А. Кудряшовой. Кемеровский институт (филиал)

РГТЭУ. Кемерово: Кемеровский институт (филиал) РГТЭУ, 2013. С. 55-59.

2. Захарова Н.В. Основные особенности формирования инновационной экономики в Великобритании. Вопросы новой экономики. 2015, № 1 (33). С. 44-51.

3. Калинин А. Мало и медленно // Российская Бизнес-газета - № 993 (14) URL: // <https://rg.ru/author-Aleksandr-Kalinin> (дата обращения: 5.07.2016).

4. Аналитическая информация о финансовых, экономических и социальных показателях развития малого и среднего предпринимательства в Кемеровской области, функционирование организаций инфраструктуры поддержки СМСП URL://<http://dprpko.ru/analiticheskie-materialyi.html> (дата обращения: 1.09.2016).

5. Это только говорится, что бизнес может быть малым URL:// <http://www.gfppko.ru/>. (дата обращения 1.07.2016).

6. Девяткин Г.Т. Система социальной ответственности как фактор развития предпринимательства в 1990-е гг. // Проблемы социально-экономического развития Сибири, 2016, № 2 (24). С. 16-22.

УДК 332.1

Современная технология административного управления: третий этап развития (2010–2013 гг.)

А.А. Сапожников^а, Ю.А. Касиненко^б

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

^а. bgmu@brstu.ru

Статья поступила 18.10.2016, принята 25.12.2016

Четвертая статья из цикла публикаций, посвященных рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. В современном периоде административной реформы (1994 г. — н. в.) выделены переходный период (1986–1993 гг.) и относительно самостоятельные этапы развития: первый (1994–2003 гг.), второй (2004–2009 гг.), третий (2010–2013 гг.) и четвертый (2014 — н. в.). Данная статья посвящена процессу и результатам третьего этапа (2010–2013 гг.).

Ключевые слова: административная реформа; технология административного управления; этапы развития и технологические направления административной реформы; федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни власти; технология муниципального целевого программного бюджетирования.

Modern management control technology: the third stage of development (2010-2013)

A.A. Sapozhnikov^a, Yu.A. Kasinenko^b

Bratsk State University; 40 Makarenko St., Bratsk, Russia

^a.bgmu@brstu.ru

Received 18.10.2016, accepted 25.12.2016

The fourth article from a series of publications devoted to the consideration of basic events of process formation of management control technology at state and municipal levels of government. Within the recent period of administrative reform (1994-present time), the authors single out the transition period (1986-1993) and relatively independent stages of development: the first (1994-2003), the second (2004-2009), the third (2010-2013) and the fourth (2014-present time). The article deals with the process and results of the third stage (2010-2013).

Key words: administrative reform; management control technology; stages of development and technological directions of administrative reform; federal, subfederal and municipal levels of government; target budgeting technology.

Введение

Данная статья является четвертой в цикле статей о процессе формирования современной (период от 1994 г. до настоящего времени) технологии административного управления. В первой статье рассматривался так называемый переходный период реформирования экономической модели государства (1986–1993 гг.) с момента объявления «перестройки» в апреле 1985 г. до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. [1], во второй и третьей статьях — первый (1994–2003 гг.) и второй (2004–2009 гг.) этапы [2; 3]. В данной статье анализируется третий этап современного периода формирования технологии административного управления в новых экономических условиях (2010–2013 гг.).

Параллельно с этим излагаются результаты исследования лучших муниципальных практик в этой сфере, а также теоретических и прикладных изысканий Центра муниципальных системных исследований, выполненных на базовой кафедре администрации города Братска «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета при разработке технологии муниципального целевого программного бюджетирования, основанной на интеграции принципов стратегического управления, целевого программирования, проектного

управления и бюджетирования, ориентированного на результат [4].

Развитие административной реформы. Дальнейшее развитие административной реформы после принятия основных концепций третьего этапа (2004 г. [5], 2005 г. [6], 2008 г. [7]), связано с реализацией программы правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (2010 г.) [8], Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. (2011 г.) [9] и майских указов президента Российской Федерации, в частности указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012 г.) [10].

В Программе [8] было зафиксировано, что в результате административной реформы выполнено «формирование в Российской Федерации современной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами», в частности путем «поэтапного внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (приоритетных национальных проектов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственных целевых программ, обоснований

бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий)» и «перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию».

В то же время было отмечено, что «в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем». В частности, было указано, что «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики», «структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики», «отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов», «не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля», «формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты» [8].

Программа предусматривала решение следующих основных задач: «четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований», «обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей», «повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента» [8].

В числе основных направлений решения названных задач были определены «внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления», «переход к утверждению "программного" бюджета», «реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля» и «создание информацион-

ной среды и технологий для реализации управленческих решений» [8].

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано «разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям данной Программы» [8].

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. [9] являлась развитием Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, и преследовала две основные цели — снижение административных барьеров и совершенствование административных процессов исполнения функций, оказания услуг и выполнения работ.

Основные направления «общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг» включали совершенствование «системы лицензирования», «системы аккредитации», «системы уведомительного порядка осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности», «системы государственного контроля и надзора», а также «развитие и внедрение механизмов саморегулирования», «оптимизацию предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций)», «мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг», организацию «предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" в многофункциональных центрах» [9].

В рамках оптимизации исполнения функций и оказания услуг предусматривались, в частности, «разработка и утверждение административных регламентов», «формирование реестров государственных и муниципальных услуг (функций)», «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [9].

Необходимо отметить, что механизм реализации Концепции [9] предусматривал два

важных организационно-технологических положения — «органам исполнительной власти необходимо осуществлять взаимодействие с бизнес-сообществом, научными, общественными и другими заинтересованными организациями и гражданами по ряду ключевых направлений, связанных с совершенствованием государственного и муниципального управления», и «должна быть обеспечена методическая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, включающая проведение методических семинаров, подготовку методических материалов, а также разработку типовых документов».

Указ президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [10] предусматривал дальнейшее развитие основных направлений административной реформы.

В качестве важного приоритета следует назвать повышение эффективности системы взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества путем установления «критериев и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований», «разработки новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации», «расширения участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением», «принятия мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов, обеспечение стабильности объемов региональных фондов финансовой поддержки и софинансирования муниципальных образований» [10].

Развитие целевого программирования. Основным технологическим нововведением третьего этапа стал переход к государственным и муниципальным программам, предусмотренный Программой [8].

В разд. 5 «Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов» было определено, что государственная программа Российской Федерации представляет собой «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения» [8].

Государственные программы должны формироваться «исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения» и содержать определение органа исполнительной власти «отвечающего за реализацию государственной программы» и «достижение конечных измеряемых результатов». Государственными программами должны быть охвачены «все сферы деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований». При этом органы исполнительной власти и должностные лица, осуществляющие управление государственными программами, должны наделяться «полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления» и осуществлять «проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы» [8].

Для реализации названных механизмов государственные программы должны содержать «обоснование цели и задач программы, ее вклада в достижение (реализацию) долгосрочных целей (приоритетов) социально-экономического развития Российской Федерации», «анализ исходной ситуации, сложившихся и прогнозируемых тенденций, основных проблем в соответствующей сфере», «прогноз конечных результатов

программы, характеризующих целевое состояние, изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере», «перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации» и «сроки реализации государственной программы в целом, основные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей» [8].

В разд. 6 «Переход к программной структуре расходов бюджетов» Программы [8] было указано, что «внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и корректировки бюджетной классификации Российской Федерации», в частности каждое публично-правовое образование должно самостоятельно определить «порядок и сроки перехода от традиционных целевых статей к целевым статьям, отражающим состав государственных (муниципальных) программ и их подпрограмм».

При этом было указано, что «внедрение принципов формирования программного бюджета предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования: реестра расходных обязательств, федеральной адресной инвестиционной программы, обоснований бюджетных ассигнований» [8].

Во исполнение Программы [8] в 2010 г. правительством Российской Федерации были утверждены Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [11] и Перечень государственных программ Российской Федерации [12]. В 2013 г. Минэкономразвития России были разработаны и утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [13].

Развитие целевого бюджетирования. В 2013 г. федеральным законом были внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации [14], в частности ст. 179, ранее имевшая наименование «Долгосрочные целевые программы», получила наименование «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы».

В последнем Бюджетном послании президента Российской Федерации 2013-го года (в 2013 г. была завершена практика разработки ежегодных бюджетных посланий) [15] были названы, в частности, следующие технологические проблемы административного управления: «планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными», «задачи социально-экономической политики и итоги их реализации по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики», «отсутствует четкая система оценки эффективности бюджетных расходов», «государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу», «не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров», «медленно решается задача повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг» [15].

В новом бюджетном цикле должна быть создана «единая правовая и методическая база для оказания государственных (муниципальных) услуг в увязке с целевыми показателями развития соответствующих отраслей, для оценки качества и доступности услуг, предоставляемых населению, оценки эффективности деятельности организаций, развития конкурентной среды при размещении государственных заданий на конкурсной основе» [15].

Было указано на необходимость «завершения разработки бюджетной стратегии

Российской Федерации на период до 2030 года», которая должна «содержать четкие ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ и оценку рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, а также рекомендуемый алгоритм действий при их реализации». При этом «государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование», для чего «необходимо обеспечить взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений, их увязку с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ» и использовать «другие программно-целевые инструменты, в частности “дорожные карты” изменений в социальной сфере, которые должны быть скоординированы по срокам реализации модернизационных мер, объемам финансирования» [15].

В заключении Послания была сформулирована общая задача дальнейшего развития технологии административного управления: «в 2014-2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования. Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объемы их финансового обеспечения — устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах и Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [15].

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [16] была принята в самом конце 2013 г. (30 декабря) и стала продолжением рассмотренной выше Программы [8]. В связи с этим Программу [16] целесообразно рассматривать как первый рубежный документ следующего, четвертого этапа (2014–

2016 гг.) развития современной технологии административного управления.

Заключение

Таким образом, основными результатами третьего этапа развития современной технологии административного управления (2010–2013 гг.) стали усиление технологий целеполагания и программирования путем введения государственных и муниципальных программ, а также дальнейшее развитие интеграции целевого программирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

Важными также являются усиление внимания к субфедеральным и муниципальным технологиям административного управления и указание на необходимость использования проектного управления и разработки управленческого бюджета. Следует, однако, отметить, что технология муниципального управления все еще остается без необходимых методических рекомендаций. Органы местного самоуправления вынуждены разрабатывать собственные методики на базе аналогичных федеральных и субфедеральных документов. К сожалению, это возможно только в крупных муниципальных образованиях со статусом городского округа или муниципального района.

Литература

1. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: переходный этап развития // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 2 (24). С. 57-62.
2. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: первый этап развития (1994-2003 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 3 (25). С. 45-53.
3. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: второй этап развития (2004-2009 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 4 (26). С. 45-53.
4. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. N 249. Доступ из справ.-правовой сис

темы «КонсультантПлюс».

6. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17. окт. 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 1101-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государст-

венных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 02 авг. 2010 г. № 588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 20 нояб. 2013 г. № 690 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2013 г. № 2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».