

Проект «Совершенствование управления  
государственными расходами»

Министерство финансов Российской Федерации

**Развитие бюджетного законодательства и  
Новации бюджетного цикла 2007-2009 годов**

**16 марта 2006 года.**

**Дом отдыха «Лесные дали» Управления делами Президента  
Российской Федерации  
(Московская область, Одинцовский район, Горки-10)**

**Доклад  
руководителя секретариата Заместителя Председателя Правительства  
Головкова Алексея Леонардовича**

Уважаемые коллеги, слово предоставляется Алексею Леонардовичу Головкову – руководителю секретариата Заместителя Председателя Правительства.

Добрый день, уважаемые коллеги! Я здесь выступаю как ответственный секретарь Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов. Той самой комиссии, которая рассматривает доклады и принимает по ним соответствующие решения.

Это наша третья встреча и я хочу констатировать, что качество докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования стало таким, что правительство приняло решение начать их рассмотрение и одобрение на своих заседаниях. Как вы знаете, в график рассмотрения были включены доклады шести министерств. Три из них прошли успешно, это Минсельхоз, Минобрнауки и Минздравсоцразвития, а два доклада до рассмотрения были подвергнуты радикальной переработке. Это доклады Министерства промышленности и доклады Министерства регионального развития.

Данные шесть докладов, с нашей точки зрения, были наиболее подготовлены, чтобы их можно обсудить, принять по ним решение и сделать

доступными для широкой публики, для заинтересованных сторон и в том числе для парламента, который с большим интересом следит за этой работой и ожидает, что в итоге конечные результаты деятельности правительства и субъектов бюджетного планирования будут обсуждаться в парламенте.

Первые шесть докладов будут рассмотрены сейчас, а затем рассмотрение будет продолжено, но немножко в другом формате. Пока мы рассматриваем доклады на 2006-2008 годы. Но уже началась работа над докладами на 2007-2009 годы и, соответственно, где-то с мая месяца формат рассмотрения будет включать не только доклад на 2006-2008 годы, но и те проектировки, которые появляются в докладах на 2007-2009 годы.

Я думаю, что до конца этого года доклады всех министерств, всех агентств и служб, которые относятся к компетенции Правительства, будут рассмотрены на Правительстве, и по ним будет принято соответствующее решение. Это говорит о том, что качество докладов, качество работы в значительной степени соответствует тем требованиям, которые к ним предъявлялись изначально, и конечные итоги деятельности федеральных министерств можно представить парламенту, представить стране.

Параллельно в течение двух лет шла экспериментальная работа по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности в субъектах Российской Федерации. Итоги этой работы были обобщены, и вот буквально на днях Председатель Правительства утвердил стандарт доклада субъекта Федерации – систему показателей, по которой субъект Федерации будет отчитываться о своей деятельности на заседаниях Правительства. Где-то со следующей недели работа по подготовке таких докладов на системной, единой основе начнется во всех субъектах.

В этой связи можно говорить о том, что завершается формирование системы среднесрочного планирования. Главная проблема года три или четыре назад, была в том, что, например, рассматривает Правительство концепцию охраны здоровья детей, утверждает ее, а вот какова связь

бюджетной росписи на следующий год с той концепцией, которая была утверждена год или два года назад, ответить никто никогда не мог.

Сейчас логика планирования в достаточной степени понятна и прозрачна. Например, утверждается транспортная стратегия. Исходя из нее формулируются цели и задачи министерства на ближайшие три года. Исходя из них формируются те конечные результаты, показатели конечных результатов и их целевые значения, которые министерство должно достичь. Эти цели и задачи в показателях формулируются в первой части докладов, а дальше под них выстраивается система программ, федеральных, либо ведомственных, либо иные расходные обязательства, которые должны обеспечить достижение вот этих целей, которые изначально были утверждены в транспортной стратегии Российской Федерации.

Соответственно второй шаг - это доклады из субъектов Федерации. И в компетенцию Министерства регионального развития входят вопросы рассмотрения этих докладов с тем, чтобы федеральные приоритеты, которые должны быть оттранслированы на уровень субъектов Федерации, в итоге были оттранслированы и закреплены в докладах и в деятельности субъектов Федерации. Понимая, что полномочия у уровней различны, а вот цели, которые ставит перед всей системой исполнительной власти Президент – сквозные, и каждый, исходя из тех полномочий, которые у него есть, обеспечивает реализацию этих целей.

Вот эта комплексная система сейчас более-менее просматривается. И если посмотреть на нее целиком, то сразу становится понятен целый комплекс вопросов, целый комплекс проблем, которые предстоит решить нам в ближайшие год-два.

Первая группа проблем связана собственно с самим выбором цели, определением задачи, определением показателей. Практически во всех отраслях и во всех сферах деятельности есть утвержденная стратегия или концепция развития. Есть обобщающая в какой-то степени эти цели, задачи, подходы к решению поставленных задач среднесрочная программа.

Министерство экономического развития провело анализ, насколько доклады субъектов бюджетного планирования в части целей, задач и показателей соответствуют системе тех задач, которые сформулированы в среднесрочной программе, а также одобренных, утвержденных концепциях и стратегиях развития различных отраслей и сфер. Оказалось, что значительная часть тех задач, решение которых необходимо для достижения приоритетных целей, в докладах не отражена. Министерство экономического развития сделало обширное заключение, в котором сформулировало по каждому субъекту бюджетного планирования те цели и те задачи, которые отражены в принятых федеральных документах, а в докладах не отражены.

Этот документ был рассмотрен на Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов в прошлый вторник. Замечания одобрены, и этот большой, многостраничный (наверное, 150-страничный документ) вчера был разослан по субъектам бюджетного планирования вместе с протоколом заседания комиссии, в котором поручается (сейчас поручение относительно мягкое) в максимальной степени доклады в части целей и задач привести в соответствие со среднесрочной программой и утвержденными концепциями и стратегиями, иными программными документами, которые приняты Правительством применительно к каждой сфере деятельности.

Возможно, что какие-то задачи сейчас отразить нельзя. Это должно быть зафиксировано. Возможно, что какие-то задачи из концепции, утвержденной, например, четыре года, назад утратили актуальность. Это должно быть отражено. Но мы должны в первой части докладов, которая должна быть сделана к 1 апреля, иметь полную ясность: вот есть федеральные утвержденные концептуальные документы и есть доклады, которые должны им соответствовать. Если есть какие-то несоответствия, должны быть основания, почему собственно та или иная задача, та или иная цель, сформулированная в среднесрочной программе, на ближайшие три года не является предметом непосредственной деятельности, чтобы система

среднесрочного планирования в части постановки задач, постановки целей и выбора конечных показателей была целостно завершенной.

Мы понимаем, что в полном объеме сделать ее такой сейчас невозможно. Мы понимаем, что многое устарело, а многие вещи, утвержденные в среднесрочной программе, носят несколько спорный характер. Но тем не менее мы хотим, чтобы все субъекты бюджетного планирования эту работу начали делать и чтобы все понимали, что в итоге эта иерархия должна быть построена. Если выносятся на заседание Правительства и утверждается концепция развития какой-то сферы деятельности, то соответствующие задачи (при этом задачи могут относиться и, как правило, относятся не к одному субъекту бюджетного планирования, а к очень многим) должны быть отражены в докладах.

Вторая проблема, которую мы увидели - в том, что система показателей, по которой субъекты бюджетного планирования предполагают оценивать конечные результаты, не совсем соответствует госстатистике. Есть очень большое расхождение в цифрах, которые представляет Росстат, и цифрах, которые представляют субъекты. При этом разница может быть обусловлена либо содержанием показателя и методологией, либо разным кругом объектов учета. Самый простой пример. В статистике Минздрава не учитываются инвалиды, которые проходят по Министерству обороны.

Росстат сделал подробный анализ по каждому субъекту бюджетного планирования на предмет соответствия системы показателей госстатистике. Этот документ был рассмотрен во вторник на заседании комиссии и направлен вам. Мы бы хотели, чтобы в докладах максимально полно были учтены замечания, которые предъявляет Росстат. Чтобы было понятно, что означает показатель, как он считается, а если есть расхождения в цифрах, то чем они обусловлены. Это второе крупное замечание.

Третья проблема, которую мы увидели, пожалуй, сейчас может быть обозначена как проблема, работа над которой только начата, но последствия которой могут быть существенными. МЭРТ начал оценивать, насколько

сформулированные задачи соответствуют той системе полномочий, которая закреплена в положениях о ведомствах. И выясняется, что есть задачи, под которые у субъектов полномочия отсутствуют; есть достаточно широкий набор полномочий, которые непонятно ради чего у субъектов присутствуют. Эта работа только начата. Сделан анализ, по-моему, по двум или по трем министерствам. Но я думаю, что в течение полугодия МЭРТ эту работу проведет, после чего начнется новый цикл рассмотрения на Комиссии по административной реформе системы полномочий, которая присутствует в положениях о министерствах. То есть нужно будет приводить систему целей и задач в соответствие с системой полномочий, которыми обладают министерства.

Следующая тема, к которой мы пока не подступались, но для работы в рамках которой сейчас появился инструмент - это «Региональный разрез» или «Региональные приоритеты деятельности федеральных органов исполнительной власти». Когда Минрегион рассматривает стратегию развития субъектов Федерации, а впоследствии перед вынесением на рассмотрение правительства будет рассматривать доклады о результатах и основных направлениях деятельности, у него возникает резонный вопрос, а почему приоритеты регионального развития выглядят таким, а не другим образом и насколько эти приоритеты соответствуют той деятельности, которую ведут федеральные министерства? У очень большого количества федеральных органов исполнительной власти цели имеют сквозной характер, и их реализация в значительной степени зависит от того, как и какая деятельность будет осуществляться на уровне субъектов Федерации. Для того, чтобы можно было как-то синхронизировать доклады министерств агентств или служб с докладами территорий, необходимо, чтобы в федеральных докладах появился региональный разрез.

Пока мы не можем сказать точно, в каком виде. Методические рекомендации на этот счет появятся, скорее всего, к маю месяцу. Следовательно, эта работа на следующий бюджетный цикл, но важно

понимать, что ее нужно будет делать, и мы ее сделаем с тем, чтобы система среднесрочного планирования была замкнутой.

Последняя проблема, которая существует, связана с тем, что в силу различных причин и, в первую очередь, в силу того, что так была составлена методика разработки, экспертизы и утверждения ведомственных целевых программ, в прошлом сезоне, в сезоне на 2006-2008 год, для большинства субъектов бюджетного планирования не получилось структурировать действующие расходные обязательства по ведомственным программам. Причина понятна – отсутствие реальных стимулов.

Подавляющее количество ведомственных программ, которые сегодня предъявлены, направлены на то, чтобы получить дополнительное финансирование. Это в условиях трехлетнего финансового плана маловероятно. То есть какие-то дополнительные средства на реализацию ведомственных программ будут, но объем их будет относительно невелик, это может быть миллиард, два, три, четыре.

Процедура распределения ресурсов между утверждаемыми ведомственными программами, претендующими на новые обязательства, я думаю, в течение месяца будет подготовлена. Но основная задача ведомственных программ - структуризация действующих обязательств по целям и с привязкой к ним конечных показателей, показателей конечных результатов - в этом сезоне в силу особенностей методических рекомендаций решена не была.

Во вторник на комиссии эта тема достаточно серьезно обсуждалась. Был выдвинут ряд предложений или, я бы сформулировал так, приняты некоторые решения об уточнении процедуры подготовки и экспертизы утверждения и реализации ведомственных программ, которые могут создать существенные стимулы для того, чтобы субъекты бюджетного планирования начали структурировать действующие обязательства по программам. И если эти предложения удастся воплотить, согласовать со всеми заинтересованными министерствами, в первую очередь с МЭРТом, то я

думаю, что ситуация сдвинется, и в докладах на 2007-2009 годы нам удастся решить и эту проблему.

Но в целом, если возвращаться и подводить итог своего выступления, я скажу, что доклады на сегодняшний день в значительной степени соответствуют тем требованиям, которые к ним предъявлялись, и по форме, и по содержанию. И тот анализ, та работа, которая сейчас над ними идет, - это уже работа следующего шага. Это, еще раз подчеркну, вопрос соответствия целей и задач тем стратегическим документам, которые утверждены или одобрены Правительством на среднесрочную перспективу, и вопрос приведения системы показателей в тот вид, в котором Росстат мог бы с ними работать, подводить итоги, в котором можно было оценивать деятельность ведомств по итогам прошедшего года. И, исходя из этого принимать решения о том, как должны выглядеть задачи предстоящего периода, и какие увеличения и изменения должны проводиться при утверждении докладов, утверждении ведомственных или федеральных целевых программ.

Спасибо.