

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
заместителя Министра культуры и массовых коммуникаций
Российской Федерации Дмитрия Михайловича АМУНЦА**

В начале своего выступления заместитель Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации **Дмитрий Михайлович АМУНЦ** отметил, что Минкультуры России, как и все министерства и ведомства Российской Федерации, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации еще в 2003 году начало подготовку докладов о результатах и основных направлениях деятельности.

Этот процесс продолжается и в настоящее время, и, по мнению докладчика, то, что происходит в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, может представлять интерес для представителей других министерств и ведомств с точки зрения понимания идеологии проведения бюджетной реформы.

Переход отрасли от финансирования расходов на содержание учреждений на бюджетирование по результатам - это сложная и масштабная задача.

Требования, которые были предъявлены нам Правительством Российской Федерации в рамках подготовки первого бюджетного доклада на 2005-2007 годы были не только сложными, но и совершенно новыми. Кроме того, вся эта работа происходила в период начала административной

реформы, когда ведомства, прежде чужие друг другу, вдруг должны были работать вместе, сообща искать разные решения разных проблем по сути различных отраслей, слитых воедино под эгидой Минкультуры России.

Минкультуры России и подведомственные ему федеральная служба, федеральные агентства и о особо значимые федеральные учреждения приступили к разработке бюджетного доклада, как нам предписывалось.

Были определены стратегические цели, сформулированы задачи, с помощью которых эти цели предполагалось достичь, разработаны показатели деятельности – самый сложный элемент в этой конструкции.

По завершении этой работы выяснилось, что для выполнения всех поставленных задач и достижения целей объем финансирования на 2005 год по сравнению с 2004 годом должен быть увеличен как минимум в 5 раз.

При этом нужно принять во внимание, что Минкультуры России в первом Докладе о результатах и основных направлениях деятельности не ставил перед собой задачу решить за три года все проблемы отрасли, копившиеся десятилетиями.

По мнению докладчика, в этой связи наиболее показателен пример с памятниками истории и культуры.

Согласно статистическим данным в настоящее время только 22% объектов культурного наследия народов Российской Федерации находятся в удовлетворительном состоянии. Это означает, что остальные 78% находятся в стадии разрушения, а состояние многих из них можно охарактеризовать как «руины».

Таким образом, при сохранении объемов финансирования на уровне прошлых лет через 5-10 лет нам просто нечего будет передавать потомкам!

Для того чтобы поднять уровень или увеличить темпы и объемы проведения хотя бы не реставрации, а консервации памятников истории и культуры, нам нужно значительное увеличение объемов финансирования. Такая же ситуация возникла и по другим позициям Доклада Минкультуры России и подведомственных ему структур.

Следует отметить, что Доклад о результатах и основных направлениях деятельности позволил, быть может, впервые аккумулировать в одном документе все проблемы отрасли и пути и способы их решения. И оказалось, что работники отрасли могут постепенно решить эти проблемы при наличии соответствующего финансирования.

К сожалению, сообщил докладчик, реакция Минфина России была резко отрицательной, что вполне понятно.

Минфин России полагал и полагает, что прежде чем говорить об увеличении финансирования, нужно перейти к другой идеологии осуществления бюджетного процесса.

Минкультуры России тоже придерживается такого мнения, целью подготовки первого Доклада и был переход к другим методам обеспечения бюджетного процесса, однако порядок формирования бюджета оставался и остается прежним, и выводы, сделанные в рамках подготовки Доклада, никак не повлияли на размер бюджетных ассигнований.

Выше было отмечено, что в рамках подготовки бюджетного Доклада Минкультуры России подготовило доклад Министерства, как субъекта бюджетного планирования, куда были включены доклады подведомственных федеральной службы, федеральных агентств, а также доклады особо значимых бюджетных учреждений, являющихся прямыми получателями средств федерального бюджета.

Проанализировав подготовленные материалы, Министерство пришло к выводу, что было бы правильным пойти дальше и перейти к подготовке докладов подразделений Министерства.

Минкультуры России сделало такую попытку, приступив к этой работе не для того, чтобы отчитаться; необходимо было осознать, что нужно сделать, чтобы выполнить требования, которые ставит Правительство России, а также понять как, в случае действительного перехода на бюджетирование по результатам, должна строиться и перестроиться работа самого Министерства и впоследствии подведомственных ему агентств.

Докладчик заметил, что ресурсов для решения тех или иных задач у Министерства не всегда достаточно, в том числе для проведения необходимых научных исследований или привлечения сторонних консультантов.

Дальнейшая работа над Докладом Минкультуры России, как субъекта бюджетного планирования, и работа над докладами департаментов Министерства привела руководство к пониманию, что для управления деятельностью отрасли, ориентированной на результаты, нужно менять структуру самого Министерства. Структура Министерства была изменена и в этом был плюс, и некоторое преимущество, учтенное при участии в эксперименте.

Докладчик полагает, что на тот период у Минкультуры появился некоторый опыт подготовки докладов. Доклад Минкультуры России был признан неплохим, и Минфин России выделил средства на поощрение работников, принимавших участие в подготовке документа и на дальнейшие разработки.

Но основной результат, по мнению докладчика, - это не только опыт, это еще и понимание того, что нужно было изменить в Министерстве с тем, чтобы процесс управления отраслью осуществлялся на ином уровне.

При разработке и уточнении Докладов Минкультуры России ввело практику обсуждения их с общественностью.

Так, Доклады Министерства, агентств и службы были размещены на сайте Минкультуры России, что позволило узнать мнение об этих документах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других министерств и ведомств или отдельных бюджетных учреждений отрасли. Все полученные замечания и рекомендации имеют для Министерства непреходящую ценность.

Минкультуры России также удалось обсудить доклады, в том числе последний доклад, с экспертами ЮНЕСКО, с экспертами Совета Европы и с коллегами из министерств культуры Великобритании и Германии.

Докладчик сообщил, что при работе над различными версиями докладов в Министерстве появилось понимание того, что нужно изменить в нем, какие цели, задачи и показатели являются действительно первостепенными; в результате в 2005 году доклад Минкультуры России был существенно изменен, определились более ясные стратегические цели, задачи, программы и показатели были более тесно увязаны с финансированием.

Поэтому, по мнению докладчика, доклады о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы существенно отличаются от докладов на 2005-2007 годы.

Зарубежные эксперты и внешние эксперты также отметили существенное повышение уровня подготовки доклада на 2006-2008 годы.

Докладчик подчеркнул, что такой открытый подход к разработке и утверждению докладов имеет свои существенные положительные результаты.

Докладчик напомнил, что Алексей Леонардович Головков в своем выступлении отметил, что в принципе, выработка государственной политики в сфере культуры и массовых коммуникаций требует, естественно, согласования действий субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации также должны были пройти путь по подготовке докладов, Минкультуры России с самого начала проводило работу по обсуждению с ними целей и задач, стоящих перед отраслью, а также показателей деятельности. Эта работа проводилась с помощью специально созданной рабочей группы в рамках Координационного совета по культуре и в рамках других общений с регионами.

В процессе этой работы стала ясна необходимость разработки стратегического плана Министерства.

С появлением такого плана выстроена логичная схема - стратегический план Министерства – доклад о результатах и основных направлениях деятельности – ведомственные целевые программы.

Причем, в начале этой работы возникла некая коллизия, так как до отработки процесса подготовки докладов Министерство представило на заседании Правительства России Основные направления развития отрасли и получило весьма критическую оценку с точки зрения необходимости усиления экономического блока в концепции развития отрасли.

По мнению Минкультуры России, любому субъекту бюджетного планирования необходимо иметь такой стратегический план развития отрасли, взаимоувязанный с бюджетными докладами о результатах и основных направлениях деятельности.

Для того, чтобы разработанный Минкультуры России стратегический план стал программой действий Министерства, для того, чтобы были понятны требования к его разработке, Минкультуры России подготовило проект Порядка стратегического планирования и контроля деятельности Минкультуры России, подведомственных федеральной службы и федеральных агентств, а также особо значимых бюджетных организаций.

Для того чтобы вся идеология укладывалась в одну цепочку, необходимы соответствующие нормативные документы. Поэтому, помимо тех распоряжений, которые приходят из Аппарата Правительства, Минкультуры России разработан проект Порядка разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности Минкультуры России, подведомственных федеральных службы и агентств, особо значимых бюджетных организаций.

Указанный Порядок определяет основные этапы подготовки сводного доклада Минкультуры России как субъекта бюджетного планирования, а также докладов подведомственных Минкультуры России федеральной службы, агентств и особо значимых бюджетных организаций, определяет основных участников, их функции и этапы подготовки докладов.

В настоящее время указанные проекты находятся в процессе согласования. Необходимо также отметить, что Министерство уже провело несколько итераций обсуждения проектов с подведомственными агентствами, службой и учреждениями. По мнению докладчика, в ближайшее время порядки будут утверждены с учетом тех замечаний, которые были сделаны в рамках обсуждения.

Следующим важным моментом, по мнению докладчика, является регламентация процесса подготовки и контроля реализации ведомственных целевых программ. Министерством подготовлен проект соответствующего порядка, который направлен на формализацию внутренних процедур формирования ведомственных целевых программ и осуществления контроля за их реализацией Министерством, подведомственными агентствами, службой, особо значимыми бюджетными организациями.

Этот Порядок предусматривает закрепление основных работ в ходе подготовки аналитических и целевых программ ведомств за конкретными исполнителями, обеспечение согласованности указанных процедур по срокам с подготовкой докладов, определение ключевых моментов взаимодействия между всеми уровнями Минкультуры России как субъекта бюджетного планирования.

При этом ведомственные целевые программы – это отдельная проблема. Дело в том, что ведомственные целевые программы должны стать основным элементом планирования деятельности субъекта бюджетного планирования. И первый опыт Министерства, по мнению докладчика, был не очень положительным.

Докладчик сообщил, что в 2005 году Минкультуры России разработало две ведомственные целевые программы, которые касались вопросов, давно обсуждаемых на различных уровнях и не подлежащих никакому сомнению. Эти две программы были направлены в Минэкономразвития России и Минфин России, которые рассмотрев представленные материалы, сделали ряд замечаний и дополнений. Доработанные с учетом этих рекомендаций

ведомственные целевые программы Минкультуры России снова направило в указанные ведомства. В такой переписке прошел целый год. Решения о поддержке программ так и не вынесено, при этом ни одно из этих ведомств и не отвергает их. Результатом явилось то, что проблемы, поставленные в программах, не решены, а отрасль в этих вопросах отстала от зарубежных аналогов еще на один год.

В 2006 году Минкультуры России и подведомственные служба и агентства разработали более 10 ведомственных целевых программ, многие из которых в настоящее время направлены на согласование в Минэкономразвития России и Минфин России.

Проблема, по мнению докладчика, заключается также в сроках проведения реформы. Великобритания, например, более 10 лет переходила на бюджетирование по результатам. Известно, сколько времени этот процесс занял в Канаде и какие проблемы там были. Отраслям народного хозяйства России предложено осуществить этот же процесс в совершенно другие сроки. Но готовы ли мы к тому, чтобы начать качественную работу по новым принципам? К большому сожалению докладчика, не очень готовы.

Налицо большой отрыв от тех требований, которые выставляет Правительство России и готовностью министерств и ведомств следовать этим требованиям.

Докладчик отметил, что, несмотря на то, что Министерство финансов проводит большую разъяснительную работу, вопросов все равно возникает много. Следует обратить внимание на то, что заключительная часть первой секции Пленарного заседания семинара была посвящена вопросам и ответам. Это значит, что, несмотря на большое количество разных регламентирующих документов, поясняющих документов, порядков, у министерств и ведомств очень много вопросов.

Докладчик выразил надежду, что Минфин России станет для всех более открытым, во-первых, и, может быть, имеет смысл просить наших

консультантов, в том числе из Еврокомиссии, обратить больше внимания на повышение квалификации сотрудников, работающих в бюджетном секторе.

Однако самое главное, по мнению докладчика, следующее. Два года министерства и ведомства страны разрабатывают доклады о результатах и основных направлениях деятельности, которые предназначены для перехода отраслей на бюджетирование по результатам, однако процесс формирования бюджета на следующий финансовый год и среднесрочную перспективу осуществляется в ранее установленном порядке. Два процесса идут пока параллельно, хорошо еще, что в одном направлении.

Может быть, это хорошо, потому что в таком серьезном вопросе не нужно спешить, а, может быть, мы упускаем время.

Докладчик счел необходимым отметить также следующее – такой системный подход к реализации требований заставил руководство Министерства по-новому посмотреть на взаимоотношения между Министерством и подведомственными ему агентствами и службой.

По мнению Докладчика, - несмотря на то, что служба и агентства – подведомственные, и несмотря на то, что они готовят свои доклады о результатах и основных направлениях деятельности, имеет смысл перейти на систему соглашений между министерством и подведомственными службой и агентствами. А служба и агентства, в свою очередь, должны заключать контракты на оказание услуг в установленной сфере деятельности с подведомственными учреждениями.

Министерством подготовлены проекты таких соглашений и контрактов. Предметом указанных документов является взаимодействие сторон соглашения или контракта по достижению стратегических целей и задач государственной политики в сфере культуры, утвержденных в соответствии с докладом о результатах и основных направлениях деятельности Минкультуры России как субъекта бюджетного планирования.

В данных документах регламентируются вопросы, связанные с планированием, финансированием, отчетностью, контролем достижения показателей результатов деятельности.

Следует отметить, что проект Соглашения может быть использован при организации и координации действий по реализации государственной политики в сфере культуры и массовых коммуникаций между Минкультуры России и субъектами Федерации, а также между Минкультуры России и другими министерствами для решения задач указанной политики.

Докладчик сообщил что этот процесс идет не очень просто, и причина в том, что сразу становится ясно, кто за что отвечает, с точки зрения принятия, в том числе, управленческих решений, а такая ясность не всегда и не всем нужна.

Минкультуры России намерено добиваться внедрения этих документов в практику. Докладчик не уверен, что к середине текущего года будут получены какие-то практические результаты, но осенью, на очередном семинаре Министерства финансов (если он будет) Минкультуры России расскажет о промежуточных результатах, о сделанном, о не сделанном в рамках тех мероприятий, которые сейчас осуществляются.

Совместно с Европейским Союзом Минкультуры России провело семинар с участием представителей тех федеральных министерств и ведомств, с которыми у Министерства имеются пересечения по целям и задачам в рамках доклада. Нужно отметить, что здесь было открыто много нового. И с Минздравом России и с Минобрнауки России были обозначены взаимные вопросы, которые нужно решать при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности.

Докладчик вновь обратился к выступлению Алексея Леонардовича Головкова, который также отмечал ранее, что введенная практика заслушивания докладов федеральных органов исполнительной власти на заседаниях Правительства России требует определенной дискуссии или

обсуждения кросс-задач, т.е. тех задач, которые находятся на стыке деятельности различных федеральных органов исполнительной власти.

Что касается бюджетного процесса, то Минкультуры России разработало формат реестра расходных обязательств Министерства как субъекта бюджетного планирования, ориентированный не только на решение задач, предусмотренных постановлением Правительства России, а также на задачи, связанные с управлением результатами, о чем тоже говорилось несколько раньше. В структуру реестра Минкультуры России мы планируем включить разрез бюджетных целевых программ, что позволит обеспечить увязку расходов на финансирование указанных программ с показателями результатов деятельности, расходными обязательствами, подтвержденными нормативно-правовыми актами, а также бюджетной классификацией.

Также Министерством разработан проект Положения о мониторинге оценки эффективности деятельности Минкультуры России, подведомственных федеральной службы, федеральных агентств, а также бюджетных организаций по реализации стратегических целей и тактических задач Министерства как субъекта бюджетного планирования. Это очень важный документ, поскольку, в принципе, должна быть ясность, как оценивать те или иные результаты и как осуществлять процесс движения к достижению поставленных целей.

Принципиально важным, с точки зрения Минкультуры России, условием внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, в сфере культуры и массовых коммуникаций является создание системы внутриведомственного аудита эффективности расходования бюджетных средств. Это серьезная проблема.

По мнению докладчика, система внутриведомственного аудита позволит осуществлять контроль деятельности по оценке эффективности, обеспечивать достоверность данных и принимать меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Докладчик сообщил, что в ноябре-декабре 2005г. Минкультуры России при помощи специалистов провело пробный социологический опрос населения с целью оценки качества и доступности государственных услуг в сфере культуры; при этом опрашивались посетители федеральных учреждений культуры, расположенных в Москве.

Результат опроса совершенно удивительный!

Всем известна официальная статистика по поводу удовлетворенности населения качеством государственных услуг.

Докладчик сообщил, что общий коэффициент удовлетворенности посетителей федеральных учреждений культуры составил 82,8%. При этом по музеям этот процент составил 82,6%, в библиотеках – 78,3%, театрах – 85,3%, филармонии – 81,7%.

Министерство не сравнивает его с уровнем удовлетворенности населения, который имеется по линии учреждений, подведомственных другим федеральным органам исполнительной власти. Это сравнение будет в пользу учреждений Минкультуры, но, может быть, это просто потому что совершенно избирательная публика посещает музеи, театры, выставки.

Что положительного дает такой социологический опрос и такой мониторинг? Во-первых, позволяет в рамках реализации этого мероприятия оценить удовлетворенность населения качеством обслуживания и учесть это, в том числе, при разработке тех или иных мероприятий; отработать технологию проведения опроса для организации систематического мониторинга удовлетворенности уровнем оказания услуг, а также использовать эту информацию в рамках разработки доклада о результатах и основных направлениях деятельности; определять меры по повышению качества и доступности услуг учреждений.

Что касается мероприятий с субъектами Российской Федерации, докладчик сообщил, что у Министерства такие рабочие контакты установлены. Последнее обсуждение было проведено в Минкультуры России 10 марта с.г. Это рабочее совещание с руководителями органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в сферу компетенции которых входят вопросы культуры и массовых коммуникаций, было посвящено переходу отрасли культуры и массовых коммуникаций на среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты, в рамках проводимых в настоящее время в стране бюджетной и административной реформы.

Министерство ставило перед собой цель обеспечить информационную, методическую и организационную помощь органам исполнительной власти субъектов Федерации в переходе на новые методы управления.

Многие мероприятия в рамках проводимой реформы Минкультуры России проводит совместно с Фондом «Институт экономики и социальной политики».

Докладчик отметил, что участие Минкультуры России в эксперименте в 2005 году, поддержано Минфином России; дополнительные финансовые средства, предоставленные им, позволили Минкультуры России привлечь грамотных консультантов для того, чтобы выйти на новый уровень понимания проблемы и реализации тех задач, о которых было сказано выше.

Ответы на вопросы.

Вопрос: Скажите, пожалуйста, Вы сказали в начале своего доклада, что пришли к выводу, что вам необходимо ввести изменения в структуру самого министерства. Будьте добры, изложите поподробнее, какие структуры подразделений у вас заняты подготовкой этих докладов? Заранее, спасибо.

Д.М. Амуниц: На самом деле, до середины 2005 года структура Министерства была совершенно стандартная. Она включала Департамент государственной политики, Правовой департамент, Департамент управления делами и Департамент экономики и финансов. К любой отрасли в целом можно применить такой подход. Но после того, как мы приступили к разработке докладов департаментов с тем, чтобы понять, какие задачи стоят перед ними, перед их сотрудниками, мы поняли, что есть некий конфликт в

интересах и некие противоречия между Департаментом правовым и Департаментом государственной политики. Почему?

Потому что в нашей компетенции находится несколько сфер. Это сфера культуры, сфера массовых коммуникаций и архивное дело. Получалось так, что эти два департамента, к сожалению, не были функционально связаны, находились в отрыве друг от друга. И когда мы начали формулировать цели и задачи каждого из них, а основная задача федерального министерства - это выработка политики и нормативно-правовое обеспечение отрасли, то мы поняли, что для нас важнее разделить министерство по отраслевому признаку. Поэтому мы ликвидировали эти два департамента и трансформировали их в отраслевые.

Теперь у нас есть Департамент массовых коммуникаций, в котором сконцентрирована вся работа и по выработке государственной политики, и по нормативно-правовому обеспечению. Директор департамента отвечает за все, что происходит в подотрасли. Цели, и задачи он формулирует несколько иначе, чем тот человек, который был руководителем Департамента государственной политики.

Второй департамент, Департамент культуры, также отвечает за все, что происходит в соответствующей подотрасли. И планирует свою деятельность, исходя из тех задач, которые стоят в сфере культуры. Естественно, формулирует цели, задачи и соответствующие показатели. Таким образом, создав два департамента и сконцентрировав все по отраслевому признаку, мы получили существенный эффект с организационной точки зрения и с точки зрения планирования нашей деятельности.

Кто принимает участие в разработке докладов? Основную роль в подготовке доклада играет Департамент экономики и финансов. Также нельзя подготовить доклад без отраслевых департаментов, Административно-правового департамента, который, не занимается функциональными вопросами или вопросами развития отрасли, однако в

сфере его ведения Трудовой кодекс, трудовое законодательство, а также иные юридические вопросы, которые связаны с обеспечением деятельности отрасли.

Вопрос: Скажите, пожалуйста, потребовала ли реорганизация переработки или отмены ведомственных программ, их целей, задач и показателей.

И второй вопрос связан с внутренним аудитом. Это как-то структурно у вас выглядит или это просто внутреннее подразделение?

Д.М. Амуниц: Структура есть, но структура слабая. Это отдел внутри Департамента экономики и финансов. Я считаю, что мы должны этот отдел усиливать. Почему? Потому что должны быть специалисты, которые осуществляют внутренний аудит. Обязательно.

Что касается ведомственных целевых программ, то мы приступили к их разработке уже в новой структуре. До этого мы ВЦП не разрабатывали, и таких проблем у нас не возникало.

Вопрос: Не хотите ли Вы разработать план министерства? На какой срок вы его планируете разработать или вы его уже разработали? На 3 года, на 10 лет?

Д.М. Амуниц: Я сказал, что мы вышли на заседание Правительства Российской Федерации с основными направлениями развития отрасли до 2015 года. И когда разрабатывали доклады о результатах и основных направлениях, мы поняли, что методический и методологический подходы, заложенные в разработке докладов, должны трансформироваться в некое стратегическое планирование в рамках министерства. При этом важно отметить, что же такое стратегический план и чем он отличается от доклада.

Стратегический план разрабатывается на более длительную перспективу, чем бюджетный доклад – на 5 лет. Он охватывает всю отрасль культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, включая региональный и муниципальный уровни. Его структура похожа на структуру доклада, но есть и определенные отличия. Стратегический план содержит

миссию Минкультуры России, его цели и задачи на долгосрочную перспективу, показатели их реализации, стратегию достижения долгосрочных стратегических целей и задач, включая оценку необходимых ресурсов, действия основных участников по реализации стратегии, оценку возможных рисков и мероприятия по их снижению.

При этом мы считаем, что основными участниками реализации стратегии должно быть не только Минкультуры России, подведомственные федеральные агентства, служба и учреждения, а также иные заинтересованные органы и организации. Среди них федеральные органы исполнительной власти (Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, Минфин России, Минобрнауки России, Минпромэнерго России, Минсельхоз России, Мининформсвязи России, Росстат и др.), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественные организации, бизнес-организации и др.

Что касается в целом наших документов, то я думаю, после утверждения мы разместим их на сайте Министерства культуры и массовых коммуникаций. И Вы спокойно сможете с ними ознакомиться.