

Реформа бюджетного процесса в России:

2004 — 2005





Реформа бюджетного процесса в России: 2004–2005

Под ред. В.Л.Тамбовцева

Коллектив авторов:

С.Б.Авгашева

П.В.Крючкова

Е.А.Мишина

О.В.Петухова

В.Л.Тамбовцев

А.Е.Шаститко



Этот проект финансируется ЕС

Москва 2005

ББК 65.9 (Рос)
УДК 338-001.25 (470)(082)

Об авторах

Авдашева С.Б. – краткосрочный эксперт РЕЦЭП, д.э.н., зав. сектором Фонда «Бюро экономического анализа», профессор ГУ-ВШЭ

Крючкова П.В. – краткосрочный эксперт РЕЦЭП, д.э.н., зав. сектором Фонда «Бюро экономического анализа», доцент Экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова

Мишина Е.А. – краткосрочный эксперт РЕЦЭП, к.ю.н., зам.директора Института юридических исследований ГУ-ВШЭ

Петухова О.В. – краткосрочный эксперт РЕЦЭП, к.э.н., с.н.с Центрального экономико-математического института РАН

Тамбовцев В.Л. – главный эксперт РЕЦЭП по экономическим реформам, д.э.н., профессор, зав. лабораторией Экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова

Шаститко А.Е. – краткосрочный эксперт РЕЦЭП, д.э.н., генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа», профессор Экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова

Реформа бюджетного процесса в России: 2004–2005. – М.: РЕЦЭП, 2005. – 211 с.

РЕЦЭП

Российско-европейский центр экономической политики был основан в 1995 году и функционировал как регулярно возобновляемый проект до 2002 года. В 2004 году начата новая, пятая фаза проекта.

РЕЦЭП действует как проект технической помощи, финансируемый Европейским Союзом. Центр выступает в качестве независимого источника экономико-правовых исследований и консультаций, чей авторитет обеспечивается высокой квалификацией экспертов из России и стран ЕС.

Цели проекта РЕЦЭП – экспертная поддержка социально-экономических реформ в России, а также развитие российско-европейского диалога в таких приоритетных областях, как реализация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и создание Общего европейского экономического пространства. Деятельность РЕЦЭП также направлена на устранение препятствий на пути взаимного развития торговли и инвестиций. Основное внимание уделяется вопросам, изучаемым группой социально-экономических реформ и группой по развитию отношений между Европейским Союзом и Россией.

Стратегическая задача Центра – занять свое особое место в информационном пространстве в качестве специализированного источника аналитики и консультаций. Исследования проводятся на основании конкретных запросов, поступающих от президентской, исполнительной и парламентской ветвей власти.

Руководитель издательских проектов РЕЦЭП – главный эксперт по информации и связям с общественностью **Игорь Косиков**

Российско-европейский центр экономической политики (РЕЦЭП)

107996 Москва, К-31, ГСП-6

Кузнецкий мост, 21/5, под.1

Тел. (7-095) 926-0411

Факс (7-095) 926-0299

Web www.recep.ru

E-mail: info@recep.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редактора	6
Предисловие.....	8
Раздел 1. БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА В СИСТЕМЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	10
1.1. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы <i>(В.Л.Тамбовцев)</i>	10
<i>Введение</i>	10
<i>Вопросы теории</i>	11
<i>Международный опыт</i>	27
<i>Российские реформы</i>	39
1.2. Обеспечение работоспособности системы бюджетирования, ориентированного на результат <i>(В.Л.Тамбовцев, А.Е.Шаститко, Е.А.Мишина)</i>	56
<i>Постановка проблемы</i>	56
<i>Механизмы принуждения</i>	65
<i>Механизмы поддержки</i>	69
<i>Бюджетное планирование в контексте реформ государственного управления</i>	71
<i>Правовое обеспечение ответственности в рамках бюджетного планирования</i>	74
<i>Выводы и рекомендации</i>	86
Раздел 2. ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	89
2.1. Методология анализа целевых показателей <i>(О.В.Петухова)</i>	89
<i>Методологические вопросы формирования системы целевых показателей деятельности министерств</i>	89
<i>Анализ показателей, предложенных для характеристики целей и задач субъектов бюджетного планирования в Сводном докладе «Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации)» (на примере Министерства образования и науки РФ)</i>	93

2.2. Анализ бюджетного доклада субъекта бюджетного планирования (П.В.Крючкова, С.Б.Авдашева)	123
Введение	123
Предложения по составу стратегических целей, задач и показателей Минпромэнерго России	124
Соответствие целей Минпромэнерго России стратегическим целям Правительства РФ	126
Предложения по содержанию Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минпромэнерго России	134
2.3. Предложения к Государственной программе «Укрепление гарантий прав собственности и защиты контрактов» (В.Л.Тамбовцев, А.Е.Шаститко, Е.А.Мишина)	156
Введение	156
Цели Программы.	158
Задачи, обеспечивающие достижение целей.	164
Риски осуществления Программы	182
Порядок разработки Программы	184
Приложение 1. Проблемное поле защиты прав собственности	184
Приложение 2. Некоторые проблемы развития судебной системы	187
Примечания	198

От редактора

Материалы данной коллективной монографии были подготовлены экспертами Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП) в качестве отчетов по запросам, поступившим в течение 2004–2005 гг. от бенефициаров проекта РЕЦЭП – федеральных министерств и ведомств, в первую очередь – от Аппарата Правительства Российской Федерации. Все они тематически связаны с развертывающимся в настоящее время реформированием бюджетного процесса, начатым постановлением Правительства Российской Федерации № 249 от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». В данном постановлении и приложениях к нему, в последующих нормативных документах, прежде всего в Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, дается достаточно подробное описание процедур бюджетного планирования, ориентированного на конечные результаты. Тем не менее в ходе практической реализации этого постановления возник целый ряд методологических и методических вопросов, ответами на которые и стали разработки экспертов РЕЦЭП.

Порядок представления материалов в книге отражает не хронологию возникновения упомянутых вопросов, а логику бюджетной реформы как важной составной части реформирования государственного управления в России.

В разделе 1 представлены разработки, отражающие место бюджетной реформы в переустройстве государственного управления, нацеленном на повышение эффективности государства. Здесь, в первых, анализируется опыт зарубежных стран, в которых на протяжении последних полутора десятков лет происходили преобразования в сфере государственного регулирования экономики, нацеленные на повышение ответственности министерств и ведомств перед гражданами за предоставляемые им и обществу в целом услуги. Во-вторых, эти процессы оцениваются с точки зрения современной экономической теории, а в-третьих – сквозь них преломляются замысел и формирующаяся практика реформ государственного управления в России. Глава 1.2 специально посвящена проблеме ответственности в процессах бюджетного планирования, в ней подчеркивается и обосновывается важность обеспечения строгого соответствия бюджетных докладов министерств и ведомств методическим положениям, определяющим порядок их разработки.

Раздел 2 включает ряд аналитических материалов, относящихся к самому процессу бюджетного планирования, ориентированного на достижение конечных социально значимых результатов. Прежде все-

го на материалах бюджетных докладов анализируется полнота использования в них резервов повышения эффективности бюджетных расходов. С этой целью рассматриваются те показатели, которые ведомства предложили использовать в качестве целевых показателей, т.е. как основания для оценки успешности и эффективности их деятельности. Глава 2.2 содержит описание экспертного анализа варианта бюджетного доклада, представленного одним из министерств, и предложения по его совершенствованию. Глава 2.3 содержит результаты методической разработки одной из актуальных проблем реформирования российской экономики – проблемы улучшения защиты прав собственности, предлагая конкретные предложения по возможной структуре и содержанию такой программы.

Как видно из краткой характеристики содержания монографии, она не охватывает всех сторон проводимой в России реформы бюджетного процесса, сосредоточиваясь преимущественно на его организационной стороне внутри исполнительной ветви власти и затрагивая некоторые содержательные проблемы, актуальные как сегодня, так и в обозримой перспективе. За ее пределами полностью остались вопросы новой бюджетной классификации, определения макропараметров бюджета, организации движения финансовых потоков и другие вопросы, связанные с финансовой стороной бюджета. Подобная выборочность анализа опыта бюджетной реформы полностью обусловлена статусом РЕЦЭП, в соответствии с которым его эксперты лишь выполняли поступившие запросы, а не определяли самостоятельно, какие именно из проблем подлежат первоочередной разработке.

В ходе подготовки книги исходные материалы включенных в нее отчетов подверглись определенной обработке, связанной с очевидными отличиями рабочих отчетов от коллективной монографии.

Хотя все материалы монографии относятся только к федеральному уровню государственной власти, представленные в них методические разработки с минимальными изменениями могут быть перенесены и на региональный, а также муниципальный уровни, на которые в будущем должна распространиться реформа бюджетного процесса. Именно поэтому, с нашей точки зрения, эти материалы могут представлять определенный интерес для практических работников, связанных с бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации. Кроме того, книга может стать полезным материалом для системы высшего образования и переподготовки кадров, вовлеченных и вовлекаемых в процессы реформирования бюджетного планирования.

ПРЕДИСЛОВИЕ

К началу 2000-х годов бюджетная сфера Российской Федерации претерпела ряд крупных структурных реформ. В условиях решенной в основном задачи обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности принятый в 1998 г. и вступивший в силу с 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. В систему были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений, завершен переход к казначейскому исполнению федерального бюджета, была упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и т.д.

Вместе с тем, несмотря на отмеченные успехи в реформировании бюджетной системы, в настоящее время в ней отсутствуют встроенные в процедуры бюджетного планирования механизмы обеспечения результативности государственных расходов. Предоставление бюджетных средств осуществляется в основном путем корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет при отсутствии четких критериев и процедур отбора финансируемых мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики. В бюджетном планировании нет четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки информации о деятельности администраторов бюджетных расходов. Давно зарекомендовавшие свою действенность методы программно-целевого планирования, напротив, применяются чисто формально, а полномочия и ответственность администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета жестко ограничены.

Все эти моменты обусловили принятие российским правительством в апреле 2004 г. решения о начале нового этапа бюджетной реформы. Сущностью этой реформы является переориентация бюджетного процесса **от управления бюджетными затратами к управлению результатами** их использования. Средств-

вами решения этой задачи выступают повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четко установленных среднесрочных целевых ориентиров, в количественной форме определяющих конечные, социально значимые результаты государственной политики.

Практическое внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результаты, поставило перед всеми участниками бюджетного процесса целый ряд непростых методологических и методических задач. В этой связи трудно переоценить ту помощь и поддержку, которую оказало и продолжает оказывать им как российское, так и международное экспертное сообщество. Значительный вклад в решение сложных задач, возникающих по ходу бюджетной реформы, внесли и эксперты Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП), включившиеся в процессы ее методической поддержки буквально с первых шагов реформы.

*Руководитель Секретариата Заместителя Председателя
Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова,
Ответственный секретарь Правительственной комиссии
по повышению результативности бюджетных расходов*



А.Л. Головков

Раздел 1. БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА В СИСТЕМЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы

Введение

Отличительной чертой последних двух десятилетий для многих стран ОЭСР в сфере выполнения государством его социальных функций является социально-политическое движение, получившее название «новый государственный менеджмент» (New Public Management) как противопоставление традиционному «государственному управлению» (Public Administration).

Его суть заключается в переносе на государственные учреждения, в той или иной форме осуществляющих предоставление гражданам общественных или социально значимых благ, принципов управления коммерческими организациями, фирмами. Для того чтобы такой перенос достиг своей цели повышения эффективности использования бюджетных средств, он должен сопровождаться расширением свободы соответствующих учреждений (агентств) в расходовании бюджетных средств, с одновременным усилением ориентации их деятельности на достижение установленных конечных результатов и переходом от прямых предписаний таким агентствам со стороны вышестоящих органов государства к косвенному регулированию их поведения.

Другими словами, в экономически развитых странах государство начало осуществлять регулирование не только частных фирм (традиционно существующее государственное регулирование экономики), но и своих собственных подразделений, т.е. перешло к «государственному регулированию государства» (Regulation inside Government¹).

Этот феномен исследуется в литературе преимущественно с политологических позиций и подходов, в то время как его изучение в рамках экономической теории только начинается². Именно такой анализ и составляет предмет настоящей главы. В первом ее разделе государственное регулирование государства рассматривается с точки зрения экономической теории, во втором приводятся некоторые обобщения зарубежной практики «нового государственного менеджмента», в третьем разделе изучаются вопросы применения обсужденных идей к практике российских реформ, а именно к *реформированию бюджетного процесса*.

В данной публикации мы попытались представить *все основные теоретические положения*, релевантные названной проблематике. Тем самым некоторые из приводимых положений не в полной мере применяются к анализу реформирования бюджетного процесса, однако будут «задействованы» при изучении других составляющих реформирования технологии государственного управления, таких как стандартизация государственных (публичных) услуг и формирование административных регламентов, реформирование государственной службы, межбюджетных отношений.

Вопросы теории

Цель данного раздела представить читателю отдельные положения экономической теории, важные для правильного понимания проблем и путей их решения в сфере совершенствования взаимодействия государства, экономики и социального сектора. Важно подчеркнуть, что речь идет именно об *отдельных положениях* теории, а не о сколько-нибудь систематическом ее изложении, поскольку последняя задача по своим масштабам далеко выходит за рамки этой работы.

Организации, рынки и регулирование

В современной экономической теории практически общепринятым является понимание государства как *организации*, обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия на территории, с которой она способна собирать налоги³.

Организации (или, как их часто называют, иерархии, чтобы подчеркнуть главенство в них вертикальных командных отношений), в свою очередь, традиционно трактуются как феномены, противоположные *рынкам*⁴. Если на рынке координация действий экономических агентов осуществляется посредством механизма цен, то в организациях такая координация достигается посредством механизма управления, т.е. назначения заданий исполнителям и контроля их выполнения со стороны начальника (поручителя).

Поскольку функционирование рынков может сопровождаться так называемыми провалами рынка (market failures), а также приводить к результатам, неприемлемым для общества (например, чрезмерной дифференциации доходов, способной вызывать социальные напряжения), типичной практикой является государственное регулирование рынков, т.е. использование государством юридических норм для воздействия на поведение рыночных агентов⁵. По крайней мере, так утверждает теория государственного регулирования экономики, исходящая из концепции реализации посредством регулирования общественного интереса. Альтернативные теории (реализация через регулирование частных интересов производителей, теория захвата регулятора и др.) иначе объясняют возникновение регуляций⁶, что не снижает, однако, четкости связи «рынок — регулирование». Иначе говоря, регулировать в строгом смысле этого слова возможно только рынок; внутри организаций осуществляется командное управление.

Поэтому понятие «регулирование государства (правительства)» с точки зрения экономической теории содержит в себе некоторое несоответствие, которое нуждается в анализе и объяснении. Для этого рассмотрим более подробно особенности функционирования как ценового, так и командного механизмов⁷.

Ценовой механизм

Как известно, на рынке продавцы и покупатели совершают взаимовыгодные обмены, стремясь максимизировать свое благосостояние. Фирмы максимизируют прибыль, покупатели максимизируют полезность в рамках своих бюджетных ограничений, работники на рынке труда максимизируют заработную плату, одновременно минимизируя трудовые усилия. Принимая решения об обменах (заключая сделки), участники рынка реагируют на информацию, сообщаемую им изменениями в ценах: рост цены приводит к росту объемов предлагаемого товара и к сокращению

величины спроса на него, а снижение цены — к сокращению величины предложения и увеличению объема спроса. В основе такой реакции лежат *стимулы* участников, силу которых можно оценить величинами ожидаемой выгоды: чем она больше, тем сильнее стимулы экономических агентов к деятельности.

Принимаемая самостоятельные, частные решения относительно того, что производить, продавать и покупать, участники рынка *координируют* свои действия, поскольку продать можно лишь то, что кому-то нужно, и по такой цене, которая устраивает покупателя.

Поскольку на рынке *вся созданная стоимость* распределяется между сторонами сделки (естественно, за вычетом налогов), ему свойственны *наиболее сильные стимулы* к экономической деятельности вообще и к сокращению издержек в частности.

Очерченная здесь модель относится к рынку *совершенной конкуренции* и принимает предпосылку наличия у участников рынка *полной информации* о нем: о товарах, ценах, других участниках и т.п. В реальности, естественно, эти предпосылки не выполняются, прежде всего не полна информация. Покупатели не знают качества товаров, не знают обо всех продавцах, схожие товары обладают разным качеством и разными ценами и т.д.

В этих условиях у продавцов возникает необходимость в *привлечении* покупателей посредством *сигнализации* (signaling)⁸, т.е. осуществления сопряженных с издержками (дорогостоящих) действий, несущих покупателям недостающую информацию. К сожалению, никто не может гарантировать, что эти сигналы не окажутся ложными, недостоверными. При этом упомянутые выше мощные стимулы, создаваемые рынком, проявляются чаще всего именно в *дезинформирующих сигналах*. Наиболее явный пример недобросовестная реклама, приписывающая продаваемому товару качество, отнюдь ему не присущее⁹.

Командный механизм

Коммерческая организация (фирма) включает обычно *владельцев* (principals — поручителей), которые являются претендентами на остаточный доход фирмы, т.е. разницу между валовой выручкой и всеми издержками, включая уплату налогов, и *наемных работников* (agents — исполнителей). Работники получают *задания* от владельцев¹⁰ и заработную плату за их исполнение, являющуюся для владельцев фирмы издержками. Поскольку работник не самостоятельно, исходя из рыночной информации, решает, что и как (с какими усилиями и затратами ресурсов) ему про-

изводить, а действует на основании команд, исходящих от владельца, говорят, что внутри фирмы функционирует *командный механизм координации действий*.

Определяя задания работнику, владелец исходит, с одной стороны, из стремления *максимизировать прибыль* (или остаточный доход), т.е. произвести и продать ту продукцию, для которой есть рыночный спрос, а с другой стороны, из *технологии* производства и продажи товара, отдельные этапы которой распределены между наемными работниками. Соответственно, он берет на себя издержки принятия решений, которые в рамках ценового механизма несет каждый из участников рынка.

Если для *владельца фирмы* стимулы к экономической активности и эффективному использованию ресурсов остаются столь же сильными, как и для рыночных агентов, то для *работников* эти стимулы *снижаются*. Ведь они на фирме получают не всю созданную стоимость, а лишь заработную плату, которая определена их трудовым контрактом, и получают ее не за «наилучшую продажу», как на рынке, а за выполнение «спущенного» им задания¹¹. Поскольку, по предположению, работники стремятся минимизировать свои трудовые усилия, владелец вынужден создавать для них дополнительные стимулы к эффективному труду.

Трансакционные издержки ценового и командного механизмов

Действие как механизма цен, так и механизма управления сопряжено с тем или иным уровнем *транзакционных издержек* издержек функционирования этих механизмов, так что выбор механизма координации определяется тем, какой из них обеспечивает минимальный уровень этих издержек в определенных обстоятельствах¹².

Транзакционные издержки, соответствующие рынку и организации (иерархии), различаются не только величинами, но и своей *структурой*. Для названных механизмов координации наиболее существенные различия связаны с такими компонентами транзакционных издержек, как *издержки мониторинга* и *издержки оппортунистического поведения*.

Первые, как известно, представляют собой затраты ресурсов субъекта на наблюдение за поведением его партнера (партнеров); вторые — это сумма (а) фактически осуществленных непроизводительных издержек, которые направлены исполнителем на реализацию *собственных целей*, отличных от полученного задания, которые возможны в связи с тем, что его действия не наблюдае-

мы для поручителя, и (б) недополученной поручителем выгоды от использования исполнителем ресурсов не по назначению.

Издержки мониторинга на рынке сопряжены с контролем исполнения заключенных контрактов. Необходимо подчеркнуть, что в моделях идеального рынка совершенной конкуренции фактически допускаются только «мгновенные» классические и неклассические контракты¹³. Дело в том, что долгосрочные, прежде всего отношенческие, контракты обуславливают возникновение нерыночных, неконкурентных ситуаций: ведь взаимоотношения сторон в них predeterminedены на несколько промежутков времени, в течение которых ценовой механизм рынка бездействует для них. Для классических и неоклассических контрактов издержки мониторинга пренебрежимо малы, поскольку сводятся к фиксации фактов исполнения или неисполнения условий заключенного контракта к установленным моментам времени. В то же время для отношенческих контрактов, которые на практике, а не в теории, также присутствуют на реальных рынках и предполагают внутренние механизмы управления ходом их исполнения, издержки мониторинга могут быть весьма значительными.

Издержки мониторинга в организации, которая представляет собой сеть *отношенческих* контрактов, зависят от размеров организации. В малых организациях, «обозримых» для их руководителей, эти издержки могут быть пренебрежимо малы, поскольку сам мониторинг является невычленимой частью деятельности руководителя (функционирования организации). Напротив, в больших организациях соответствующие издержки могут быть велики, поскольку сам мониторинг будет специализированной деятельностью наемных работников.

Издержки оппортунистического поведения на рынке сопряжены с неисполнением (или ненадлежащим исполнением) контрактов, заключаемых между агентами рынка. Средством минимизации таких издержек здесь выступает прежде всего (1) механизм судебного разрешения конфликтов и государственное принуждение нарушителя к возмещению нанесенных разрывом контракта издержек, а также неформальные механизмы: (2) разрыв отношений с нарушителем и (3) репутационный механизм. В совокупности они способны создать для потенциальных нарушителей достаточные стимулы к воздержанию от оппортунистического поведения, если соответствующий рынок характеризуется достаточно высоким уровнем конкуренции. Ведь создаваемая ими рыночная дисциплина жестка, если потери потенциального нарушителя, формируемые этими механизмами, будут превышать выгоды, которые он достигает вследствие своего оппортуни-

стического поведения, а это возможно тогда, когда он сталкивается с риском утраты будущих контрактов. Очевидно, если нарушитель занимает на рынке монопольное положение, такой риск становится минимальным, поскольку потенциально действенным остается только судебный механизм, обращение к которому для пострадавшего сопряжено с издержками.

Кроме того, для характеристики оппортунистического поведения на рынке и соответствующих транзакционных издержек важно отметить, что для сторон контрактов обычно не имеют значения формы поведения партнеров в *процессе получения* определяемого контрактом результата, важен лишь сам конечный результат, обычно являющийся наблюдаемым. Другими словами, если исполнитель использует ресурсы «не по назначению», но производит при этом продукцию, вполне устраивающую поручителя (заказчика) и объективно имеющую требуемые свойства, то это означает, что он совершил некую рационализацию производственного процесса, плодами которой и пользуется, не ущемляя интересов поручителя.

Если же результатом оппортунистического поведения исполнителя контракта окажется «ненадлежащая» продукция или срыв срока исполнения, заказчик в состоянии наказать контрагента, используя судебную (или иную) систему, способную принудить виновника компенсировать нанесенный ущерб. Поскольку выявление оппортунистического поведения стороны контракта является «стандартной» мониторинговой деятельностью другой стороны в рамках процесса исполнения контрактов, то в целом издержки оппортунистического поведения внутри контрактных отношений можно оценить как относительно умеренные. Кроме того, часть издержек мониторинга, нацеленного на предотвращение оппортунистического поведения одной стороны, несет другая сторона контракта. Причиной этого является, как следует из вышесказанного, наличие повсеместного *контроля рынка* за результатами действий сторон контрактов¹⁴.

Издержки оппортунистического поведения в организациях устроены существенно иначе. Поскольку результаты действий каждого конкретного исполнителя, как правило, оказываются лишь одной из составных частей товара, поступающего от имени организации (фирмы) на рынок, то контроль рынка не в состоянии отследить уровень и качество усилий отдельного исполнителя, он относится только к товару в целом. Если рыночный контроль отверг товар, свойства которого оказались неудовлетворительными вследствие оппортунистического поведения работников фирмы, то издержки этого обращаются на фирму в целом, а не на работника, действия которого явились причиной такого

отвержения. Для владельца (менеджера) фирмы выявление такой причины может оказаться задачей, издержки решения которой будут сопоставимыми с издержками отвержения товара. Поэтому возможности оппортунистического поведения работника организации ограничиваются только внутриорганизационной системой мониторинга, требующей отвлечения средств от основной деятельности фирмы.

Поэтому типичным для фирм является сочетание мониторинга с созданием условий для того, чтобы оппортунистическое поведение стало менее выгодным, чем действия, соответствующие распоряжениям вышестоящих руководителей. Создание таких условий — не что иное, как *стимулирование* работников к *эффективному для фирмы*¹⁵ использованию ресурсов (в том числе и потенциала трудовых усилий работника).

Стимулирующие контракты

Логика и формы такого стимулирования исследуются в экономической теории контрактов¹⁶. Суть любого стимулирующего контракта заключается в установлении связи между общими экономическими результатами деятельности фирмы (ее выручкой) и уровнем усилий работника. Если бы этот уровень был *наблюдаем*, и существовала прямая связь между ним и выручкой фирмы, соответствующий контракт был бы весьма прост: работник получал бы тем большую зарплату (как часть выручки фирмы), чем выше уровень его усилий по исполнению заданий руководителя.

Однако, если уровень усилий ненаблюдаем или требует запретительно высоких издержек мониторинга, такой простой контракт, очевидно, уже не осуществим. Кроме того, выручка фирмы обычно зависит не только от действий ее работников, но и от внешних факторов, прежде всего рыночной конъюнктуры. Вместе с тем, если *известна вероятностная связь* между уровнями усилий работника, величиной выручки, получаемой фирмой, и не зависящими от фирмы (усилий работника) случайными факторами, то стимулирующий контракт тем не менее может быть разработан. Зарплата работника в нем по-прежнему будет зависеть от получаемой (случайной) выручки, но не полностью, а лишь в своей *части*, доля которой зависит от параметров упомянутой вероятностной связи. Эта переменная часть заинтересовывает работника в максимальном приложении своих (ненаблюдаемых для менеджера) усилий: чем они больше, тем больше и она. Постоянная же часть зарплаты в этом случае служит средством заинтересовывания работника в том, чтобы он не покинул фирму: ведь ра-

ботник предполагается агентом, избегающим риска, в отличие от фирмы, предполагаемой нейтральной к риску.

Применение этого простого, но действенного подхода связано с двумя ограничениями: (1) наличие *одного* измеримого «целевого» показателя, на который настраивается система стимулирования работника (в рассмотренном случае выручка фирмы); (2) наличие *знания* вероятностной *зависимости* между уровнями усилий, величиной целевого показателя и состоянием независимых переменных.

Знание *точных параметров* такой зависимости в принципе, без ущерба для реализации самой схемы стимулирующих контрактов, может быть заменено знанием *приблизительным*, которое можно получить, экспериментируя с соотношением постоянной и переменной частей зарплаты и с коэффициентом зависимости переменной части от изменений в величине целевого показателя. Другими словами, второе из указанных условий не является жестким ограничением на использование стимулирующих контрактов для ориентации усилий работника на достижение цели организации.

Что же касается *первого* из указанных условий, то оно существенно более значимо. Дело в том, что в рамках соответствующей теории доказано положение, смысл которого заключается в следующем: если поручитель не наблюдает распределение времени и внимания исполнителя между двумя видами деятельности, то либо необходимо обеспечить равенство их выгодности, либо исполнитель не будет выполнять ту деятельность, выгодность которой ниже¹⁷. Другими словами, если *важные* цели оказываются неизмеримыми, а менее важные — измеримыми, а система стимулирования учитывает *измеримые* индикаторы достижения результатов, то именно важные цели окажутся вне сферы внимания исполнителя.

Относительно легко решается в организациях проблема минимизации издержек оппортунистического поведения в тех случаях, когда общая цель организации разделима на независимые задачи, между которыми нет эффекта взаимодополняемости или синергетического эффекта. Если результат решения задачи зависит только от одного работника, использование обычной схемы сдельной оплаты труда (легко видеть, что это не что иное, как стимулирующий контракт при отсутствии случайных внешних воздействий) приводит к тому, что у работника возникает стимул к максимизации его усилий (например, изготовлению максимально возможного количества каких-то деталей). Естественно, вопрос о том, сколько таких деталей нужно организации, решает-ся при этом не работником, а его начальником, поэтому, если со-

ответствующее число ограничено, стимулирующий оптимальные усилия работника контракт должен иметь другой характер: произвести требуемое число изделий за минимальное время или же с минимальным расходом материалов и т.п. при соблюдении ограничений на качество изделия (что обуславливает несение организацией издержек мониторинга качества).

Стимулирование по целевым показателям

Если «попредметная» разделимость цели организации недостижима, альтернативой может служить установление для работников специфических *целевых показателей* их задач, в зависимости от степени достижения установленных значений которых также можно оплачивать их усилия. Стимулирование работников организаций в соответствии со значениями показателей, характеризующих результаты работы, сталкивается, однако, с несколькими проблемами.

Во-первых, это *валидность* показателя, т.е. измерение именно той задачи, которая поручена работнику. Если целевой показатель лишь косвенно отражает содержание задачи, велика вероятность возникновения феномена «*работы на показатель*». Суть его известна: ведя себя оппортунистически, работник (или подразделение фирмы) не столько решает задачу, сколько добивается требуемого (установленного сверху) значения показателя способом, который представляется ему наиболее простым, экономящим его время и усилия (для того, чтобы использовать сэкономленное для своих собственных целей). Из опыта плановой экономики известно, что оценка и стимулирование деятельности предприятий (фактически подразделений единой большой «фабрики», национальной, централизованной планируемой экономики) по такому показателю, как объем произведенной продукции, создавали стимулы к *максимизации издержек*. Поскольку продукция не поступала на рынок, определявший стоимость и цену, а распределялась, то «продажная» цена определялась формулой «издержки плюс нормативная прибыль». Стало быть, чем выше издержки, тем больше цена, тем проще добиться установленного значения объемного показателя.

Работа на показатель представляет собой разновидность сигнализации (см. выше) с той особенностью, что основные издержки при такой ее форме несет не непосредственно работник¹⁸, а *фирма* (организация), чьи средства и расходуются работником, стремящимся произвести не то или иное рыночное или нерыночное благо, а лишь сигнал, т.е. впечатление о благе.

Во-вторых, это проблема измерения *непосредственных* (output) и *конечных* (outcome) результатов деятельности работника. Например, для менеджера фирмы *непосредственные результаты* его действий могут быть количественно измерены такими показателями, как число отданных приказаний, число улаженных конфликтов между подчиненными, число часов фактического рабочего времени в неделю (месяц, год) и т.п. Конечные же результаты, *гораздо более значимые для фирмы*, могут быть выражены в совокупных доходах, полученных от деятельности соответствующего подразделения (или же в его издержках). Однако *непосредственные результаты*, как правило, зависят *только от усилий работника*, в то время как *конечные результаты* зависят и от *действий работника*, и от *внешних* (случайных для работника) *обстоятельств*. Значит, для показателей конечных результатов, используемых в качестве оснований для организации системы стимулирования, справедливы все те положения, которые были сформулированы выше в связи со стимулирующими контрактами, ориентированными на показатель выручки фирмы. Кроме того, для целевых показателей, измеряющих конечные результаты деятельности работника (или подразделения фирмы), если их фактические значения не полностью зависят от действий последних, весьма вероятно проявление феномена работы на показатель или же искажения результатов измерения.

Детальный анализ относительной силы стимулов (в том числе и к оппортунистическому поведению наемных работников) на рынке, в фирмах и правительственных учреждениях¹⁹ показал, что целесообразность использования перечисленных форм координации, рассматриваемых как формы организации производства и предоставления различных благ, существенно зависит от типа производимого (предоставляемого) блага. Чем выше *издержки измерения качества* блага, тем в большей степени стимулы к эффективному использованию ресурсов трансформируются в стимулы к *оппортунистическому поведению*, прежде всего в форме сигнализации, т.е. создания *видимости* высокого качества. Поскольку наиболее мощные стимулы создаются рынком, а наименее мощные действуют в государственных учреждениях, последние могут получать сравнительные преимущества (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) даже при производстве некоторых *частных* благ, в то время как при производстве некоторых *общественных* благ такие преимущества могут иметь место у частных фирм, действующих на рынке. Введение в рассмотрение такого аспекта, как транзакционные издержки измерения качества производимых благ, позволило авторам указанной

работы предложить новое объяснение «нарушений» в традиционной связке «государство — общественные блага» и показать, что в определенных условиях коммерциализация (т.е. использование рыночного механизма) может позитивно сказаться на процессах производства общественных благ. Одновременно это исследование дает убедительные аргументы в пользу того, что коммерциализация не должна (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) вводиться в секторах, где издержки измерения качества запретительно высоки, т.е. прежде всего при производстве доверительных благ, таких как образование и здравоохранение: мощные стимулы, создаваемые рынком, легко могут сместить усилия производителей таких благ в сферу сигнализации, ухудшая при этом реальное качество соответствующих услуг.

Таким образом, сопоставляя ценовой и командный механизмы, или рынок и фирму, мы видим, что каждый из них в различных ситуациях имеет свои преимущества и свои трудности в области создания стимулов экономических агентов к эффективному использованию ресурсов. При этом командный механизм (организация или иерархия), способный обеспечить компенсацию провалов рынка, прежде всего производство общественных благ, которые рынком или не производятся вообще, или производятся не в оптимальном объеме, часто нуждается в применении специальных методов стимулирования усилий работников по эффективному использованию ресурсов. Ведь один и тот же объем общественных благ может производиться командным механизмом с *разными издержками*, и эти издержки представляют собой прямой вычет из тех ресурсов, эффективность использования которых может обеспечить ценовой механизм (рынок).

В рамках сопоставления ценового и командного механизмов, проведенного выше, под организациями имелись в виду, прежде всего, *фирмы*, т.е. коммерческие организации, нацеленные на максимизацию прибыли. Вместе с тем большинство упоминавшихся положений справедливо и для «организаций вообще», включая и некоммерческие организации. Поскольку государство, в соответствии с его пониманием в экономической теории, приведенным в начале этой работы, выступает именно как «организация вообще», без специальной характеристики как коммерческой или некоммерческой организации, к нему также относится большинство упомянутых выше положений.

Это означает следующее: тот факт, что государство (организация) берет на себя задачу производства общественных благ, не производимых «чистым» рынком, отнюдь не лишает актуальности задачу повышения эффективности использования ресур-

сов *государством*, поскольку каких-либо *априорных* преимуществ в этой деятельности у организаций не существует. Более того, поскольку государство, в отличие от фирм, не погружено в рыночную среду, где потребитель осуществляет конечный контроль эффективности использования ресурсов, покупая товары и услуги, оптимальные для него по соотношению цены и качества, то для него как организации вопросы повышения эффективности использования ресурсов оказываются даже более актуальными, чем для фирм.

Регулирование внутри государства

Именно этим обстоятельством можно объяснить (с точки зрения экономической теории; иное объяснение будет приведено в следующем параграфе работы) введение *регулирования внутри государства*. Точнее, разумеется, речь должна идти о регулировании *государственного сектора* экономики, включающего:

(1) государственные коммерческие предприятия (фирмы, находящиеся в собственности государства);

(2) государственные учреждения, производящие и предоставляющие общественные (*public goods*) и социально значимые (*merit goods*) блага и финансируемые из государственного бюджета (такие как школы, больницы и т.п.);

(3) учреждения, являющиеся органами государственной власти и управления и, естественно, также финансируемые из госбюджета²⁰.

Принципиально *новый момент*, внесенный появлением феномена государственного регулирования государства, — распространение регулирования (как формы воздействия государства на поведение субъектов *рынка*) на сферы (2) и (3) из приведенного перечня, т.е. на *нерыночных субъектов*. Ведь государственные *фирмы* в аспекте *регулирования* практически не отличались и не отличаются от фирм негосударственных.

Исходя из приведенных выше положений, такое расширение сферы регулирования можно объяснить тем, что совокупность учреждений типа (2) и (3) стала *неуправляемой* (или плохо управляемой) *командными методами*, применяемыми внутри иерархий. Издержки мониторинга и оппортунистического поведения, свойственные функционированию иерархий, начали становиться запретительно высокими для вышестоящих уровней управления внутри государства, поскольку уровень и качество выполнения государством его функций в экономике и обществе снизились настолько, что выборные политики, принимающие решения

на этих уровнях, столкнулись с угрозой замены их оппозиционными политическими деятелями.

Идеология нового государственного менеджмента, предоставляя свободу государственным учреждениям, создавала для них и новые стимулы к эффективному использованию ресурсов для выполнения ими социально значимых функций, что позитивно сказывалось на вероятности переизбрания на новые сроки политических руководителей государств.

До возникновения нового государственного менеджмента деятельность государственных учреждений строилась как работа *по разделению* любой организации, несмотря на наличие или отсутствие у таких учреждений статуса юридического лица. В ходе (формального или неформального) переговорного процесса с вышестоящей организацией для учреждения определялся бюджет и его детальная структура (смета расходов). Ответственность руководителя учреждения связывалась, прежде всего, с полнотой и строгостью исполнения *сметы расходов* и некоторой качественной, *экспертной оценкой уровня исполнения функций*²¹, предписанных данному учреждению и зафиксированных в положении об этом учреждении (его уставе или ином аналогичном документе). Тем самым *активность руководителя учреждения* была строго ограничена рамками сметы расходов.

С точки зрения *здравого смысла*, оптимально составленный «наверху» и навязанный («спущенный») учреждению план расходов в случае его неукоснительного выполнения вполне в состоянии обеспечить наиболее эффективное исполнение функций и задач учреждения.

Однако результаты, полученные в рамках современной экономической теории, утверждают нечто иное, в чем-то прямо *противоположное*.

Асимметрия информации

Первый момент, на который здесь необходимо обратить внимание, — это *асимметрия информации* относительно издержек деятельности, существующая между вышестоящим руководителем и учреждением. Точные значения величин расходов ресурсов на выполнение функции учреждения известны только непосредственным исполнителям; вышестоящий руководитель для получения таких данных вынужден либо использовать данные, поступающие «снизу» (которые могут быть искажены), либо организовывать собственный мониторинг действий подчиненной организации, неся соответствующие издержки. Работники учреждения имеют оче-

видные стимулы к *завышению* своих расходов, поскольку это дает возможности для их оппортунистического использования²².

Проблема с применением принципов менеджмента, свойственных коммерческим организациям (фирмам), к некоммерческим организациям связана с двумя обстоятельствами. Во-первых, в некоммерческих организациях (в частности, государственных учреждениях и ведомствах) разница между валовой выручкой (суммой всех поступлений в бюджет такой организации) и ее расходами, т.е. аналог прибыли для коммерческих организаций, не распределяется между владельцами (собственниками, учредителями и т.п.), а должна направляться на уставные цели (для госбюджетных учреждений перечисляться в вышестоящий бюджет). Поэтому стимулы менеджеров и работников к эффективному использованию ресурсов — минимизации расходов, максимизации упомянутой разницы, в некоммерческих организациях существенно ослаблены по сравнению с организациями коммерческими.

Эти стимулы еще более ослабляются для госбюджетных учреждений, основной, а часто единственной, статьей доходов которых являются расходы государственного бюджета. Ведь достигаемая экономия в расходовании этих средств по сравнению с выделенными, если при этом задачи таких учреждений *полностью выполняются*, оказывается для вышестоящей финансирующей организации информацией о том, что такое учреждение было «чрезмерно» профинансировано в отчетном периоде. Ясно, что рационально ведущая себя вышестоящая организация, финансирующая несколько различных учреждений, в следующем периоде *сократит* в очерченных условиях объем предоставляемого финансирования (при сохранении тех же задач). Предвидя такую реакцию, учреждение не будет стремиться повышать эффективность использования выделенных ему бюджетных средств.

Данное явление известно в экономической теории как «эффект храповика» (ratchet effect)²³. Важно подчеркнуть, что в его основе лежит такая общая предпосылка, как *рациональность* поручителя (начальника) и исполнителя (подчиненного): первый стремится наиболее эффективно использовать свои ограниченные ресурсы, второй — максимизировать свое благосостояние через минимизацию ожидаемых (будущих) трудовых усилий. Тем самым во всех ситуациях с повторяющимися взаимодействиями агентов с неравной переговорной силой (типа «начальник — подчиненный») можно ожидать, что подчиненные не будут демонстрировать наибольших усилий, если допускают *возможность пересмотра* (в сторону увеличения) уровня заданий на ос-

нове продемонстрированной высокой производительности в предыдущем периоде. В связи с тем, что неэффективное использование ресурсов обуславливается именно такой возможностью пересмотра заданий, часто говорят, что эффект храповика порождается *недостоверностью обещаний* поручителя. Исследования показывают при этом, что эффект храповика проявляется тем сильнее, чем выше уровень оплаты труда исполнителя²⁴.

Во-вторых, результаты деятельности некоммерческих организаций, как правило, невозможно адекватно выразить одним обобщающим, количественно измеримым, показателем. Если же организация нацеливается одновременно на несколько показателей, часть из которых измерима, а часть нет, то усилия ее работников неизбежно концентрируются на тех из них, которые измеримы и с которыми связывается их вознаграждение, хотя неизмеримые цели могут быть значительно более важными с точки зрения миссии некоммерческой организации (см. выше).

Издержки влияния

Задания и ресурсы, которые можно использовать при их выполнении, определяются в организациях решениями вышестоящих руководителей. Зная об этом, исполнители («получатели» заданий) могут предпринимать усилия, направленные на то, чтобы устанавливаемые им задания были ниже, а выделяемые ресурсы больше. Ведь в условиях ненаблюдаемости их усилий (или существования значительных издержек мониторинга) это будет означать, что работник сможет направлять на свои личные цели большее количество ресурсов организации и прилагать меньшие усилия при исполнении задания, т.е. максимизировать свое благосостояние. Такого рода действия получили в экономической теории название «деятельность по оказанию влияния» (*influence activity*), а сопряженные с ними издержки — «издержки влияния» (*influence costs*)²⁵.

Будучи разновидностью оппортунистического поведения, деятельность по оказанию влияния может принимать различные формы: от использования неформальных связей с вышестоящим руководителем до прямого подкупа. Верхней границей издержек влияния служит ожидаемая *дополнительная* выгода исполнителя от установления ему облегченного (или иным способом выгодного) задания: любые издержки, не превышающие эту величину, оказываются для него оправданными, поскольку не уменьшают (и даже увеличивают) его уровень благосостояния.

Если задания и ресурсы исполнителя определяются не собственником фирмы, а наемным менеджером, расходуящим не соб-

ственные средства, то его «положительный отклик» на деятельность по оказанию на него влияния непосредственно увеличит его благосостояние, в то время как отдаленные негативные последствия для фирмы от неоптимального распределения работ и ресурсов внутри фирмы будут сказываться на последнем в существенно меньшей степени.

Эти обстоятельства создают внутри фирмы условия для возникновения *сговоров* между менеджерами и работниками, приводящих к неэффективному с общественной точки зрения распределению ресурсов. Важно подчеркнуть, что издержки влияния целиком и полностью являются *непроизводительными*: если соответствующая деятельность сдвигает распределение ресурсов от оптимального к неоптимальному, это очевидно; если же, напротив, в результате деятельности по оказанию влияния первоначальный неоптимальный план распределения стал оптимальным, т.е. работы оказались закрепленными за теми работниками, которые в состоянии выполнить их наилучшим образом, то издержки влияния все равно непроизводительны, поскольку оптимальное распределение могло быть получено в результате анализа ситуации менеджером-распределителем, без оказания на него соответствующего влияния заинтересованным работником.

В не меньшей, а даже большей степени, чем внутри фирм, деятельность по оказанию влияния распространена внутри государства. Официальный лоббизм и прямая коррупция — два полюса разнообразных методов оказания влияния на правительственные и законодательные решения со стороны бизнеса с целью обеспечения ему односторонних преимуществ, в форме принятия соответствующих регуляций, выделения субсидий, получения правительственных заказов и т.п.

Дополнительную «эффективность» деятельности по оказанию влияния внутри государства обеспечивает тот факт, что практически все современные государства (за исключением тираний) с точки зрения экономической теории представляют собой некоммерческие организации, в которых остаточный доход (фактически складывающийся бюджетный профицит) вовсе не становится чьей-то личной собственностью, не распределяется между «владельцами» государства как организации. Это означает, что «отзывчивость» на деятельность по оказанию влияния со стороны государственных служащих приносит им прямой и непосредственный положительный эффект, в то время как оптимальное использование бюджетных ресурсов сказывается на росте их благосостояния весьма опосредованно, лишь через общий экономический рост в стране (т.е. практически не сказывается, если не

принимается специальных решений по увеличению уровня оплаты государственных служащих).

Взаимосвязь между эффективностью использования бюджетных средств и в целом деятельностью государства (введение регуляций и т.п.), с одной стороны, и персональными выгодами — с другой, прослеживается только для *избираемых политиков*, «высших менеджеров» государства как организации. Для них соответствующие ожидаемые персональные выгоды в форме избрания их на новые сроки на властные должности могут быть столь велики, что будут перекрывать непосредственные выгоды от «отзывчивости» на деятельность бизнеса по оказанию влияния.

Вместе с тем, поскольку избрание или неизбрание политика на новый срок зависит не только (и не столько) от обеспеченных с его участием позитивных изменений в экономике и обществе, но и от согласованной деятельности «команды» данного политика, члены которой являются не выборными, а назначенными (наятыми) работниками, возникающая зависимость успеха политика от команды может привести к тому, что он окажется «отзывчивым» на деятельность по оказанию влияния со стороны членов его команды. Ведь для последних как для наемных работников прямые выгоды от позитивного отклика на «запросы» бизнеса могут существенно превышать ожидаемые выгоды от будущей (только возможной!) победы на выборах их патрона, так что вероятность возникновения «вторичной» деятельности по оказанию влияния со стороны команды на выборного политического руководителя высокого ранга можно оценить как весьма высокую²⁶.

Итак, в данном разделе мы вкратце охарактеризовали положения современной экономической теории, относящиеся к проблематике координации экономической деятельности и организации управления на уровне фирмы и государства. В последующих двух параграфах мы столкнемся с многочисленными ситуациями, в которых практические приложения этих положений были бы весьма уместны, но не всегда оказывались и оказываются осуществленными.

Международный опыт

Принципы нового государственного менеджмента

Феномен нового государственного менеджмента возник в рамках более широкого движения за «перестраивающееся правительство» (*reinventing government*), которое началось в конце

1970-х годов в экономически развитых странах. По оценкам многих специалистов, это движение является одним из наиболее существенных изменений в философии государственного управления, своеобразным «изменением парадигмы» государственного управления, произошедшим за последнее столетие²⁷.

Новый государственный менеджмент, существуя в разных странах под разными названиями (предпринимательское правительство²⁸, менеджеризм²⁹), предполагает тем не менее вполне определенный набор компонентов, с разной полнотой реализуемых в отдельных странах в ходе реформирования государственного управления.

Этот набор включает следующие базовые принципы:

- использование в государственных учреждениях типа менеджмента, присущего частным фирмам, т.е. переход от бюрократического стиля руководства к большей гибкости и применению новых (электронных) технологий;
- введение в государственный сектор конкуренции, понимание состязательности как ключевого фактора снижения издержек предоставления услуг и повышения их качества; использование техники проведения тендеров и заключения контрактов с государственными служащими;
- деагрегация государственных ведомств, создание на их базе подразделений, в которых интересы производства услуг и их предоставления гражданам и организациям разделены; повышение эффективности за счет использования контрактных отношений как внутри государственного сектора, так и с частными организациями;
- практический и профессиональный менеджмент, включающий избирательный контроль организаций со стороны вышестоящих государственных ведомств и подотчетность им; подотчетность требует ясного установления ответственности за предпринятые действия, а не диффузии власти;
- явные стандарты и измерители целей, результатов и эффективности функционирования подразделений, четкого определения целей, задач и индикаторов успешности их выполнения, желательно в количественной форме; подотчетность требует четкого установления целей, а эффективность предполагает рассматривать последние как точку отсчета;
- контроль «на выходе»: оценка результатов, а не процесса их получения; увязка продвижения по службе, распределения ресурсов и вознаграждений с уровнем демонстрируемых результатов по достижению целей и повышению эффективности;

- повышение дисциплины и сокращение издержек, ориентация на достижение больших общественных результатов с меньшими издержками³⁰.

Экономическое объяснение введения нового государственного менеджмента было предложено выше. Что же касается *политологического* объяснения, то оно, по мнению ряда исследователей³¹, заключается в том, что высшие (политические) уровни правительства, стремясь избежать порицаний и обвинений в неэффективном руководстве, которые могут негативно сказаться на их перспективах переизбрания, делегировали ответственность на нижние этажи правительственной иерархии — агентства, наемные руководители которых выполняют роль жертвы в ответ на упреки общественности в неэффективности правительственной политики. Обоснование такого объяснения связано с ростом в последние десятилетия в развитых демократических странах тенденций к росту недоверия правительствам³², возникновения в обществе негативизма по отношению к усилиям правительств³³ и объяснения неудач не воздействием неуправляемых факторов, а наличием избегаемых, но фактически допущенных государственными служащими ошибок³⁴. Какое из объяснений — политологическое или экономическое — является верным, не вполне ясно, однако факт широкого распространения принципов нового государственного менеджмента налицо. Мы рассмотрим только два примера их применения — опыт Великобритании и Новой Зеландии.

Опыт Великобритании

Реализация этих принципов для трансформации управления государственными учреждениями в **Великобритании** началась в 1982 г., в форме Инициативы финансового менеджмента (Financial Management Initiative, FMI). Ее смысл заключался в том, чтобы делегировать и власть, и ответственность за выполнение поставленных задач, а также оптимизацию издержек их исполнения как можно дальше, на уровень руководителей среднего и нижнего звеньев. Такое делегирование призвано было соединить действия чиновников, непосредственно оказывающих государственные услуги населению и бизнесу и, следовательно, обладающих наиболее полной информацией об условиях их оказания, с возможностью оперативно совершенствовать этот процесс в условиях предоставленной (относительной) свободы распоряжения ресурсами. Исходя из накопленного опыта, в Программе следующих шагов (Next Steps Programme) в 1987 г. была поставлена задача преобразования каждого министерства в совокупность

агентств, предоставляющих товары и услуги в конкурентной среде, и небольшой головной офис, контролирующей проведение ими политики министра.

В результате, к концу 1990 г. в стране насчитывалось около 130 таких агентств, в которых было занято 386 тыс. государственных служащих, или 75% их общей численности³⁵. Каждое из них возглавлял управляющий, представляющий доклады соответствующему министру и подотчетный Парламенту. Агентство ведет переговоры по поводу использования его ресурсов с министерством (департаментом) и Казначейством, при обязательствах отчитываться за их использование перед Парламентом. Достигаемое контрактное соглашение устанавливает объемы предоставляемых агентством услуг и объем выделяемых на это финансовых ресурсов. Функционирование агентства измеряется в терминах его непосредственных результатов, финансовые задачи и динамика качества предоставляемых услуг определяются на пятилетний период.

Для агентства устанавливается система стимулов, ориентирующая его на повышение эффективности его функционирования: все услуги, производимые агентствами, рассматриваются как возможные «*кандидаты для приватизации*», т.е. передачи их предоставления от государственных агентств частным фирмам. Такая передача может быть осуществлена в рамках процедуры, именуемой «рыночным тестированием» (market testing) и предполагающей проведение *тендера* на оказание отдельной услуги или вида деятельности, которые осуществляются агентством.

Аналогичная схема применяется и в ряде других стран. Так, в Канаде специальные оперативные агентства (operating agencies), планируя и предоставляя услуги правительственным департаментам (министерствам), используют нормы и правила, применяемые в сфере бизнеса, делегируя значительные полномочия менеджерам и наемным работникам.

Опыт Новой Зеландии

В **Новой Зеландии** реформирование госсектора началось в 1984 г., с приходом к власти вновь избранного лейбористского правительства, в наследство которому досталась неэффективная, сильно зарегулированная экономика, бюджет с дефицитом в 9% ВВП и государственный долг в размере 60% ВВП. Правительство располагало раздутым бюрократическим аппаратом, государственные департаменты характеризовались неэффективностью

и плохой управляемостью, стремясь к постоянному расширению своих бюджетов и создавая подтасовками данных видимость успешной работы³⁶.

В ходе реформ государственного сектора в Новой Зеландии, во-первых, были решены вопросы о том, какие из видов осуществлявшейся деятельности могут быть переданы частному сектору, а во-вторых, для оставшихся направлений были созданы исполнительные агентства (executive agencies), конечные результаты и текущая деятельность которых являются объектом *контракта* с министрами (правительством). Полагая, что неэффективная работа государственных служащих обусловлена не их персональной некомпетентностью, а неудачной системой *стимулирования* их деятельности, реформаторы построили работу правительства с агентами на основании следующих принципов:

- установление ясных линий подотчетности между правительственными министрами и их департаментами;
- определение эффективности функционирования департаментов ясным и измеримым, не допускающим двусмысленных толкований, образом;
- делегирование полномочий главным управляющим департаментов (исполнительных агентств);
- установление стимулов (поощрений и наказаний) в зависимости от соотношения фактически достигнутых и зафиксированных в соглашениях между министром и главным управляющим результатов;
- введение отчетности и мониторинга функционирования департаментов (исполнительных агентств) независимыми организациями³⁷.

Обеспечение строгой подотчетности предполагало введение новых взаимоотношений между государственными министрами и главами департаментов. Во-первых, последние утратили свою бессрочную занятость и стали назначаться на определенных условиях на срок до пяти лет, с последующим возможным, в зависимости от достигнутых результатов, продлением контракта еще на три года. Главы департаментов, которые стали именоваться главными управляющими (chief executives), работали на основе особого стимулирующего контракта (performance-based contract), параметры которого определялись на основе переговоров с соответствующим министром, ответственным за общее положение дел в сфере деятельности департамента. Главный управляющий свободен в выборе его департаментом путей, наиболее успешно ведущих к достижению целей функционирования ведомства (установленных в заключенном контракте).

Во-вторых, служащие департамента были поставлены в те же условия, что и наемные работники частного сектора, т.е. подчиняются общим правилам и регуляциям рынка труда; какие-либо особые правила для государственных служащих отсутствуют. Главный управляющий каждого департамента действует тем самым практически в тех же условиях, что и исполнительный директор частной компании, принимая все решения о числе служащих, их требуемой квалификации, о назначениях и увольнениях персонала, в соответствии со стимулирующими контрактами для менеджеров и рядового персонала департамента.

Индикаторы эффективности функционирования

Как видно из приведенного описания новой системы, ее ключевым звеном выступают *индикаторы эффективности функционирования* (performance indicators). При их определении для департаментов в ходе реформ принимались в расчет три основных момента³⁸.

Разграничение непосредственных и конечных результатов. Главные управляющие определены как ответственные за достижение их департаментами *непосредственных результатов*, т.е. объемов производимых товаров и услуг установленного качества, а министры выбирают, какие именно непосредственные результаты, производимые различными департаментами, должны быть закуплены для достижения желаемых *конечных результатов*, т.е. последствий непосредственных результатов для общества и экономики.

Это разграничение существенно, поскольку правительство в целом и отдельные министры заинтересованы именно в *высоких конечных результатах* (outcomes), отвечающих нуждам и интересам избирателей, как условия того, что они останутся у власти. В то же время конечные результаты обычно находятся вне сферы контроля главных управляющих, так что они не могут отвечать за их достижение. Министры также не могут непосредственно влиять на конечные результаты, однако они могут и должны определить, какой именно набор непосредственных результатов (outputs) способен обеспечить наиболее адекватные конечные результаты. Именно для таких (отобранных) непосредственных результатов заключаются ежегодные договоры о закупках с соответствующими главными управляющими. Многие министры в этой связи приобретают услуги советников (исследователей, экспертов), способных определить наилучший набор непосредственных результатов — товаров и услуг, для заключения упомянутых контрактов.

Начиная с 1990 г. как часть ежегодного бюджетного процесса правительство Новой Зеландии анализирует все непосредственные результаты деятельности департаментов с точки зрения следующего критерия: насколько они в состоянии помочь достичь желаемых правительством конечных результатов? Такой подход четко определяет требования к политическим рекомендациям: они должны, в первую очередь, характеризовать связь между различными формами государственного вмешательства, включая конечные результаты деятельности департаментов, и возникающими конечными результатами, попадающими в сферу внимания правительства, с тем, чтобы на основе таких рекомендаций могли быть сопоставлены и выбраны наилучшие пути достижения именно конечных результатов. «Хороший политический советник должен быть в состоянии оценить компромисс между различными конечными результатами и идентифицировать связи между непосредственными и конечными результатами»³⁹.

Например, если правительство стремится снизить число дорожно-транспортных происшествий, оно может закупить такие непосредственные результаты, как работа дорожных патрулей, дорожно-ремонтные работы, деятельность по техосмотру транспортных средств, или же предпринять такие действия, как законодательное ограничение скорости, введение повышенных налогов на спиртные напитки, различных санкций за превышение скорости или обязательных программ водительской подготовки. Какое из сочетаний перечисленных (и, возможно, иных) мер будет приобретено правительством, зависит от выявленных связей между ними и уровнем достижения конечного результата.

Неограниченность выбора источника предмета закупки. Хотя департаменты находятся в подчинении министров, это не предопределяет возможности выбора конечных результатов для заключения ежегодного договора о закупке только из числа таких департаментов. Министр имеет возможность заключать упомянутое соглашение и с «чужими» департаментами, а также с частными фирмами и некоммерческими организациями. Если среди производителей функционально схожих непосредственных результатов нет коммерческих фирм (т.е. отсутствует рынок и, следовательно, возможность определения стоимости), проблема с ценой закупки решается посредством введения специального *правила ценообразования* (например, по формуле: фактические издержки департамента **минус** некоторая величина).

Разграничение ответственности правительства и департамента. Министр, заключивший договор о закупке с департамен-

том, выступает в нем в роли *покупателя*, но не *потребителя* соответствующих товаров и услуг. Это, очевидно, может породить проблему неудовлетворенности приобретенными благами у непосредственных потребителей. Однако департаменты-продавцы в Новой Зеландии ответственны *только* перед своими министрами, а министры ответственны перед налогоплательщиками и потребителями непосредственных результатов деятельности департаментов.

Такой подход отличается от порядка, принятого в Великобритании, где, в соответствии с Хартией граждан, департаменты (агентства) подпадают под двоякую ответственность — как перед своим министром, так и перед прямыми потребителями производимых ими благ.

Такой подход, на первый взгляд, решает проблему оценки качества и достаточного объема предоставляемых гражданам товаров и услуг, однако неизбежно создает трудности в том случае, когда запросы граждан по объему или времени предоставления блага оказываются *несовместимыми* с теми бюджетными средствами, которые министр определил в качестве платы департаменту за предоставление установленного в контракте объема благ. Поскольку агентство не вправе самостоятельно вводить или изменять плату граждан за оказанные услуги или предоставленные товары, в случае двоякой ответственности агентство оказывается в ответе за ошибочное решение министра. Поскольку неудовлетворенность граждан предоставляемыми им государством благами практически перманентна, легко видеть, что агентство не будет постоянно виновным только в том случае, если стандарты предоставления им услуг гражданам⁴⁰ будут результатом совместного, консенсуального решения правительства и граждан, т.е. государства и гражданского общества, учитывающего как пожелания граждан, так и ограниченность бюджетных средств.

Система разделения ответственности, принятая в Новой Зеландии, не порождает указанную проблему, оставляя за «политическими» министрами право определять объемы, качество, время и место предоставления, а также издержки предоставления государственной (публичной) услуги, одновременно с ответственностью за свои решения перед гражданами. Такой подход не означает, однако, что для департаментов вопросы удовлетворенности конечных потребителей их действиями становятся незначимыми. Поскольку эти действия неизбежно становятся предметом внимания соответствующего министра, его воздействие на департамент выполняет здесь функцию обратной связи.

Общие черты практики нового государственного менеджмента

Итак, в качестве черт, *общих* для различных систем *нового государственного менеджмента*, можно выделить следующие:

(1) власть и ответственность *децентрализованы* и *делегированы* главным управляющим каждого агентства, которым предоставлены широкие возможности и свобода в распоряжении ресурсами для достижения установленных перед ними задач; конкретные задачи и объемы выделяемых для их решения ресурсов определяются в ходе *переговорного (контрактного) процесса* между министром и агентством;

(2) в силу предоставления такой свободы действенность и эффективность функционирования агентства оценивается посредством различных инструментов *оценки деятельности* (performance appraisal); традиционно такая оценка осуществляется посредством сопоставления со *стандартами процесса* выполнения задач агентства (input standards)⁴¹; принципы же нового государственного менеджмента требуют введения *стандартов конечных результатов* (outcome standards) или, по крайней мере, *стандартов непосредственных результатов* (output standards) предоставления государственных услуг;

(3) для обеспечения продуктивности той или иной оценки деятельности агентства их руководители *отчитываются перед политиком* (парламентом или политическим руководителем, «материнским» министерством), который может опираться в ее проведении на *независимый оценочный орган*, который и докладывает политику о результатах своего анализа деятельности агентства;

(4) каждому агентству для создания мотиваций к эффективному выполнению его задач предлагается некоторая *схема стимулирования*; она базируется на том или ином *множестве индикаторов эффективности*, связывающих распределение ресурсов министерства с мерами достижения конечных или непосредственных результатов предоставления государственных услуг.

Возможные проблемы внедрения нового государственного менеджмента в странах с переходной экономикой

Опыт использования принципов нового государственного менеджмента в экономически развитых странах, оцениваемый в целом как успешный, и значительный интерес к нему со стороны стран с развивающейся и переходной экономиками обуслови-

ли появление ряда публикаций, специально посвященных анализу ограничений для соответствующего переноса⁴².

Основные трудности, по мнению исследователей, обусловлены тем, что этим странам присущи *правовые и культурные особенности*, отсутствующие в странах, где реформы в духе нового государственного менеджмента принесли ощутимый успех в повышении эффективности государства.

Даже в экономически развитых странах, таких как Франция и Германия, эти реформы столкнулись со значительными трудностями, вызванными спецификой их правовых систем, а именно *высоким уровнем правовой защищенности государственных служащих*, занятость которых регулируется совсем иначе, чем в частном секторе. В результате, в этих странах очень болезненно проходил процесс сокращения «размера» правительства (*downsizing government*) путем передачи в частный сектор функций и публичных услуг, выполнение которых государством признавалось неэффективным.

Аналогично, если традицией страны является *жестко централизованный механизм бюджетного финансирования государственных ведомств*, трудно разрешимой для нее оказывается проблема передачи финансовых полномочий на уровень менеджеров среднего звена, являющийся неотъемлемой составной частью системы нового государственного менеджмента.

Отсутствие развитых *традиций «контрактного мышления»* создает значительные трудности для использования на практике основных контрактных механизмов, практикуемых в рамках нового государственного менеджмента: между министерствами и агентствами и внутри агентств.

Так, многие из контрактов, существующих в новозеландской модели, не являются коммерческими контрактами в строгом смысле этого слова, поскольку не допускают возможности обращаться в суд за компенсацией в случае неисполнения условий соответствующей договоренности одной из сторон. Контракты, где «покупателем» услуг выступает министр, а «продавцом» — глава агентства, судебно не защищаемы, и гарантами их исполнения оказываются общественное мнение и политическая ответственность. Если же оба названных механизма в той или иной стране неразвиты, то соответствующий «контракт» может оказаться вообще не защищенным.

Активное использование контрактов, например, в Новой Зеландии, как показывает опыт, может негативно сказаться на традиционных ценностях государственных служащих: служение обществу, личная ответственность и профессионализм. Если же в стране, стремящейся воспользоваться идеологией нового госу-

дарственного менеджмента, подобные ценности не очень распространены среди государственных служащих, то переход к преимущественно контрактным механизмам способен существенно затруднить формирование в ней современной системы государственного управления, которая в значительной мере опирается именно на упомянутые ценности.

Реализация концепций нового государственного менеджмента сопряжена со значительным ростом транзакционных издержек формирования и управления контрактами, которые могут оказаться запретительно высокими для развивающихся и переходных стран, одновременно не трансформируясь в резкий рост эффективности государственных расходов.

Наконец, в развивающихся и переходных странах коммерческий (рыночный) сектор обычно не настолько развит, чтобы служить равноправным конкурентом государственным учреждениям в рамках конкурсных процедур закупки министерствами требуемых им услуг. Кроме того, в таких странах обычно отсутствуют отработанные правовые процедуры проведения государственных закупок и юридической защиты соответствующих контрактов.

Следующий важный момент, отличающий переходные и развивающиеся страны от стран, успешно реализовавших идеи нового государственного менеджмента, — это неимущественная *неформальность государственного сектора*. Речь идет о том, что внутри этого сектора значительная, если не преимущественная роль отдается неформальным практикам управления и неформальным правилам, регулирующим бюджетный процесс.

Разумеется, известная доля неформальности присуща и государственному управлению в западных странах, однако там соответствующие нормы поведения играют роль своеобразной «смазки», облегчающей движение жестких формальных процедур, отстающих (именно в силу своей формальности) от изменяющихся условий принятия решений. Показательно, что успешные неформальные практики достаточно быстро переходят в разряд формальных, укрепляя этот жесткий несущий каркас всей государственной машины.

Преобладание в государственном секторе переходных и развивающихся стран неформальных правил и процедур вырабатывает у государственных служащих навыки эффективного (для них) уклонения от исполнения имеющихся формальных правил, что является разновидностью такого типа оппортунистического поведения, как «работа на показатель». Как следствие, «издержки неформальности», и прежде всего коррупция, оказываются весьма значительными, причем частные (для чиновников) выгоды неформальности явно превышают выгоды от формализации уп-

равленческих практик и процедур. Другими словами, предварительная формализация всего государственного сектора является важнейшим условием успешности реализации концепции нового государственного менеджмента.

Исходя из названных выше различий, А.Шик обосновывает следующую логическую последовательность шагов по реформированию государства в переходных странах:

1. Приватизировать или приобретать «на стороне» (contracting out) те услуги, которые могут быть с большей эффективностью предоставляться частными компаниями, повысить ценность денег в государственных закупках; не забывать, что развитие государственного сектора требует параллельного развития рыночной экономики и ее инфраструктуры — финансовых рынков, профессионального аудита, сферы деловых услуг и т.п.;
2. Модернизировать государственный сектор посредством установления системы осуществимых и работоспособных формальных правил, вводимых как для бюджетного процесса, так и для организации взаимодействий внутри правительства;
3. Развивать необходимые навыки, знания и социальные ценности среди государственных служащих и политиков, а также доверие к ним общества. Как отмечает А.Шик, «только научившись ответственно, исходя из общественной пользы, контролировать ресурсы (inputs), можно переходить к контролю конечных результатов деятельности ведомств; только научившись ответственности за денежные потоки, можно переходить к ответственности за издержки; только научившись исполнять общие формальные правила можно доверять формировать такие правила самостоятельно; только доказав способность эффективно управлять своим подразделением внутри интегрированного министерства, можно переходить к управлению автономным агентством»;
4. Реорганизовать на основе предшествующих шагов государственный сектор в соответствии с принципами внутреннего контроля, т.е. ввести такие процедуры, которые нацеливают каждую организацию внутри правительства на эндогенные изменения для повышения эффективности достижения ее целей, повышения уровня законопослушания, улучшения управления персоналом и другими ресурсами, — что и будет означать масштабное применение принципов нового государственного менеджмента.

Рассмотрим под этим углом зрения некоторые из российских реформ.

Российские реформы

От реформирования экономики к реформированию государства

В 2000 — 2002 гг., после того, как в результате кризиса 1998 г. оказались решенными базовые задачи макроэкономической стабилизации и в российской экономике начался устойчивый рост, в сферу внимания российского Правительства вошли задачи упорядочения институциональных условий функционирования бизнеса. Соответствующие усилия воплотились в политику де бюрократизации экономики, исходя из которой был принят так называемый «первый пакет» де бюрократизационных законов, изменяющих правила регистрации юридических лиц и порядок лицензирования различных видов хозяйственной деятельности, а также процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности контролирующих ведомств. Кроме того, в течение этого периода был принят также Закон РФ «О техническом регулировании», революционно меняющий природу и роль стандартов в хозяйственной деятельности посредством установления принципа, согласно которому на федеральном уровне как обязательные к исполнению принимаются только те технические регламенты, которые решают задачи обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан. Эти законы и более широко — политика де бюрократизации проанализированы в целом ряде публикаций⁴³, так что здесь нет необходимости на них останавливаться. Влияние уже принятых мер политики де бюрократизации на эффективность функционирования российских предприятий, судя по имеющимся наблюдениям, нельзя пока оценить однозначно⁴⁴, однако и названная политика продолжает осуществляться, так что можно ожидать новых мер по совершенствованию воздействия государства на ход экономических процессов.

В 2003 — 2004 гг. в Российской Федерации начал осуществляться ряд реформ, нацеленных на повышение эффективности функционирования уже не экономики, а самого государства⁴⁵.

К ним можно отнести прежде всего *административную реформу*, приведшую к существенному изменению структуры правительства, выделению в ней *министерств*, призванных выполнять функции выработки политики в соответствующей сфере и подготовки нормативно-правовой базы, адекватной целям этой политики; *агентств*, задачами которых становятся производство и предоставление государственных (публичных) услуг; *служб*, предназна-

чаемых для выполнения функций контроля исполнения регуляций, действующих в соответствующем секторе или сфере экономики⁴⁶. Формирование такой структуры, четко разграничивающей функции государственных ведомств, в *принципе* может быть оценено вполне положительно, если бы не наличие в ней нелогичности в аспекте подчиненности и подотчетности вновь созданных структур. Так, службы, призванные контролировать процесс исполнения регуляций, создаваемых министерствами, в целях обеспечения достоверности и действенности такой оценки, должны были бы приобрести статус относительно независимых ведомств, подотчетных, например, Государственной Думе или Федеральному Собранию в целом. Между тем в своем большинстве они подчинены тем министерствам, чьи регуляции они призваны контролировать; исключение составляет Федеральная антимонопольная служба, подчиненная непосредственно Председателю Правительства РФ, однако «не вышедшая» за пределы исполнительной ветви власти, а также Федеральная служба государственной статистики, «уведенная» из системы Министерства экономического развития и торговли непосредственно «под» Председателя Правительства РФ. В силу этой и других причин, анализ которых выходит за рамки данной работы, можно ожидать продолжения административной реформы в части совершенствования структуры Правительства РФ (не говоря уже о необходимости ее продолжения в части настройки стимулов государственных служащих, что выделено в РФ в отдельную реформу государственной службы).

Реформирование бюджетного процесса

На повышение эффективности функционирования государства прямо нацелена *реформа бюджетного процесса*⁴⁷, экспериментальное опробование которой началось в мае 2004 г.

В рамках трактовки государства как особого типа некоммерческой организации⁴⁸ значимость бюджетного процесса несомненна. Ведь бюджет государства представляет собой план финансового обеспечения деятельности этой организации по реализации ее целей. Поэтому от того, как организован такой процесс, в какой мере влиятельны в нем стимулы участников к эффективному использованию ресурсов, во многом зависит успешность достижения этих целей. Разумеется, обеспечить в рамках государства ту же эффективность, что и в рамках коммерческих организаций, как следует из теоретических положений, приведенных в разделе 1, вряд ли удастся, однако даже относительная небольшая «прибавка» эффективности, имея в виду масштабы распре-

деляемых бюджетных средств, может существенно и позитивно повлиять на рост благосостояния граждан.

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ, целью реформы «является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса с "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров»⁴⁹.

Эта цель должна быть достигнута на основе реализации следующих принципов:

- (1) Бюджет должен формироваться, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, бюджетные ассигнования должны получить четкую привязку к функциям органов государственного управления, объемам оказываемых ими услуг и осуществляемых видов деятельности.
- (2) Должна быть расширена самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств, для чего должны быть установлены долгосрочные переходящие лимиты ассигнований (с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана) и сформирована общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ; детализация направлений использования как переходящих лимитов, так и глобального плана должна осуществляться администраторами бюджетных средств.
- (3) Для администраторов бюджетных средств (организации в целом, ее руководителей, менеджеров и отдельных служащих) должны быть созданы системы стимулирования их к оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.п.).
- (4) Ответственность за принятие решений в рамках такой оптимизации должна быть делегирована на нижние уровни организаций – администраторов бюджетных средств.
- (5) В качестве элемента системы стимулирования создается система мониторинга и последующего внешнего аудита финансов и результатов деятельности, а оценка деятельности администраторов бюджетных средств должна вестись по достигнутым результатам.

«Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) "бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования". Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов»⁵⁰.

В Концепции подчеркивается, что новая организация бюджетного процесса предполагает не только создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов, но и переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которыми управляют администраторы бюджетных средств. Тем самым можно утверждать, что в Концепцию заложен подход, призванный если не устранить, то компенсировать негативные последствия существования эффекта храповика.

Наряду с принципами Концепция реформирования бюджетного процесса определяет и конкретные его направления:

- 1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;
- 2) выделение бюджетов действующих и бюджетов принимаемых обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- 4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Первое направление предусматривает приближение бюджетной классификации РФ к требованиям международных стандартов и введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления нацелены на повышение надежности прогнозирования объема ресурсов, доступных администраторам бюджетных средств.

Четвертое основное направление «предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от

сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов»⁵¹.

Пятое направление связано с организацией процедур разработки и принятия бюджета, соответствующих новым требованиям среднесрочного бюджетного планирования.

Все принципы и направления реформы бюджетного процесса, согласно рассматриваемой Концепции, должны быть реализованы *на всех уровнях* бюджетной системы Российской Федерации — от федерального до местного (муниципального) уровня.

В Концепции специально подчеркивается, что, согласно мировому опыту, для перехода к новой системе бюджетирования, кроме устойчивой сбалансированности бюджета, необходимы и глубокие преобразования всей системы государственного управления. Форсированное внедрение новой системы бюджетирования без дополняющих ее изменений «может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования»⁵².

В силу наличия перечисленных угроз осуществление Концепции должно начинаться с проведения масштабного *эксперимента* при формировании федерального бюджета на 2005 и 2006 гг., не требующего внесения изменений в действующее бюджетное законодательство.

В рамках этого эксперимента предполагается ежегодно выделять в составе расходов федерального бюджета ассигнования, подлежащие распределению на *конкурсной основе* между федеральными органами исполнительной власти и выполняемыми ими программами. В основе конкурса должны лежать формализованные *оценки* представленных *заявок*, включающих в себя доклады о результатах и основных направлениях деятельности, а также другие материалы, позволяющие оценить результативность бюджетных расходов и качество управления бюджетными средствами. Первоначальный объем ассигнований, распределяемых на конкурсной основе, может составить сумму до 300 млн руб.

Индикаторы конечных и непосредственных результатов в реформе бюджетного процесса

Поскольку индикаторы достижения ожидаемых результатов использования бюджетных средств должны стать, в соответствии с Концепцией, основанием для распределения бюджетных ресурсов между программами, выполняемыми подведомственными

министерствам агентствами, и, следовательно, между различными бюджетополучателями, их важность в рамках новой технологии бюджетного процесса трудно переоценить.

Вместе с тем вопросы методологии формирования этих индикаторов представлены как в Концепции, так и в развивающих ее методических рекомендациях, весьма скупо.

В Концепции (раздел 6 «Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования») указывается, что «основное направление реформирования бюджетного процесса — переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с приоритетами государственной политики. ...программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств (подчеркнуто нами. — В.Т.) с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов...»⁵³.

Отмечая, что основной, но не единственной формой программно-целевого бюджетного планирования являются федеральные целевые программы, Концепция достаточно детально характеризует требования к последним, включающие, в аспекте характеристики индикаторов конечных и непосредственных результатов, следующие положения:

«четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;

описание подпадающих количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы»⁵⁴.

Для правильного понимания *роли индикаторов* достижения результатов бюджетных расходов, придаваемой им Концепцией, исключительно важно ее положение, говорящее о возможности «со-

кращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений)»⁵⁵ (подчеркнуто нами. — В.Т.). В соответствии с положениями экономической теории, приведенными в разделе 1, это означает, что для агентств (и министерств) как набор индикаторов, так и их отчетные (и, разумеется, целевые) значения становятся источником возникновения многих форм *оппортунистического поведения*.

Следовательно, корректная методика формирования (отбора) индикаторов конечных и непосредственных результатов функционирования целевых бюджетных программ и правительственных ведомств должна стать предметом особого внимания в рамках всей бюджетной реформы.

Действительно, в Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее — Методика) этот круг вопросов затрагивается в двух разделах: разделе 2. Подготовка раздела 1 «Цели и задачи деятельности» и в разделе 4. Подготовка раздела 3 «Результаты деятельности».

В соответствии с Методикой, «при определении целей рекомендуется исходить из следующих критериев:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего — с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы)» (с. 3 Методики).

В числе этих принципов (или критериев) привлекает внимание последний, формулировка которого способна породить ряд проблем в процессе реформирования бюджетного процесса. Дело в том, что *потенциальная достижимость* цели вовсе не тождественна *достижимости цели посредством действий данного ведомства* (министерства, агентства или службы). Иными словами, в соответствии с Методикой ведомство может формулировать себе цели, достижение которых находится *вне сферы его контроля*. Тем самым отклонение фактических результатов от поставленной цели может оказаться следствием как недостаточных усилий ведомства, так и следствием влияния внешних факторов, воздействовать на которые ведомство не в состоянии.

Отсюда, согласно положениям экономической теории, изложенным в разделе 1 этой работы, следует, что такого рода «задания» могут выступать в роли основания для использования стимулирующих контрактов, но не могут быть основанием для сокращения или прекращения финансирования соответствующей программы. Напомним, что в схеме стимулирующего контракта при снижении общих результатов может *снизиться* только *переменная часть оплаты работника*, не полностью контролирующего эти общие результаты.

Далее, Методика утверждает, что правильно сформулированная система целей «не должна зависеть от средств их достижения. Такой подход к построению целей предполагает высокую степень свободы в выборе возможных способов и средств их достижения (т.е. подразумевает множественность способов достижения каждой цели). Выбор конкретных путей, средств и методов достижения целей осуществляется на последующих стадиях планирования деятельности субъекта бюджетного планирования — при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ» (с. 3 Методики).

В терминах методологии анализа целей⁵⁶ это означает, что на начальном этапе цели ведомств должны формулироваться как *функциональные цели*, а на последующих стадиях бюджетного планирования — как *предметные цели* (формулировки тактических задач и целей бюджетных целевых программ).

Действительно, согласно Методике, «основным принципом формирования тактических задач является конкретизация отдельных направлений достижения цели, в рамках которых предусматривается получение количественно измеримых общественно значимых результатов в течение определенного периода времени или к определенному сроку. Достижение цели может быть обеспечено решением различных, иногда альтернативных, тактических задач» (с. 3 Методики). И далее: «Совокупность тактических задач (как правило, от 3 до 7 для каждой цели) должна охватывать все направления деятельности субъекта бюджетного планирования по достижению соответствующей стратегической цели. Выделение тактических задач должно производиться с учетом необходимости обеспечения подотчетности и ответственности за их реализацию в рамках установленной структуры федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с возложенными на них функциями» (с. 4 Методики).

Такой подход в принципе является вполне корректным. Однако при этом Методика «обходит» принципиально важную проблему *процедуры выбора* тактических задач. Ведь в соответствии с со-

временными представлениями о поведении государственных ведомств, охарактеризованными в разделе 1⁵⁷, каждое из них в принципе стремится к *максимизации своего бюджета*, или, более широко, максимизации ресурсного потенциала, которым оно распоряжается (т.е. к «строительству империи»). Сдержать это стремление может лишь конкуренция ведомств за ограниченные в целом бюджетные ресурсы, а также *независимая экспертиза* обоснований ресурсных, в том числе бюджетных, запросов ведомства.

Ведь отбор тактических задач, максимизирующий эффективность использования бюджета (т.е. минимизирующий затраты на выполнение этих задач при обеспечении требуемого уровня выполнения стратегической, функциональной цели), предполагает, что он основывается не только на вариантах достижения стратегической цели и оценках затрат по этим вариантам, представляемых ведомствами, но и на данных, поступивших из источника, *не заинтересованного* в максимизации бюджета. В противном случае, манипулируя данными, ведомство сможет показать, что самый дорогой путь является и самым действенным.

Следовательно, вопросы организации процедуры выбора тактических задач оказываются решающими с точки зрения оптимизации использования бюджетных средств. При этом фактор *ограниченности экспертного «ресурса»*, т.е. сосредоточения специалистов по каждому из предлагаемых ведомством путей достижения стратегической цели именно в данном ведомстве (непосредственно или в составе научно-исследовательских и проектных институтов, подчиненных ведомству) может оказаться *ключевым*. Для преодоления данного ограничения необходимо «встроить» в процесс формирования совокупностей тактических задач ведомств обязательное привлечение независимых экспертов по соответствующим предметным областям.

Явное формирование стратегических и тактических целей государственных ведомств в рамках бюджетного процесса служит основанием для функционирования *системы мониторинга* их достижения. В основе такой системы находятся показатели (индикаторы) конечных общественно значимых результатов. Как указывается в Методике (с. 8), «включаемые в систему мониторинга и оценки деятельности показатели должны в максимально возможной степени соответствовать следующим требованиям:

- адекватность отражения происходящих социально-экономических изменений: отчетные данные должны быть достаточно точными, погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;

- объективность: показатели не должны приводить к искажению деятельности организации, когда формальное выполнение функции ведет к улучшению отчетности и ухудшению реального положения дел;
- достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;
- прозрачность: следует избегать излишне сложных показателей, определение показателя должно обеспечивать однозначность его интерпретации как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей;
- экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;
- сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;
- своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год и, как правило, не более чем через 2–3 месяца после окончания отчетного периода);
- полнота: отчетные показатели не должны приводить к искажениям значимости отдельных функций».

Принципиально важным, с точки зрения положений экономической теории из раздела 1, является в приведенном перечне требований требование, названное в нем «**объективность**». Как видно из раскрытия его содержания, речь идет о подборе показателей, не «провоцирующих» ведомство к оппортунистическому поведению в форме сигнализации или к «работе на показатель».

Включение данного требования в перечень совершенно оправданно, однако практика показывает, что число индикаторов, удовлетворяющих данному требованию в условиях, когда:

- (а) конечные результаты действий не полностью зависят от усилий ведомства;

- (б) конечные результаты имеют комплексный характер, сочетая в себе как измеримые, так и не измеримые (но значимые) компоненты;
- (в) ведомство максимизирует свой ресурсный потенциал, а его работники минимизируют свои усилия (т.е. внутри ведомства не действует система стимулирующей контр-актации);

может оказаться чрезвычайно малым, что приведет в дальнейшем к противоречию с требованием адекватности и полноты системы индикаторов.

Вместе с тем индикаторы не будут провоцировать ведомство к «работе на показатель», если ухудшающиеся значения индикаторов не будут использоваться непосредственно для установления *ответственности ведомства* за такое ухудшение, а послужат основанием для независимого анализа складывающейся динамики процессов достижения стратегических целей.

Исходя из важности задачи минимизации оппортунистического поведения государственных служащих, следует обратить внимание на то, что показатели *непосредственных результатов* (объемов оказанных услуг или произведенной продукции) в этом аспекте гораздо менее опасны. Более того, если состав и масштабы решаемых тактических задач определены на основе процедуры отбора, противодействующей стремлению ведомств к максимизации бюджета, показатели *непосредственных результатов* ничуть не уступают показателям конечных результатов в плане адекватности измерения уровней достижения стратегических целей. Ведь если желаемый уровень реализации стратегической цели «разложен» в совокупность взаимодополняющих тактических (предметных) задач, т.е. общий функциональный результат представлен как совокупность *непосредственных предметных результатов*, то достижение последних будет означать и «автоматическое» выполнение общего конечного результата.

Разумеется, такое соотношение конечного и *непосредственных результатов* не является повсеместным, и именно в силу того, что конечные результаты зависят от факторов, находящихся *вне сферы контроля* со стороны ведомства. Поэтому в рамках обсуждаемой проблематики практически всегда существует (и неоднозначно решается) дилемма («дилемма измерения»): использовать ли для оценки степени решения *тактических задач* показатели *конечных результатов*, значения которых зависят не только от этой степени, либо характеризовать выполнение задач показателями их *непосредственных результатов*, которые не обязательно свидетельствуют о достижении *конечных результатов*?

В случае выбора первого варианта стимулируется оппортунистическое поведение ведомств, в случае выбора второго варианта перед правительством возникает непростая аналитическая задача установления связи между действиями ведомств и изменениями в степени достижения стратегических целей. Общего ответа на вопрос о том, в каком из названных случаев возникают наименьшие непроизводительные транзакционные издержки, не существует, и на практике могут реализоваться оба варианта. Поэтому не вполне оправданными представляются следующие положения Методики (с. 7–8): «При выборе показателей для проведения мониторинга и оценки программ предпочтение также должно отдаваться показателям конечных результатов деятельности, при обосновании невозможности их использования — показателям непосредственных результатов. В случае невозможности определения достоверных показателей непосредственных результатов, или в случае невозможности получения данных по ним в сроки, установленные для предоставления отчетности о мониторинге, и при приведении соответствующих обоснований, для характеристики процесса реализации программ допускается использование:

- показателей процесса, описывающих суть проводимых мероприятий и их существенные количественные и качественные характеристики;
- показателей ресурсов, описывающих количество и качество материальных и нематериальных активов, используемых для реализации программ».

Более точно было бы использовать здесь приведенную выше характеристику «дилеммы измерения» и критерий выбора вариантов — минимум транзакционных издержек.

В целом, как следует из анализа, совокупность положений методических материалов по реформированию бюджетного процесса в части формирования индикаторов эффективности бюджетных расходов, включая целый ряд принципиально важных и научно обоснованных позиций, нуждается в то же время в определенной доработке. Несомненно, дополнительные основания для их совершенствования возникли в результате осуществления первого этапа эксперимента в 2004 г.

Новый государственный менеджмент и реформа бюджетного процесса: рекомендации для политики

Приведенная краткая характеристика разворачивающейся реформы бюджетного процесса в РФ и роли в ней индикаторов конечных и непосредственных результатов ясно показывает близость

принятого в ней подхода к идеологии нового государственного менеджмента в зарубежных странах, близость, — но не тождество.

Различия прослеживаются по нескольким пунктам. Во-первых, Концепция реформирования бюджетного процесса *упоминает, но не развивает* до конкретных решений или их вариантов тему *самостоятельности* агентств (и служб) в части использования выделенных на реализацию их непосредственных результатов бюджетных средств. Вероятно, эти вопросы должны решаться в рамках *реформирования государственной службы*, что предполагает тесную координацию и согласование решений, принимаемых в ходе реализации этих реформ. Пока же предпринимаемые действия нацелены на реформирование «верхушечной» части бюджетного процесса, мало касаясь взаимодействий администраторов бюджетных средств и государственных учреждений (и других организаций), являющихся конечными получателями этих средств. Между тем значительные резервы повышения эффективности использования бюджетных средств скрыты именно на уровне непосредственного производства и предоставления государственных (и шире — публичных) услуг.

Во-вторых, имеются значительные различия в подходах к определению ответственности и подотчетности министерств и агентств в России и в зарубежных странах. Поскольку сердцевина идеологии нового государственного менеджмента — это создание адекватных *стимулов*, рождаемых механизмами свободы выбора и ответственности за принимаемые решения, вопросы ответственности играют здесь ключевую роль.

Как следует из Концепции и дополняющих ее методических материалов, министры и их министерства ответственны за достижение стратегических целей развития страны, определяемых на высшем уровне власти и измеряемых показателями конечных социально значимых результатов. Такой же по форме подход принят и в зарубежных странах. Однако в них ответственность министра имеет политический характер и связана с оценкой его деятельности избирателями, налогоплательщиками. В силу сложившихся в последние годы в России особенностей ее политического устройства ответственность министров будет иметь характер скорее «административной» ответственности перед Президентом страны. Это означает, что уровень достижения индикаторов конечных результатов может стать основанием для принятия административных решений относительно исполнения конкретным министром его служебных обязанностей.

Между тем значения индикаторов *конечных* результатов находятся *вне зоны прямого контроля* не только руководителей

агентств, но и *руководителей министерств*, «покупателей» непосредственных результатов деятельности агентств и служб. Следовательно, недостижение установленных значений индикаторов конечных результатов может и не быть результатом неэффективных решений, принимавшихся министром.

В зарубежных странах, в условиях (1) существования гражданского общества, активного общественного контроля действий руководителей государственных ведомств, (2) подверженности последних прямому влиянию общественности, а также (3) отсутствия разительной разницы между уровнем благосостояния, обеспечиваемым нахождением на государственной службе и вне нее, индикаторы достижения целей, выраженных в терминах конечных результатов (outcomes), используются, прежде всего, для *развития деятельности* ведомств, их «обучения» большей отзывчивости к нуждам и запросам граждан. Если в течение отчетного периода (года) значения упомянутых индикаторов изменились в *худшую сторону*, это служит основанием к *развитию диалога* между министерством и общественностью, нацеленного на *выявление причин* такого ухудшения, а не на обоснование необходимости административного наказания руководителя министерства.

В современных российских условиях ни одно из упомянутых трех условий, к сожалению, не выполнено. Поэтому формулирование целей министерств в терминах *конечных результатов* с большей вероятностью будет приводить к двум исходам: либо к тому, что соответствующие руководители будут наказываться вышестоящими руководителями за неисполнение задач, которые они в принципе не способны выполнить усилиями только «своих» ведомств, либо же к оппортунистическому поведению ведомств в форме сигнализации (работы на показатель) или прямой подтасовки требуемых значений индикаторов.

В-третьих, в Концепции не нашел пока адекватного решения вопрос о *субъекте и организации мониторинга и контроля* результатов деятельности агентств. В созданной структуре Правительства РФ большинство контрольных служб, как уже отмечалось, находятся в ведении министерств, а не являются относительно независимыми организациями, подотчетными Президенту или Федеральному Собранию РФ. Это объективно затрудняет их деятельность, расширяет возможности их «захвата» контролируемыми ведомствами. Между тем без объективной оценки достигнутых результатов весьма затруднительно организовать эффективное функционирование стимулирующих схем. Заметим еще раз, что поскольку последние отнесены в России к обла-

сти реформы государственной службы, необходима тесная координация мероприятий в рамках последней с реформой бюджетного процесса.

В-четвертых, нуждается в детализации вопрос об *альтернативных поставщиках* товаров и услуг для министерств, находящихся *вне государственного сектора*. В зарубежных странах само по себе их существование оказывается действенным стимулятором повышения эффективности деятельности агентств, поскольку министерства имеют возможность осуществлять бюджетные закупки не только у «своих» департаментов (агентств).

В России пока соответствующий сектор практически не развит, в силу отсутствия спроса со стороны государства. В этой связи одно лишь публичное заявление правительства о возможности таких закупок (прежде всего, в области государственных услуг, а не товаров) может послужить сигналом к повышению активности бизнеса в соответствующих секторах. Разумеется, при этом должна быть значительно повышена *прозрачность процедур* осуществления государственных закупок.

Вместе с тем на нынешнем этапе эксперимента его организация не способствует развитию альтернативности поставок товаров и услуг министерству. Дело в том, что бюджетные доклады служб и агентств, подведомственных министерствам, содержащие их цели и задачи, включаются как составные части в бюджетные доклады министерств. Последние тем самым «автоматически» ориентируются на «своих» поставщиков, а не на рассмотрение более широкого круга потенциальных производителей товаров и услуг, с помощью которых могут достигаться цели министерств.

На следующем этапе реформы целесообразно, очевидно, перейти к разработке бюджетных докладов министерств без включения в них докладов подведомственных служб и агентств, а также к самостоятельной разработке стратегий своих действий службами и агентствами, с последующей контрактацией между министерствами, агентствами и негосударственными поставщиками услуг и товаров.

В-пятых, наконец, обращает на себя внимание *логика реформирования государства*, фактически реализуемая посредством начала проведения реформы бюджетного процесса. Легко видеть, что она *существенно отличается* от той, которой рекомендует придерживаться А. Шик (см. последний пункт предыдущего раздела). Сравнение *реалий* функционирования органов исполнительной власти в РФ сегодня с теми *предпосылками* успешно-

сти внедрения концепции нового государственного менеджмента, которые представлены в его списке, ясно показывает, что практически ни одна из них пока *не выполнена*.

Действительно, правительство не оптимизировало пока состав своих функций и оказываемых его подразделениями и подведомственными учреждениями услуг, а масштабные наработки по анализу фактически исполняемых функций, проведенные на предыдущем этапе административной реформы, во многом остались невостребованными при подготовке нормативных документов по изменению структуры правительства; в явно недостаточной степени развита пока и рыночная инфраструктура, о которой говорит А.Шик, финансовые рынки, профессиональный аудит, сфера деловых услуг.

Работа по *формализации правил* внутри государственного сектора на деле лишь *начинается*, не только *не опережая*, но и *отставая* от реформирования бюджетного процесса. Хотя эксперимент в рамках последнего уже идет, законы, которые должны регламентировать порядок предоставления гражданам и организациям публичных услуг, находятся в *стадии разработки* (законопроекты «О стандартах предоставления государственных услуг» и «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации»). Что касается распространенности преимущественно неформальных (в том числе неправовых, коррупционных) практик взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, то она в России, как известно из многочисленных исследований, весьма велика.

Наличие существенных *проблем с персоналом* государственных ведомств и учреждений, их навыками, компетенциями и т.п. ясно отражено в признании *необходимости реформирования государственной службы*. Однако данная реформа также находится лишь в стадии разработки (если, разумеется, не считать состоявшейся реформой госслужбы ощутимое повышение заработной платы для достаточно узкого слоя чиновников высокого ранга), опять-таки *отставая* от реформирования бюджетного процесса.

Перечисленные моменты не являются, разумеется, единственными отличиями начатой реформы бюджетного процесса от реформ в стиле нового государственного менеджмента, проводимых в зарубежных странах. Обратим внимание хотя бы на такой момент, как разделение в России единого процесса повышения эффективности государства на *несколько реформ*, разрабатываемых на различной организационной основе, с привлечением раз-

ных экспертных коллективов, хотя и при наличии координации: политика дебиюкратизации, административная реформа, реформа государственной службы, реформа бюджетного процесса, реформирование межбюджетных отношений, реформа местного самоуправления. Приведенные в данной работе положения экономической теории ясно свидетельствуют о том, что без обеспечения *полного соответствия* решений, принимаемых по линии всех названных реформ, задача ощутимого повышения эффективности государства в России может столкнуться с непреодолимыми трудностями.

1.2. Обеспечение работоспособности системы бюджетирования, ориентированного на результат

Постановка проблемы

1. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), иногда рассматриваемое так же как программно-целевой метод финансирования государственных расходов, является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой которому выступает сметное бюджетирование. В соответствии с принципами БОР, формирование бюджета происходит на основе обеспечения в явной форме соответствия между общественно значимыми конечными результатами и бюджетными ресурсами, с помощью которых финансируется программная деятельность субъектов бюджетного планирования для обеспечения достижения указанных результатов. БОР содержит три компонента, использование которых должно дополнять друг друга:

(а) БОР — система, основанная на стратегическом планировании и включающая распределение ограниченных бюджетных ресурсов *ex ante* между различными направлениями использования в соответствии с установленными приоритетами;

(б) БОР — это система, ориентированная на отчетность главным образом по результату, а не исключительно по соблюдению процедур расходования средств (включая сроки освоения выделенных средств⁵⁸);

(в) БОР — инструмент управления в рамках субъекта бюджетного планирования, а также инструмент координации нескольких субъектов бюджетного планирования в решении межведомственных задач⁵⁹.

2. Общее условие обеспечения продуктивности внедрения БОР (т.е. применение его с полезными для экономики последствиями, выражающимися, например, в создании условий для устойчивого экономического развития, повышения качества жизни населения) сопряжено с пересмотром роли государства в эконо-

мике. БОР достаточно жестко связывается с решением таких вопросов, как совершенствование государственного управления (включая реформу государственной службы) и реформа регулирования экономики (в том числе вычленение регулируемых секторов, определение режимов регулирования, перспектив смягчения/усиления режима регулирования, а в более общем плане — создание условий для функционирования механизма отбора структурных альтернатив, в числе которых *регуляторные альтернативы*, т.е. альтернативы с активным участием государства⁶⁰, составляют только некоторое подмножество).

В частности, БОР предполагает *повышение самостоятельности* субъектов бюджетного планирования в рамках полученных бюджетов по сравнению со сметным планированием, которое предполагает жесткий контроль также и за структурой расходов, направленных на выполнение той или иной деятельности (решение задач министерствами и ведомствами). В то же время БОР предполагает *ужесточение ответственности* субъектов бюджетного планирования *ex post*, т.е. после того, как появилась возможность сопоставить полученные результаты (а точнее — значения целевых показателей) и затраченные ресурсы. В свою очередь, такое изменение акцентов в работе субъектов бюджетного планирования предполагает гораздо более высокие требования к достоверности обещаний относительно как механизма принуждения, так и действенности механизма разрешения спорных вопросов на разных стадиях бюджетного процесса.

В связи с расширением в рамках БОР *самостоятельности* субъектов бюджетного планирования в выборе путей достижения целей, поставленных перед ними правительством, и увязкой ответственности руководителей ведомств с непосредственными и конечными *результатами*, т.е. уровнем достижения этих целей, вопрос об *ответственности за соблюдение правил*, регламентирующих *процесс* бюджетного планирования, может показаться как минимум *не отвечающим духу БОР*, противоречащим его методологическим установкам. Между тем, ситуация в действительности не столь проста.

В рамках сметного бюджетирования (см. подробнее ниже, п. 4(а)) субъекты бюджетного планирования *непосредственно* не несут какой-либо ответственности за конечные результаты осуществления бюджетных расходов. Ответственность — в форме избрания политического руководства на следующий срок в связи с не удовлетворяющими избирателей результатами деятельности правительства — имеет политический характер и касается только высших руководителей ведомств. Для работников ве-

домств, напрямую ведущих процесс планирования, ответственность фактически вообще не может возникнуть, если работник старательно исполнял свои должностные обязанности и не нарушал трудовую и исполнительскую дисциплину. Эта ситуация является прямым следствием того, что *вопрос о связи издержек и результатов*, о наиболее эффективных путях достижения целей в системе сметного бюджетирования *явным образом просто не ставится*.

Почему же в системе БОР, где есть, на первый взгляд, все основания для увязки вопросов ответственности с *результатами*, а не с *процессом* бюджетного планирования, именно вопросы **соблюдения процедур БОР** приобретают значительную важность?

С нашей точки зрения, причины этого имеют двоякий характер. Во-первых, оптимизация использования ресурсов внутри любой организации, в том числе и любого субъекта бюджетного планирования, сталкивается с объективными ограничениями, получившими в экономической литературе название «эффект храповика» (ratchet effect⁶¹). Суть его состоит в том, что у работника, которому поручено оптимизировать его действия по использованию не принадлежащих ему ресурсов и который сталкивается с тем, что после достижения их экономии руководитель организации «срезает» ему нормы расхода ресурсов, возникает стремление либо не повышать эффективность своего труда вообще (особенно если его непосредственные результаты трудно оценить с точки зрения эффективности), либо повышать ее очень умеренно, чтобы не столкнуться с необходимостью постоянно увеличивать усилия для поддержания вознаграждения хотя бы на постоянном уровне. Соответственно, ведомство, рискнувшее «чрезмерно» *повысить эффективность* достижения установленных ему целей, рискует столкнуться с относительным *снижением* выделяемых ему бюджетных ресурсов (т.е. полезная для бюджета и государства в целом инициатива, в полном соответствии с известной житейской мудростью, будет фактически наказана).

Поскольку эффект храповика, как уже отмечалось, существует объективно, в процедуры БОР должны быть заложены правила (включая проведение независимой экспертизы обоснований предлагаемых управленческих решений), выполнение которых *обязывало бы* работников искать и находить наиболее эффективные пути достижения целей. Соответственно, работник, стремящийся обеспечить себе спокойную жизнь в будущем за счет принятия неэффективных решений в настоящем, сталкивался бы с *санкциями за нарушение процедуры* бюджетного планирования.

Во-вторых, значимость следования предписанным процедурам бюджетного планирования вытекает из ограниченной рациональности любого работника, проявляющейся в данном случае в трудностях предвидения *последствий* принимаемых решений, т.е. их внешних эффектов. Соответственно, процедуры БОР должны включать в себя положения, предписывающие исполнителям не только учитывать внешние эффекты решений, но и содержать приемы, строгое следование которым позволит разработчикам бюджетных планов *реально учитывать* эти эффекты.

В качестве примера такого рода приемов приведем регулярно проводимый расчет статистических зависимостей между ресурсами, направляемыми на осуществление определенной деятельности, и достигаемыми результатами. Если такие расчеты, включающие в состав независимых переменных как управляемые, так и не управляемые факторы, проводятся, то ведомство в состоянии оценить, сколько и каких ресурсов необходимо для выхода на целевой результат, а также оценить риски невыполнения задачи — в зависимости от тех значений, которые примут неуправляемые факторы. Если же расчеты подобного рода не проводятся, ресурсы, скорее всего, будут выделяться «от базы», что имеет смысл и оправданно только в том случае, если в базовом периоде ресурсы распределялись между направлениями решения задачи оптимально.

Так, например, решение задачи снижения уровня ДТП зависит, как минимум, от трех факторов: качества регулирования дорожного движения, состояния дорог и уровня подготовки водителей. Каждое из этих направлений характеризуется, очевидно, разными издержками, которые должны осуществляться разными субъектами. Для обеспечения наилучшего результата с точки зрения снижения уровня ДТП необходим статистический анализ зависимости между состоянием факторов, расходами по направлениям и достигаемыми результатами. Если такие расчеты не проведены, обеспечить эффективное распределение средств практически невозможно. Соответственно, выделяемые «от достигнутого» ресурсы расходуются неэффективно, а какой-либо ответственности за подобную неэффективность установить невозможно, поскольку в методических материалах по бюджетному планированию обязательность проведения такого рода расчетов, нацеленных на предотвращение неэффективности *ex ante*, не предусматривается.

Почему нерационально пытаться заставить разработчика бюджетного плана учитывать последствия принимаемых решений (внешние эффекты), используя санкции, применяемые к нему, исходя из получаемых *конечных результатов*, т.е. *ex post*⁶²?

В литературе по экономическому анализу права подобные ситуации хорошо изучены, и ответ на поставленный вопрос состоит в том, что наказание *ex post*, т.е. обращение на виновника причинения ущерба санкции в размере этого ущерба *действительно* создает оптимальные стимулы к поведению, не сопровождающемуся негативными внешними эффектами (причинением прямого ущерба либо ростом недополучаемой выгоды), однако только *при определенных условиях*. Такими условиями выступают: а) *принципиальная компенсируемость ущерба* (например, утрата жизни человеком никак не может быть ему компенсирована) и б) *достаточность богатства виновника* для компенсации причиненного ущерба⁶³. Если *первое* условие в рамках бюджетного планирования безусловно *выполняется*, то *второе не выполняется практически никогда*: размеры возможных последствий от неоптимальных бюджетных решений таковы, что вряд ли могут быть компенсированы богатством отдельного исполнителя.

В силу этой причины здесь необходимо **прямое регулирование действий *ex ante***, т.е. предотвращение возможных ущербов не путем наказания за уже совершенную ошибку, а путем *недопущения самой ошибки*. Именно в этом заключается **функция** различного рода **методических материалов**, дающих рекомендации относительно осуществления бюджетного планирования. Разумеется, наличие таких правил не отменяет и возможного санкционирования по конечным результатам.

Примером сосуществования обоих типов механизмов сдерживания причинения ущерба является сосуществование, с одной стороны, правил дорожного движения, нарушения которых наказываются независимо от того, был ли реально причинен кому-то ущерб, и, с другой стороны, гражданской ответственности за реально причиненный ущерб. Суть правил дорожного движения в свете обсуждаемой тематики очевидна: следование им минимизирует риск причинения реального ущерба, но если он все-таки причинен, наступает гражданская ответственность.

Другой пример, демонстрирующий необходимость введения обоих механизмов в практику реформы бюджетного планирования, состоит в следующем. В ходе подготовки субъектами бюджетного планирования (СБП) Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), «внешние» эксперты, анализирующие представленные версии ДРОНД, отмечали отступления от требований, зафиксированных в методических материалах по подготовке ДРОНД, а также указывали на существование более эффективных способов решения проблем, с которыми сталкивались СБП в рамках разработки способов достижения их

целей. Ответом на такую критику часто становилось утверждение представителя СБП о том, что «такова позиция ведомства»⁶⁴. Поскольку на сегодняшний день ощутимая ответственность за нарушение правил, зафиксированных в методических материалах, отсутствует, проведение в жизнь «позиции ведомства», способной нанести значительный ущерб экономике страны, никак не сдерживается. Между тем применение в данной сфере механизма *ex ante* позволило бы такое сдерживание реально осуществлять. Так, отклонение представленной версии ДРОНД по причине нарушения процедур его формирования снизило бы риск ошибки, а отстранение от должности государственных служащих, не принявших во внимание содержательные замечания экспертов, обеспечило бы повышение эффективности расходования бюджетных средств. Ответственность *ex post* за выбор неэффективного способа решения задачи, реализованного на практике и приведшего фактически к перерасходу бюджетных средств, может быть осуществлена, разумеется, лишь в форме *политической ответственности* первого лица ведомства.

3. Проведенный анализ, а также приведенные примеры ясно показывают, что БОР как определенная деятельность работоспособно и имеет перспективы развития тогда и только тогда, когда оно существует *как институт*.

Такая постановка вопроса не является новой. В частности, в упомянутой выше фундаментальной работе Всемирного банка, посвященной различным аспектам БОР, также в качестве одного из базовых инструментов исследования используется данная аналитическая конструкция⁶⁵, с помощью которой объясняют различия в получаемых результатах (что является частным случаем более общего тезиса: «институты влияют как на эффективность размещения ресурсов, так и на устойчивость экономического развития»). Вместе с тем в рамках используемого в докладе Всемирного банка рабочего определения института специально не выделяется компонент, который и является предметом специального изучения в данном материале — **механизм, обеспечивающий соблюдение установленных правил**.

В соответствии с предлагаемым здесь подходом, любой институт состоит из двух компонентов: правила (правил), представляющего собой предписания относительно необходимости (допустимости) выполнения определенных действий (или бездействия), и механизма (механизмов), обеспечивающего соблюдение (выполнение) указанных предписаний.

Правила, как и механизмы, обеспечивающие их соблюдение, могут быть самыми многообразными, их можно классифициро-

вать по самым различным основаниям. В данном материале в основном речь пойдет о *формальных* правилах, а также соответствующих специфике формальных правил механизмах, обеспечивающих их соблюдение.

4. Поскольку БОР рассматривается как альтернатива сметному бюджетированию (СБ), то следует отметить, что для обеспечения его работоспособности необходимы специальные поддерживающие механизмы, позволяющие снять (или существенно снизить) риски возникновения серьезных провалов и сбоев.

В связи с этим можно предложить иллюстрацию, которая показывает, что, строго говоря, БОР может существовать в двух формах, когда для его поддержания используется *неспециализированный механизм* (т.е. такой, который применялся в рамках СБ), и *специализированный механизм*, позволяющий снять риски сбоев в функционировании БОР.

В целях большей наглядности мы будем использовать подход, предложенный Оливером Уильямсоном⁶⁶ для сравнительного анализа механизмов управления транзакциями.

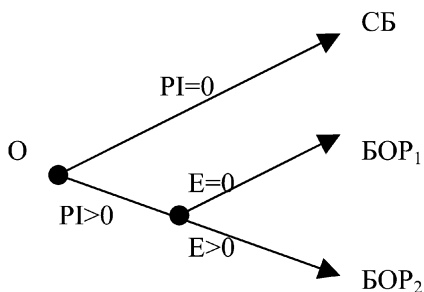


Рис 1. Структурные альтернативы организации бюджетного процесса

На рисунке представлено три варианта организации бюджетирования:

(а) СБ — это система сметного бюджетирования, которая предъявляет минимальные требования к созданию динамической (т.е. адаптируемой) системы целевых показателей, сопряженных с общественно значимыми результатами работы ведомств, поскольку де-факто направлена на поддержание сети бюджетных учреждений и построение финансирования на основе правила «от достигнутого». В данном случае стимулы к достижению общественно значимых целей будут минимальными. Вместе с тем прямые издержки поддержания системы (как стартовые, так и текущие) также сравнительно невелики. Кроме того, есть еще одно преимуще-

щество СБ, которое является частным случаем проявления преимущества статус-кво: любые несуществующие (нереализованные), но намечаемые к осуществлению альтернативы предполагают не только ненулевые издержки поддержания, но и стартовые издержки по их созданию (актуализации). Конечно, эти издержки являются дополнителными издержками работников субъектов бюджетного планирования (СБП), и социальные выгоды от их осуществления могут *на порядки* превосходить их, однако для работников СБП именно величина их частных издержек, а не величина ожидаемых социальных выгод может быть определяющим фактором при принятии решения о том, разрабатывать ли новую альтернативу, либо действовать по привычным схемам. Поскольку, как уже отмечалось, стимулы к достижению общественно значимых целей в системе СБ минимальны, выбор в пользу нового варианта должен базироваться на весомых «внешних» аргументах.

(б) БОР1 — вариант организации бюджетирования, в котором формально используются принципы ориентации деятельности СБП на общественно значимые результаты. Однако при этом отсутствует специализированный механизм поддержки и принуждения⁶⁷, включающий также подсистемы оценки:

- соответствия фактических значений контрольных показателей их целевым значениям,
- действий, которые были предприняты СБП для достижения целевых значений (очистка от влияния внешних факторов).

В настоящее время разработки по внедрению БОР идут в направлении БОР1, так как пока *нет даже постановки в практической плоскости вопроса* о поддерживающих механизмах, обеспечивающих как необходимую информационную инфраструктуру и стимулы участников бюджетного процесса, так и возможности адаптации к внешним шокам (непредвиденным и не отраженным в системе правил, регламентов и т.д. обстоятельствам).

(в) Наконец, БОР2 — вариант организации бюджетирования, в рамках которого создан специализированный механизм принуждения и поддержки, о котором далее пойдет речь. Одна из основных проблем состоит в том, что издержки, связанные с созданием системы принуждения и поддержания БОР2, могут оказаться настолько значительными, что общественный эффект (по крайней мере, на начальном этапе) будет отрицательным. С этой точки зрения, выбор момента осуществляемого в настоящее время перехода на БОР можно считать удачным ввиду в целом благоприятной финансовой ситуации. Вместе с тем следует отметить, что сохранение тенденции применения БОР1 может привести к значительным негативным побочным эффектам, связанным с искажением

стимулов участников бюджетного процесса и *дискредитацией БОР как инструмента государственного управления.*

Условный пример, иллюстрирующий перспективы и риски внедрения и обеспечения работоспособности БОР, можно представить на рис. 2.

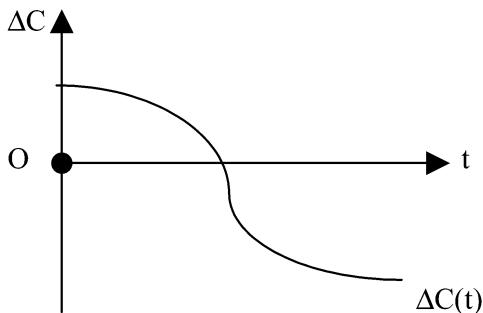


Рис. 2. Относительные издержки БОР

t – время, ΔC – разница в полных издержках применения БОР и СБ

Пользуясь данной иллюстрацией, можно отметить, что чем короче временной горизонт принятия решений, тем меньше оснований перехода на БОР.

5. Сердцевиной механизма, обеспечивающего соблюдение установленных правил, является *механизм санкционирования за нарушение данных правил.* Значение данного механизма состоит в настройке стимулов тех экономических агентов, чья сфера деятельности попадает под действие соответствующих правил. Однако механизм, обеспечивающий соблюдение правил, не всегда может быть редуцирован к механизму санкционирования. Это связано с тем, что санкции помогают настроить стимулы. Однако в условиях неполноты правил, что особенно характерно для переходных периодов и сложных форм экономического обмена в условиях неопределенности, возникает необходимость создания механизма, обеспечивающего соблюдение базовых правил в случае, когда возникает потребность в *дотраивании* того или иного набора правил. В последующих тезисах – с 6 по 14 – речь пойдет о той части механизма, обеспечивающего соблюдение установленных правил, которая относится к санкциям (механизму принуждения). Последующие тезисы связаны с адаптацией к изменяющимся обстоятельствам и выявленным *ex post* изъянам в дизайне бюджетного процесса, а также фиксацией более широкого контекста обеспечения соблюдения принципов БОР.

Механизмы принуждения

6. В целях обеспечения не только работоспособности БОР, но и реализации его сравнительных преимуществ (обеспечения социально-экономической эффективности использования бюджетных ресурсов) принципиальное значение имеет настройка системы санкций, а также создание такого механизма их применения, который позволял бы минимизировать вероятность появления ошибок первого и второго рода.

Санкции — инструмент создания издержек для действующих лиц в целях недопущения действий (бездействий), нарушающих установленные правила. Вопрос о применении санкций с точки зрения коррекции поведения участников бюджетного процесса имеет два аспекта: пресекающий и сдерживающий (предупредительный), которые существуют в рамках любой действующей системы принуждения. Однако большое значение имеет соотношение между этими двумя аспектами, поскольку, чем значительнее негативные последствия нарушения установленных правил, тем, соответственно, больше отдача от реализации сдерживающей функции механизма принуждения.

7. Настройка системы санкций означает определение набора видов наказаний за нарушение правил, установление их размеров (степени жесткости) в соответствии с принципом адекватности. Причем этот принцип может быть истолкован по-разному. Теоретически размер санкции должен быть таким, чтобы не допустить нарушения правила действующим лицом, что вовсе не обязательно должно корреспондировать с размерами того ущерба, который нанесен действиями (бездействием) данного лица (зачастую это физически невозможно). Вместе с тем, поскольку речь идет о формальных правилах и, соответственно, формальных санкциях, выбор последних ограничивается правилами более высокого юридического ранга — для России, федеральными законами, регламентирующими гражданскую государственную службу.

8. Поскольку функционирование любого механизма принуждения связано с действиями людей, оно неизбежно сопряжено с ошибками как следствием ограниченной рациональности. К ошибкам первого рода мы будем относить неприменение установленных санкций в том случае, если нарушение правила имело место, а также разновидность первой ошибки — применение более мягких санкций за нарушение, которое предполагает более жесткое наказание. Соответственно, ошибки второго рода предполагают применение санкций там, где для этого нет

достаточных оснований, или, соответственно, применение избыточно жесткого наказания. Ошибка второго рода может быть связана с возникновением отрицательных экстерналий. Напомним, что экстерналией, или внешним эффектом, называют выгоды или издержки, не отраженные в условиях соглашений (а в более общем плане — в правилах, с помощью которых специфицируются права и обязанности лиц, принимающих решения). В частности, когда издержки применения санкций несет не только тот, кто нарушил правила, но и те, кто не имеет к соответствующему элементу бюджетного процесса непосредственного отношения.

Например, если СБП, отвечающий за организацию поставки лекарственных средств для обеспечения социально незащищенных групп населения, не представил в соответствии с установленными процедурами обоснования необходимости организации поставки лекарственных средств в определенных объеме и номенклатуре, наказание СБП в форме отказа в финансировании указанного направления деятельности создаст издержки и для части населения, физическое состояние которого зависит от доступности того или иного набора лекарственных средств. И даже если данная санкция будет дополнена отстранением ответственных лиц от занимаемой должности, внешние издержки оказываются неинтернализированными.

9. Основной методологической предпосылкой представленного здесь анализа является предположение о том, что *санкции имеют значение с точки зрения достижения того или иного результата тогда и только тогда*, когда они затрагивают отдельного человека, т.е. *входят в расчет индивидуальных выгод и издержек в процессе принятия индивидуальных решений*⁶⁸. Экономический анализ правоприменения предполагает понимание того, что один из ключевых моментов — это ожидания лиц, принимающих решения, а также субъектов правоприменения. Настройка ожиданий происходит через формирование достоверных обещаний (в данном случае — угроз) применения санкций в случае нарушения правил. Причем достоверность может формироваться не только через непосредственное применение санкций (т.е. опытным путем), но и через другие сигналы, в частности, через понимание того, каковы принципы действия механизма применения санкций. Принятие решения о нарушении или соблюдении установленных правил зависит от соотношения чистых выгод, которые ожидает получить соответствующий субъект. Основное соотношение выглядит следующим образом:

$$B_V \geq B_A, \quad (1)$$

где B_V , B_A — соответственно, чистый выигрыш экономического субъекта от нарушения и соблюдения правил. Ожидаемый чистый выигрыш от нарушения установленных правил зависит как от ценности сэкономленных усилий нарушителя правил (π_V), так и от ожидаемой величины санкций за нарушение данного правила (ρS):

$$B_V = \pi_V - \rho S. \quad (2)$$

Соответственно, пороговое значение вероятности применения санкции определяется соотношением:

$$\rho^* = \frac{\pi_V - B_A}{S}. \quad (3)$$

Данное соотношение важно потому, что повышение вероятности выявления нарушения сопряжено с трансакционными издержками.

Вероятность применения санкций к нарушителю установленных правил зависит от устройства механизма по поддержанию данных правил, функционирование которого предполагает: (1) обнаружение факта нарушения, (2) установление нарушителя, (3) определение степени вины и соответствующей величины санкций, (4) наложение санкций (например, лишение премии, взыскание штрафа, возмещение нанесенного ущерба, изъятие необоснованно полученного дохода, лишение свободы, освобождение от занимаемой должности)⁶⁹.

10. Следствием сформулированной выше основной методологической предпосылки о принципах определения множества объектов санкций является необходимость рассмотрения сопряженности санкций в отношении *организации* и в отношении *отдельных сотрудников* данной организации. Поскольку непосредственно участником бюджетного процесса является субъект бюджетного планирования, т.е. *ведомство*, то *должны существовать внутриорганизационные правила*, не противоречащие существующему законодательству (включая законодательство о государственной службе) и определяющие порядок применения санкций за нарушение установленных норм БОР в отношении отдельных должностных лиц.

11. Правила, на основе которых действует БОР, представляют собой достаточно широкий набор предписаний, значение которых для функционирования данной структурной альтернативы

организации бюджетного процесса неодинаково. Вот почему санкции также должны быть дифференцированы. В частности, далеко не всегда возможны санкции, которые используются в так называемых самовыполняющихся контрактах, когда нарушение условий контракта ведет к его прекращению, в данном случае — упразднению того или иного субъекта бюджетного планирования. В этом случае важен момент состоятельности: (а) в форме замещения руководства ведомства новой командой, (б) посредством передачи функций другому ведомству.

12. Следует вычлнить узловые точки бюджетного процесса, а также периферийные точки. Узловые точки связаны с возможностью возникновения негативных внешних эффектов, обусловленных нарушением установленных правил. Один очевидный пример — нарушение правил, связанных с разработкой федеральных целевых программ, в рамках и посредством которых предполагается решать межведомственные задачи. В этом плане ведомственная задача с локализованными результатами ее решения может рассматриваться как периферийная. Из сказанного *не следует*, что игнорирование правил, связанных с постановкой и решением данной задачи, ненаказуемо. Речь идет только о жесткости санкций. Тем самым возникают более сильные стимулы уделять внимание вопросам согласования в части постановки и решения межведомственных задач.

13. Если санкции имеют денежный характер, то самостоятельным является вопрос определения источников выплаты. Для отдельного сотрудника это может быть заработная плата. Соответственно санкция может существовать в форме вычета из заработной платы. Следует отметить, что это достаточно сильный инструмент воздействия, который требует четкого механизма его использования, чего достаточно сложно добиться по следующим причинам (риски применения данной схемы): во-первых, многоуровневость исполнителей, во-вторых, издержки поиска источника «сбоя» в условиях асимметричного распределения информации, в-третьих, множественность источников сбоя. В этом случае возникает необходимость определения степени вины. Другой подход — выплата может быть условной в форме недофинансирования, а также невыплаты премии, неповышения по службе, увольнения и т.д. В этом случае возникает дополнительный вопрос о выборе формы санкции. Форма санкций может оказывать значительное влияние на масштаб внешних эффектов, возникающих в случае ее применения (см. тезис 6).

14. До сих пор мы предполагали, что санкции применяются сами по себе. В действительности для соблюдения правил необхо-

димы их *гаранты*, являющиеся одновременно субъектами, которые в случае нарушения данных правил могут применить санкции. Поскольку механизм применения санкций за нарушение правил бюджетного планирования не является одноуровневым, то это должно найти отражение и в *наборе гарантов* соблюдения указанных правил. Для субъектов бюджетного планирования такого рода гарантом могла бы выступать бюджетная комиссия на уровне Правительства РФ, в рамках которой происходила бы оценка соответствия подготовленных документов установленным требованиям и, соответственно, в решениях данной комиссии в случае выявленных нарушений отражались решения по санкциям в отношении нарушителей. Самостоятельный вопрос — о санкциях в отношении руководителя субъекта бюджетного планирования. На втором уровне, возможно, это могла бы быть административная комиссия СБП, которая могла бы принимать решения в отношении отдельного сотрудника или сотрудников.

Механизмы поддержки

15. Важный момент, который необходимо учитывать при применении системы санкций, — *способность государственных служащих применять* установленные процедуры. Данный момент связан с барьерами входа в сферу действия соответствующих правил, которые могут быть снижены до приемлемого уровня в результате обучения. В связи с этим следует отметить, что в начале XXI в. даже в такой стране со сравнительно длительной историей экспериментирования в сфере бюджетного планирования, как США, менее 50% руководящих работников федеральных органов активно использовали в своей деятельности по выработке программных приоритетов или при размещении ресурсов индикаторы результативности (*performance information*) соответствующего ведомства⁷⁰. Поэтому чрезвычайно значимый момент обеспечения работоспособности БОР — это достижение *адекватного уровня квалификации служащих*, призванных действовать по его процедурам. Кроме того, значимым является и привлечение *внешних экспертов*, способное на время укомплектования ведомств (субъектов бюджетного планирования) квалифицированными кадрами восполнить недостаточность знаний имеющихся кадров служащих. Соответственно, необходимо предусматривать в бюджетах СБП, в составе фонда заработной платы работников ведомства средства для оплаты труда экспертов, а также процедуры отбора экспертов, которые минимизировали бы риск сговоров (наем неквалифицированного эксперта, фактиче-

скую работу которого выполнял бы также неквалифицированный работник ведомства).

Еще одна сторона способности разработчиков ДРОНД применять установленные процедуры связана с тем обстоятельством, что значительная их часть находится *в противоречии* с теми *привычными приемами работы*, которые применялись этими сотрудниками в рамках подготовки бюджетных докладов до начала перехода к БОР. Такие привычные приемы работы стали по сути *организационными рутинными, отход от которых сопряжен для работников с дополнительными издержками*. Следовательно, для облегчения и ускорения освоения сотрудниками новых приемов работы полезны были бы как позитивные стимулы (поощрения, принятие на государство части издержек и т.п.), так и негативные санкции. Так, позитивным стимулом могло бы стать специально организованное обучение новым приемам работы с поощрением лучших учащихся. Что же касается негативных санкций, то они могут быть следствиями выявления тех ошибок и нарушений методики, которые допустил конкретный исполнитель в документе, вынесенном на правительственную комиссию по бюджету.

16. В целях ускоренного обучения процедурам и разрешения спорных вопросов применения отдельных компонентов БОР, а также в качестве варианта процедур, о которых речь шла в предыдущем пункте, можно создать на базе одного из министерств (учитывая сложившуюся структуру федеральных органов исполнительной власти, данные функции могло бы выполнять Минэкономразвития) или вне структуры правительства информационно-консультативный центр, в котором концентрировалась бы информация по следующим направлениям: (1) основные трудности в применении БОР, (2) варианты решения возникающих при применении БОР вопросов, а также информация об экспертах, сферах их компетенции и т.п. Ожидаемые риски – возможные попытки СБП переложить на информационно-аналитический центр решение тех или иных проблем. Этот риск аналогичен риску невыполнения межведомственной задачи в случае, если не будут созданы достаточные стимулы.

17. Обеспечение действенности БОР во многом зависит от того, каким образом СБП будут координировать свои действия в рамках межведомственной задачи (МВЗ), основным признаком которой состоит в том, что для ее решения требуются *специализированные* механизмы обеспечения координации между разными СБП. Как правило, главным по данной задаче считается один из СБП, однако все СБП, согласно существующим правилам, счита-

ются равноположенными, т.е. ни один из них не имеет права предписывать какие-либо решения другим СБП. Кто при сохранении такого положения дел будет нести ответственность за несогласованность механизма решения конкретной МВЗ? Каким образом распределение ответственности соответствует правам, которыми наделяются СБП в рамках координации по поводу МВЗ? Поскольку взаимодействие, скорее всего, будет порождать конфликты, то каким образом будет устроен механизм улаживания конфликтов между ведомствами, принимая во внимание, что он должен быть достаточно оперативным (учитывая временные ограничения и требования к синхронизации процесса, что соответствует такой характеристике транзакций, как временная специфичность)?

Поставленные вопросы допускают множественные варианты ответа. Один из вариантов — наделение соответствующими полномочиями Правительственной комиссии по оптимизации государственных расходов, которая в данном случае может выполнять функции, аналогичные функциям третейского судьи.

Бюджетное планирование в контексте реформ государственного управления

18. Вся идея государственного участия в экономических обменах в широком смысле (в том числе в качестве «пассивного» гаранта) связана с тем, что конечные результаты реализуются в экономических обменах как с использованием механизма цен, так и посредством более сложных и специализированных механизмов управления транзакциями (а именно различные разновидности гибридных форм институциональных соглашений, например, коммерческая концессия, альянсы, субподряд, сети и т.д., внутрифирменные, иерархические формы). Соответственно, если государство не является единственным активным участником экономического обмена, то на конечный результат оно воздействует опосредованно, т.е. через создание условий для непосредственных участников со своими интересами, с одной стороны, и взимание платы за предоставляемые услуги, а также перераспределение части богатства (доходов) между различными группами, с другой стороны.

В этой связи следует также различать опосредованность и недетерминированность (т.е. случайность) в определении взаи-

мосвязи между действиями субъекта бюджетного планирования и вменяемыми ему результатами. Если есть четкая модель поведения участников экономического обмена, то мы можем предсказать если и не конкретные параметры, то, по крайней мере, направленность их действий. С этой точки зрения можно говорить о высокой степени детерминации действий и, соответственно, результата. В то же время в ситуации неопределенности даже при непосредственном участии государства как основной действующей организации в экономическом обмене результат может быть неопределенным вследствие действия неконтролируемых факторов (распределенных случайным образом внешних шоков, которые могут быть квалифицированы как автономные, т.е. некорректируемые действиями государства риски).

Проблема состоит в том, что в реальной жизни опосредованность и случайность совмещены. Более того, весь процесс системной трансформации, который переживает множество стран, как раз состоит в замещении транзакции, где единственным активным участником было государство (в широком смысле, учитывая, что управленческая вертикаль распространялась и на производства), институциональными альтернативами с менее выраженным (однако не менее существенным с точки зрения экономических последствий) государственным участием, а также в повышении уровня неопределенности, связанной с изменением правил, а также модификацией механизмов, обеспечивающих их соблюдение.

19. Абстрагируясь от многих, пусть даже важных, моментов, можно сказать, что у государства в целом сужается набор общественно значимых результатов, на которые оно воздействует непосредственно в рамках национальной экономики. Строго говоря, это означает, что постановка вопроса о роли государства требует включения системы допущений, в которых отражаются с разной степенью детализации (для качественных аспектов) и точности (для количественных аспектов): (1) внешние для национальной экономики параметры (например, цены на некоторые товары, а также политика других стран, если предполагается, что она имеет значение для России, но в то же время нет действенных инструментов воздействия, корректировки данной политики); (2) действие участников экономических обменов в соответствии с собственными интересами. В последнем случае следует отметить, что попытка применения БОР может привести к рецидиву активизации государственного вмешательства, если создать слишком жесткое «замыкание» стимулов работников государственных учреждений на достижение широкого спектра общественно значимых конечных целей, оцениваемого с помощью наборо-

ра контрольных показателей. В этом состоит один из рисков внедрения в принципе прогрессивной системы, особенно если учитывать специфику обратной связи от участников экономического обмена к субъектам бюджетного планирования и правительству в целом. БОР гораздо более требователен к институциональной инфраструктуре (в информационных, мотивационных, адаптационных аспектах), опосредующей финансирование деятельности органов государственной власти, чем «сметное бюджетирование». Наконец, следует учитывать, что в настоящее время внедрение БОР относится только к исполнительной ветви государственной власти (и то, за редким исключением — федерального и регионального уровней). Вот почему (3) характеристики, организация работы законодательной и судебной ветвей власти также должны рассматриваться на уровне допущений. В данном случае мы не рассматриваем вопрос о соотношении эффективности БОР и политического устройства/режима, которое выражается в том числе и в соотношении между различными ветвями государственной власти.

Этот момент принципиально важен по целому ряду причин:

(1) Поскольку государство как организация, деятельность которой связана с созданием, толкованием, обеспечением соблюдения и изменением формальных правил, образующих институциональную среду, включает законодательную и судебную власть, *правительство не может нести ответственность за все ветви государственной власти, независимые от него*. Это фактически означает, что правительство (а) либо оговаривает, что оно может сделать при существующих ограничениях, (б) либо так или иначе добивается дополнительных полномочий, (в) либо используется как разменная монета в случае неудач, в том числе не по вине правительства. Первые две стратегии связаны с попыткой сформулировать достоверные обещания. Однако во втором случае она может быть сопряжена с нарушением системы сдержек и противовесов, нарушением конституционного устройства страны. В третьем случае правительство назначается виновным «в случае чего», а точнее — в случае возникновения сильных отрицательных внешних шоков, которые приводят к значительному отклонению от обещанных результатов (как правило, в худшую сторону). Строго говоря, специального обсуждения заслуживает вопрос о направлении изменения стимулов лиц, принимающих решения в организациях, которые причастны к применению БОР. Речь, прежде всего, идет о тех, кого обременяют показателями без учета реальных возможностей воздействовать на эти показатели, а также о тех, кто обременяет данными показателями.

(2) Правительство может ставить для себя конечные цели с учетом решения вопросов: (а) распределения сфер ответственности между министерствами и ведомствами, (б) создания механизмов взаимодействия, в том числе в формате межведомственных задач. В связи со сказанным принципиальное значение имеет понимание, каким образом задачи субъектов сопряжены с зависимостью между действиями ведомства и поставленными им в соответствие целевыми показателями.

По первому пункту следует отметить, что указанная несбалансированность повышает риски для тех субъектов, результаты деятельности которых не обеспечены финансовой, организационной (в том числе в форме межведомственного взаимодействия) поддержкой. В этом случае либо возникает тенденция к сокращению временного горизонта планирования чиновниками, а также отказом от инвестирования в специфический для конкретной государственной организации человеческий капитал, а также «замыкание» стимулов чиновников на интересы вышестоящих чиновников, принимающих кадровые решения. Если это действительно так, то возникает двойной негативный эффект: (1) ограничение прозрачности, сопряженное с замыканием интересов, (2) недоинвестирование в специфический человеческий капитал, что в конечном счете негативно сказывается на качестве государственного управления. Таким образом, искажения в системе БОР могут привести к значительным негативным последствиям в других направлениях реформирования, которые перечислены в данной работе.

Сказанное выше указывает на сопряженность БОР с другими компонентами инфраструктуры государственного управления, в данном случае с управлением человеческими ресурсами. Это соответствует принципу взаимодополняемости бюджетирования с широким набором функций, в число которых помимо управления человеческими ресурсами включают управление программами, закупки, учет, управление информационными ресурсами как средства достижения целей ведомства⁷¹.

Правовое обеспечение ответственности в рамках бюджетного планирования

Ответственность госслужащих за неисполнение нормативно-распорядительных актов органов исполнительной власти относится к сфере административной ответственности и регулируется законодательством об административных правонарушениях, т.е. Кодексом Российской Федерации об административных

правонарушениях (КоАП РФ) и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Административная ответственность отличается от уголовной в первую очередь степенью общественной опасности противоправного, виновного действия (бездействия), совершенного физическим или юридическим лицом. При этом юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В соответствии с КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Административные правонарушения могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. В законе четко установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. При этом физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. КоАП РФ предусматривает и особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц). Такие условия устанавливаются Конституцией Российской Федерации и соответствующими федеральными законами.

В отношении государственных служащих таким является Федеральный закон о государственной гражданской службе № 79-ФЗ, принятый 27 июля 2004 г. и вступивший в силу 1 февраля 2005 г. Ответственность государственных служащих в данном Законе предусматривается в виде наложения на них дисципли-

нарных взысканий (ст. 57). Дисциплинарные взыскания могут налагаться:

1. За совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а» — «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона.

2. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Статья 58 указанного Федерального закона устанавливает порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. В соответствии с ней, до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка. При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух

лет со дня совершения дисциплинарного проступка. При этом в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

По решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего может быть проведена служебная проверка, в ходе которой должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина гражданского служащего;
- 3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения.

Гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в результатах служебной проверки, не может участвовать в ее проведении. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

3. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного

содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

В соответствии с Федеральным законом о государственной гражданской службе, гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

4. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Изложенное выше недвусмысленно свидетельствует о том, что *никакой специальной ответственности государственных служащих за неисполнение актов и приказов органов исполнительной власти* действующее российское законодательство не предусматривает. Административные нормы применимы в отношении госслужащих в той же степени, в коей и в отношении обычных граждан. В действующем законодательстве о гражданской службе данный вопрос также урегулирован весьма схематично.

Весьма показателен в этом плане **мировой опыт**. Как правило, специальные формы ответственности за неисполнение государственными служащими нормативно-распорядительных актов исполнительной власти не предусмотрены — в отношении них

также действуют нормы административного права, и за указанные правонарушения независимо от их субъектов предусмотрена административная ответственность. При этом виды ответственности государственных служащих могут быть весьма разнообразны.

Так, по законодательству Мексика, госслужащие могут нести уголовную, гражданскую, административную, профессиональную и политическую ответственность. Уголовная ответственность предусмотрена за ненадлежащее несение государственной службы, превышение власти, создание коалиций госслужащих, ненадлежащее использование своей компетенции и властных полномочий, понуждение, запугивание, злоупотребления при осуществлении своих функций, торговлю влиянием, подкуп, взяточничество, незаконное обогащение. Гражданско-правовая ответственность аналогична соответствующему виду ответственности, предусмотренной в российском гражданском праве. Административная ответственность со специальным субъектом, т.е. предусмотренная исключительно для гражданских служащих, возникает в случае нарушения государственным служащим посредством действия или же бездействия основополагающих принципов государственной службы, которые, в соответствии со ст. 47 Федерального закона об ответственности государственных служащих, включают в себя законность, честность, преданность, беспристрастность и эффективность. Политическая ответственность применима к категориям мексиканских государственных служащих, обозначенных в ст. 110 Конституции Мексики, в случаях, когда их деятельность нарушает основополагающие общественные интересы.

В Великобритании действует Кодекс государственной службы 1995 г. с изменениями, внесенными в 1999 г. в связи с процессом деволуции Шотландии и Уэльса. Кодекс устанавливает конституционные основы деятельности государственных служащих, а также ключевые ориентиры («ценности»), которые они должны поддерживать в своей деятельности. Кодекс устанавливает обязанности и сферу ответственности королевских министров; аналогичные документы были разработаны для министров Исполнительной власти Шотландии и Национальной ассамблеи Уэльса. Круг обязанностей и ответственности включает, в частности:

- подотчетность парламенту либо, для Секретарей ассамблеи, Национальной ассамблеи;
- обязанность предоставлять парламенту, Национальной ассамблее или общественности максимально полную информацию о проводимой политике, решениях и действиях,

не вводить преднамеренно вышеуказанные органы и ответственность в заблуждение и не дезориентировать их;

- обязанность не использовать общественные ресурсы для нужд политических партий, всячески поддерживать беспристрастность государственной службы, не требовать от государственных служащих действий, которые могут создать коллизию с нормами Кодекса;
- обязанность при принятии решений надлежаще рассматривать и придавать должное значение информированным и беспристрастным рекомендациям государственных служащих;
- обязанность соблюдать требования закона, включая нормы международного права и обязательства по международным договорам, а также поддерживать отправление правосудия.

Кодекс устанавливает, что государственные служащие должны вести себя честно и беспристрастно и давать честные и беспристрастные советы министрам и секретарям ассамблеи и иным должностным лицам. Особый акцент делается на том, что государственные служащие должны заниматься делами населения с сочувствием, эффективно, быстро, непредубежденно и без недобросовестного администрирования. В случае, если государственный служащий полагает, что от него требуют совершения действий, являющихся:

- незаконными, ненадлежащими или неэтичными;
- нарушающими конституционные документы или профессиональные кодексы;
- возможно, содержащими компонент незаконного администрирования;
- или иным способом, нарушающим положения Кодекса государственной службы,

он должен доложить об этом в соответствии с процедурой, установленной для его департамента или администрации. Государственный служащий также должен проинформировать соответствующие органы власти, если он стал очевидцем уголовно наказуемого или иного противоправного деяния. Госслужащий также может подать рапорт в случаях, если ему становится известно об иных нарушениях данного кодекса, или если его вынуждают действовать в манере, затрагивающей его основные убеждения. Как видим, в данном кодексе превалирует компонент *этических стандартов*, которым государственные служащие должны соответствовать при осуществлении своих должностных обязанностей. Форма ответственности за нарушение актов исполнительной власти для специального субъекта (государственного служащего) здесь также не установлена.

По законодательству Франции невыполнение государственным служащим своих обязанностей влечет за собой дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от должности. Основными обязанностями французского государственного служащего являются:

- полная отдача в профессиональной деятельности;
- соблюдение высокого морального уровня (некоторые аспекты частной жизни французского государственного служащего могут быть сочтены не соответствующими функциям, которые осуществляет данный государственный служащий; так, например, ненадлежащим для служащего полиции или судебной системы считается жить с лицом, имеющим судимость или занимающимся проституцией);
- сдержанность. Государственный служащий не может своими действиями и в особенности своими заявлениями наносить вред государственным институтам. Он должен воздерживаться от высказывания своей личной точки зрения в манере, которая может быть воспринята и истолкована как официальная точка зрения французского правительства или государственного института;
- иерархическое подчинение. Государственный служащий должен выполнять приказы своего непосредственного начальника, за исключением случаев, когда такие приказы незаконны или наносят вред публичным интересам;
- профессиональная осторожность. Государственные служащие не должны раскрывать информацию частного или секретного характера, которая стала им доступна в рамках выполнения их служебных обязанностей;
- честность. Государственные служащие не должны использовать свои профессиональные функции в личных целях;
- нейтральность. Государственный служащий должен проявлять нейтральность в отношении религиозных или политических взглядов, национальности, половой принадлежности и должен воздерживаться от высказывания своей точки зрения по вышеизложенным поводам.

Очевидно, что во французском законодательстве о гражданских служащих превалирует необходимость соответствия установленным этическим стандартам, особая ответственность специального субъекта (госслужащего) за несоблюдение/нарушение актов органов исполнительной власти не устанавливается.

В Уставе федерального дисциплинарного права ФРГ подробно регламентированы последствия виновного невыполнения или ненадлежащего выполнения государственным служащим возло-

женных на него обязанностей и порядок привлечения государственных служащих к ответственности за служебные проступки (дисциплинарный процесс). Порядок увольнения со службы предусмотрен Рамочным законом и Законом о федеральных чиновниках.

При рассмотрении дел о дисциплинарных проступках преобладает «принцип благоприятствования», т.е. непосредственный начальник и вышестоящая инстанция решают, следует ли принимать меры. При этом учитывается не только сам проступок и поведение чиновника, но и его личность, деятельность, поведение на службе и вне нее. В случае мелких проступков, за которые может назначаться только денежный штраф, срок давности определяется в 2 года, в случае более серьезных — в 3 года.

В качестве дисциплинарных взысканий в законодательстве установлены: выговор; денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим основным окладом; увольнение со службы; сокращение или отказ в выплате пенсионного обеспечения.

Выговор может быть объявлен непосредственным начальником; денежный штраф — непосредственным начальником или вышестоящей инстанцией в порядке дисциплинарной меры. Более строгие взыскания могут назначаться только дисциплинарным судом.

Жалоба на дисциплинарное взыскание может быть подана в течение 2 недель, если она подается на решение непосредственного начальника, и в течение месяца, если решение вышестоящей инстанции обжалуется в административный суд.

Греческий Этический кодекс госслужащих содержит подробное описание принципов, целей и основных направлений деятельности государственных служащих, которые в своем профессиональном поведении должны руководствоваться следующими правилами:

- уважение к своей миссии (в первую очередь, проявляющееся в преданности своей стране, соблюдении конституции и действующего законодательства);
- независимость при принятии решений;
- беспристрастность;
- открытость деятельности госслужащих;
- равенство и пропорциональность;
- эффективность и качество;
- чувство ответственности;
- восприимчивость к социальным проблемам и уважение к потребностям граждан.

В Кодексе также устанавливаются основные принципы поведения государственных служащих в отношении граждан, специально оговариваются вопросы политического лидерства, определяется порядок взаимоотношений с подчиненными, с коллегами и с должностными лицами, занимающими более высокое положение на иерархической лестнице, а также с представителями других органов власти и институтов и средствами массовой информации. Значительная часть статей кодекса посвящена проблемам конфликта интересов и профессионализма госслужащих. *Никаких форм ответственности* государственной служащих, в том числе и за *неисполнение актов органов исполнительной власти*, не предусмотрено.

Консультации, проведенные с ведущими российскими специалистами в сфере государственной службы, показали, что *мировая практика* идет по пути применения к государственным служащим *общих норм административной ответственности* за неисполнение нормативных и распорядительных документов органов исполнительной власти различных уровней. Основными руководящими началами в деятельности государственных служащих являются этические нормы, структурированные в отдельный кодекс или прописанные в нормативных актах, регулирующих деятельность государственных служащих.

В России аналогичная попытка предпринималась в период полномочий предыдущей legislatury. 10 июня 2003 г. Фонд развития парламентаризма в России совместно с фракцией СПС в Государственной Думе провел круглый стол на тему «Законопроект «Кодекс поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления»». Данный законопроект так и не был принят, а отдельные его нормы были впоследствии инкорпорированы в текст Федерального закона о государственной гражданской службе.

Исследования в сфере ответственности государственных служащих проводились также и авторским коллективом Российской академии государственной службы. Объектом исследования являлась деятельность государственных служащих и органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов, призванных разрешать противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами в конституционно-правовой сфере, формы закрепления мер юридической ответственности государственных служащих и органов государственной власти в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, а также практика применения юридической ответственности в зарубежных странах.

Цель исследования — выявление признаков и особенностей юридической ответственности государственных служащих и органов государственной власти федерального и регионального уровней, уточнение понятия юридической ответственности и перечня мер, образующих этот вид ответственности; определение понятия юридической ответственности государственных служащих и органов государственной власти; раскрытие формы закрепления мер юридической ответственности государственных служащих и органов государственной власти в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов; выявление основных направлений использования практики применения юридической ответственности в зарубежных странах в системе государственно-правовых отношений в Российской Федерации.

Основные выводы и результаты упомянутого исследования сводятся к следующему:

- Юридическая ответственность способна играть роль препятствия для неправомерного поведения государственно-служащего и неправомерных действий государственных органов, причем не только потому, что указывает на возможность применения *юридических санкций к нарушителю*, но и потому, что сама *процедура* реализации юридической ответственности имеет *профилактическое воздействие*.
- Самым жестким видом юридической ответственности, применяемой к государственным служащим (должностным лицам), является уголовная ответственность. Особую актуальность имеет проблема ответственности должностного лица за преступления против интересов службы.
- Широко применяемым видом юридической ответственности должностных лиц является административная ответственность. Однако порядок привлечения государственных служащих к административной ответственности далеко *не совершенен*. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001 г.) устанавливает лишь общие процедурные правила рассмотрения данной категории дел. Рассмотрение административных дел в отношении государственных служащих органами исполнительной власти не обеспечивает реализации принципа законности и беспристрастности юридической ответственности.
- Для наиболее беспристрастного рассмотрения дел об административных проступках государственных служащих необходимо развитие института административной юстиции

и законодательное закрепление процессуальных правил рассмотрения дел об административных правонарушениях.

- Дисциплинарная ответственность должностных лиц, государственных служащих способна играть большую роль в укреплении режима законности в деятельности государственных органов, так как нарушение должностным лицом дисциплины, аморальное поведение наносят существенный вред обществу и государству, подрывают престиж служебной деятельности и служащих.
- Необходимо упорядочить правовые основы *ответственности государства, его органов и служащих* в силу того, что дисциплинарная ответственность государственных служащих реализуется множеством нормативно-правовых актов, противоречащих друг другу. Представляется целесообразным подготовить и принять Федеральный закон «Об основах ответственности государства, его органов и служащих», а также принять Дисциплинарный кодекс. Необходимо усовершенствовать государственный и общественный контроль деятельности госаппарата, его служащих.
- Конституционная ответственность — единственная форма ответственности, которая может быть применена к государственным органам и должностным лицам, не являющимся государственными служащими (депутатам, судьям, главам субъектов Федерации) за нарушение норм конституционного права. В Российской Федерации конституционная ответственность находится в «зачаточном» состоянии. Однако она может стать действенной мерой укрепления конституционной законности и государственной дисциплины. В этой связи необходима конкретизация оснований конституционной ответственности и дальнейшая регламентация процедур ее применения к государственным органам и лицам, занимающим государственные должности.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. (Пр-1496), предполагает в ходе ее реализации, что «увеличение самостоятельности руководителей подразделений государственных органов и других государственных служащих должно сопровождаться внедрением действенных механизмов оценки результативности и качества их деятельности, мер ответственности, включая персональную, за принимаемые ими решения, а также повышением оплаты их служебной деятельности». Для этого «разрабатывается система показателей планирования и критериев оценки дея-

тельности государственных органов, ориентированных на повышение ее эффективности и выраженных по возможности в количественной форме. Осуществляется частичное замещение сметного финансирования расходов на государственное управление программно-целевым финансированием. Оценка деятельности федеральных министерств и иных государственных органов осуществляется в зависимости от эффективности проводимой ими государственной политики. Прогнозирование, оценка и финансирование деятельности отдельных федеральных служб и надзоров, российских агентств осуществляются в тесной увязке с эффективностью государственного управления, количеством и качеством оказываемых ими государственных услуг».

Тем самым Концепция реформирования системы государственной службы дает все основания для специальной проработки в связи с развитием БОР вопросов ответственности сотрудников СБП за обеспечение высокого качества предлагаемых бюджетных решений, в том числе — за счет последовательного и точного выполнения требований и процедур, содержащихся в методических материалах по БОР.

Выводы и рекомендации

БОР — совокупность правил, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение, которые определяют шаблоны действий, а также взаимодействий между участниками бюджетного процесса по установлению взаимосвязи между общественно значимыми результатами деятельности субъектов бюджетного планирования и финансированием деятельности субъектов бюджетного планирования.

БОР — система, разновидности которой применяются в течение многих лет в развитых странах. Однако вопрос о механизмах, обеспечивающих реализацию принципов БОР (как в плане принуждения, так и разрешения споров, не предполагающих применения санкций, но обеспечивающих коллективную адаптацию участников бюджетного процесса к изменяющимся обстоятельствам), предполагает:

(а) учет контекста ситуации, специфической для каждой страны;

(б) оценку (как минимум — принятие во внимание) издержек создания и поддержания в работоспособном состоянии данного механизма.

Поскольку в деятельности сотрудников СБП, как и любой организации, достаточно устойчивы ранее сложившиеся стереотипы подготовки бюджетных решений («рутины действий»), для более активного освоения ими новых процедур целесообразно **повысить статус методических рекомендаций** по подготовке ДРОНД как нормативно-правовых документов, утверждая их, например, постановлением Правительства.

Для повышения уровня определенности исполнителей относительно последствий нарушения утвержденных методических рекомендаций, непосредственно **в текст последних целесообразно включить те конкретные санкции**, которые будут наложены на работника, нарушившего то или иное из содержащихся в них требований. В этой связи текст действующих методических рекомендаций по подготовке ДРОНД должен быть доработан как в чисто содержательном отношении, так и в данном аспекте.

Набор таких санкций, очевидно, должен соответствовать положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

Для субъектов бюджетного планирования **гарантом соблюдения установленных правил** может выступать **бюджетная комиссия на уровне Правительства РФ**. В рамках ее работы, наряду с содержательной оценкой ДРОНДов должна происходить **оценка соответствия подготовленных документов установленным требованиям, относящимся к методике подготовки бюджетных докладов** и, соответственно, в решениях данной комиссии в случае выявленных нарушений должны находить отражение и **санкции** в отношении нарушителей из числа тех, которые предусмотрены в методических рекомендациях.

Внутри СБП функции гаранта может выполнять административная комиссия, которая могла бы принимать решения в отношении отдельного сотрудника или сотрудников, также исходя из положений упомянутого Закона.

Суть принятия указанных санкций заключается в предотвращении попадания в федеральный бюджет, разрабатываемый в соответствии с процедурами БОР, *ошибочных технических решений*, способных снизить эффективность использования бюджетных ресурсов.

После принятия федерального бюджета в форме федерального закона Федеральным Собранием Российской Федерации ответственность за содержащиеся в нем решения становится политической, относящейся уже не к отдельным госу-

дарственным служащим (исполнителям — разработчикам ДРОНД), а к политическим руководителям органов государственной власти.

В целях ускоренного обучения исполнителей процедурам БОР и разрешения спорных методических вопросов применения отдельных компонентов БОР целесообразно создать на базе Минэкономразвития или вне структуры правительства Информационно-консультативный центр, в котором концентрировалась бы информация по следующим направлениям: (1) основные трудности в применении БОР, (2) варианты решения возникающих при применении БОР вопросов.

При этом одной из функций Информационно-консультативного центра должна стать функция совершенствования методических рекомендаций по разработке ДРОНД, исходя из постоянно пополняющегося опыта их подготовки.

Раздел 2. ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

2.1. Методология анализа целевых показателей

Методологические вопросы формирования системы целевых показателей деятельности министерств

Основной вопрос, возникающий при создании системы показателей для наблюдения за любым социально-экономическим явлением, связан с проблемой адекватности предлагаемых показателей наблюдаемым явлениям (свойствам, процессам).

Деятельность министерств и ведомств может оцениваться (и оценивается в рамках ведомственной и государственной статистики) с различных точек зрения. При построении системы показателей следует помнить о том, что в данном случае речь идет о формировании одного из срезов государственной и ведомственных статистик: разработке системы показателей для целей бюджетирования, отражающих результаты деятельности министерств и ведомств как субъектов бюджетного планирования. Следует четко придерживаться этого принципа и не порождать параллельную систему статистики, ориентированную на федеральные органы власти. Следствием такой высокой ориентации может быть ущемление интересов государственной статистики, которая и так нуждается в поддержке⁷². Задача реформирования системы показателей, характеризующих деятельность министерств, ведомств⁷³ в целом, здесь не рассматривается.

Основой для построения такой системы показателей является иерархическая система целей и задач министерства (ведомст-

ва) в части, имеющей непосредственное отношение к его деятельности в роли субъекта бюджетного планирования. Четкость формулировок целей и их ориентация на количественную измеримость являются необходимыми предпосылками «качества» системы целевых показателей, характеризующих уровень их достижения. В свою очередь, сформированная система показателей может корректировать, уточнять формулировки целей и, более того, исключать те из целей, в соответствии которым в настоящий момент не может быть поставлен целевой показатель.

Вместе с тем допускается ситуация, когда цель может описываться вектором показателей, особенно цель более высоких уровней агрегации, когда степень ее достижения отражает влияния нескольких факторов, каждый из которых оценивается своим показателем⁷⁴.

В последнем случае может возникнуть потребность в построении интегрального индикатора, полученного путем свертки вектора первичных целевых показателей, обеспечивающего возможность оценки степени достижения цели.

Поскольку цель реализуется посредством решения конкретных задач управления, то именно с уровня задач (в тех случаях, когда показатели привязаны к этому уровню) и должен начинаться анализ предложенной системы целевых показателей.

Формальные требования, предъявляемые к системе целевых показателей

1. Адекватность содержанию цели. Адекватность предполагает, с одной стороны, соответствие семантике поставленной цели и полноту охвата⁷⁵, с другой стороны. Установление меры адекватности — сложный экспертный процесс, в большинстве случаев степень адекватности установить количественно невозможно (за исключением случаев сложных математических конструкций показателя). В данном контексте речь идет о том, что корректное написание наименования показателя, с учетом всех идентификационных признаков, в значительной степени помогает правильно интерпретировать смысл показателя, и последующего анализа пригодности его в качестве целевого.

2. Формулировка показателя должна быть понятна и однозначно интерпретирована лицом, принимающим решения о результативности деятельности ведомства.

3. В том случае, когда за простотой формулировки скрывается сложная методика расчета показателей, она должна быть приложена. Не допускается включение в состав результирующих тех показателей, методика расчета которых находится только в стадии разработки.

4. Требования количественного измерения. Целевые показатели должны быть количественно измеримыми, это требование является необходимой предпосылкой для их последующей оценки.

5. Если измерение показателя требует специальной методики, то она должна быть приложена.

6. В состав целевых показателей не должны входить те, методика расчета которых находится в стадии разработки.

7. Требование количественной оценки. Целевые показатели должны быть не только измерены, но и оценены. Для этого параллельно с работой над формированием непосредственно системы показателей необходимо разрабатывать систему целевых нормативов⁷⁶, с приложением методик (либо ссылкой на них) для нетривиальных случаев. Эту работу надо начинать сегодня с анализа формата представления целевого норматива (область допустимых значений, указание существующего целевого норматива, желательные тенденции в динамике показателей и т.д.).

8. Целевой показатель, предложенный ведомством и адекватно описывающий содержание цели, может быть зависим от результатов деятельности других ведомств. Такого рода показатели, отражающие межведомственные взаимодействия, должны быть снабжены соответствующими комментариями, создающими предпосылку для последующего перераспределения функций между ведомствами либо перераспределения в направлениях и объемах бюджетных ресурсов.

9. Те показатели, значения которых находятся под влиянием факторов, лежащих вне действующих рычагов управления (например, природные катаклизмы), также должны быть снабжены соответствующим комментарием.

10. Каждый включенный показатель должен быть снабжен специальной меткой: наблюдается в практике статистики; не рассчитывается, но может быть получен на основе существующих данных первичного статистического учета; принципиально новый, требующий организации статистического наблюдения и включения в действующую систему статистических показателей.

Сформированная система показателей и поставленная в ходе дальнейших работ в соответствие ей система целевых нормативов позволят оценить уровень развития субъекта бюджетного планирования в начале планового периода, задать его желаемое значение и оценить эффективность его деятельности на конец периода. Таким образом, представится возможность описать траекторию движения отдельных субъектов бюджетного планирования по направлению к достижению поставленных целей, создаст-

ся объективная предпосылка для создания мониторинга результативности процесса бюджетного планирования. Реализация этой предпосылки поставит еще один важный вопрос, связанный с информационным сопровождением этого мониторинга, с выбором (созданием структуры), осуществляющим сопровождение этой системы.

При формировании целевых показателей желательно в максимальной степени ориентироваться на существующие программы статистического наблюдения (государственного и ведомственного). Несколько моментов говорят в пользу этого:

1. Опасность механического переноса показателей, существующих в международной практике. Показатели могут не сработать по причине межстрановых различий в стратегиях социально-экономического развития, в существующих институтах, методологиях, и, наконец, в особенностях национального самосознания, определяющих поведенческие факторы как экономических субъектов, так и населения. Корректное использование принятых в международной практике показателей требует длительного процесса переориентации существующих в России программ и методов статистического наблюдения. Вместе с тем в целях репрезентативности для международных сопоставлений желательно использовать те показатели, методология расчета которых основана на использовании принятых в мировом сообществе статистических стандартов.

2. Использование рейтинговых оценок (предлагаемых, в частности, Минэкономразвития по результатам международных обследований в области государственного регулирования предпринимательства и поддержки социально-экономических реформ), несмотря на их привлекательность, имеет существенные ограничения с точки зрения возможности регулярного использования: программа наблюдения и периодичность их проведения находятся вне компетенции ведомств⁷⁷.

3. Ведомства (и эксперты) в большинстве своем предлагают те выходные показатели (или конструкции, полученные на их основе), обработка которых принята в существующей сегодня статистической практике. Истинные масштабы информации, которая может быть привлечена к данной деятельности, существенно превышают число формируемых выходных показателей. Первичная статистическая информация (либо ее описание в виде форм статистической отчетности, действующей системы классификаций и номенклатур) должна быть в максимальной степени доступна ведомства (экспертам) при формировании целевых показателей.

Анализ показателей, предложенных для характеристики целей и задач субъектов бюджетного планирования в Сводном докладе «Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации)» (на примере Министерства образования и науки РФ)

Министерство образования и науки РФ

Таблица с комментариями к показателям, приведенная после текста, имеет следующую структуру:

- цели;
- целевые показатели – по каждому оставленному показателю приведены комментарии.

Задачи в таблице не перечислены, они вынесены в текст, поскольку в такой форме нагляднее видно, что имеются несоответствия между целями, задачами и целевыми показателями.

В докладе вслед за миссией Министерства образования и науки РФ указываются пять стратегических целей и приводится список из 21 основного показателя, характеризующих уровень их достижения:

1. Охват детей программами дошкольного образования, в % от общей численности детей соответствующего возраста.
2. Охват детей общеобразовательными программами, в % от общей численности детей соответствующего возраста.
3. Расходы на образование из всех источников, в % к ВВП.
4. Бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося (2000-2002 гг. в - текущих ценах, 2003 г. и далее – в ценах 2003 г.).
 - Дошкольное образование.
 - Общее образование.
 - Начальное профессиональное образование.
 - Среднее профессиональное образование.
 - Высшее профессиональное образование.
5. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений, в % к средней заработной плате по экономике в целом.
6. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата преподавателей высших учебных заведений, в % к средней заработной плате по экономике в целом.
7. Число персональных компьютеров на 100 учащихся общеобразовательных школ.
8. Удельный вес безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования.
9. Удельный вес детей-сирот, переданных на воспитание в семьи, в общей их численности.

10. Удельный вес выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолживших обучение.
11. Удельный вес детей с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование в специальных (коррекционных) учреждениях и классах, оздоровительных образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в длительном лечении, в общей их численности.
12. Удельный вес детей, обучающихся по программам дополнительного образования.
13. Доля населения в возрасте 25-34 лет с образованием не ниже среднего профессионального, в % от численности данной возрастной группы.
14. Численность иностранных студентов, обучавшихся в государственных высших учебных заведениях России.
15. Внутренние затраты на исследования и разработки, в % к ВВП.
16. Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет.
17. Число патентных заявок, поданных российскими заявителями за рубежом.
18. Сальдо экспорта-импорта технологий.
19. Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке.
20. Удельный вес инновационной продукции в общем экспорте промышленной продукции.
21. Коэффициент изобретательской активности (число патентных заявок на изобретения, поданных российскими заявителями в стране, в расчете на 10 тыс. населения).

Далее по каждой из целей указываются целевые показатели, ориентированные на эту цель, и задачи, реализация которых приводит к достижению цели. По задачам целевые показатели не распределены. Более того, большинству задач нельзя поставить в соответствие показатели из списка целевых к каждой конкретной цели.

При сохранении действующих формулировок целей и задач речь в тексте может идти только о том, в какой мере предлагаемые целевые показатели (по отдельным целям) характеризуют некоторые из аспектов их реализации

Цель 1. Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения по регионам России как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.
Перечень задач, решение которых обеспечивает достижение цели 1, представлен в табл. 1.

Таблица 1

Задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели						
Задача 1.1. Разработка и реализация территориальных моделей образовательной сети (системы учебных заведений, заведений дополнительного образования, органов управлений) на региональном и субрегиональном уровнях, обеспечивающих равенство доступа населения к качественным образовательным услугам на всех ступенях	Задача 1.2. Содействие выравниванию ресурсного обеспечения образования в рамках государственного образовательного стандарта на региональном и субрегиональном уровнях, компенсирующему дифференциацию бюджетной обеспеченности.	Задача 1.3. Повышение охвата детей дошкольным образованием как средство выравнивания стартовых возможностей для детей из социально-незащищенных слоев и детей, проживающих на разных территориях	Задача 1.4. Обеспечение доступа к качественному образованию и социализация детей, в том числе с ограниченными возможностями развития, через модернизацию системы диагностики, разработку и реализацию компенсаторных программ	Задача 1.5. Создание системы выявления и поддержки одаренных детей	Задача 1.6. Создание условий развития рынка образовательных услуг, а также рынка товаров и услуг для системы образования, включая подготовку и переподготовку кадров	Задача 1.7. Интеграция в мировое образовательное пространство; повышение конкурентоспособности российского образования на международном рынке образовательных услуг

В качестве результирующих в докладе предлагается использовать следующие показатели:

1. Охват детей программами дошкольного образования, в % от общей численности детей соответствующего возраста.
2. Охват детей общеобразовательными программами, в % от общей численности детей соответствующего возраста.

3. *Охват молодежи программами системного профессионального образования, в % от общей численности населения в возрасте 15-34 лет.*
4. *Расходы на образование из всех источников, в % к ВВП.*
5. *Бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося (2000-2002 гг. - в текущих ценах, 2003 г. и далее – в ценах 2003 г.).*
 - *Дошкольное образование.*
 - *Общее образование.*
 - *Начальное профессиональное образование.*
 - *Среднее профессиональное образование.*
 - *Высшее профессиональное образование.*
6. *Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений, в % к средней заработной плате по экономике в целом.*
7. *Удельный вес общеобразовательных школ, имеющих органы общественного самоуправления.*

Из приведенных показателей на реализацию этой цели в явном виде ориентированы показатели 1-3. Следует расширить формулировку показателя 2 и представить его в виде двух показателей:

- *Охват детей полным средним образованием по общеобразовательным программам.*
- *Охват детей полным средним образованием по профессиональным программам.*

Непонятно, однако, каким образом представляется проведение сравнений уровня доступности к качественному образованию в разрезе слоев населения и регионов с помощью предложенных показателей охвата, рассчитанных по всем субъектам Федерации. Такой массив данных просто непригоден для оценки степени достижения цели ввиду его большой размерности. Должны быть предложены другие конструкции на основе этих показателей, позволяющие оценить, в каком направлении движутся регионы по мере изменения значений показателей охвата. Самый простой пример такой конструкции: снижение доли регионов, в которых значения показателей охвата образованием ниже среднероссийского уровня⁷⁸. Таким образом, появится возможность наблюдения за этим параметром. Другой из возможных путей - использование в качестве целевых показателей вариации охвата образованием.

Для более полного соответствия формулировке цели 1 (учет доступности в разрезе социальных слоев) необходимо дополнить этот блок хотя бы показателями, характеризующими равенство возможностей в конкурсной доступности высшего образования.

⁷⁸ Показатели охвата высшим профессиональным образованием неприменимы к городам, имеющим статус субъекта Федерации (Москва, С.-Петербург), так как концентрация Ввузов в них настолько высока, что значения уровня охвата может превышать численность населения регионов в молодых возрастах.

Учитывая различия в доступности образования в сельской местности и в городских поселениях, целесообразно иметь показатели охвата в разрезе город-село.

Предложенные показатели охвата не несут никакой информации о качестве образования⁷⁹ в регионах (см. формулировку цели).

Возможно, на начальных этапах целесообразно несколько расширить состав предлагаемых показателей за счет включения некоторых дополнительных показателей "качества" фондов, мощностей и кадров образования из числа перечисленных ниже традиционных показателей: доля преподавателей в школах, имеющих высокую квалификацию, в их общем числе, доля зданий (помещений), требующих капитального ремонта, доля ветхих (аварийных) зданий, доля зданий по видам благоустройства, доля зданий по наличию удобств, доля компьютеризированных классов, число персональных компьютеров на 100 учеников, и т. п.⁸⁰ В эту группу показателей качества может, в принципе, входить предложенный в докладе показатель 7 "Удельный вес общеобразовательных школ, имеющих органы общественного самоуправления", определяющий степень участия общеобразовательных учреждений в принятии решений, и косвенно влияющий на качество образования.

Целевые показатели 4-6 не характеризуют степень достижения сформулированной цели, а являются ресурсными показателями, характеризующими текущие бюджетные вливания в образование (прямо или косвенно) и должны быть исключены из состава целевых показателей.

Цель 1 и предложенные целереализующие задачи плохо соотносятся друг с другом, что и отразилось на системе целевых показателей. Следует заметить, что в ни одной из задач не представляется возможным поставить в соответствие ни один показатель из предложенного перечня целевых.

Цель 2. Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для повышения фундаментальности образовательных программ, развития непрерывного образования.

1. Удельный вес выпускников очной формы обучения государственных учреждений профессионального образования, получивших направление на работу:

- *выпускники учреждений начального профессионального образования;*
- *выпускники учреждений среднего профессионального образования;*
- *выпускники учреждений высшего профессионального образования.*

⁷⁹ В принципе, для этих целей можно использовать методики, применяемые для международных обследований качества образования (*PISA, TIMSS и др.*), позволяющие получить рейтинги регионов по этому критерию, однако проведение таких обследований связано с большими затратами, тем более если проводить их регулярно.

⁸⁰ При этом, учитывая региональный акцент цели, необходимо также создать на их основе показатели, позволяющие отслеживать межрегиональные различия в качестве ресурсов образования (см. предложения по показателям 1-3).

2. Удельный вес безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования.
3. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата преподавателей высших учебных заведений, в % к средней заработной плате по экономике в целом.
4. Результаты международных обследований качества образования (PISA, TIMSS и др.).
5. Численность иностранных студентов, обучавшихся в государственных высших учебных заведениях России.

Перечень задач, решение которых обеспечивает достижение цели 2, представлен в табл. 2.

Таблица 2

<u>Задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели</u>			
Задача 2.1. Разработка и реализация системы образовательных стандартов и вариативных программ, увязанных по ступеням и уровням образования и обеспечивающих сочетание общенаучной подготовки и развитие способностей к результативной деятельности	Задача 2.2. Приведение структуры и продолжительности подготовки кадров на разных уровнях образования в соответствие с потребностями личности, перспективами развития народного хозяйства и требованиями рынка труда и «новой экономики»	Задача 2.3. Формирование общественно-государственной системы контроля качества образовательных услуг, направленной на адекватную и гласную оценку результата работ учебных заведений и педагогических кадров (лицензирование, аттестация, аккредитация, публичная отчетность о деятельности образовательных учреждений)	Задача 2.4. Расширение участия различных социальных и профессиональных групп в развитии образования

По сути, цель объединяет две подцели: обеспечение потребностей экономики (текущих и перспективных) в трудовых ресурсах необходимой квалификации и создание базиса, обеспечивающего повышение качества образовательных программ и развития непрерывного образования.

Степень обеспечения потребностей экономики характеризуют два показателя из числа предложенных:

"Удельный вес выпускников очной формы обучения государственных учреждений профессионального образования, получивших направление на работу (по видам профессионального образования)" и " Удельный вес безработных в общей численности выпускников

учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования". Их использование возможно, при этом первый из этих показателей характеризует сегодняшнюю востребованность отраслями экономики выпускников определенных специальностей и уровня квалификации. Следует иметь в виду, однако, что этот показатель отражает структуру рабочих мест на текущий период и прогнозировать его изменение в динамичной экономике крайне сложно даже на среднесрочную перспективу. Кроме того, он не учитывает весь контингент выпускников (так, в составе выпускников вузов сегодня 12% - выпускники негосударственных вузов). Показатель безработицы среди выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования этими недостатками не обладает, но может быть рассчитан только по данным обследований населения, если мы не хотим ограничиться только зарегистрированной безработицей выпускников.

В качестве дополнений к названным выше показателям можно предложить следующие индикаторы:

- Структура выпуска по степеням профессионального образования, прежде всего высшего и среднего. (Характеризует структуру существующей профессиональной подготовки кадров, однако в полной мере этот индикатор заработает тогда, когда его можно будет сравнить со структурой рабочих мест в экономике, которая определяет значение целевого норматива.)
- Доля учащихся, обучаемых по договорам с предприятиями и организациями ⁸¹.

Основой для успешного профессионального образования и последующей востребованности работника на рынке труда является высококачественное среднее образование, формирующее в человеке определенный запас знаний и навыков. Высокое качество среднего образования работает на перспективу, так как сможет обеспечить изменившийся спрос на рабочую силу определенной квалификации, поставляя на рынок труда потенциально "обучаемого" работника, который может быть вовлечен в процесс переобучения в соответствии с изменяющимся спросом на профессию и уровень квалификации работников. В таком контексте можно согласиться с предложением использовать рейтинги международных обследований качества среднего образования⁸² в качестве целевых показателей, характеризующих степень достижения подцели "Создание условий, обеспечивающих повышение фундаментальности образовательных программ". Однако следует помнить о том, что периодичность наблюдения и программа таких наблюдений находятся вне системы ведомственного управления, а результаты оценок (позиция в рейтинге) зависят от состава участников опроса.

В составе показателей в явном виде отсутствуют целевые показатели, характеризующие достижение такой подцели, как создание условий для развития непрерывного обучения. Эта цель для России особенно актуальна в связи с существующей и прогнозируемой демографической ситуацией, при которой и сегодня, и в перспективе, не молодежь, а работники в старших возрастах составят основную долю занятого в экономике населения. Именно это стареющее население вынуждено применять в своей работе профессиональные инновации и приобретать новые знания и профессиональные навыки. Косвенно на эту цель также могут **работать**

⁸¹ Характеризует востребованность, в основном, со стороны сектора крупных предприятий.

⁸² Рейтинги международных обследований качества образования (PISA, TIMSS и др.).

показатели качества среднего образования, представленные в виде страновых рейтингов, ориентированы на будущих работников, но не могут использоваться для оценки существующей ситуации обучения и переобучения работников.

Вероятно, на начальном этапе целесообразно включить в состав целевых показателей «Доля занятых, повысивших квалификацию или сменивших профессию в общем числе занятых»⁸³.

Использование показателя "Численность иностранных студентов", предложенного, вероятно, как характеристика качества высшего профессионального образования представляется излишним, тем более что одной из весомых причин привлекательности высшего образования в России является не высокое качество образования, а разумное соотношение стоимости образования и качества.

За исключением задачи 2.2 показатели по остальным целереализующим задачам к цели 2 отсутствуют.

Цель 3. Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества. В качестве целевых предлагается использовать следующие показатели:

1. *Удельный вес детей-сирот, переданных на воспитание в семьи, в общей их численности.*
2. *Удельный вес выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолживших обучение.*
3. *Удельный вес трудоустроенных выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.*
4. *Удельный вес детей с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование в специальных (коррекционных) учреждениях и классах, оздоровительных образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в длительном лечении, в общей их численности.*
5. *Удельный вес детей, обучающихся по программам дополнительного образования.*
6. *Число молодых ученых и преподавателей, получивших поддержку в решении жилищных проблем:*
 - *получили квартиры;*
 - *получили компенсации.*

Перечень задач, решение которых обеспечивает достижение цели 3, представлен в табл. 3

Таблица 3

⁸³ Сегодня этот показатель наблюдается только для лиц, обратившихся в бюро по трудоустройству населения, он требует организации программы наблюдения и зависит от позиции работодателя.

<u>Задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели</u>			
Задача 3.1. Разработка и реализация государственной молодежной политики, направленной на успешную социализации детей и молодежи, достижение консолидации общества, патриотическое и гражданское воспитание детей и молодежи	Задача 3.2. Защита прав и интересов социально-незащищенных детей, борьба с ростом социального сиротства, детской беспризорностью и безнадзорностью	Задача 3.4 ⁸⁴ . Содействие социальной адаптации детей и молодежи, формированию здорового образа жизни, профилактике асоциального поведения	Задача 3.5. Создание условий для включения российской молодежи в международную жизнь

По формулировке цели блок должен содержать широкий круг показателей, характеризующих изменения «качеств» молодежи не как потенциального трудового ресурса, а как элемента социума. Фактически же здесь представлены только результаты деятельности по защите прав и интересов детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и детей с ограниченными возможностями здоровья, детей из групп «риска», по этому контингенту представлены показатели, характеризующие доступность дошкольного воспитания и образования и уровень последующего трудоустройства. Показатели степени социальной адаптации молодежи к социально-экономической и общественной жизни нашего общества в результате реализации государственной молодежной политики⁸⁵ вообще в блоке отсутствуют. Если формулировку цели не изменять⁸⁶, и «качество» молодежи как части социума представить в виде следующих социальных показателей (в том числе и "обратных", асоциальных):

- доля молодежных общественных организаций в общем числе общественных организаций;
- доля детей и молодежи, состоящих в общественных организациях;
- доля нетрудоустроенной молодежи в ее общей численности;
- доля суицидов, совершенных лицами молодых возрастов, в их общем числе;
- доля молодежи, осужденной по приговору суда, в общем числе осужденных;
- для зарегистрированных преступлений, совершенных лицами молодых возрастов, в общем числе преступлений;

⁸⁴ Ошибка в тексте доклада (должно быть 3.3).

⁸⁵ Вероятно, отсутствие показателей является следствием реального состояния разработки и реализации концепции государственной молодежной политики.

⁸⁶ В такой формулировке целевые показатели зависят от множества факторов, лежащих вне компетенции Министерства образования и науки.

- доля зарегистрированных преступлений, связанных с оборотом наркотиков, совершенных лицами молодых возрастов, в общем числе подобных преступлений;
- доля молодежи, состоящей на диспансерном учете по причине алкоголизма и наркомании;
- доля лиц, выбравших альтернативную службу в общем числе призывников,

то в качестве целевых по данному блоку необходимо включить на первом этапе хотя бы некоторые показатели, характеризующие:

- **плотность сети и обеспеченность молодежи доступными учреждениями досуга, дополнительного образования;**
- **плотность сети и обеспеченность молодежи доступными учреждениями спортивно-оздоровительного назначения;**
- **число молодежных организаций в общем числе общественных организаций и т.п.**

Безусловно, показатели должны быть представлены в разрезе субъектов Федерации, в этом случае необходимо учесть замечания по конструкции региональных показателей к цели 1.

Показатель «Число молодых ученых и преподавателей, получивших поддержку в решении жилищных проблем», отражающий, по сути, результат реализации государственной жилищной политики в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», являющейся частью ФЦКП «Жилище», несмотря на его безусловную актуальность, должен найти свое место среди показателей, характеризующих ресурсы образования и науки.

К задачам 3.1 и 3.5 отсутствуют результирующие показатели.

Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала. Для ее измерения в докладе предлагается использовать следующие показатели:

1. *Внутренние затраты на исследования и разработки, в % к ВВП.*
2. *Удельный вес организаций государственного сектора науки во внутренних затратах на исследования и разработки.*
3. *Удельный вес вузовского сектора науки во внутренних затратах на исследования и разработки.*
4. *Удельный вес выпускников вузов, принятых на работу в научные организации, в численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками.*
5. *Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет.*
6. *Удельный вес расходов на формирование и развитие экспериментальной и приборной базы науки, создание сети федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием в общих расходах федерального бюджета на гражданскую науку.*
7. *Число патентных заявок, поданных российскими заявителями за рубежом.*
8. *Число патентных заявок, поданных иностранными заявителями в России.*
9. *Сальдо экспорта-импорта технологий.*

Перечень задач, решение которых обеспечивает достижение цели 4, представлен в табл. 4.

Таблица 4

<u>Задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели</u>				
Задача 4.1. Повышение эффективности функционирования сферы науки и технологий на основе оптимизации сети государственных научных организаций, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники	Задача 4.2. Развитие фундаментальной науки, сохранение и поддержка ведущих научных школ	Задача 4.3. Интеграция образования и научной деятельности, развитие вузовской науки и создание научно-образовательных центров	Задача 4.4. Обеспечение фундаментальной и прикладной науки современным оборудованием, приборами, материалами, содействие воспроизводству ее кадрового потенциала.	Задача 4.5. Интеграция российской науки в глобальные процессы научно-технологического развития.

Формулировка цели двойственна: с одной стороны, речь идет об обеспечении условий развития научно-технического потенциала (вообще говоря, о ресурсах, обеспечивающих его развитие в широком смысле, включая нормативно-правовую базу развития науки⁸⁷), а с другой – об эффективности его использования. Соответственно и показатели, включенные в блок, имеют двойственный характер, часть из них характеризует ресурсы для развития потенциала (показатели 1-6), а часть – результативность его использования (показатели 7-9).

Целесообразно уточнить формулировку цели. В случае сохранения предложенной формулировки следует перенести акцент на результаты⁸⁸ деятельности, оставив в этом блоке предложенные результирующие показатели, прежде всего показатель «Сальдо экспорта-импорта технологий».

⁸⁷ Совершенствование нормативно-правовой базы науки является важнейшим ресурсом развития научного и инновационного потенциала. Необходимо включить результаты деятельности в области законотворчества в систему оценочных ресурсных показателей, так как она создает правовые предпосылки для реализаций новаций в области научно-технической политики.

⁸⁸ Министерство ведет деятельность в этом направлении. Корректировка состава результирующих показателей будет возможна после создания Единой системы учета научных, научно-технических результатов, продукции и услуг и контроля за их использованием (ЕСУНИК), создаваемой в Министерстве.

Вместо абсолютных показателей 7 и 8, наблюдаемых статистикой науки, целесообразнее использовать следующие коэффициенты результативности⁸⁹, полученные, в том числе, и на их основе:

- коэффициент самообеспеченности российскими патентами;
- коэффициент распространения российских патентов;
- коэффициент зависимости от иностранных патентов;
- коэффициент изобретательской активности.

К задачам 4.1 и 4.2 отсутствуют результирующие показатели.

Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности.

В докладе предлагается использовать в качестве результирующих следующие показатели:

1. Удельный вес предприятий, осуществлявших технологические инновации.
2. Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке.
3. Удельный вес инновационной продукции в общем экспорте промышленной продукции.
4. Число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы.
5. Объем продукции (услуг), реализованной организациями инновационной инфраструктуры.
6. Число принятых патентных заявок на объекты интеллектуальной собственности:
 - изобретения;
 - полезные модели;
 - промышленные образцы.
7. Число выданных патентов Российской Федерации на:
 - изобретения;
 - полезные модели;
 - промышленные образцы.
8. Коэффициент изобретательской активности (число патентных заявок на изобретения, поданных российскими заявителями в стране, в расчете на 10 тыс. населения).
9. Удельный вес используемых передовых производственных технологий, включающих объекты интеллектуальной собственности, в общем их числе, %.

Перечень задач, решение которых обеспечивает достижение цели 5, представлен в табл. 5.

Таблица 5

⁸⁹В ЦИСН имеется динамика этих коэффициентов.

<u>Задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели</u>			
Задача 5.1. Создание условий для повышения инновационной активности и восприимчивости предприятий и организаций к нововведениям и прогрессивным технологиям как средству повышения внутренней и внешней конкурентоспособности выпускаемой продукции	Задача 5.2. Разработка и реализация инновационных программ и важнейших инновационных проектов государственного значения	Задача 5.3. Создание инфраструктуры национальной инновационной системы	Задача 5.4. Создание условий для вовлечения в экономический оборот результатов научной и научно-технической деятельности, формирование и развитие рынка интеллектуальной собственности, обеспечение ее правовой охраны и защиты

Представляется целесообразным сократить число показателей, тем более что часть этих показателей по смыслу более адекватна цели 4, оставив в составе блока следующие результирующие показатели инновационной деятельности, с некоторыми дополнениями:

- удельный вес предприятий, осуществлявших технологические инновации (коэффициент инновационной активности предприятий);
- удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке (коэффициент инновационности продукции);
- удельный вес инновационной продукции в общем экспорте промышленной продукции;
- объем продукции (услуг), реализованной организациями инновационной инфраструктуры, в том числе по видам элементов инновационной инфраструктуры⁹⁰.

Следует отметить, что принятая система понятий, характеризующих инновационную сферу (деятельность, продукцию, технологию, объект) в процессе нормотворческой деятельности Министерства должна быть определена более корректно. Без проведения такой процедуры не представляется возможным организовать процесс статистического наблюдения (в большинстве случаев крайне сложно определить, что является объектом наблюдения) и сформировать программу наблюдения за инновационными

⁹⁰ Сам по себе элементный состав организаций инновационной инфраструктуры, безусловно, значим для оценки условий активизации инновационной деятельности. Поэтому целесообразно отразить вклад каждого из элементов инновационной инфраструктуры хотя бы в стоимостной оценке. Под элементами инновационной инфраструктуры понимаются центры трансфера технологий, организации по оказанию консалтинговых услуг в области инновационной деятельности, коучинг-центры по венчурному предпринимательству, объединенные структуры, обеспечивающие экспорт наукоемкой продукции малых и средних инновационных предприятий, и ряд других, ориентированных на коллективное потребление услуг.

объектами, технологиями и деятельностью. В настоящее время наблюдение по большинству инновационных характеристик осуществляется на выборочной основе.

Цели и показатели Министерство образования и науки РФ

Стратегические цели и целевые показатели	Критерии для оценки качества показателей				Факторы, влияющие на величину показателя и находящиеся вне системы ведомственного управления	
	Адекватность поставленной цели (задачи) (+ - адекватен, - нет)	Потребность в уточнении редакции ("нет" или "да") с описанием характера уточнений	Действующий в практике статистического наблюдения или вновь предлагаемый. Для новых -указать (приложить) методику расчета	Критерии оценки значения целевого показателя	Зависящие от управляющих воздействий других ведомств	Неуправляемые
Цель 1. Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения по регионам России как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе						
<i>1. Охват детей программами дошкольного образования, в % от общей численности детей соответствующего возраста</i>	+	Требует уточнения редакции с учетом возможности отражения изменения ситуации в регионах в одном показателе	Действующий в практике статистического наблюдения	0-100% (в данной формулировке)	Общий уровень социально-экономического развития региона. Мотивации родителей по выбору дошкольного образования. Уровень доходов населения. Территориальная доступность	
<i>2. Охват детей общеобразовательными программами, в % от общей численности детей соответствующего возраста</i>	+	Требует расширения и уточнения редакции с учетом возможности отражения изменения ситуации в регионах в одном показателе	Действующий в практике статистического наблюдения	0-100% (в данной формулировке)	Общий уровень социально-экономического развития региона. Мотивации семьи выбору формы получения среднего образования. Уровень доходов населения	

3. <i>Охват молодежи программами системного профессионального образования, в % от общей численности населения в возрасте 15-34 лет</i>	+	Требует уточнения редакции с учетом возможности отражения изменения ситуации в регионах в одном показателе	Действующий в практике статистического наблюдения	0-100% (в данной формулировке)	Сложившаяся территориальная дислокация сети образовательных учреждений профессионального образования. Мотивации семьи по выбору формы профессионального образования. Уровень доходов населения	
4. <i>Расходы на образование из всех источников, в % к ВВП</i>	-					
5. <i>Бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося (2000-2002 гг. - в текущих ценах, 2003 г. и далее – в ценах 2003 г.)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Дошкольное образование • Общее образование • Начальное профессиональное образование • Среднее профессиональное образование 	-					
6. <i>Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений, в % к средней заработной плате по экономике в целом</i>	-					
7. <i>Удельный вес общеобразовательных школ, имеющих органы общественного самоуправления</i>	+	Требует уточнения редакции с учетом возможности отражения изменения ситуации в регионах в одном показателе	Действующий в практике статистического наблюдения	0-100%	Развитость навыков общественного самоуправления	
Цель 2. Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для повышения фундаментальности образовательных программ, развития непрерывного образования						

1. Удельный вес выпускников очной формы обучения государственных учреждений профессионального образования, получивших направление на работу: • выпускники учреждений начального профессионального образования; • выпускники учреждений среднего профессионального образования; • выпускники учреждений высшего профессионального образования	+		Наблюдается государственной статистикой	0-100%	Общая ситуация на рынке труда	
2. Удельный вес безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования	+		Наблюдается государственной статистикой на выборочной основе	0-100%	Общая ситуация на рынке труда Несоответствие структуры профессионального образования (по уровням образования, специальностям) профессионально-квалификационной структуре рабочих	
3. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата преподавателей высших учебных заведений, в % к средней заработной плате по экономике в целом	-					
4. Результаты международных обследований качества образования (PISA, TIMSS и др.)	+	Находится вне системы государственного и ведомственного наблюдения	Принят в международной практике (Организация экономического содействия и развития (ОЭСР))	Позиция (место) в рейтинге	Места (позиция рейтинга) зависят, в том числе и от количества и состава участников рейтинга	
5. Численность иностранных студентов, обучавшихся в государственных высших учебных заведениях России	-					

Цель 3. Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества⁹¹						
<i>1. Удельный вес детей-сирот, переданных на воспитание в семьи, в общей их численности</i>	+		Наблюдается государственной и ведомственной статистикой	0-100%	Мотивации населения по поводу семьи и детства. Уровень доходов населения. Активная общественная позиция по вопросам семьи и детства. Эффективное взаимодействие и помощь со стороны местных органов власти	
<i>2. Удельный вес выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолживших обучение</i>	+		Наблюдается государственной и ведомственной статистикой	0-100%	Престиж образования. Состояние системы адресной социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	
<i>3. Удельный вес трудоустроенных выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей</i>	+		Наблюдается государственной и ведомственной статистикой	0-100%	Общая ситуация на рынке труда. Мотивации работодателей. Льготы для работодателей, предоставивших рабочие места для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Активная общественная позиция по вопросам семьи и детства	
<i>4. Удельный вес детей с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование в специальных (коррекционных) учреждениях и классах, оздоровительных образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в длительном лечении, в общей их численности</i>	+		Наблюдается государственной и ведомственной статистикой	0-100%	Сложившаяся региональная структура образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья. Территориальная доступность образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья. Уровень доходов населения	
<i>5. Удельный вес детей, обучающихся по программам дополнительного образования</i>	+		Наблюдается государственной и ведомственной статистикой	0-100%		

⁹¹ В реализации этой цели должны быть задействованы Министерство здравоохранения и социального развития, Министерства культуры, Министерства внутренних дел, региональные и муниципальные органы власти.

6. Число молодых ученых и преподавателей, получивших поддержку в решении жилищных проблем:	-					
<ul style="list-style-type: none"> • получили квартиры; • получили компенсации 						
Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала						
1. Внутренние затраты на исследования и разработки, в % к ВВП	-					
2. Удельный вес организаций государственного сектора науки во внутренних затратах на исследования и разработки	-					
3. Удельный вес вузовского сектора науки во внутренних затратах на исследования и разработки	-					
4. Удельный вес выпускников вузов, принятых на работу в научные организации, в численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками	-					
5. Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет	-					
6. Удельный вес расходов на формирование и развитие экспериментальной и приборной базы науки, создание сети федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием в общих расходах федерального бюджета на гражданскую науку	-					
7. Число патентных заявок, поданных российскими заявителями за рубежом	+	Является одним из элементов для расчета коэффициентов самообеспеченности, распространения и зависимости	В сформулированном виде наблюдается в статистике науки			

8. Число патентных заявок, поданных иностранными заявителями в России	+	Является одним из элементов для расчета коэффициентов самообеспеченности, распространения и зависимости	В сформулированном виде наблюдается в статистике науки			
9. Сальдо экспорта-импорта технологий	+	Требует уточнения единица измерения ⁹²	Наблюдается статистикой науки	Положительная динамика Темпа роста (прироста) показателя		
Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности						
1. Удельный вес предприятий, осуществлявших технологические инновации	+	Переформулировать в «Коэффициент инновационной активности предприятий»	Наблюдается в статистике науки на выборочной основе	0-100%	Отсутствие мотиваций к осуществлению технологических инноваций	
2. Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке	+		Наблюдается в статистике науки на выборочной основе	0-100%	Отсутствие мотиваций к производству инновационной продукции вследствие низкого уровня конкуренции в экономике Недостаток собственных инвестиционных ресурсов у предприятий	
3. Удельный вес инновационной продукции в общем экспорте промышленной продукции	+		Наблюдается в статистике науки на выборочной основе	0-100%	Ориентация экспорта на продукцию сырьевых отраслей Не конкурентоспособность отечественной инновационной продукции на мировом рынке	
4. Число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы	-					

⁹² Поступления платежей от экспорта-импорта технологий измеряются в тыс. долл. США на дату перечисления средств или принятия декларации к оформлению

5. Объем продукции (услуг), реализованной организациями инновационной инфраструктуры	+	Переформулировать, добавив объем продукции (работ, услуг) по элементам инновационной инфраструктуры	Наблюдается в статистике науки	Положительная динамика темпа роста (прироста)	Отсутствие мотиваций у предприятий к приобретению продукции (услуг). Недостаточная информированность потребителей об организациях инновационной инфраструктуры. Территориальная дислокация научных и научно-технических центров, на материальной базе которых созданы объекты инновационной инфраструктуры	
6. Число принятых патентных заявок на объекты интеллектуальной собственности: ● изобретения; ● полезные модели; ● промышленные образцы	-					
7. Коэффициент изобретательской активности (число патентных заявок на изобретения, поданных российскими заявителями в стране, в расчете на 10 тыс. населения)	-					
8. Удельный вес используемых передовых производственных технологий, включающих объекты интеллектуальной собственности, в общем их числе, %	-					

2.2. Анализ бюджетного доклада субъекта бюджетного планирования

Введение

В данной главе содержатся предложения экспертов по совершенствованию доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования — Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

Хотя предыдущая версия доклада была в целом одобрена, возникла необходимость существенной доработки доклада. Это было связано, прежде всего, с тем, что функции Минпромэнерго России в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства были переданы Министерству регионального развития Российской Федерации. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству также было переподчинено Минрегионразвития России.

Рекомендации экспертов были сфокусированы, в первую очередь, на формулировке стратегических целей, тактических задач и показателей достижения целей. Вопросы распределения фактических и планируемых расходов СБП по целям, задачам и программам в рамках данной работы не рассматриваются, поскольку сама структура и набор ведомственных программ на момент ее проведения Минпромэнерго России сформирована не была.

Эксперты во многих случаях не взяли на себя смелость предложить конкретные количественные значения показателей достижения целей, поскольку, во-первых, установление конкретных значений должно быть увязано с распределением бюджетных ресурсов, а во-вторых, для ряда показателей в настоящее время отсутствует методика их расчетов.

Структура работы следующая.

В разделе 1 приведены предложения экспертов по составу целей, задач и показателей деятельности Минпромэнерго России.

В разделе 2 приведены предложения по увязке предлагаемых целей и задач с системой целей и задач Правительства Российской Федерации.

В разделе 3 содержатся предложения экспертов собственно по содержанию Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минпромэнерго России.

В разделе 4 даны предложения по кросс-задачам, которые Минпромэнерго России может поставить перед другими субъектами бюджетного планирования.

Предложения по составу стратегических целей, задач и показателей Минпромэнерго России

Экспертами предлагается следующая система целей, задач и показателей Минпромэнерго России.

Стратегические цели Министерства:

Цель № 1. Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции

Тактические задачи к цели 1:

1.1. Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности

1.2. Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей.

1.3. Содействие внедрению энергосберегающих технологий.

1.4. Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прирост производительности труда в промышленности (выручки на одного занятого), (к предыдущему году, %)			1	1	1
Отношение средней заработной платы в обрабатывающей промышленности к средней заработной плате в добывающих отраслях ТЭК			35	36	37
Инвестиции в основные средства промышленных предприятий обрабатывающего сектора					
Снижение энергоёмкости промышленного производства (к предыдущему году в %)			2,4	2,4	2,4

Цель № 2. Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса

Тактические задачи к цели 2:

2.1. Повышение энергоэффективности ТЭК.

2.2. Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии.

2.3. Завершение реструктуризации угольной промышленности.

2.4. Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса.

2.5. Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Затраты топлива на кВт•ч электрической энергии					
Средний КПД электростанций					
Доля полезного использования попутного газа					
Доля электроэнергии, продаваемая на свободном рынке (в % к общему объему реализуемой электроэнергии)		10			20
Доля электроэнергии, производимой на АЭС					
Доля производства угля, приходящаяся на убыточные предприятия					
Доля работников, занятых на убыточных предприятиях					

Прирост пропускной способности нефтепроводного транспорта (в % к предыдущему году)			4	3	6,5
Прирост пропускной способности газопроводного транспорта (в % к предыдущему году)			1,6	1,5	1,7

Цель № 3. Развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности

3.1. Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники.

3.2. Увеличение экспорта вооружения и военной техники.

3.3. Повышение эффективности госуправления предприятиями ОПК.

3.4. Создание системы ВТС, обеспечивающей заинтересованность производителей в экспорте продукции и получение ими прибыли от этого экспорта.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доля продукции ОПК, производимая убыточными предприятиями (%)	34	32	26	20	15
Рост экспорта вооружения и военной техники (в % к предыдущему году)					
Объем выпуска на рубль бюджетных инвестиций:					
- казенных предприятий					
- ФГУПов					

Цель №4. Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики

4.1. Обеспечение разработки технических регламентов.

4.2. Развитие национальной системы стандартизации.

4.3. Обеспечение единства измерений.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Количество разработанных технических регламентов					
Уровень гармонизации национальных и международных стандартов					
Обновление государственной эталонной базы					

Примечание: установление конкретных количественных значений показателей должно производиться Минпромэнерго России с учетом имеющихся данных профильных департаментов (ведомственной статистики) и быть увязанным с размерами и распределением имеющихся бюджетных ресурсов.

Соответствие целей Минпромэнерго России стратегическим целям Правительства РФ

Соотношение предложенных экспертами целей и тактических задач Минпромэнерго России со стратегическими целями Правительства Российской Федерации приведено в таблице. Как можно увидеть, наблюдается четкое соответствие между целями Правительства и целями субъекта бюджетного планирования, что позволит интегрировать доклад Минпромэнерго в Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

№ п/п	Стратегические цели Правительства РФ			Стратегические цели СБП		Тактические задачи СБП	
				№	Наименование цели	№	Наименование задачи
1	Повышение качества жизни населения						
	1.1. Повышение материального уровня жизни населения.						
		1.1.4.	Повышение доступности населению качественных потребительских товаров и услуг текущего пользования	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
	1.4. Обеспечение занятости населения						
		1.4.2.	Создание качественных и высокооплачиваемых рабочих мест	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2.	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
2	Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста						
	2.1. Повышение качества (увеличение доли внутренних факторов) экономического роста						
		2.1.3.	Развитие диверсификации производства и оптимизация структуры экономики	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности

						1.2.	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3.	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
						1.4.	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
	2.4. Рост производства товаров и услуг существующими субъектами экономики						
		2.4.1.	Рост производительности труда	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.4.2.	Снижение ресурсоемкости ВВП	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.4.3.	Снижение энергоемкости ВВП	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.3.	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
				2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1	Повышение энергоэффективности ТЭК
				2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1.	Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии

	2.5. Улучшение инвестиционного климата и создание новых производительных субъектов экономики						
		2.5.1.	Рост количества новых эффективных субъектов экономики	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
		2.5.2.	Рост совокупной стоимости отечественного бизнеса	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.5.3.	Рост прямых иностранных инвестиций	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
	2.6. Повышение конкурентоспособности российского бизнеса						
		2.6.1.	Повышение внешней конкурентоспособности российских предприятий	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2.	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей

						1.3	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
						1.4.	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
				3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.2.	Увеличение экспорта вооружений и военной техники
				4	Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности и национальной экономики	4.1.	Обеспечение разработки технических регламентов
						4.2.	Развитие национальной системы стандартизации
						4.3	Обеспечение единства измерений
		2.6.2.	Повышение внутренней конкурентоспособности российских предприятий	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2.	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
				2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1.	Повышение энергоэффективности ТЭК

				4	Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности и национальной экономики	4.1.	Обеспечение разработки технических регламентов
						4.2.	Развитие национальной системы стандартизации
						4.3	Обеспечение единства измерений
		2.6.3.	Повышение доли инновационной составляющей в товарах и услугах	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
		2.6.6.	Обеспечение интеграции в мировую экономику и международное разделение труда	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
3	Создание потенциала для будущего развития						
	3.1. Развитие научного потенциала						
		3.1.2.	Развитие НИОКР	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
				3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.1	Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники

	3.2. Развитие потенциала инфраструктуры						
		3.2.1.	Развитие потенциала транспортной инфраструктуры	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.4.	Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса
		3.2.3.	Развитие потенциала энергетической инфраструктуры	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1	Повышение энергоэффективности ТЭК
						2.2	Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии
						2.3	Завершение реструктуризации угольной промышленности
						2.4	Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса
						2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
	3.4. Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов.						
		3.4.1.	Повышение объема разведанных запасов полезных ископаемых	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
		3.4.2.	Повышение объема восстановления воспроизводимых природных ресурсов	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых

		3.4.3.	Развитие рационального природопользования в соответствии с международными стандартами.	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
	3.5 Развитие потенциала государственного управления (модернизация государства)						
		3.5.2.	Снижение затрат на государственное управление	3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.3	Повышение эффективности государственного управления предприятиями ОПК
		3.5.4.	Повышение эффективности Правительства и подотчетности исполнительной власти обществу				
	3.6 Укрепление международных позиций России						
		3.6.2.	Защита интересов российских компаний за рубежом	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
	3.7. Накопление капитала и задолженность страны						
		3.7.1.	Обеспечение устойчивого прироста национального богатства страны	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
4	Повышение уровня национальной безопасности (внешние угрозы)						
	4.1. Снижение рисков и возможного ущерба от внешних угроз						

		4.1.1.	Обеспечение адекватного качества вооружений	3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.1	Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники
--	--	--------	---	---	--	-----	--

2.2. Анализ бюджетного доклада субъекта бюджетного планирования

Введение

В данной главе содержатся предложения экспертов по совершенствованию доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования — Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

Хотя предыдущая версия доклада была в целом одобрена, возникла необходимость существенной доработки доклада. Это было связано, прежде всего, с тем, что функции Минпромэнерго России в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства были переданы Министерству регионального развития Российской Федерации. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству также было передано Минрегионразвития России.

Рекомендации экспертов были сфокусированы, в первую очередь, на формулировке стратегических целей, тактических задач и показателей достижения целей. Вопросы распределения фактических и планируемых расходов СБП по целям, задачам и программам в рамках данной работы не рассматриваются, поскольку сама структура и набор ведомственных программ на момент ее проведения Минпромэнерго России сформированы не были.

Эксперты во многих случаях не взяли на себя смелость предложить конкретные количественные значения показателей достижения целей, поскольку, во-первых, установление конкретных значений должно быть увязано с распределением бюджетных ресурсов, а во-вторых, для ряда показателей в настоящее время отсутствует методика их расчетов.

Структура работы следующая.

В разделе 1 приведены предложения экспертов по составу целей, задач и показателей деятельности Минпромэнерго России.

В разделе 2 приведены предложения по увязке предлагаемых целей и задач с системой целей и задач Правительства Российской Федерации.

В разделе 3 содержатся предложения экспертов собственно по содержанию Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минпромэнерго России.

В разделе 4 даны предложения по кросс-задачам, которые Минпромэнерго России может поставить перед другими субъектами бюджетного планирования.

Предложения по составу стратегических целей, задач и показателей Минпромэнерго России

Экспертами предлагается следующая система целей, задач и показателей Минпромэнерго России.

Стратегические цели Министерства:

Цель № 1. Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции

Тактические задачи к цели 1:

- 1.1. Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
- 1.2. Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей.
- 1.3. Содействие внедрению энергосберегающих технологий.
- 1.4. Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прирост производительности труда в промышленности (выручки на одного занятого), (к предыдущему году, %)			1	1	1
Отношение средней заработной платы в обрабатывающей промышленности к средней заработной плате в добывающих отраслях ТЭК			35	36	37
Инвестиции в основные средства промышленных предприятий обрабатывающего сектора					
Снижение энергоемкости промышленного производства (к предыдущему году в %)			2,4	2,4	2,4

Цель № 2. Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса

Тактические задачи к цели 2:

2.1. Повышение энергоэффективности ТЭК.

2.2. Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии.

2.3. Завершение реструктуризации угольной промышленности.

2.4. Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса.

2.5. Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Затраты топлива на кВтч электрической энергии Средний КПД электростанций					
Доля полезного использования попутного газа					
Доля электроэнергии, продаваемая на свободном рынке (в % к общему объему реализуемой электроэнергии) Доля электроэнергии, производимой на АЭС Доля производства угля, приходящаяся на убыточные предприятия Доля работников, занятых на убыточных предприятиях		10			20
Прирост пропускной способности нефтепроводного транспорта (в % к предыдущему году)			4	3	6,5
Прирост пропускной способности газопроводного транспорта (в % к предыдущему году)			1,6	1,5	1,7

Цель № 3. Развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности

3.1. Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники.

3.2. Увеличение экспорта вооружения и военной техники.

3.3. Повышение эффективности госуправления предприятиями ОПК.

3.4. Создание системы ВТС, обеспечивающей заинтересованность производителей в экспорте продукции и получение ими прибыли от этого экспорта.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доля продукции ОПК, производимая убыточными предприятиями (%)	34	32	26	20	15
Рост экспорта вооружения и военной техники (в % к предыдущему году)					
Объем выпуска по рубль бюджетных инвестиций:					
- казенных предприятий					
- ФГУПов					

Цель №4. Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики

4.1. Обеспечение разработки технических регламентов.

4.2. Развитие национальной системы стандартизации.

4.3. Обеспечение единства измерений.

Основные показатели Министерства, характеризующие конечные общественно значимые результаты достижения цели:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Количество разработанных технических регламентов					
Уровень гармонизации национальных и международных стандартов					
Обновление государственной эталонной базы					

Примечание: установление конкретных количественных значений показателей должно производиться Минпромэнерго России с учетом имеющихся данных профильных департаментов (ведомственной статистики) и быть увязанным с размерами и распределением имеющихся бюджетных ресурсов.

Соответствие целей Минпромэнерго России стратегическим целям Правительства РФ

Соотношение предложенных экспертами целей и тактических задач Минпромэнерго России со стратегическими целями Правительства Российской Федерации приведено в таблице. Как можно увидеть, наблюдается четкое соответствие между целями Правительства и целями субъекта бюджетного планиро-

вания, что позволит интегрировать доклад Минпромэнерго в Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

№ п/п	Стратегические цели Правительства РФ			Стратегические цели СЫП		Тактические задачи СЫП	
				№	Наименование цели	№	Наименование задачи
1	Повышение качества жизни населения						
	1.1. Повышение материального уровня жизни населения						
		1.1.4.	Повышение доступности населению качественных потребительских товаров и услуг текущего пользования	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
	1.4. Обеспечение занятости населения						
		1.4.2.	Создание качественных и высокооплачиваемых рабочих мест	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2.	Поддержка оережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
2	Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста						
	2.1. Повышение качества (увеличение доли внутренних факторов) экономического роста						
		2.1.3.	Развитие диверсификации производства и оптимизация структуры экономики	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2.	Поддержка оережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3.	Содействие внедрению энергоосберегающих технологий

						1.4.	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
	2.4. Рост производства товаров и услуг существующими субъектами экономики						
		2.4.1.	Рост производительности труда	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.4.2.	Снижение ресурсоемкости ВВП	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.4.3.	Снижение энергоемкости ВВП	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.3.	Содействие внедрению энергосберегающих технологий
				2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1	Повышение энергоэффективности ТЭК
	2.5. Улучшение инвестиционного климата и создание новых производственных субъектов экономики			2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1.	Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии

ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

		2.5.1.	Рост количества новых эффективных субъектов экономики	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2	Поддержка оережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
		2.5.2.	Рост совокупной стоимости отечественного бизнеса	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
		2.5.3.	Рост прямых иностранных инвестиций	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
2.6.	Повышение конкурентоспособности российского бизнеса						
		2.6.1.	Повышение внешней конкурентоспособности российских предприятий	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2.	Поддержка оережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению инновационных технологий

						1.4.	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
				3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.2.	Увеличение экспорта вооружений и военной техники
				4	Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики	4.1.	Обеспечение разработки технических регламентов
						4.2.	Развитие национальной системы стандартизации
						4.3	Обеспечение единства измерений
		2.6.2.	Повышение внутренней конкурентоспособности российских предприятий	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1.	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
						1.2.	Поддержка острейшего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению инновационных технологий
				2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1.	Повышение энергоэффективности ТЭК
				4	Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики	4.1.	Обеспечение разработки технических регламентов

ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

						4.2.	Развитие национальной системы стандартизации
						4.3	Обеспечение единства измерений
		2.6.3.	Повышение доли типоваптовой составляющей в товарах и услугах	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению энергоэффективных технологий
		2.6.6.	Обеспечение интеграции в мировую экономику и международное разделение труда	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
3	Создание потенциала для будущего развития						
	3.1. Развитие научного потенциала						
		3.1.2.	Развитие НИОКР	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.2	Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей
						1.3	Содействие внедрению энергоэффективных технологий
				3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.1	Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники
	3.2. Развитие потенциала инфраструктуры						
		3.2.1.	Развитие потенциала транспортной инфраструктуры	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.4.	Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса

		3.2.3.	Развитие потенциала энергетической инфраструктуры	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.1	Повышение энергоэффективности ТЭК
						2.2	Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии
						2.3	Занесение реструктуризации угольной промышленности
						2.4	Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса
						2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
	3.4. Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов.						
		3.4.1.	Повышение объема разведанных запасов полезных ископаемых	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
		3.4.2.	Повышение объема восстановления воспроизводимых природных ресурсов	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
		3.4.3.	Развитие рационального природопользования в соответствии с международными стандартами.	2	Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса	2.5	Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых
	3.5 Развитие потенциала государственного управления (модернизация государства)						

ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

		3.5.2.	Снижение затрат на государственное управление	3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.3	Повышение эффективности государственного управления предприятиями ОПК
		3.5.4.	Повышение эффективности Правительства и подотчетности исполнительной власти обществу				
3.6	Укрепление международных позиций России	3.6.2.	Защита интересов российских компаний за рубежом	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.4	Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности
3.7.	Накопление капитала и задолженность страны						
		3.7.1.	Обеспечение устойчивого прироста национального богатства страны	1	Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции	1.1	Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности
4	Повышение уровня национальной безопасности (ижение угрозы)						
4.1.	Снижение рисков и возможного ущерба от внешних угроз						
		4.1.1.	Обеспечение адекватного качества вооружений	3	Развитие научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности	3.1	Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники

Предложения по содержанию Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минпромэнерго России

В данном разделе содержится предложенный экспертами «костяк» бюджетного доклада, сформированный в соответствии с приведенными выше целями, задачами и показателями. При подготовке предложений по содержанию доклада использовалась предыдущая версия доклада. Некоторые предложения по структуре доклада сформулированы на основании докладов других СБП.

Предложенный текст, безусловно, не является полной версией доклада о результатах и основных направлениях деятельности по целому ряду обстоятельств.

В первую очередь, у экспертов отсутствуют данные о *ведомственных целевых программах, которые должны охватывать значительную часть деятельности Министерства*. В соответствии с лучшей традицией подготовки бюджетных докладов ведомственные программы, которые отличаются от федеральных целевых программ, более или менее соответствуют сформулированным в докладе задачам. То есть если в докладе Минпромэнерго 4 цели и 15 задач, то ожидается, что число ведомственных программ будет ближе к 15, чем к 4. Ведомственные целевые программы также обычно в той или иной мере соответствуют организационной структуре СБП. Каждая программа содержит свой бюджет и индикаторы выполнения. Что касается индикаторов, частично индикаторы выполнения ведомственной программы могут совпадать с индикаторами выполнения задач, но нужны и некоторые новые индикаторы. Правда, на этом уровне бюджетного планирования к индикаторам уже не предъявляется требование «рассчитываемости на основе объективных данных», т.е. они могут основываться на ведомственной статистике. Здесь речь не о том, чтобы Правительство могло проверить результаты деятельности Министерства, а о том, чтобы Министерство могло проверить результаты деятельности своих подразделений. На момент подготовки настоящего отчета у экспертов отсутствовали данные о составе ведомственных целевых программ.

Предложения по содержанию доклада предполагают, что его дополняют 4 Приложения:

- Приложение 1 «Цели СБП и стратегические цели Правительства РФ»;

- Приложение 2 «Расходы в разрезе ведомственных целевых программ СБП»;
- Приложение 3 «Фактические и плановые конечные показатели в разрезе бюджетных программ СБП»;
- Приложение 4 «Перечень задач, решаемых СБП совместно с иными федеральными органами исполнительной власти».

Приложений может быть и больше. Например, данные об участии Минпромэнерго в различных ФЦП и краткие сведения о ФЦП также могут быть включены в специальное Приложение.

Приложение

Проект

ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ И ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ – МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ЭНЕРГЕТИКИ РФ

Введение

Настоящий Доклад подготовлен в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 и Методическими рекомендациями по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Настоящий Доклад учитывает постановление Правительства Российской Федерации № 284 от 16 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Министерстве промышленности и энергетики РФ».

В соответствии с указанными постановлениями Министерства промышленности и энергетики (далее – Министерство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного, оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, освое-

ния месторождений полезных ископаемых на основе СРП, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства.

Министерство осуществляет функции по выработке государственной промышленной и энергетической политики, руководствуясь задачами, поставленными Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Деятельность Министерства направлена на повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение высоких темпов и качества экономического роста, создание потенциала для будущего развития страны, повышение обороноспособности государства, интеграцию Российской Федерации с мировой экономикой.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального агентства по промышленности, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии и Федерального агентства по энергетике.

Настоящий Доклад представлен субъектом бюджетного планирования (далее – СБП) – Министерством промышленности и энергетики и отражает результаты и основные направления деятельности Министерства, Федерального агентства по промышленности, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии и Федерального агентства по энергетике.

1. Цели и задачи деятельности

Исходя из действующих нормативно-правовых актов и иных официальных документов, Министерство в плановом периоде определило основные задачи и принципы государственной политики в сфере оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов, промышленности, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, технического и технологического перевооружения производства, технического регулирования и обеспечения единства измерений.

При подготовке бюджетного доклада Министерство определило цели, которые необходимо решать в 2005 г. и в среднесрочной перспективе до 2007 г. К ним относятся:

- обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции;
- повышение эффективности топливно-энергетического комплекса;
- развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности;
- развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики.

При этом главным подходом в определении целей и задач Министерства на 2005 г. стал принцип перехода от управления бюджетными затратами к управлению результатами. Министерство сформировало систему оценки планов и показателей работы по всем направлениям деятельности в 2005 г.

Для достижения вышеперечисленных стратегических целей Министерством решается ряд тактических задач.

Ускорение экономического роста требует появления на рынках новых эффективных участников, предлагающих конкурентоспособную продукцию. Повышение конкурентоспособности предприятий промышленности входит в компетенцию Министерства.

Из этого вытекает первая стратегическая цель СБП – **«Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции» (цель Министерства вместе с Федеральным агентством по промышленности).**

Достижение этой цели требует поддержки опережающего развития обрабатывающей промышленности на фоне общего экономического роста, содействия внедрению энергосберегающих технологий в промышленности, стимулирования инвестиционных проектов в российской промышленности, в том числе с иностранным участием.

Значительную часть российской промышленности в настоящее время составляет топливно-энергетический комплекс. Его функционирование оказывает воздействие не только на общие показатели деятельности экономики, но и на издержки, а следовательно, и конкурентоспособность промышленности в целом. Из этого следует вторая стратегическая цель СБП – **«Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса» (цель Министерства вместе с Федеральным агентством по энергетике).**

Среди отраслей российской промышленности значительное место занимает оборонно-промышленный комплекс, условия развития которого во многом определяются государственным регулированием его деятельности. Оборонно-промышленный комплекс является не только основой защиты от внешних угроз, но и источником перспективных научно-технических разработок, а также поставщиком конкурентоспособной сырьевой экспортной продукции. Из этого следует третья стратегическая цель СБП **«Развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности» (цель Министерства вместе с Федеральным агентством по промышленности).**

Повышение конкурентоспособности продукции отечественной промышленности как на внешнем, так и на внутреннем рын-

ке, должно быть основано на новой системе технического регулирования, предусматривающей замену устаревших обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам производства новыми техническими регламентами. Разработка этих регламентов должна содействовать снижению административной нагрузки на экономику и снижению барьеров на пути развития эффективного российского бизнеса. Поэтому четвертой стратегической целью СБП является **«Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики» (цель СБП вместе с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии).**

Достижение этих целей призвано повысить конкурентоспособность отечественной промышленности и ускорить структурную перестройку экономики. Повышение эффективности государственного управления будет позитивно воздействовать как на осуществление бюджетной политики, так и на результативность государственного регулирования в сфере повышения конкурентоспособности национальной промышленности, включая топливно-энергетический комплекс и оборонно-промышленный комплекс.

Нормативное правовое обеспечение стратегических целей и их соответствие долгосрочным приоритетам государственной политики

Цели и задачи СБП, а также механизмы их реализации определены, исходя из долгосрочных приоритетов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г., Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.), Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р), Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации (рассмотрены на заседании Правительства Российской Федерации 8 июля 2004 г.) а также на основе Системы целей социально-экономического развития (приложение № 1 к Методическим рекомендациям по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования).

Заявленные в докладе цели и задачи охватывают все основные направления деятельности СБП по отношению к внешним потребителям услуг СБП.

Цель № 1. Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции (цель достигается Министерством вместе с Федеральным агентством по промышленности)

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию подчеркивается необходимость:

- объединения экономических центров страны, обеспечения беспрепятственного выхода хозяйствующих субъектов на региональные и международные рынки и повышение конкурентоспособности российской продукции на мировом рынке;
- обеспечения дальнейшей интеграции российской экономики в мировое хозяйство и стран Содружества.

В связи с этим достижение высоких темпов экономического роста в 2005 г. рассматривается Министерством в качестве основной, закреплённой Правительством Российской Федерации за ним функцией.

Направления деятельности Министерства в конкретных отраслях промышленности определены «Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу», «Основными направлениями развития машиностроения», «Основными направлениями развития лесной промышленности», «Концепцией развития автомобильной промышленности России», «Стратегией развития тракторного и сельскохозяйственного машиностроения России», «Комплексом мер по развитию легкой промышленности России на период до 2010 года», «Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования», «Основными направлениями реформирования электроэнергетики Российской Федерации», «Энергетической стратегией России на период до 2020 года» и другими нормативными документами.

Деятельность Министерства в рамках достижения данной цели направлена на ускорение структурной перестройки экономики, перевод экономики на энергосберегающий путь развития и на этой основе — расширения производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Достижение этой цели характеризуется следующими показателями (%):

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	Отчетный период		Плановый период		
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прирост производительности труда в промышленности (выручки на одного занятого), (к предыдущему году)			1	1	1
Отношение средней заработной платы в обрабатывающей промышленности к средней заработной плате в добывающих отраслях ТЭК			35	36	37
Инвестиции в основные средства промышленных предприятий обрабатывающего сектора					
Снижение энергоемкости промышленного производства (к предыдущему году)			2,4	2,4	2,4

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели «Обеспечение высоких темпов роста производства конкурентоспособной промышленной продукции»:

Задача 1.1. Повышение эффективности производства и производительности труда в промышленности

Повышение эффективности производства и производительности труда как его частного показателя позволит снизить издержки, и следовательно, повысить конкурентоспособность продукции отечественной промышленности.

Повышение эффективности производства должно сопровождаться приростом выпуска в реальном выражении на 1 занятого в российской промышленности.

Задача 1.2. Поддержка опережающего роста обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей

Диверсификация экономики, освобождение от сырьевой зависимости предполагает повышение доли в экономике обрабатывающей промышленности. В первую очередь необходимо ускорение развития высокотехнологичных отраслей, с высокой долей добавленной стоимости.

Опережающий рост добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности должен обеспечиваться приростом инвестиций в предприятия обрабатывающих отраслей и сопровождаться повышением отношения средней заработной платы в обрабатывающих отраслях промышленности к средней заработной плате в топливно-энергетических отраслях добывающей промышленности.

Задача 1.3. Содействие внедрению энергосберегающих технологий

- Энергосберегающие технологии являются важным условием экономии топливно-энергетических ресурсов и сокращения доли топливно-энергетического комплекса в ВВП.
- Внедрение энергосберегающих технологий не только приводит к снижению издержек и повышению конкурентоспособности продукции, но и способствует повышению устойчивости топливно-энергетического комплекса и улучшению экологической ситуации.
- Внедрение энергосберегающих технологий должно сопровождаться устойчивым снижением энергоемкости российского ВВП.

Задача 1.4. Поддержка реализации инвестиционных проектов с иностранным участием и российских проектов за рубежом в промышленности.

Привлечение инвестиций в российскую промышленность является важным источником экономического роста. Задача Министерства состоит в том, чтобы привлекать иностранный капитал в российскую промышленность на условиях достаточного использования российских работников и продукции российских производителей оборудования.

Цель № 2. Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса (цель достигается Министерством вместе с Федеральным агентством по энергетике)

Деятельность Министерства в рамках достижения этой цели направлена на содействие реформе электроэнергетики и структурной перестройке российского топливно-энергетического комплекса. Достижение этой цели необходимо для повышения долгосрочной конкурентоспособности отечественной промышленности благодаря использованию более дешевой электроэнергии в результате усиления конкуренции и повышения доли более эффективных производителей энергии.

Важным компонентом повышения эффективности топливно-энергетического комплекса является поддержание оптимального соотношения разведанных запасов и объема добычи основных энергетических ресурсов, а также повышение уровня использования находящихся в разработке месторождений.

Достижение указанной цели Министерства характеризуется следующими общественно значимыми показателями:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Загрязнение окружающей среды от производства и использования электрической энергии					
Средний КПД электростанций					
Доля полезного использования попутного газа					
Доля электроэнергии, продаваемая на свободном рынке (в % к общему объему реализуемой электроэнергии)		10			20
Доля электроэнергии, производимой на АЭС					
Доля производства угля, приходящаяся на убыточные предприятия					
Доля работников, занятых на убыточных предприятиях					
Прирост пропускной способности нефтепроводного транспорта (в % к предыдущему году)			4	3	6,5
Прирост пропускной способности газопроводного транспорта (в % к предыдущему году)			1,6	1,5	1,7

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели «Повышение эффективности топливно-энергетического комплекса»:

Задача 2.1. Повышение энергоэффективности ТЭК

Повышение энергоэффективности ТЭК позволит снизить издержки предприятий других отраслей промышленности на электроэнергию, что особенно актуально в условиях происходящей реформы электроэнергетики. Важным условием повышения энергоэффективности является структурная перестройка электроэнергетики, повышение доли мощностей, обеспечивающих экономию ресурсов.

Повышение энергоэффективности ТЭК будет сопровождаться понижением затрат топлива на 1 кВт·час выработанной электроэнергии, а также ростом коэффициента полезного действия российских электростанций.

Задача 2.2. Содействие реформе электроэнергетики и оптимизации структуры производства электроэнергии

Происходящая реформа электроэнергетики должна обеспечить перевод отрасли на устойчивый и повышающий эффективность путь развития.

Реформа требует развития конкурентного рынка и преодоления технологических и административных ограничений конкуренции между поставщиками электроэнергии. Успешное осуществление реформы требует совместных усилий различных органов исполнительной власти.

Замедление реформы чревато сохранением очагов неэффективности в российской электроэнергетике, ростом затрат предприятий промышленности на электроэнергию, и следовательно, — снижением их конкурентоспособности.

Реформа электроэнергетики будет сопровождаться повышением доли электроэнергии, продаваемой на свободном рынке, а также ростом доли АЭС как наиболее эффективных мощностей в общем объеме производства электроэнергии в России.

Задача 2.3. Завершение реструктуризации угольной промышленности

Угольная промышленность в настоящее время завершила этап коренных структурных преобразований. Изменена экономическая основа функционирования отрасли. В результате реструктуризации более 98% особо убыточных, неперспективных и опасных по горно-геологическим условиям предприятий прекратили добычу угля.

Для выполнения задач по субсидированию инвестиционных проектов в угольную промышленность необходима государственная поддержка, которая позволит дополнительно привлечь частные инвестиции.

Однако в российской угольной промышленности сохраняется существенная доля предприятий, уничтожающих добавленную стоимость вместо ее создания. Для повышения эффективности топливно-энергетического комплекса в целом необходимо выполнение программы реструктуризации предприятий угольной промышленности, снижения числа приносящих убытки предприятий и сохранения в отрасли только эффективных производителей. Реструктуризация угольной промышленности должна производиться в соответствии с ранее разработанной и осуществляемой с 2002 г. программой мероприятий и будет сопровождаться снижением доли угля, производимой убыточными предприятиями, а также доли работников угольной промышленности, занятых на убыточных производствах.

Задача 2.4. Повышение пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса

В среднесрочном периоде экспортные отрасли топливно-энергетического комплекса (газовая и нефтяная) будут сохранять свое значение в качестве поставщиков конкурентоспособной экспортоориентированной продукции. Помимо экспорта, растущий спрос на продукцию нефтяной и газовой промышленности будут предъявлять и российские предприятия, повышающие объем производства.

Для удовлетворения растущего внешнего и внутреннего спроса необходимо наращивание потенциала инфраструктуры газовой и нефтяной промышленности. Повышение пропускной способности нефте- и газопроводов позволит увеличить прибыль, а следовательно, — повысить эффективность топливно-энергетического комплекса в целом.

Инвестиции в транспортную инфраструктуру топливно-энергетического комплекса приведут к повышению пропускной способности газо- и нефтепроводов.

Задача 2.5. Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых

Значительные запасы полезных ископаемых являются важным источником глобальных конкурентных преимуществ России. Для того чтобы этот источник конкурентных преимуществ сохранился в долгосрочной перспективе, необходимо эффектив-

ное использование разведанных запасов. Достижение этой цели требует, во-первых, поддержания оптимального соотношения разведанных и разрабатываемых запасов, и, во-вторых, повышение степени разработанности месторождений.

Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых будет обеспечивать повышение эффективности топливно-энергетического комплекса не только на период бюджетного планирования, но и в гораздо более длительной перспективе.

Цель № 3. Развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации подчеркнул, что задачей общенационального масштаба является техническое перевооружение Вооруженных Сил современными видами вооружения и военной техники, включая оснащение стратегических ядерных сил самыми современными системами стратегических вооружений.

Деятельность Министерства в рамках достижения данной цели направлена на создание таких условий, при которых научно-технологический и производственный потенциал российской оборонной промышленности не только вырастет, но и будет использоваться наиболее эффективным способом. Для достижения указанной цели будут предприниматься действия, нацеленные на модернизацию производственных мощностей оборонной промышленности, обновление продукции предприятий оборонного комплекса, повышение экспорта вооружений и военной техники. Достижение этих задач потребует совершенствования системы государственного управления в оборонно-промышленном комплексе.

Достижение указанной цели Министерства характеризуется следующими общественно значимыми показателями:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	Отчетный период		Плановый период		
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доля продукции ОПК, производимая убыточными предприятиями (%)	34	32	26	20	15
Рост экспорта вооружения и военной техники (в % к предыдущему году)					
Объем выпуска на 1 руб. бюджетных инвестиций: - казенных предприятий - ФГУПов					

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели «Развитие научно-технологического и производственного потенциала оборонной промышленности»:

Задача 3.1. Модернизация производственных мощностей оборонной промышленности для производства новых видов вооружения и военной техники

Обновление ассортимента выпуска вооружений и военной техники является важным условием повышения эффективности оборонной промышленности. Такое обновление будет способствовать не только повышению боеспособности российской армии, но и росту конкурентоспособности предприятий оборонной промышленности на мировом рынке вооружений и военной техники.

Обновление ассортимента в ряде случаев требует модернизации производственных мощностей предприятий оборонной промышленности. В свою очередь, для модернизации производственных мощностей нужны не только дополнительные инвестиции, но и изменение системы государственного регулирования предприятий ОПК, создание их заинтересованности в производстве конкурентоспособной продукции, снижении издержек и расширении экспорта.

Предстоит определить перспективные направления: развитие военной техники, военно-технического сотрудничества и конкурентоспособного производства; сохранение и дальнейшее развитие научно-технической базы; оптимизация состава и структуры оборонно-промышленного комплекса; создание уникальной стендовой базы, сохранение полигонов; финансирование деятельности федеральных оборонных казенных предприятий.

Модернизация производственных мощностей будет сопровождаться повышением выпуска на 1 руб. бюджетных инвестиций в государственные предприятия ОПК.

Задача 3.2. Увеличение экспорта вооружений и военной техники

Увеличение экспорта вооружений и военной техники должно служить результатом повышения конкурентоспособности продукции предприятий оборонно-промышленного комплекса и роста эффективности ОПК в целом. Для повышения доли российских предприятий на мировом рынке вооружений и военной техники необходима не только модернизация производства и обновление ассортимента продукции, но и совершенствование ор-

ганизационной структуры ОПК, которое позволило бы повысить стимулы и устранить барьеры на пути эффективного взаимодействия российских предприятий на разных стадиях производственного цикла, специализированных научно-исследовательских институтов и конструкторских бюро.

Усилия по повышению конкурентоспособности российских вооружений и военной техники должны привести к росту экспорта в реальном выражении, к сохранению и расширению доли России на мировом рынке вооружений и военной техники.

Задача 3.3. Повышение эффективности государственного управления предприятиями оборонно-промышленного комплекса

Повышение эффективности и конкурентоспособности продукции оборонно-промышленного комплекса (ОПК) требует совершенствования системы его государственного регулирования. Необходимо оптимизировать масштабы и тип участия государства в собственности предприятий ОПК. В ряде случаев следует пересмотреть масштабы государственной собственности на предприятия ОПК и формы управления этой собственностью. Назревшей задачей является совершенствование системы ценообразования на продукцию предприятий ОПК, снижение масштабов трансфертного ценообразования и повышение прозрачности формирования издержек.

В рамках решения этой задачи будет проводиться реформирование ОПК на основе создания системообразующих интегрированных структур. На основе концентрации производства предстоит создать системообразующие интегрированные структуры, сократить количество предприятий оборонно-промышленного комплекса, разработать сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса и внедрить в созданных интегрированных структурах современную корпоративную систему управления.

Будет создана система контрактов, обеспечивающая коммерциализацию инновационной деятельности, включая центры передачи технологий. Для вовлечения в коммерческий оборот результатов интеллектуальной деятельности, созданных за длительный период в оборонно-промышленном комплексе, планируется создание необходимой инфраструктуры, включающей центры передачи технологий и коллективного использования высокопроизводительного оборудования.

Совершенствование государственного управления предприятиями ОПК должно приводить к сокращению доли убыточных предприятий в отрасли.

Цель № 4. Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики (цель Министерства вместе с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии)

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ отметил, что необходимым условием обеспечения высоких темпов развития остается завершение преобразований, идущих во многих секторах экономики и социальной сфере. Важнейшими условиями реализации этих преобразований является ускорение темпов реформы технического регулирования, обеспечение соответствия хода развития реформы технического регулирования интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и научно-технического развития.

Деятельность Министерства в рамках достижения данной цели нацелена на повышение конкурентоспособности российской промышленности благодаря переходу на новую систему технического регулирования. Происходящая в России реформа технического регулирования должна снизить административную нагрузку на экономику, гармонизировать обязательные требования к продукции и стимулировать развитие системы национальных стандартов, а следовательно, повысить как внешнюю, так и внутреннюю конкурентоспособность экономики.

Достижение указанной цели Министерства характеризуется следующими общественно значимыми показателями:

Показатели уровня достижения целей (решения задач)	Отчетный период		Плановый период		
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Количество разработанных технических регламентов					
Уровень гармонизации национальных и международных стандартов					
Обновление государственной эталонной базы					

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели «Развитие системы технического регулирования для повышения конкурентоспособности национальной экономики»:

Задача 4.1. Обеспечение разработки технических регламентов

Для обеспечения высокого научно-технического уровня разрабатываемых технических регламентов и учета интересов всех

заинтересованных сторон будет формироваться и ежегодно уточняться программа разработки технических регламентов, будут проведены конкурсы на получение государственного финансирования разработки каждого регламента; к обсуждению проектов технических регламентов будут привлечены ведущие специалисты отраслей и научных организаций, организована экспертиза проектов технических регламентов, утверждение персонального состава экспертных комиссий по техническому регулированию. На постоянной основе планируется координировать деятельность экспертных комиссий; предполагается проводить экспертизу и других документов в области технического регулирования и обеспечения единства измерений.

В обсуждении Программы разработки технических регламентов и самих проектов на всех стадиях их создания могут принять участие все желающие, для чего будет публиковаться вся необходимая информация, включая уведомления о разработке проектов технических регламентов и завершении публичного обсуждения этих проектов, проектов федеральных законов о техническом регламенте, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, проектов постановлений Правительства Российской Федерации о техническом регламенте, заключения экспертных комиссий по техническому регулированию.

В процессе разработки технических регламентов будет обеспечен необходимый уровень гармонизации с международным законодательством в области технического регулирования.

Параллельно с разработкой технических регламентов будет создаваться методическая база технического регулирования, будет вестись работа по приведению нормативных правовых актов в соответствие с Законом «О техническом регулировании».

Задача 4.2. Развитие национальной системы стандартизации

В целях повышения конкурентоспособности отечественной продукции, облегчения ее доступа на мировые рынки устанавливается порядок разработки, правила, нормы и рекомендации в области стандартизации. Будет разработана национальная концепция стандартизации. В соответствии с установленными правилами принимаются программы разработки национальных стандартов и организовывается экспертиза проектов национальных стандартов, утверждаются национальные стандарты, обеспечивается соответствие национальной системы стандартизации интересам национальной экономики, состоянию материально-технической базы и научно-техническому прогрессу. В рамках

этой деятельности будет сформирована единая информационная система федеральных информационных ресурсов, предназначенная для обеспечения заинтересованных лиц информацией в сфере технического регулирования и единства измерений.

Подобная система должна включать фонды технических регламентов, национальных, международных и межрегиональных стандартов, общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, нормативно-правовых документов зарубежных стран, относящихся к сфере технического регулирования.

Задача 4.3. Обеспечение единства измерений

Важной задачей проведения реформы технического регулирования является комплекс мероприятий по обеспечению единства измерений. В этой сфере будут реализованы действия по совершенствованию нормативного правового обеспечения единства измерений, государственного метрологического надзора. Отдельным важным направлением деятельности является развитие эталонной базы в Российской Федерации. Эффективная система мер, направленная на обеспечение единства измерений, будет способствовать повышению конкурентоспособности российских товаров.

Реализация поставленных целей и задач будет способствовать достижению стратегических целей, поставленных Правительством РФ (соответствие стратегических целей и тактических задач СБП стратегическим целям Правительства РФ представлено в Приложении 1 к настоящему Докладу).

2. Расходные обязательства и формирование доходов

Объем исполняемых расходных обязательств СБП составит _____ тыс. руб. в 2005 г., включая подведомственные ФСА, при условии неизменной государственной политики.

Подробный перечень исполняемых расходных обязательств СБП в разрезе ведомственных целевых программ представляется по установленной форме в Приложении № 2 к настоящему Докладу⁹³.

3. Результаты деятельности

Для достижения сформулированных целей и задач определены основные бюджетные программы с указанием их статуса, необходимых основных мероприятий и бюджета. Бюджет каждой программы включает расходы на оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда, приобретение услуг, услуги по содержанию имущества и прочие услуги.

Конечные показатели выполнения бюджетных программ сформулированы исходя из принципов четкости, простоты в понимании и использовании, сравнимости, экономической целесообразности, контролируемости и проверяемости.

Ряд предложенных показателей требует разработки специальных методик расчета на основе данных, накапливаемых в рамках системы государственной статистики.

Подробный перечень фактических и плановых конечных показателей в разрезе бюджетных программ СБП представлен в Приложении № 3 к настоящему Докладу⁹⁴.

Для осуществления мониторинга и оценки уровня реализации задач по достижению стратегических целей, которые соответствуют основным функциям Министерства, как субъектом бюджетного планирования на постоянной основе, выбрана система показателей и осуществлен прогноз достижения определенных целевых значений показателей на период до 2007 г.

По истечении планового периода будет проведен анализ достигнутых результатов и установлены значения целевых показателей на следующий среднесрочный период. Это позволит реализовать принцип среднесрочного планирования и бюджетирования, ориентированного на конечный результат.

Разработка системы показателей основывалась на требованиях, изложенных в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, подготовленных Минфином России и Минэкономразвития России.

1. Адекватность отражения происходящих социально-экономических изменений в Российской Федерации означает, что отчетные данные должны достаточно точно характеризовать результаты деятельности по достижению поставленной задачи.

2. Объективность означает выбор такого показателя, который отражает не формальное исполнение функции, а ее реальное состояние.

3. Достоверность означает, что способ сбора и обработки исходной информации позволяет осуществлять проверку точности полученных данных при независимом мониторинге и оценке.

Все выбранные показатели являются отчетными или расчетными и основываются на государственной статистической отчетности, утвержденной отраслевой отчетностью агентств, а также бухгалтерской отчетности.

4. Прозрачность означает, что обеспечен выбор достаточно простых показателей, однозначно интерпретирующих происходящие процессы.

5. Экономичность подготовки выбранных показателей основывается на действующей отчетной базе.

6. Сопоставимость выбранных показателей позволяет осуществлять непрерывное накопление данных, их сопоставление за отдельные периоды и с отдельными показателями, которые используются в других отраслях, а также с показателями, используемыми в международной практике.

7. Своевременность и регулярность выбранных показателей обеспечены за счет того, что все они основываются на данных статистической и отраслевой отчетности, которая предусматривает определенную периодичность.

8. Полнота показателей обеспечена тем, что выбранные показатели максимально учитывают значимость конкретной функции и не приводят ее к искажению.

Использованная в докладе система показателей деятельности Минпромэнерго России как субъекта бюджетного планирования включает показатели, которые характеризуют достижение трех стратегических целей Министерства.

Количество и структура показателей отражают сложность и многогранность задач, выполняемых Минпромэнерго России, включая подведомственные агентства.

4. Распределение расходов по целям, задачам и программам

Распределение фактических и планируемых расходов СБП по целям, задачам и программам приводится по Министерству и подведомственным органам исполнительной власти (Приложение 2)⁹⁵.

В основе определения фактических и планируемых расходов СБП находится текущий уровень финансирования по соответствующим статьям бюджета.

Не распределено в 2005 г. по целям, задачам и бюджетным программам по причинам специфики деятельности СБП и совершенствования организационной структуры управления _____ руб., или _____% всех средств бюджета СБП, включая подведомственные ФСА.

5. Результативность бюджетных расходов

Оценка результативности бюджетных расходов будет производиться с 2005 г. на основании окончательного определения адекватных показателей, характеризующих результаты деятельно-

сти (Приложении № 3) и расходы на их выполнение (Приложение № 2), в связи с проблемами количественного измерения показателей видов деятельности, в основном связанных с правовой и экспертной поддержкой Правительства Российской Федерации, федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

Основные показатели результативности следующие⁹⁶.

Для повышения результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными расходами Министерство планирует в 2005 г. реализовать комплекс мер по следующим направлениям:

1) Меры по оптимизации бюджетной сети:

- уточнение реестра бюджетных учреждений Минпромэнерго России;
- создание системы оценки деятельности бюджетных учреждений, в том числе:
 - сбор и обработка информации о деятельности бюджетных учреждений Минпромэнерго России в 2004 г.;
 - разработка плана мероприятий по реструктуризации бюджетной сети по результатам анализа результатов их деятельности;
 - организация, методическое руководство и контроль работ по подготовке и реализации мероприятий по оптимизации бюджетной сети в подведомственных органах исполнительной власти.

2) Меры по расширению сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования:

- разработка порядка и процедур формирования ведомственных целевых программ (Методические указания);
- подготовка методических указаний по подготовке бюджета Минпромэнерго России в разрезе структурных подразделений и ведомственных целевых программ;
- организация, методическое руководство и контроль работ по подготовке и реализации мероприятий по расширению применения программно-целевых методов бюджетного планирования в подведомственных органах исполнительной власти.

3) Меры по распределению ассигнований между подведомственными федеральными, службами, агентствами, государственными учреждениями с учетом результатов их деятельности:

- совершенствование процедур распределения ассигнований, в том числе:
 - анализ действующих принципов распределения ассигнований между подведомственными главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) и получателями бюджетных средств (ПБС);

-
- разработка формализованных порядка и процедур распределения ассигнований между структурными подразделениями Минпромэнерго России, подведомственными ГРБС и ПБС на основе результатов деятельности;
 - организация, методическое руководство и контроль работ по подготовке и реализации мероприятий по формализованному распределению ассигнований между ПБС подведомственных Минпромэнерго России службы и агентств.

4) Меры по совершенствованию системы государственных закупок:

- совершенствование системы государственных закупок Минпромэнерго России;
- анализ процедур проведения ведомственных конкурсов по закупкам работ и услуг в 2003 – 2004 гг. (в том числе закупки при реализации ФЦП, НИР и др.);
- разработка предложений по развитию и корректировке ведомственной нормативной и методической базы Минпромэнерго России по организации государственных закупок товаров и услуг;
- организация, методическое руководство и контроль работ по совершенствованию организации государственных закупок в подведомственных органах исполнительной власти.

5) Совершенствование механизма мониторинга эффективности бюджетных расходов:

- разработка системы мониторинга и контроля эффективности деятельности департаментов, подведомственных органов исполнительной власти, государственных учреждений, создание системы стимулов;
- разработка системы мониторинга и контроля эффективности деятельности государственных служащих – сотрудников Минпромэнерго России.

6) Меры по повышению качества контроля соблюдения бюджетного законодательства и формированию системы внутреннего аудита:

- анализ действующей системы внутреннего контроля и аудита с целью выявления сильных и слабых сторон;
- разработка Концепции ведомственной системы внутреннего аудита (подчиненность, принципы, задачи и сферы ответственности, организация работы, методы, отчетность, порядок работы, взаимодействие с другими органами государственного контроля);
- разработка порядка и процедур ведомственного внутреннего аудита;
- разработка и реализация плана мероприятий по проведению внутренних аудиторских проверок на 2005 г.

Тактические задачи, которые Минпромэнерго России ставит перед другими СБП

Хотя в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (действующей редакции) не содержится требования о четкой постановке кросс-задач от одного СБП другим, представляется, что подобная постановка имеет важное значение. Таким образом, можно в определенной степени очертить сферу совместной ответственности различных СБП по достижению общих целей.

Ниже экспертами предложен перечень задач, которые могут быть поставлены Минпромэнерго России перед другими федеральными органами исполнительной власти. Данный перечень не является исчерпывающим.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации:

- прогноз социально-экономического развития, включая прогнозы по отдельным секторам;
- улучшение инвестиционного климата в российской экономике, стимулирование привлечения долгосрочных инвестиций;
- развитие конкуренции в сфере деятельности инфраструктурных монополий;
- разработка нормативной правовой базы реализации СРП;
- обеспечение совершенствования корпоративного управления.

Минобрнауки России:

- стимулирование разработки и внедрения инновационных технологий;
- стимулирование разработки энергосберегающих технологий;
- подготовка квалифицированных кадров для промышленности.

Минтранс России:

развитие транспортной инфраструктуры, обеспечивающей потребности развития промышленности.

Минприроды:

- обеспечение открытого и эффективного проведения конкурсов на право разработки месторождений полезных ископаемых;
- разработка нормативно-правовой базы, стимулирующей восстановление природной среды при разработках полезных ископаемых;
- мониторинг состояния природной среды и ее изменений вследствие промышленной деятельности.

2.3. Предложения к Государственной программе «Укрепление гарантий прав собственности и защиты контрактов»

Введение

Повышение уровня жизни и улучшение его качества, так же как и экономический рост, можно рассматривать как наиболее важные характеристики изменений, произошедших в России за период с 1999 по 2004 г. Вместе с тем данным позитивным тенденциям не хватает устойчивости, которая во многом определяется качеством институтов, прежде всего — институтов, связанных со спецификацией, защитой, восстановлением нарушенных прав собственности, ограничением размывания прав собственности в результате действий органов государственной власти и местного самоуправления. Именно они в долгосрочной перспективе, как показывает мировой опыт, имеют определяющее значение для обеспечения *устойчивости* позитивных изменений в основных результатах функционирования российской экономики.

Эволюционный, непрограммный путь развития институтов защиты прав собственности и договорных (контрактных) прав, имея в виду существование частных интересов в сохранении в российской экономике незащищенных прав собственности, с одной стороны, и проводимую политику на обеспечение полной конвертируемости рубля, с другой стороны, с большой вероятностью приведет к тому, что инвестиционный процесс, связанный с развитием наукоемких производств, будет преимущественно осуществляться за пределами России, с соответствующими негативными последствиями для конкурентоспособности отечественной экономики. Этим определяется

стратегическая цель Программы – создание эффективной системы защиты прав собственности и контрактных прав.

Особенности Программы состоят в том, что она должна охватить практически все стороны хозяйственной жизни, в то же вре-

мя не предполагая достижения поставленной цели усилиями *только* различных органов государственной власти. Успешность достижения целей Программы предполагает широкое участие бизнеса и организаций гражданского общества в подготовке требующих нормативных документов и осуществление ими инициативных действий, соответствующих этим целям.

Другой особенностью Программы является охват ее мероприятиями **всех видов собственности**, включая **интеллектуальную собственность**, и всех режимов собственности — **частной, коллективной (муниципальной) и государственной**. Поэтому в формулировках целей, задач и мероприятий Программы данные моменты обычно специально не подчеркиваются, за исключением тех случаев, когда какая-либо задача или мероприятие относится только к одному виду или режиму собственности.

Условия, необходимые для реализации Программы:

(1) обеспечение согласованности действий различных ведомств, связанных со спецификацией, защитой и ограничением размыкания прав собственности, а также бизнес-ассоциаций и организаций гражданского общества. Это условие может и должно быть обеспечено реализацией определенной организационной схемой ее формирования (см. раздел 5);

(2) реализация сравнительных преимуществ различных технологий спецификации и защиты прав собственности (см. Приложение 1 с определением проблемного поля). Данная программа является *долгосрочной*, поэтому механизмы ее реализации должны быть устойчивы к внешним шокам, а набор компонентов программы должен обеспечивать ее реализуемость и достаточную полноту, минимизируя риски осуществления Программы.

Основные риски, способные воспрепятствовать реализации данной программы, сопряжены с наличием *заинтересованности в сохранении низкого уровня защиты прав собственности* как у части государственных служащих, так и у ряда субъектов негосударственной собственности, поскольку при таком уровне легче реализуются их *краткосрочные* экономические интересы перераспределительного характера (см. подробнее раздел 4).

Структура программы, ввиду ее масштабности и сложности, *по вертикали* включает *три уровня*. На первом уровне определены *цели* программы, на втором и третьем — соответственно, *задачи* и ключевые практические *мероприятия*, выполнение которых означает создание условий для решения соответствующих задач. Названные в тексте данного проекта мероприятия подлежат разработке на уровне федеральных министерств и ведомств, органов законодательной и судебной власти, с привле-

чением и активным участием бизнеса и организаций гражданского общества. По горизонтали цели Программы характеризуются в последовательности, соответствующей этапам «жизненного цикла» прав собственности: *установление прав, их реализация и передача*.

Цели Программы

В настоящее время в силу различных причин, в том числе недооценки значения институтов для обеспечения устойчивости экономического развития, обеспечение защиты прав собственности и контрактных прав со стороны государства не позволяет создать адекватные стимулы участников хозяйственного оборота для инновационной и инвестиционной деятельности, повышения эффективности использования ресурсов в долгосрочном периоде. Для владельцев недостаточно защищенных прав собственности актуальной является задача сохранения имущества от экспроприации, а не его продуктивного использования на территории страны.

Обеспечение гарантий прав собственности невозможно без надежной **спецификации этих прав**. Вместе с тем в современных условиях широко распространено нарушение легальных прав собственности (т.е. прав собственности де-юре), которое выражается в использовании объекта прав, не санкционированном их субъектом. Широкое распространение нарушений прав собственности связано с тем, что действующая правоохранительная система в широком смысле слова функционирует в условиях нарушенного баланса между ожидаемыми выгодами от соблюдения прав и выгодами от их нарушения в пользу последних. Нарушение прав собственности подрывает стимулы к производительной деятельности, а высокая отдача от нарушения прав собственности, наоборот, стимулирует применение и развитие технологий перераспределения, а не создания стоимости.

Из поставленной проблемы вытекает **первая цель Программы: создание эффективной и всеобъемлющей системы спецификации прав собственности**.

Спецификация прав собственности включает:

(а) установление и описание (инвентаризация и учет) объекта того или иного права собственности;

(б) определение содержания конкретного права собственности (набора правомочий, которым наделяется или может быть наделен тот или иной субъект);

(в) установление субъекта (субъектов) этого права собственности;

(г) установление степени исключительности соответствующего права, включая основания и механизм отчуждения прав на соответствующие объекты;

(д) фиксацию установленных параметров в определенном юридическом документе, способном подтвердить наличие права у его обладателя в случае возникновения конфликта.

Здесь важно подчеркнуть, что осуществление всех названных процедур *не должно привести к существенному повышению издержек* спецификации прав собственности для их субъектов, т.е. к появлению дополнительных административных барьеров. Это означает, в частности, необходимость *нормализации работы регистрирующих органов*, прежде всего — путем разработки и внедрения соответствующих *стандартов государственных услуг* с механизмами ответственности за их нарушение со стороны регистрирующих органов.

Спецификация (установление) прав собственности на тот или иной актив (имущество) позволяет владельцу права приступить к его эксплуатации для достижения своих целей. Вместе с тем в ходе такой эксплуатации соответствующие права могут стать предметом притязаний со стороны других субъектов (частных лиц, негосударственных и государственных организаций). Возникновение таких притязаний порождает необходимость ограждения от них субъекта легально установленных прав, что обусловливает **вторую цель Программы: обеспечение эффективной защиты прав собственности.**

Эффективная защита любого права собственности включает:

- (а) предупреждение нарушений прав собственности;
- (б) выявление фактов нарушения прав собственности;
- (в) определение (выявление) нарушителя прав собственности;
- (г) наказание нарушителя и юридическое восстановление нарушенных прав.

Пункты (б) — (г) относятся, в первую очередь, к сфере компетенции правоохранительных органов. В связи с наметившейся в последнее время тенденцией к усилению ответственности за экономические правонарушения, сочетающейся с усилением *избирательности и просто произвола в правоприменении*, необходимы меры по усилению *ответственности работников правоохранительных органов* за предпринимаемые ими действия по отношению к хозяйствующим субъектам. Сохранение сложившейся ситуации чревато существенным ухудшением инвестиционного климата в России, с соответствующими негативными последствиями для обеспечения высоких темпов экономического роста.

В силу указанной структуры процесса защиты прав собственности и разнообразия возможных источников нарушения этих прав, в составе данной цели необходимо выделить **три ее составные части (подцели)**.

Возможности производительного использования прав собственности на актив в ходе производственной деятельности, наряду с упомянутыми выше незаконными притязаниями, могут быть ограничены и наличием *конкуренции*. Сама по себе конкуренция — одно из важнейших условий обеспечения устойчивости экономического развития в той мере, в какой она создает стимулы для эффективного использования ресурсов, повышения качества продукции и снижения издержек посредством нововведений. Однако *недобросовестная* конкуренция, которая проявляется в дезинформировании контрагентов относительно поставляемых товаров и услуг, дискредитации конкурентов, в незаконном использовании средств индивидуализации (товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, фирменных наименований) и т.п., в долгосрочном плане приводит к обратным результатам, оказывая негативное влияние на стимулы и, соответственно, результаты хозяйственной деятельности. Проявляясь в упомянутых действиях хозяйствующих субъектов на товарных рынках, ограничивающих возможности других хозяйствующих субъектов получать частную выгоду от принадлежащих им законных прав собственности, недобросовестная конкуренция достигает этого путем использования средств, в конечном счете приводящих к *отрицательному* социально-экономическому эффекту.

Из этого вытекает **подцель 2.1 Программы — создание эффективной системы защиты от недобросовестной конкуренции**, в рамках которой предусматривается как обеспечение защиты от недобросовестной конкуренции, так и восстановление нарушенных прав.

Одной из ключевых проблем, связанных с нарушением и размыванием прав собственности, являются действия органов государственной власти и местного самоуправления. Во-первых, государство как правоустанавливающий субъект всегда может ввести *законодательство*, делающее *легальным* изъятие прав на активы у их частных владельцев в тех или иных случаях; например, законодательство об изъятии земельных участков, необходимых для прокладки автодорог, улиц и т.п., как с компенсацией, так и без компенсации, и т.д. Во-вторых, отдельные государственные организации (ведомства) могут устанавливать регуляции, размывающие ранее специфицированные права

собственности, тем самым ограничивая возможности владельца по использованию права собственности, которым он был наделен, т.е. нарушая эти права. В-третьих, отдельные государственные служащие, используя свое служебное положение, могут, опираясь на угрозы различных негативных воздействий со стороны тех или иных контрольно-надзорных и правоохранительных органов, *фактически* пользоваться тем или иным правом собственности, хотя формально такое право будет оставаться в распоряжении прежнего владельца (типичный случай — захват бизнеса влиятельным чиновником). Из этого вытекает **подцель 2.2 Программы — обеспечение защиты прав собственности от необоснованных действий государственных органов и органов местного самоуправления (ограничение размыwania прав собственности).**

Осуществление мер по защите нарушенных прав, предусматриваемых в ходе выполнения второй, третьей и четвертой целей Программы, вообще говоря, не гарантирует абсолютно надежно, что какие-то из прав не окажутся нарушенными. Это означает, что острой становится проблема *восстановления нарушенных прав*. Недостаточно установить, что права того или иного лица нарушены, и принять юридическое решение о наказании виновника: необходим комплекс дополнительных мер для действенного «физического» *восстановления* нарушенных прав. Иными словами, первоначальный обладатель прав в результате восстановления своих прав должен иметь возможность продолжать осуществлять свои права в отношении объекта, которые в минимально возможной степени отличаются от исходного набора прав, так же как и объект данных прав — от его исходного состояния. Из этого вытекает **подцель 2.3 Программы — создание эффективной системы восстановления нарушенных прав.**

Производственная деятельность, направленная на создание стоимости, т.е. полноценная эксплуатация объектов легальных прав собственности, в современных условиях практически невозможна без двусторонней передачи прав на объекты от одного лица к другому. Такая передача прав является важнейшим условием специализации, повышения производительности используемых ресурсов и, соответственно, роста общественного благосостояния. Однако эти возможности в значительной мере недоиспользуются по причине массового нарушения прав, определенных в условиях контрактов (контрактных прав). Из этого вытекает **третья цель Программы — обеспечение эффективной защиты прав собственности при их легальной передаче другому владельцу (защиты контрактных прав).**

Обобщающим индикатором конечных, общественно значимых результатов выполнения Программы может служить **компонент 2 индекса экономической свободы**, который рассчитывается Институтом Фрэнзера (Канада) на основе экспертных опросов для более чем 120 стран, включая его отдельные компоненты: 2А — индекс независимости судебной системы, 2В — индекс незаинтересованности суда (*impartial courts*), 2С — защита интеллектуальной собственности, 2D — политизированность силовых структур (*military in politics*), 2Е — закон и порядок.

В силу особенностей построения этого индикатора его числовые значения не могут задаваться в качестве целевых. Вместе с тем об успешности выполнения Программы, с точки зрения достижения ее желаемых конечных результатов, можно судить по динамике упомянутого компонента: если его *величина растет*, положение с защищенностью прав собственности и контрактных прав *улучшается*.

Поскольку расчет значений индекса экономической свободы на два года отстает от момента, на который осуществляется оценка ситуации в области защиты прав собственности, для более *оперативного* мониторинга успешности хода выполнения Программы могут использоваться также и другие показатели, отражающие различные стороны и моменты процессов достижения целей Программы. В скобках после наименования показателя указано его желательное направление движения.

Доля положительных ответов проигравшей стороной на вопрос о независимости судов от политического воздействия (влияния со стороны государственных органов) <i>(рост)</i>	%								
Число дней, необходимых для начала работы нового предприятия с момента его государственной регистрации <i>(сокращение)</i>	Дней								
Доля государственных и муниципальных предприятий, с руководителями которых заключены стимулирующие контракты* на управление данными предприятиями <i>(рост)</i>	%								
Число регистраций и сделок с правами на средства индивидуализации по сравнению с 2004 г. <i>(рост)</i>	%								
Доля повторных нарушений прав собственности <i>(снижение)</i>	%								

* Стимулирующий контракт – контракт, определяющий характер и масштабы ответственности руководителя за экономические результаты руководимого им государственного (муниципального) предприятия.

3. Задачи, обеспечивающие достижение целей

Цель 1. Создание эффективной и всеобъемлющей системы спецификации прав собственности

Таблица 2

Показатели эффективности системы спецификации прав собственности

Показатели	Единица измерения	2004 г.	2005 г.	Плановый период			Перспективный период		
				2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Время, необходимое для регистрации прав на землю или недвижимое имущество по отношению к предшествующему периоду (<i>сокращение</i>)	Дней								

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели 1.

Задача 1.1. Обеспечение эффективности системы учета объектов прав на землю, недвижимое имущество и другие активы

Основными показателями, характеризующими уровень решение задачи, являются:

Таблица 3

Показатели эффективности системы учета объектов прав на землю, недвижимое имущество и другие активы

Показатели	Единица измерения	2004 г.	2005 г.	Плановый период			Перспективный период		
				2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Затраты на регистрацию земельных участков и недвижимого имущества, в % от стоимости имущества (<i>снижение</i>)	%								
Средние затраты времени при учете и регистрации объектов прав на недвижимое имущество (<i>снижение</i>)	Дней								
Доля учтенных земельных участков, сведения о которых внесены в автоматизированные системы ведения государственных кадастров (<i>рост</i>)	%								
Доля иных объектов недвижимости, сведения о которых включены в автоматизированные системы ведения государственных кадастров (<i>рост</i>)	%								
Сроки предоставления по запросам сведений из государственного кадастра объектов недвижимости (сокращение по сравнению с 2004 г.) (<i>снижение</i>)	%								

Для решение задачи обеспечения эффективности системы учета объектов прав на землю, недвижимое имущество и другие активы необходимо выполнение следующих мероприятий:

1. Определить порядок согласования интересов сторон при проведении землеустройства как на стадии согласования проекта, так и на стадии установления границ земельных участков, снижающий коррупциогенность процедуры.
2. Уточнить порядок проведения землеустроительных работ, а также полномочия органов власти в области проведения землеустройства, исходя из задачи снижения коррупциогенности процедуры.
3. Создать автоматизированную территориально распределенную систему учета земельных участков и объектов недвижимости.

4. Обеспечить совместимость системы учета объектов недвижимости и земельных участков с системой регистрации прав на землю и недвижимое имущество.

5. Провести инвентаризацию объектов недвижимости и земельных участков, находящихся в ведении федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Особого внимания здесь заслуживают мероприятия *группы 2*. При их разработке и осуществлении важно, чтобы были не только четко определены полномочия органов исполнительной власти, ведающих вопросами землеустройства, но и установлена их *ответственность* и предусмотрен *режим контроля за их действиями*. Проблема состоит не только в коррупциогенности действующих процедур, но и в *волоките* и *недостаточном уровне компетенции некоторых чиновников*, порой пытающихся игнорировать наличие Земельного кодекса РФ. В подробной регламентации нуждаются полномочия не только соответствующих органов исполнительной власти, но и работающих в них чиновников разного уровня. Обязательно должно быть обеспечено наличие Положений о структурных подразделениях и должностных инструкций у всех чиновников соответствующих органов власти с четким и детальным определением объема полномочий, компетенции, ответственности и порядка взаимодействия с другими структурными подразделениями и внешними организациями. Иначе говоря, необходимы *стандарты* оказания соответствующих государственных услуг.

Совокупные затраты на разработку ... ориентировочно составляютмлн руб. в 2005-2007 гг.*

Задача 1.2. Обеспечение эффективности системы регистрации прав на землю, недвижимое имущество и другие активы

Основными показателями, характеризующими уровень решения задачи, являются:

Таблица 4

Эффективность системы регистрации прав на землю, недвижимое имущество и другие активы

* Частично решение данной задачи возможно с использованием методов проектного финансирования в рамках программы заимствований России у МФО, в данном случае – у Всемирного банка.

Показатели	Единица измерения:	2004 г.	2005 г.	Плановый период			Перспективный период		
				2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Затраты на регистрацию земельных участков и недвижимого имущества, в % от стоимости имущества (<i>снижение</i>)	%								
Средние временные издержки при учете и регистрации прав на землю (<i>снижение</i>)	Дней								
Средние временные издержки при учёте и регистрации прав на недвижимое имущество (<i>снижение</i>)	Дней								
Сроки регистрации прав на средства индивидуализации (товарные знаки, знаки обслуживания, наименования мест происхождения товаров) по сравнению с 2004 г. (<i>снижение</i>)	Дней								

Решение задачи по обеспечению эффективности системы регистрации прав на землю, недвижимое имущество и другие активы предполагает выполнение комплекса мероприятий, в числе которых:

1. Усовершенствовать нормативно-правовую базу (прежде всего, субъектов Российской Федерации), определяющую порядок (процедуру) установления частных и публичных сервитутов и обеспечивающую полноценный учет и согласование общественных, частных и государственных интересов (см. подробнее Приложение 3).
2. Внести необходимые изменения и дополнения в существующее законодательство, регламентирующее регистрацию частных и общественных сервитутов (обременений) земельного участка.
3. Создать работоспособную юридическую конструкцию «единый комплекс объектов недвижимости», включая порядок учета, регистрации, налогообложения таких комплексов.
4. Создать действующую систему регистрации и учета прав собственности на землю и иные объекты недвижимости по принципу «одного окна».
5. Повысить надежность системы регистрации прав на ценные бумаги, обращающиеся на фондовом рынке.

Решение названной задачи предполагает такое изменение в организации деятельности правоохранительных органов, которое обеспечивало бы более высокие гарантии прав собственности, проявляющиеся в снижении масштабов и риска нарушения прав собственности.

Совокупные затраты на разработку ... ориентировочно составляютмлн руб. в 2005-2007 гг.

Решение данной задачи предполагает выполнение следующего комплекса мероприятий:

1. Создание Федерального бюро регистрации правонарушений (вне Министерства внутренних дел), с целью исключения фактов нерегистрации совершенных правонарушений.
2. Разработка систем морального и материального стимулирования работников следственных органов, усиливающих их заинтересованность в раскрытии имущественных преступлений.
3. Установление правовых норм, направленных на защиту законных интересов правообладателей, границы земельных участков которых не прошли государственный кадастровый учет.

Мероприятие 1, в принципе, может быть заменено совокупностью мероприятий по повышению эффективности исполнения соответствующей функции органами прокуратуры. Однако, с нашей точки зрения, такие меры не позволят добиться желаемого результата в силу наличия давних связей между органами внутренних дел и прокуратуры. Кроме того, такие мероприятия не решат проблему соединения внутри одного ведомства функций регистрации и расследования, которое, собственно говоря, и обуславливает нежелание регистрировать трудно раскрываемые правонарушения. Вместе с тем без решения задачи адекватной регистрации правонарушений «естественный» обобщающий индикатор качества защиты прав собственности – раскрываемость совершенных преступлений – не может использоваться в качестве такового ввиду создаваемого им искажающего эффекта.

Задача 2.2. Обеспечить идеологическое сдерживание нарушений прав собственности

Основными показателями, характеризующими уровень решения задачи, являются:

Таблица 7

Действенность идеологического сдерживания нарушений прав собственности

Показатели	Единица измерения	Плановый период					Перспективный период		
		2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Индикаторы общественного мнения по вопросам частной и государственной собственности (по данным выборочных обследований) <i>(подлежат разработке)</i>									

Решение названной задачи предполагает построение организованной системы воспитания и образования (организованная идеология), направленной на распространение принципов неприкосновенности прав собственности.

Основные меры, направленные на решение данной задачи:

1. Скорректировать содержания общего образования в направлении воспитания толерантности к исключительным правам собственности (особенно частной собственности).
2. Формировать посредством СМИ толерантность к имущественной дифференциации.
3. Создать посредством согласованных действий власти, организаций гражданского общества и СМИ атмосферы нетерпимости к нарушителям законных прав собственности.

Данная задача относится к числу наиболее сложных в рамках данной программы, так как она непосредственно затрагивает проблему специфики отечественного менталитета, сложившегося как в советский период, так и в пореформенные годы. Подавляющее большинство СМИ в своей деятельности реализует фактически прямо противоположную «генеральную линию», определяемую федеральными телевизионными каналами. Необходимо отметить также, что за годы советской власти для нашего менталитета стало характерным пренебрежение к институту частной собственности, ибо такова была политика государства. Поэтому решение данной задачи будет возможно в том случае, если:

- 1) идея толерантности к имущественной дифференциации станет неотъемлемой частью информационной политики СМИ, выражающих политическую волю государства;

Число дел, возбужденных федеральным антимонопольным органом по статьям о недобросовестной конкуренции, всего (<i>снижение*</i>) в том числе – в связи с действиями органов исполнительной власти (<i>снижение*</i>)	Шт.								
--	-----	--	--	--	--	--	--	--	--

Решение задачи 2.1.1 предполагает выполнение следующих мероприятий:

1. Определить перечень видов действия хозяйствующих субъектов, которые могут рассматриваться как акты недобросовестной конкуренции (в рамках работы над законопроектом о защите конкуренции).
2. Установить размеры санкций, включая штрафы и возмещение ущерба, за каждый вид недобросовестной конкуренции.
3. В рамках определенного процессуальными кодексами порядка ведения дел, связанных с недобросовестной конкуренцией, включая решение процессуальных вопросов (участники производства, отводы, доказательства, экспертиза, процессуальные формы, слушания, сроки, затраты и т.д.), принять меры по обеспечению надлежащей подведомственности при рассмотрении подобных дел.
4. Обеспечить подготовку и повышение квалификации судей, специализирующихся на рассмотрении дел о недобросовестной конкуренции.
5. Разработать и принять нормативный акт (федеральный закон), определяющий порядок возмещения ущерба, причиненного хозяйствующим субъектам действиями работников контрольно-надзорных органов.
6. Разработать поправки и дополнения в законодательство в части, касающейся корпоративных захватов, защиты прав миноритарных акционеров и т.д., ориентированные на предотвращение данных форм нарушения прав собственности.

Подцель 2.2. Обеспечение защиты прав собственности от необоснованных действий государственных органов (ограничение размывания прав собственности)

Таблица 10

Защищенность прав собственности от необоснованных действий государственных органов

* При условии, что создано Федеральное бюро регистрации правонарушений.

Число судебных исков граждан и юридических лиц к государству по поводу нарушения прав собственности (<i>снижение*</i>)	%								
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--

Задача 2.2.2. Создание механизма оценки целесообразности принятия/сохранения нормативно-правовых актов, регулирующих предпринимательскую (хозяйственную) деятельность

Основными показателями, характеризующими уровень решение задачи, являются:

Таблица 12

Действенность механизма оценки целесообразности принятия/сохранения нормативно-правовых актов (НПА), регулирующих предпринимательскую (хозяйственную) деятельность

Показатели	Единица измерения	Плановый период					Перспективный период		
		2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доля действующих НПА, принятых на федеральном уровне и прошедших процедуру оценки целесообразности их действия в соответствии с Федеральным законом о процедуре принятия НПА, регулирующих предпринимательскую (хозяйственную) деятельность (<i>рост</i>)	%				10	20	30	40	50

Решение данной задачи предполагает осуществление следующих мероприятий:

1. Доработать и принять Федеральный закон, регламентирующий порядок оценки целесообразности принятия/сохранения нормативно-правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность.
2. Повышать долю НПА, регламентирующих предпринимательскую деятельность и прошедших процедуру оценки целесообразности принятия (сохранения).

Задача 2.2.3. Повышение качества судебной защиты

* При условии, что создано Федеральное бюро регистрации правонарушений.

Основными показателями, характеризующими уровень решение задачи, являются:

Таблица 13

Качество судебной системы

Показатели	Единица измерения	Плановый период					Перспективный период		
		2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Индекс независимости судебной власти (компонент 2А Индекса экономической свободы) (<i>рост</i>)	баллы								
Индекс незаинтересованности суда (компонент 2В Индекса экономической свободы) (<i>рост</i>)									
Доля опубликованных судебных решений (<i>рост</i>)	%				10	20	30	40	50

Решение задачи 2.2.3 предполагает реализацию следующих мероприятий:

1. Повысить степень независимости судебных решений от административного давления посредством корректировки механизма назначения судей, в том числе за счет: а) устранения совпадения границ судебных округов с административно-территориальными образованиями (субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также федеральными округами); б) расширения участия представителей гражданского общества в квалификационных коллегиях судей.

2. Повысить экономическую независимость судебной системы, законодательно предусмотрев выделение в федеральном бюджете фиксированной доли расходов бюджета на ее финансирование.

3. Обеспечить информационную открытость судебной власти посредством публикации всех судебных решений (прежде всего – в Интернете, что не требует значительных финансовых и временных затрат), значительного сужения перечня оснований для рассмотрения дела в закрытом судебном заседании и ограничения доступа граждан в зал судебных заседаний.

4. Создать транспарентную систему регистрации судебных актов.

5. Повысить законодательно установленные формализованные требования к кандидатам в судьи.

6. Развивать практику конкурсного отбора судей при замещении вакантных должностей.

7. Повысить действенность механизма ответственности судьи за неоднократное вынесение необоснованных и отмененных вышестоящими судебными инстанциями решений, нарушающих нормы судопроизводства, законность и правовые свободы граждан, а также нанесших крупный ущерб хозяйствующим субъектам, путем расширения состава квалификационных комиссий за счет представителей организаций гражданского общества .

8. Создать специализированные подразделения арбитражных судов, занимающихся корпоративными исками.
9. Развить систему досудебного урегулирования споров, в том числе за счет третейских судов и других, альтернативных судам, механизмов урегулирования гражданских и административных споров, включая организации саморегулирования.
10. Сформировать механизмы досудебного урегулирования споров между инвесторами и органами исполнительной власти.
11. Обеспечить территориальную доступность правосудия.
12. Создать действенную систему административного судопроизводства; в качестве первого шага – ускорить принятие ФЗ «Об административных судах» (который без движения находится в Государственной Думе после принятия его в первом чтении в ноябре 2000 г.); целесообразно также пакетное внесение в Государственную Думу проекта Кодекса административного судопроизводства и соответствующих поправок в проект ФЗ об административных судах.
13. Разработать и принять стандарт государственной судебной услуги (качества обслуживания).

Проблематика повышения уровня независимости судебной системы подробнее обсуждается в Приложении 2 этой главы.

Подцель 2.3. Создание эффективной системы восстановления нарушенных прав

Таблица 14

Эффективность восстановления нарушенных прав

Показатели	Единица измерения	Плановый период					Перспективный период		
		2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доля неисполненных судебных решений, направленных на восстановление нарушенных прав собственности (сокращение)	%								

Задача 2.3.1. Создание действенного механизма исполнения судебных решений

Основными показателями, характеризующими уровень решение задачи, являются:

Таблица 15

Действенность механизма исполнения судебных решений

Доля положительных ответов проигравшей стороной на вопрос о независимости судов, в том числе: от влияния со стороны государственных органов (<i>рост</i>) от влияния со стороны конкурентов (<i>рост</i>)	%								
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--

Основные меры, направленные на решение данной задачи:

1. Устранить совпадение границ судебных и административно-территориальных округов.
2. Создать систему административной юстиции, в ведении которой должны находиться споры между гражданами и негосударственными организациями и государством.
3. Усовершенствовать систему исполнения судебных решений (см. Задачу 2.3.1).
4. Развивать систему третейского судопроизводства, включая развитие информационного обеспечения и подготовки кадров для нее.
5. Повысить уровень экономической защищенности и профессионализма судейского корпуса (см. Задачу 2.2.3).
6. Содействовать принятию корпоративных кодексов поведения.

Порядок разработки ПИ и бюджета

Инициативы в области бюджетного процесса являются частью государственной политики, направленной на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечение устойчивости государственного бюджета.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации разработка бюджета осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Процесс разработки бюджета является сложным и многоэтапным, включающим в себя подготовку проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение Государственной Думой Российской Федерации.

Основными принципами разработки бюджета являются: прозрачность, открытость, обоснованность, сбалансированность и приоритетность. Эти принципы обеспечивают эффективность бюджетного процесса и способствуют достижению целей государственной политики.

Процесс разработки бюджета осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Он включает в себя подготовку проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение Государственной Думой Российской Федерации.

Инициативы в области бюджетного процесса являются частью государственной политики, направленной на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечение устойчивости государственного бюджета.

1. Инициативы

Процесс разработки бюджета и его основные этапы

Процесс разработки бюджета осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Он включает в себя подготовку проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение Государственной Думой Российской Федерации.

Основными принципами разработки бюджета являются: прозрачность, открытость, обоснованность, сбалансированность и приоритетность. Эти принципы обеспечивают эффективность бюджетного процесса и способствуют достижению целей государственной политики.

Инициативы в области бюджетного процесса являются частью государственной политики, направленной на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечение устойчивости государственного бюджета.

по-прежнему остаются в стадии эксперимента, а не являются общими для всех регионов. При этом в последние годы наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов.

В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов.

В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов. В то же время наблюдается тенденция к снижению доли расходов на содержание органов государственной власти в бюджете регионов.

решения, принятые в ходе работы по делу, а также
«Информация» (далее – «Информация») может быть
(п. 101 т. 1) «Информация» –

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

– это информация, содержащаяся в документах, относящихся
к делу, а также в документах, относящихся к делу.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

¹ Hood C., Scott C., James O., Jones G.W. and Tavers T. Regulation inside government: waste-watchers, quality police and sleaze-busters. Oxford: Oxford University Press, 1999.

² Akaï N., Mizuno K., Otsano H. Executive Agencies and Privatization: Economics of New Public Management. Kobe University of Commerce, 2001 (mimeo).

³ Норд Д. Институты, институты и институты в экономике. М.: Наука, 1997. С. 14.

⁴ Улановский О. Экономические аспекты контрактации «рынок» в России. М.: Вестник, 1996.

⁵ Den Hertog J. A General Theory of Regulation. — In: Encyclopedia of Law and Economics, 1999.

⁶ Stidler J.G. The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, pp. 3–21; Петрял С. Toward a More General Theory of Regulation // Journal of Law and Economics, Vol. 19, 1976, pp. 211–240. См. обзор таких теорий, например: Kahn, A.E. The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

⁷ Simon, H.A. Organization and Markets // Journal of Economic Perspectives, 1991, 5: 25–44.

⁸ Spence, M. Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

⁹ См., например: Nelson, P. Advertising as Information // Journal of Political Economy, 1974, 82(4): 729–754; Kristrom, R. and M. Riordan. Advertising as a Signal // Journal of Political Economy, 1984, 92(3), 427–450; Брутен принцип сыгравания в условиях совершенной конкуренции.

¹⁰ Разумеется, в современных условиях конкуренции, особенно в условиях государственной монополии, существуют различные формы регулирования, включая государственное регулирование. Однако в настоящее время основным инструментом регулирования является государственное регулирование.

- ²² Согласно модели Уильяма Нискачена, бюджет людей добровольно-принудительно разделяется на две равные части: первая часть является результатом рыночных отношений, а вторая — результатом государственного вмешательства. См.: Niskanen, W. D. Non-Market Decision Making, *The Peculiar Economics of Bureaucracy* // *American Economic Review*, Vol. 58, 1968, pp. 293–307.
- ²³ Freixas, X., R. Guesnerie and J. Tirole. Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect // *Review of Economic Studies*, 1982, Vol. 52, pp. 173–191.
- ²⁴ Gersbach, H., Glazer, A. High Compensation Creates a Ratchet Effect. *University of Heidelberg, IZA Discussion Paper No. 1143, May 2004*.
- ²⁵ Milgrom, P. Employment contracts, influence activities and efficient organizational design // *Journal of Political Economy*, 1988, 96, pp. 46–60; Milgrom, P., and J. Roberts. An economic approach to influence activities in organizations // *American Journal of Sociology*, 1988, 94, pp. 154–179.
- ²⁶ См. подробнее: Уильям Нискач и др. М., 2004.
- ²⁷ Moer, R., Gilmore, R. Rediscovers principles of public administration: The neglected foundation of public law // *Public Administration Review*, 1992, vol. 22, March-April, pp. 132–146.
- ²⁸ Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. London: Penguin, 1992.
- ²⁹ Pollitt, C. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- ³⁰ Hood, C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*, 1991, v. 69, pp. 3–19.
- ³¹ Fiorina, M. Legislator Uncertainty, Legislator Control and the Delegation of Legislative Power // *Journal of Law, Economics and Organization*, 1986, 2 (1), 133–151; Hood, C. The Risk Game and the Blame Game // *Government and Opposition*, 2002, 37 (1), 12–37; McGraw, K.M. Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications // *British Journal of Political Science*, 1990, 20, 119–142; Twight, C. From Claiming Credit to Avoiding Blame // *Journal of Public Policy*, 1991, 11 (2), 123–186 n др.
- ³² Ньейс, Дж., Зеликон, Р. Д. и Кинг, Д. С. (ред.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

81 С.М. теоретический анализ в работах: Fritzas X., Я. Glesnerie and J. Titole. Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect // Review of Economic Studies, Vol. 52, No. 173-191; Gersbach H., Glazer A. High Compensation Creates a Ratchet Effect. University of Heidelberg, IZA Discussion Paper No. 1143, May 2004; приложимые методы исследования к проблеме «новое государственное управление»: Тамбовцев В.В. Теория, опыт, теория, опыт, теория // Доклады РАН, 2004, 1, 2004.

82 Это на первый взгляд как раз и соответствовало бы «идеологии» БОР – расширению самостоятельности и повышению ответственности за результаты.

83 С.М.: Shavel S. Liability for Human Capital Safety // Journal of Law and Economics, 32 (1984); см. также Тамбовцев В.В. Экономика // Вопросы экономики. 2004. № 4.

84 Разумеется, неохотно брать на себя ответственность в том, что касается выбора оптимальных параметров, связанных с деятельностью в сфере его компетенции, следовательно, с деятельностью в целом, и попытка брать на себя ответственность в том, что касается деятельности в целом, не является целесообразной с правовой точки зрения. Если попытка в области деятельности в целом, то она будет координирована, и он не будет в состоянии (он не будет) самостоятельно отделить «полюс» от «минуса» в области деятельности, не имеет под собой никакой основы.

85 Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington D.C., 1998, p. 1, 17.

86 С.М.: Уильямсон О. Экономика и институты развития. СПб.: Ленинград, 1990.

87 В условиях, когда рынок не способен на оптимальные результаты, в том числе в бюджетных сферах, существует основная проблема – создание системы, связанной с созданием механизма, который не только не мешает, но и способствует созданию системы, способной в случае возникновения проблем (о чем более подробно в последующих главах).

88 Каким образом можно избежать в бюджете и в отрасли, в том числе в бюджетной сфере, «важнейших» вопросов, которые являются частью бюджета? Ответ на этот вопрос не является простым.

-нонцывонни нмбтнэмале доП .эжнэпо йонтсомнотс в ыд ртох ыр
-олонхэт втбрфснэрт ыртнэп рстоэмнноп ырдутжкүртсбрфни йон
-ни нтсэлдо в түлү хываотннтлбснож оиннэзэжо оп нцэвннбрдо ,йнт
-дэрдү үмондрүрнэв оп ыртнэп-иннрүж ,нтсонрлэтгэд йоннонцывон
эишоывнрпэпсэдэ ,ырдутжкүртс эыннэнндэгдо ,үвтсрлэтэмыннрп
хыннонцывонни хиндэс н хылым ннцкүддрп йожмэжүбн тропжэ
-оп еонянтжэллож бн хыннэвортннэфо ,хнтүрд дрд н ,йнтнрпдэрд
.түлү эыннэлдэрд

-тбртснниМ инэвоятсйдеэ атгд ынжлод нлэп йотс нцэвннбрдо Я¹⁰
-длүк овтсбртснниМ ,рнтнэжр отональицос н ринэнбрхоовадэ оя
-рлпнцннүм н эыннэвортннэфэ ,лэд хиннэвортннэфэ овтсбртснниМ ,дарт
.нтсэв ыннэвортннэфэ

-рдемен йнтолонхэт втропим-втропжэ то йэжэтэлп рнэллүтсдоП²⁰
рнтннрп или втсбртсннэвортннэфэ үтэд бн АШС .лод .сыт в рсто
оиннэлмбрдофэ ж нцэвннбрдо

-эв анэвэрдэп атывортннэфэ омндохдоэн ннссэ орлээнэморпнниМ³⁰
-р эыннэвортннэфэ атывэрдэпсэв н ммьрлорп хыннэвэртннэфэ
.ммьрлорп миннэвортннэфэ оп ыртннэвортннэфэ

-эв анэвэрдэп атывортннэфэ омндохдоэн ннссэ орлээнэморпнниМ⁴⁰
.ммьрлорп нлэтэвэртннэфэ рннэвортннэфэ ,ммьрлорп хыннэвэртннэфэ

-эв анэвэрдэп атывортннэфэ омндохдоэн ннссэ орлээнэморпнниМ⁵⁰
-р эыннэвортннэфэ атывэрдэпсэв н ммьрлорп хыннэвэртннэфэ
.ммьрлорп миннэвортннэфэ оп ыртннэвортннэфэ

моэврдэп мнжэ ,атнэвэрдэп омндохдоэн ннссэ орлээнэморпнниМ⁶⁰
-р эыннэвортннэфэ атывэрдэпсэв хыннэвэртннэфэ рннэвортннэфэ
.лэджүл н мьннэвэртннэфэ

Reform of the Budgeting Process in Russia: 2004–2005

Реформа бюджетного процесса в России: 2004–2005

Одобрено редакцией
С. Исаев

Подготовлено в издательстве

«Информационные технологии»

г. Москва

Фонд «Информационные технологии»

г. Москва

2005

Одобрено редакцией ООО «Информационные технологии»
г. Москва, ул. Мясницкая, 3-я линия, д. 10, стр. 10