



Ц Е Н Т Р   Ф И С К А Л Ь Н О Й   П О Л И Т И К И  
 НАУЧНО– ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ  
 БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

17– 20 апреля 2007 г.



**К. Ю. Носков**

Заместитель директора Департамента бюджетирования  
 по результатам и сводного финансового баланса  
 Министерство экономического развития и торговли  
 Российской Федерации

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И  
 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ**

(Стенограмма)

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Мы продолжаем наш семинар, и, как я уже упоминала, проблема бюджетирования, ориентированного на результат, и сейчас занимает уже не только финансовые органы, а экономические структуры, прежде всего, Министерство экономики на федеральном уровне также имеет свою точку зрения о перспективах развития бюджетирования, ориентированного на результат, и его связи со стратегическим планированием. И поэтому мы пригласили сегодня выступить у нас Константина Юрьевича Носкова, заместителя директора департамента бюджетирования по результатам и сводного финансового баланса Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Пожалуйста, Константин Юрьевич.

**НОСКОВ.** Спасибо. Здравствуйте.

Я не буду спорить с Минфином, нарушать общую концепцию. Наше министерство не отстаивает свой взгляд на концепцию бюджетирования, это чуть-чуть некорректно. Мы рассматриваем бюджетирование по результатам как один из элементов более крупной системы управления по результатам и еще более масштабной системы государственного управления. И

бюджетирование по результатам как элемент этой системы очень важен, он политически важен для эффективной реализации государственных функций, для эффективной работы государства.

Вот на этом слайде как раз попытался показать, что бюджетирование по результатам – это часть большой системы управления по результатам, и идеологию бюджетирования по результатам можно выразить одной фразой: «Больше отдачи от каждого вложенного рубля». И с точки зрения финансовых органов, это абсолютно правильно, любой финансовый директор к этому стремится, и это должно быть его задачей. Но с точки зрения руководителя страны, компании, любой организации цель ставится все-таки другая, это достижение поставленных задач, поставленных целей с наименьшими затратами.

Вот именно в этом контексте мы рассматриваем управление по результатам, и в этом видим отличие бюджетирования по результатам от управления по результатам. Еще раз повторяюсь, ни в коем случае не перечеркивая важность первой задачи, повышения эффективности расходования средств и максимизации отдачи от финансовых вложений.

Но вам все три дня, наверное, пока проходит семинар, будут рассказывать больше о финансовых аспектах управления. Я попытаюсь нарисовать общую схему построения системы управления в государстве, которая, может быть, напрямую и не будет применима вами, но, тем не менее, вы увидите общий контекст, общую логику развития управления в стране, что позволит вам более четко и скоординированно осуществлять свои шаги.

Так, мы смотрели, как соотносится бюджетирование по результатам и управление по результатам. Вы прекрасно знаете, что сегодня у нас бюджетное планирование и стратегическое планирование зачастую разорваны, это два мира, которые существуют сами по себе. И в правительстве, и в регионах одинаковая ситуация: пишут концепции, программы, планы, которые потом зачастую не подкрепляются финансовыми решениями, и принятых решений, принятых концепций всегда на порядок больше, чем объемов финансирования и возможностей бюджетной системы.

Говоря о федеральном уровне, я выделяю три разрыва в связке стратегического и бюджетного планирования. Это разрыв между целями правительства и целями субъектов бюджетного планирования, совершенно не формализованная вещь, и опять же, цели субъектов бюджетного планирования зачастую идут или вразрез целям правительства, или дублируют действия, но, во всяком случае, очень редко мы видим синергетический эффект от действий СБП.

Второй разрыв – это разрыв между целями субъектов бюджетного планирования, декларируемыми целями, и теми действиями, которые они осуществляют. К счастью, сейчас все больше деятельность СБП переходит в программную форму, но даже в этих условиях программы, которые реализуются СБП, зачастую не совпадают с декларируемыми целями СБП.

И третий серьезный разрыв – это разрыв между программными мероприятиями и ресурсами, направляемыми на их обеспечение.

Эти три разрыва последовательно заполняются в последние годы, и последний разрыв, между мероприятиями, деятельностью СБП, и ресурсами – здесь Минфин, конечно, проделал огромную работу, и этот разрыв все больше устраняется. Одним из шагов для устранения этого разрыва будет введение новой методологии составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Мы сейчас подготовили новое положение о ДРОНДах, я говорю о федеральном уровне. Сейчас оно находится в стадии согласования, в том числе с Минфином. Два разрыва на уровне субъектов бюджетного планирования закрываются, на наш взгляд, этой методологией.

Что касается третьего разрыва между целями правительства и целями субъектов бюджетного планирования, то мы планируем ввести единый классификатор целей, что позволит нам привязывать все расходы к целям правительства, и таким образом устранить этот разрыв. Естественно, новый бюджетный кодекс тоже направлен на достижение этой цели и устранение этих разрывов.

Сейчас включу такую страшную схемку, которая в первый раз всегда пугает людей. Это схематичное отражение системы принятия, реализации и контроля решений, которая сейчас последовательно выстраивается в стране. Как видите, большая часть элементов этой системы уже выстроена, но вот именно к такой картинке мы шаг за шагом приближаемся, к выстраиванию системы стратегического управления.

Актуальность создания этой системы повысилась в последние годы в силу того, что решения в социальной, в технологической, в экономической сферах, в оборонных областях приобретают все более долгосрочный характер. Мы имеем больше ресурсов, чтобы решать эти долгосрочные задачи, и сами вызовы, стоящие перед страной, заставляют нас думать о далеком будущем и принимать стратегические решения.

У руководства страны возникла потребность в расширении набора таких управленческих решений, которые позволяют развертывать стратегические решения в набор среднесрочных и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели. Необходимо балансировать решения между собой, при этом часто действие, которое от нас требует задача долгосрочного развития, требует очень много ресурсов. Поэтому любая ошибка и несбалансированность приводят к огромным потерям. Это сейчас уже начали реализовываться крупные проекты в транспорте, в энергетике, в демографии, национальной политике – все эти глобальные, масштабные, долгосрочные вопросы требуют сбалансированности решений, сбалансированности действий.

Еще одна задача, которую должна решать эта система, – это четкая ориентация субъектов Российской Федерации на решения общих для Российской Федерации задач. Кроме того, такой побочный, но очень важный эффект – это определение, обозначение долгосрочных ориентиров для

бизнеса. Это касается и развития производственной инфраструктуры, минерально-сырьевой базы и так далее, что позволит снизить риски принятия решений и позволит бизнесу принимать осознанные инвестиционные решения с минимальными рисками.

Фактически, эти элементы системы стратегического управления покрывают все элементы классической управленческой схемы. Это и прогнозирование, и подготовка к принятию решений, и принятие решений и их реализация, их контроль и мониторинг. Тут ничего нового не придумано, но, тем не менее, практика последних 10-15 лет уже показала, что как-то мы жили и без четкой расстановки всех этих этапов, все шло само по себе, и было не согласовано. Сейчас мы приходим к осознанию того, что эту элементарную классическую схему все-таки как-то нужно выстраивать.

В общем виде взаимодействие элементов системы стратегического управления происходит следующим образом, просто по схеме. Разрабатывается рисковый прогноз, который включает развитие ситуации в стране и в мире по экономическим, политическим, социальным факторам, экологическим, демографическим и многим другим. На основе послания президента и других целеполагающих нормативных актов, с учетом разработки результатов рискового прогноза формируются долгосрочные цели развития страны.

Следующим этапом является определение путей и сроков достижения этих долгосрочных стратегических целей, которые фиксируются в нормативном прогнозе. С учетом всего комплекса этих решений разрабатывается концепция долгосрочного социально-экономического развития, которая содержит четкую формулировку стратегических целей и приоритетных задач на долгосрочную перспективу. В развитие концепции разрабатывается долгосрочная стратегия, обеспечивающая реализацию долгосрочных целей.

Долгосрочные стратегии разрабатываются в сферах, имеющих определяющее значение для долгосрочного развития страны и обладающих большими лагами позитивного эффекта вложения, – в энергетической сфере, в транспортной, в демографической. Понятно, что они не дадут результата ни через год, ни через два, ни, скорее всего, в любой среднесрочной перспективе. Это задачи, которые ориентированы на долгосрочную перспективу, и мы не можем ориентироваться на результат от этих шагов в рамках уже существующих среднесрочных бюджетных проектировок. Мы должны ориентироваться на более долгий горизонт. Реализация долгосрочных стратегий должна происходить посредством федеральных целевых программ, проектов инвестиционного фонда и других элементов проектного финансирования.

Следующим этапом является разработка среднесрочной программы, определяющей уже конкретные действия правительства по достижению целей в среднесрочной перспективе. Затем формируется среднесрочный прогноз, в рамках которого строится плановый сценарий социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. И на основе

среднесрочного прогноза формируются доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, так называемые ДРОНДы, которые содержат набор программ, обеспечивающих реализацию среднесрочной программы, срочные концепции послания президента. То есть, фактически ДРОНДы являются планами и основным плановым отчётным документом по реализации стратегических и приоритетных задач правительства. Сегодня уже есть какие-то наработки по докладам. Безусловно, их качество нельзя признать достаточно удовлетворительным для решения этой задачи. Тем не менее, мы далеко продвинулись, и, надеюсь, с введением новой методологии подготовки докладов со следующего года мы уже будем в существенной степени решать задачу, стоящую перед ДРОНДами в рамках системы стратегического управления.

На основе среднесрочной программы формируется сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности правительства. Сводный доклад консолидирует информацию о деятельности СБП, в том числе и информацию о реализации мероприятий, программ, о ресурсной составляющей деятельности министерств.

Мы забрались далеко по иерархической цепочке, до самого верхнего уровня принятия решений. Но, наверное, я подробнее остановлюсь на управлении по результатам. Это то, что отображено на схеме в нижней части, на ДРОНДах, на сводном докладе. Потому что именно в этой части будет происходить координация деятельности федеральных и региональных властей. На сегодня на уровне концепций, программ такая координация как-то существует, но на уровне механизмов управления по результатам такой координации пока, к сожалению, нет.

Что сделано в рамках управления по результатам за последние несколько лет? Большинство федеральных органов исполнительной власти, большинство субъектов бюджетного планирования формируют доклады о результатах и основных направлениях деятельности. Фактически можно сказать, что все СБП формируют доклады - ДРОНДы. Формально это не так, потому что некоторые формально отнесённые к СБП органы власти – Госдума, Федеральная служба безопасности, Генеральная прокуратура – доклады не делают, но, в общем, из логики понятно, что, наверное, и не должны. Потому что трудно ставить тем же законодателям и Государственной думе обязательства по конечным результатам деятельности. Поэтому фактически можно сказать, что все СБП, которые участвуют в определении и реализации социально-экономической политики, готовят доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

В прошлом году в правительстве был разработан и рассмотрен сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности правительства на 2006 – 2008 годы. Опять же нельзя сказать, что этот документ по качественным характеристикам нас полностью удовлетворяет. Но, тем не менее, это важный шаг вперёд, и в этом году на заседании правительства в июле или в августе мы вновь представим сводный доклад правительства на

2008 – 2010 годы, который, я уверен, будет подготовлен на новом качественном уровне.

Активно развивается инструмент ведомственных целевых программ. Нам на данный момент представили более двухсот целевых программ ведомств. Большинство этих программ, конечно, не отвечает качественным требованиям. Тем не менее, стремление федеральных органов исполнительной власти к получению дополнительных средств именно таким способом есть, и его нужно только приветствовать. И можно говорить о том, что несколько десятков программ уже действительно могут финансироваться и являются достаточно качественными.

На этом слайде я привёл цитаты из бюджетного послания президента, которое он довёл в марте этого года. Здесь он в нескольких местах подчёркивает важность ориентации на конечный результат, то есть важность внедрения системы управления по результату. Кроме того, месяц назад Госсовет дал поручение о разработке закона о государственном прогнозировании и социально-экономическом развитии, который предусматривает реализацию той громоздкой, страшной и сложной схемы. К декабрю этого года президент поручил правительству внести в Государственную думу закон, который регулирует отношения всех этих стратегических документов.

Куда мы будем двигаться в рамках управления по результатам? Фактически я бы разделил наши усилия на два больших направления. Я сейчас говорю о федеральном уровне. Это развитие системы внутриведомственного планирования и внутреннего аудита, то есть такое движение внутрь. И это развитие нормативно-правовой базы планирования на федеральном уровне. Я уже упоминал закон, в котором будет зафиксирована вся система стратегического управления, и говорил о новой редакции положения о ДРОНДах и положения о сводном докладе, которое сейчас тоже находится в финальной стадии согласования с ведомствами.

Что касается движения внутрь. Во-первых, мы будем развивать систему внутриведомственного планирования, которая охватит и структурные подразделения субъектов бюджетного планирования, и подведомственные службы-агентства, и подведомственные организации. Какие-то СБП делают это уже сегодня, в том числе в рамках административной реформы, но у всех очень разные стартовые позиции. Большинство СБП координируют деятельность с подведомственными службами-агентствами, и подведомственные службы готовят свои доклады, которые координируются с докладами СБП. Единицы занимаются планированием структурных подразделений. Я имею в виду – планированием, скоординированным с планированием в ДРОНДе СБП. И практически никто не занимается планированием деятельности в подведомственных организациях, также скоординированных с докладами СБП.

Другое направление – это развитие внутреннего аудита результативности. Внешний аудит – это Счётная палата, которая сейчас тоже всё больше перестраивается с финансового аудита на аудит

результативности, то есть проверяет не правильность финансовых проводок, а смотрит на результаты и выполнение планов, которые декларировали министерства. Сейчас у нас в этом плане сложилось очень хорошее взаимодействие со Счётной палатой, потому что к нам стекаются все ДРОНДы СБП, и Счётная палата помогает нам заставить СБП выполнять свои обещания. Кстати сказать, обещания в большинстве случаев намного превышают возможности. Казалось бы, из рациональной логики нужно занижать обещания: всё равно денег дают столько же, но тем не менее, все руководители СБП как правило завышают свои обещания и планы. Сейчас с помощью Счётной палаты, я думаю, через годик – два этот процесс сойдёт на нет, потому что все поймут, что результаты тоже начинают спрашивать.

С точки зрения развития инструментов можно выделить следующие направления. Это создание классификаторов целей, функций и инструментов органов власти. Это определение приоритетных целей правительства и институционализация, формализация этой процедуры. Что для нас является приоритетной задачей: то, что высказано в послании президента, то, что написано в среднесрочной программе? Это множество решений нужно как-то упорядочить и чётко сказать, что же такое приоритеты нашей страны. Третье – это изменения в положении о ДРОНДах, подготовка положений о сводном докладе, некое типовое положение или методические рекомендации по подготовке докладов регионов и создание системы стимулов для внедрения управления по результатам. Кстати, сейчас несколькими федеральными службам уже выделены дополнительные средства на оплату труда работников. Это Налоговая служба, Росфинмониторинг и таможня. И Александр Дмитриевич Жуков дал жёсткое указание, чтобы эти дополнительные средства распределялись по результатам деятельности, которая будет определяться показателями, зафиксированными в докладах о результатах и основных направлениях деятельности. Поэтому деньги до сих пор лежат на счетах и не расходуются, а мы работаем с этими ведомствами над тем, чтобы довести их доклады до приемлемого качества. Вот один из серьёзных стимулов осуществления этой деятельности.

Здесь определены позитивные с точки зрения формирования системы результаты от внедрения новых инструментов управления по результатам. Одним из основных инструментов, позволяющих нам стимулировать внедрение управления по результатам и на федеральном, и на региональном уровне, является административная реформа. В прошлом году раздел «Управление по результатам» был выделен в качестве одного из основных направлений программы «Административная реформа». Но не обязательным направлением. При том, что в прошлом году разработка административных регламентов была обязательным направлением, управление по результатам стало вторым по популярности. В этом году обязательности какого-либо элемента административной реформы нет. Мы надеемся и уверены, что управление по результатам покажет не худшие, и я даже надеюсь, лучшие результаты. В прошлом году отсутствовали стандартизованные требования к программам управления по результатам в рамках административной

реформы, поэтому проекты, представленные и федеральными, и региональными органами власти, в большой степени варьировали. Представлялись как классические модели, ориентированные на федеральный уровень, то есть введение ДРОНДов, докладов СБП, субъектов федерации, так и необычные для федерального уровня предложения, например, по результативному управлению подведомственными учреждениями, государственным унитарными предприятиями, к чему мы ещё и не подходили. Где-то реализовывались проекты на основе показателей оценки качества жизни.

В этом году мы к реализации этого направления, управления по результатам, подошли более серьёзно и с лучшей подготовкой. И подготовили чёткие критерии оценки заявок, некие технические задания по внедрению проектов. Сейчас они размещены на сайте административной реформы и на сайте министерства, их можно посмотреть. В ближайший месяц мы выложим на сайте и наш взгляд на то, как должно реализовываться направление управления по результатам, то есть методические рекомендации по подготовке докладов СБП, доклада региона в целом. Но хочу подчеркнуть, что это лишь наш совет, а не обязательные требования к региональным документам. Объясню, почему. Тот результат, который мы получили в прошлом году, с большой вариативностью заявок и проектов, показал, что мы можем черпать из регионов базу для реализации этих идей на федеральном уровне и для переноса их на другие регионы. Да, где-то не получилось. Можно сказать, в большинстве случаев результат нас не удовлетворяет. Но есть ряд регионов, которые демонстрируют замечательные результаты, и при этом они уже внедрены на практике: это не просто теоретические выкладки, даже подкреплённые большими, авторитетными учёными, а это то, что работает в жизни.

Хочу особо выделить несколько регионов. Мы проводили анализ реализации проектов в регионах и считаем, что по качеству нормативно-правовой и методической базы, которая не обязательно реализована, в числе лидеров можно назвать республику Чувашия, Тверскую и Челябинскую области. При этом по качеству реализации этих вещей – ведь методология может быть разработана, но не реализована – по качеству реализации мы выделяем республику Калмыкия, Тамбовскую область и опять же республику Чувашия, которой удалось и сформировать методологическую базу, и во многом её реализовать. При этом хочу отметить, что активность в федеральных органах исполнительной власти была на порядок меньше. С регионами оказалось работать приятнее, интереснее, потому что была видна заинтересованность, желание экспериментировать, желание совершенствовать систему управления. Может быть, сказывается некоторая усталость федеральных СБП от того, что мы уже три года заставляем их писать эти ненавистные ДРОНДы, от того, что заставили разработать уже двести программ ВЦП, но ещё ни одну не профинансировали. Тем не менее, в регионах манёвр больше, и они сами у себя могут реализовывать и добиваться больших результатов.

Что касается федеральных органов, то здесь, наверное, нужно отметить те новшества, те направления, о которых я уже говорил. Это внутриведомственное планирование и аудит результативности. Ряд органов в рамках административной реформы начал внедрение этих элементов, и достаточно успешно.

Вот такой подход к реализации программы административной реформы останется и в этом году. Мы будем ориентироваться на предоставление большого люфта, большой свободы для деятельности регионов и финансировать, прежде всего, те планы, которые предлагаются регионами. Но при этом активно развивать распространение лучшей практики. Будем на различных семинарах и конференциях показывать тот опыт, который считаем лучшим, будем выкладывать на сайте всю информацию по реализации проектов реформы во всех регионах.

Сейчас в рамках реализации политики распространения лучшей практики я хотел бы отметить несколько регионов. Так, в Чувашии в рамках одного постановления регулируются ВОПРОСЫ и сводного доклада, и докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. При этом чётко определены и цели, и структура каждого документа. Можно отметить, что в прошлом году все органы исполнительной власти в Чувашии подготовили эти доклады, почему они и получили высокую оценку за реализацию проектов. Также был подготовлен и сводный доклад.

В Челябинской области был разработан единый административный регламент среднесрочного финансового планирования и подготовки ДРОНДов. То есть, были синхронизированы процессы управления по результатам с бюджетным циклом. Более того, была обеспечена увязка вот этого регламента с реестром государственных услуг и среднесрочными планами деятельности региона.

В Тверской области разработан ряд нормативно-правовых актов по разработке ДРОНДов на уровне департаментов. Были разработаны НПА по внедрению бюджетных целевых программ. У них бюджетные целевые программы соответствуют ведомственным целевым программам на федеральном уровне. При этом были введены требования по обеспечению взаимоувязки всех этих инструментов. Кроме того, представлены рекомендации по возможным действиям в случае недостижения поставленных целей и задач. Были введены требования о реструктуризации программ в случае невыполнения поставленных показателей или проведения функционального анализа соответствующего органа власти в случае невыполнения задач этим органом власти. Также интересен факт, что в прошлом году в Тверской области ДРОНДы органов исполнительной власти были представлены в региональный законодательный орган вместе с проектом бюджета, что фактически даёт законодателям другой взгляд на расходование ресурсов. Фактически формируется какой-то прообраз целевого бюджета.

В Челябинской области разработана и апробирована рейтинговая методика оценки областных целевых программ. В результате только три программы были признаны состоятельными.

Сегодня мы изучаем весь этот опыт и будем не только распространять лучшую практику среди регионов, но и, безусловно, использовать элементы управления и планирования, разработанные в регионах, на федеральном уровне. Осталось ещё две недели на подачу заявок в рамках программы административной реформы. Призываю вас, кто этого ещё не сделал, подать свои заявки. Если это не позволит вам стать лидером процесса и регионом, с которого будут брать пример все остальные, то хотя бы минимизирует издержки при внедрении управления по результатам в добровольно-принудительном характере, к чему мы явно придём через несколько лет. Мы будем черпать ваши идеи. Спасибо.

Вопросы?

**ВОПРОС.** У меня вопрос по стратегическому планированию. Что конкретно будет прописано в бюджетном кодексе о среднесрочном стратегическом планировании? Например, утверждается бюджет на три года. В конце первого года выделяется какое-то расходное обязательство. Как втиснуть его в рамки бюджета второго и третьего года? Я слышала, что будет создан какой-то фонд, 5%, на эти текущие расходы, которые мы можем втиснуть во второй-третий год. Это первый вопрос.

**НОСКОВ.** Отвечаю. В рамках системы стратегического планирования мы стремимся к тому, чтобы бюджетный кодекс и бюджетный процесс формировался строго в рамках расходных обязательств. То есть, прогнозирование, планирование, принятие решений – всё это регулируется законодательством о стратегическом управлении. И вот именно там формируются расходные обязательства, которые должны строго соответствовать возможностям бюджета. И расходные обязательства равны бюджетным ассигнованиям. Когда расходное обязательство появилось и стало бюджетным ассигнованием – вот это компетенция бюджетного кодекса. Но при этом условия...

**ВОПРОС.** Я говорю о принимаемых бюджетных обязательствах, которые не были приняты на момент утверждения бюджета, новых. Или возникла какая-то новая программа, проект, который не был заложен в трёхлетний бюджет. Проект разработан, утверждён. У нас предельный размер дефицита. Как мы можем эту программу вставить в закон?

**НОСКОВ.** Если у вас нет возможностей бюджета профинансировать, то такое расходное обязательство не может родиться.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Когда составляется бюджет на три года, предполагается, что в течение этих трёх лет ничего не должно меняться более чем на 5%, да?

**НОСКОВ.** Да.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** А на следующий год ограничение 2,5%. А на третий 5%. То есть, вот эти новые расходные обязательства могут появляться только в пределах резервных пяти процентов?

**НОСКОВ.** Да.

**ВОПРОС.** Дальше. Вы сказали о создании классификаторов целей. Это что – целевая статья расходов, или как это?

**НОСКОВ.** Сейчас мы уже разработали какой-то прообраз этого целевого классификатора. Цели, зафиксированные в этом классификаторе, охватывают все возможные вопросы социально-экономического развития. Качество жизни, оборона и безопасность, обеспечение экономического роста. Два уровня классификатора будут зафиксированы на законодательном уровне. Дальше пойдёт привязка к докладам субъектов бюджетного планирования на федеральном уровне и в регионах – к целям, определяемым региональной властью.

**ВОПРОС.** Эти цели не будут отображаться в бюджетной классификации?

**НОСКОВ.** Это другая классификация.

**ВОПРОС.** А как будут цели, разработанные на федеральном уровне, переноситься на региональный? Они тоже будут как-то спускаться или будет просто привязка? Что значит – «единый классификатор»? Единый для все страны?

**НОСКОВ.** Два верхних уровня целей в классификаторе будут едины.

**ВОПРОС.** То есть, самые укрупнённые?

**НОСКОВ.** Они очень укрупнённые. Сейчас в рабочем порядке на этих двух уровнях определены 24 цели. Субъекты сами для себя их детализуют. И субъекты федерации, и субъекты бюджетного планирования.

**РЕПЛИКА.** Спасибо. Но вообще, всё очень непонятно.

**ВОПРОС.** В продолжение вопроса о классификаторе целей. Подразумевается сразу, что цель мы должны оценить и, значит, должен быть какой-то классификатор показателей. Какая работа ведётся в этом

направлении? С учётом ещё того, была обещана система оценки деятельности субъектов Российской Федерации. Какая работа ведётся здесь?

**НОСКОВ.** Классификатор показателей – наверное, не очень хороший термин. Безусловно, каждая цель имеет свои показатели, это неотъемлемая характеристика цели. Что касается связи с показателями оценки эффективности деятельности губернаторов, о которых вы говорите, – да, наверное, те показатели будут интегрированы в систему целей. Но пока эти два вопроса распараллелены.

**ВОПРОС.** Всё-таки приведите, пожалуйста, пример из классификатора целей. Цель первого и второго уровня.

**НОСКОВ.** Повышение качества жизни – первый уровень, сокращение уровня бедности – второй уровень.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Я хочу попросить вас представляться, чтобы и ваши соседи понимали, какой регион и какое ведомство вы представляете.

**ВОПРОС.** Ханты-Мансийский автономный округ, департамент финансов округа. Константин Юрьевич, скажите, пожалуйста. Вы говорили, федеральные субъекты бюджетного планирования разработали около двухсот ведомственных программ, воспринимая это как дополнительный источник финансирования. Но насколько я знаю, в материалах Министерства финансов ведомственная целевая программа, скорее всего, понимается как замена действующих обязательств. Так всё-таки – у вас дополнительные источники или замена текущего финансирования на ведомственные программы?

**НОСКОВ.** Есть два типа ведомственных целевых программ. Это аналитические ведомственные целевые программы, которые действительно покрывают действующие обязательства субъектов бюджетного планирования. И второй тип программ – это утверждаемые ВЦП. Или они ещё называются «целевые программы ведомства». Это как раз тот тип ВЦП, который призван структурировать принимаемые обязательства. Всё это прописано в 239 постановлении. Их просто два типа.

**РЕПЛИКА.** Не совсем так. Потому что есть последние материалы, там не разделяется: аналитическая или простая ведомственная целевая программа.

**НОСКОВ.** Постановление 239. «О ведомственных целевых программах».

**РЕПЛИКА.** Не говорится о дополнительном выделении средств.

**НОСКОВ.** К сожалению, Минфин не говорит о дополнительном выделении средств, но действующей нормативно-правовой базой предусмотрено два типа программ, и сейчас реально разработано более

двухсот проектов целевых программ ведомств, на которые пока не выделено финансирование. Но, тем не менее, этот тип программ существует, существует законодательство, и эти программы рассматриваются. В том числе Минфином.

**ВОПРОС.** Далин Валерий Владимирович, Центр фискальной политики. В своём выступлении вы упомянули реестр государственных услуг. В связи с этим возникают два вопроса. Во-первых, что такое государственная услуга? Поскольку сегодня в рамках административной реформы прямого определения государственной услуги нет, но вроде бы, подразумевается, что это та услуга, которая оказывается органами исполнительной власти. В проекте Бюджетного кодекса даётся своё определение государственной услуги: это услуга, оказанная по заданию государственного органа исполнительной власти. Здесь уже круг организаций, оказывающих услугу, расширяется: туда попадают и бюджетные учреждения, и другие. Но, на мой взгляд, было бы неплохо иметь какое-то более чёткое и единое определение государственной услуги, поскольку регионы сегодня начинают сами давать это определение. А, на мой взгляд, это не тот случай, когда надо ждать регионы. Здесь всё-таки центр должен дать единое для всех регионов определение.

И второе. Вот этот реестр государственных услуг – он где-то есть? Или в области, или на федеральном уровне сделан или нет?

**НОСКОВ.** Спасибо. Согласен с вами по определению. Его нужно давать. Ответа, какое определение правильное, у меня нет, потому что я просто не занимаюсь государственными услугами. Мне ближе второе определение, данное в бюджетном кодексе. Реестр государственных услуг – вспомогательная вещь по отношению к достижению целей, потому что нам, прежде всего, нужно достичь конечных целей и результатов. Как это делается с помощью реестра услуг, административных регламентов, стандартов предоставления услуг – это внутренний менеджмент.

**ДАЛИН.** Про реестр, вы сказали. Я только не понял: то ли он сделан в каком-то регионе... Есть он в принципе или нет? И вообще – возможно ли его сделать? То есть, сделать реестр – это перечислить все те услуги, которые оказывает государство, – по заданию или не знаю, как. То есть, этот перечень во многом зависит от финансовых возможностей государства, понимаете? Что нам нужно понимать под реестром?

**НОСКОВ.** Не могу ответить на этот вопрос.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Следующий вопрос, пожалуйста.

**ВОПРОС.** Кировская область, департамент экономического развития. Возвращаясь к классификатору целей. Вы говорили о том, что существуют два

уровня обязательных как для Российской Федерации, так и для субъектов. В этой связи вопрос. Будут ли разграничены полномочия и показатели целей между Россией и её субъектами? Ну, условно говоря, в обеспечении обороноспособности субъекты участвуют совершенно транзитом.

**НОСКОВ.** Безусловно. Полномочия уже разграничены. Нового разграничения не будет. Координация деятельности федеральных и региональных властей по достижению этих целей первого и второго уровня будет обеспечиваться с учётом существующего разделения полномочий. При этом, наверное, трудно оспорить тот факт, что при распределении полномочий, когда федерация не отвечает за школьное образование, всё равно министра образования Фурсенко будут спрашивать за качество обучения школьников: «А почему у нас в школах плохо учатся?» И так же губернатора будут спрашивать за ситуацию в регионе в целом. Поэтому задача-то не в том, чтобы абсолютизировать принципы разграничения полномочий, а в том, чтобы найти механизмы координации деятельности, посадить за общий стол Фурсенко и губернатора и заставить их договориться о достижении конечных целей, за которые они оба ответственны. В данном случае за обучение школьников.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** А вам не кажется, что это несколько сводит на нет процесс чёткого разграничения расходных обязательств, полномочий? Опять кто-то с кем-то должен договариваться, и непонятно, где чьи обязательства и где какие деньги.

**НОСКОВ.** Нет. Почему? Очень понятно, где чьи обязательства, - но это инструмент достижения целей. Цели у всех одни. А инструменты, с помощью которых они достигают этих целей, – разные. И они определены полномочиями.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** И они должны согласовываться между федерацией и субъектами.

**НОСКОВ.** Да. Вот эти инструменты не должны противоречить друг другу, а должны идти в ногу.

**ВОПРОС.** Тогда, если можно, ещё в продолжение вопроса. Вы приводили пример – повышение качества жизни и снижение числа людей с доходами ниже прожиточного минимума. В такой логике, кто и в какой степени должен отвечать? В какой степени отвечает Российская Федерация, и в какой степени отвечает субъект?

**НОСКОВ.** В данном случае, если вы говорите о разделении полномочий, здесь, в рамках этой цели, нет чёткого разделения полномочий. Нужно комплексно действовать и федеральным министерствам, и субъектам Российской Федерации. Вот это как раз более простой случай, когда не

возникает отмеченного противоречия между распределением полномочий и достижением цели.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** А мне как раз кажется, что здесь нет противоречия. Федерация может поднять уровень жизни пенсионерам, которым она выплачивает пенсии, своим бюджетным работникам. Но общие условия для развития экономики – это уже другое. А как ещё можно повлиять непосредственно на уровень жизни? Только через зарплату, субсидии.

**НОСКОВ.** Да, здесь нет противоречия.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Ещё вопросы? Все задумались.

**НОСКОВ.** Да, наверное, действительно, тема новая...

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Но мы ещё будем продолжать её обсуждать. Большое спасибо, Константин Юрьевич. А можно будет вашу презентацию использовать и раздать участникам?

**НОСКОВ.** Да.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Спасибо. Мы обязательно запишем её на диск.