

Проект «Совершенствование управления  
государственными расходами»

Министерство финансов Российской Федерации

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

**16 марта 2006 года.**

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

**Доклад  
Заместителя руководителя Федеральной службы государственной  
статистики Ульянова Игоря Сергеевича**

Уважаемые коллеги, слово предоставляется Игорю Сергеевичу Ульянову, заместителю руководителя Росстата.

Ульянов И.С. Добрый вечер! Алексей Леонардович<sup>1</sup> до перерыва уже сказал о документе Росстата, который будет роздан. Позвольте мне более подробно рассказать про этот документ.

Правительство в августе 2004 года поручило Росстату принять меры по методологическому и организационному обеспечению расчета показателей деятельности субъектов бюджетного планирования. И когда мы собрали все доклады, посмотрели показатели, то увидели, что показатели можно разбить на две части.

Первая часть - это показатели, методология расчета которых ясна, источники получения информации понятны или почти понятны. То есть в принципе, их можно использовать.

И второе - это показатели, методология определения которых не ясна, либо ясна методология, но сложные в применении источники информации.

---

<sup>1</sup> Имеется в виду прозвучавшее ранее выступление руководителя секретариата Заместителя Председателя Правительства РФ, ответственного секретаря Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов А.Л.Головкова

Они либо дороги, либо по каким-то иным причинам проблематичны в получении.

И тогда Росстат предложил работу по формированию систем показателей субъектов бюджетного планирования делать в два этапа. На первом этапе организовать предоставление Правительству тех показателей, которые можно сделать, а параллельно работать над второй частью показателей, и вторую часть показателей делать уже на втором этапе. Эта точка зрения была поддержана, и уже с октября 2004 года Росстат начал представлять в правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов те показатели, которые были. И одновременно начал научные разработки. Была объявлена тема, выставлена на конкурс, в мае 2005 года утверждено техническое задание, 25 августа 2005 года контракт был подписан, исполнителем стал коллектив ученых под руководством профессора Гохберга Леонида Марковича, проректора Высшей школы экономики.

И в конце февраля вот этот коллектив авторов (это видные ученые, специалисты в соответствующих отраслях, большой коллектив) представил отчет, где представил видение каждого показателя. Представил информацию о том, можно ли показатель получить, а если нельзя, то, что надо сделать, чтобы получить. Но это лишь первый этап работы.

Через 4 месяца будет второй этап, где будут уже исчерпывающе описанные показатели. То есть по каждому показателю, который содержится в докладах субъектов бюджетного планирования, будут две вещи.

Первая - это базисные показатели, составляющий этот показатель. Базисные показатели - это те показатели, которые можно непосредственно извлечь откуда-то.

А второе - это алгоритм расчета данного показателя. То есть то, как тот показатель, который вы привели в докладе, исчислить на основании базисных показателей.

Почему мы эту работу заказали? Мы заказали ее по той причине, что в докладах субъектов бюджетного планирования очень много сложных и не вполне ясных показателей. Логически многое понятно, но подсчитать их бывает сложно. Вот некоторые примеры: индекс экономической свободы, прирост ценностей недр, рейтинг по индексу восприятия коррупции, количество нарушений прав собственности в сфере корпоративных отношений, индекс непрозрачности государственного управления, доля государственных услуг, оказанных в электронном виде, изменение качества управления общественными финансами и так далее.

Вообще говоря, многие показатели, во-первых, не очень гармонизированы с международными статистическими стандартами. Ведь статистика практически сейчас вся стандартизирована. На все есть стандарты, которые одобрены Организацией Объединенных Наций либо ее организациями. А тут стандартов нет, надо думать, как все это делать. И поэтому мы поняли, что нужен независимый разработчик, который выступил бы арбитром: годится показатель, не годится, а если не годится, может, от него надо отказаться. Мы ожидаем, что по результатам этой работы, возможно, будет предложено от каких-то показателей отказаться в силу того, что они, может, и не плохие, но трудно определяемые.

В той бумаге, которая вам уже роздана, вы увидите, что все показатели разбиты на четыре части. Речь идет о показателях, которые были приведены в докладах субъектов бюджетного планирования по состоянию, примерно, на август.

Первая часть - это показатели, которые могут быть рассчитаны на основании статистики.

Вторая - это показатели, которые могут быть рассчитаны на основании статистики, ведомственной отчетности и административных ресурсов.

Третья часть - это показатели, которые требуют привлечения еще каких-то, в принципе, известных источников информации, помимо статистики, ведомственной отчетности и административных ресурсов.

Четвертая - это показатели, которые не могут быть исчислены на основе существующих источников информации.

Естественно, наибольшую проблему представляют вот именно эти показатели, которые не могут быть исчислены на основании существующих источников информации.

Примерная раскладка по ведомствам (то есть, какие министерства и ведомства имеют сколько таких показателей, которые невозможно исчислить на основе существующих источников) такая.

Минздравсоцразвития имеет три штуки. Минкультуры - 10 штук. Минобрнауки - 17 штук, Агентство по туризму – нет, Росспорт – нет, Министерство информационных технологий и связи - 8 штук, Министерство природных ресурсов - 15 штук, Минпромэнерго – 9 штук, Минсельхоз - нет, Минтранс - нет, Служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды - 1 показатель, Ростехнадзор – 4 штуки, Минрегион - нет, Минэкономразвития –20 штук, Минфин - 1 показатель, Антимонопольная служба – 5 штук, Служба по туризму - нет, Служба по финансовым рынкам - 4 штуки.

Заметьте, это независимая научная экспертиза. В принципе, Росстат, по большому счету, с такой оценкой согласен. Вот такая раскладка. Чтобы было понятно, когда вы будете смотреть эту таблицу, что это за показатели, которые нельзя получить на основе существующих источников информации, приведу несколько примеров.

Допустим, по Минэкономразвития. Доля субъектов малого предпринимательства в валовом внутреннем продукте. В принципе, Росстат, конечно, какую-то оценку делает, но это общая оценка, которую можно включать в итог валового продукта, но, когда мы начнем публиковать отдельно или по отраслям, или по регионам, будет много вопросов в силу недостаточной точности этого показателя. Почему? У нас нет законодательного права спрашивать малые предприятия по таким показателям, на основе которых можно исчислить добавленную стоимость

этих показателей, то есть валовой региональный продукт. Поэтому если мы планируем использовать такой показатель, надо, прежде всего, согласовать методику так, чтобы она была прозрачной и приемлемой для общества. И только после этого вводить такой показатель.

Второй пример. Доля предприятий-эмитентов ценных бумаг, обращающихся на организованном фондовом рынке, которые публикуют социальную отчетность. Тоже сами понимаете, не очень понятно. Что за социальная отчетность? Где они ее должны публиковать? Закон «О рынке ценных бумаг» не предусматривает публикацию социальной отчетности. Если эмитенты что-то такое дают, кто должен собирать информацию? То ли Росстат, то ли фондовые биржи должны, когда они принимают к торгам эти бумаги и так далее.

Каждый из вас может посмотреть оценку независимых экспертов, которые все эти показатели описали. Еще раз повторяюсь, на следующем этапе, через 4 месяца, уже будут готовы алгоритмы, и дальше возникнет вопрос, как собирать данные. Это будет сложный вопрос. Мы, конечно, это все доложим в Правительство, а дальше, кто-то будет собирать от министерств и ведомств те показатели, которые научные круги сочтут необходимыми. Допустим, ученые сочтут, что такой-то показатель, деятельности Минкультуры надо получать от самого Минкультуры. Значит, кто-то его должен получать прежде, чем предоставить в правительственную комиссию. Будет ли это Росстат или это будет какая-то независимая организация? Эти вещи надо будет решать, докладывать в Правительство, изыскивать ресурсы для этого процесса.

Вот такая картина, уважаемые коллеги.

Ответы на вопросы.

Вопрос: По каким конкретно показателям, какого министерства ваш материал расписан?

Ульянов И.С.: В материале по каждому министерству и ведомству показатели разбиты на четыре части, о которых я сказал. По степени нарастания проблематики.

Вопрос: А службами и агентствами вы занимались?

Ульянов И.С.: Тоже есть.

Вопрос: А в материалах есть данные по всем службам и агентствам, включая подведомственные министерствам? Можно для уточнения? То есть служб, подведомственным, например, Минфину, мы там не найдем, поскольку по разделу «Министерство финансов» идет как бы совокупность, совокупный показатель, да? Понятно.

Вопрос: Можно два вопроса, Игорь Сергеевич. Первый вопрос. Вы так негативно, как кажется, высказались в отношении международных рейтингов в использовании оценки деятельности министерства.

Какова ваша принципиальная позиция относительно рейтингов или таких составных индексных показателей, независимо от того, кто их предлагает, само ведомство или внешняя структура?

Ульянов И.С.: Наша позиция следующая. Рейтинг рейтингу рознь. Рейтинги, которые публикуются частными организациями, имеют определенную степень непрозрачности, и эта непрозрачность состоит, я бы сказал, в высокой доли экспертных оценок, которые лежат в основе этих рейтингов. Поэтому, прежде чем на них опираться в России, нам надо, чтобы наши российские ученые определили, можно ли этот показатель использовать для наших нужд или нужно попытаться сделать какой-то эквивалент в России, технология производства которого была бы более прозрачна.

Вопрос: Еще вопрос. Все-таки ваша позиция в отношении развития ведомственной статистики, должна ли она развиваться или ее, наоборот, следует сокращать? Хотя бы принципиально пока, без деталей.

Ульянов И.С.: Принципиально. Если мы хотим получить показатели деятельности субъектов бюджетного планирования надлежащего качества,

то, безусловно, ведомственная статистика, конечно, должна развиваться. Какова международная практика? Некоторые общие агрегаты, основные показатели, делают статистические службы во всех странах. Некоторые профессиональные показатели делают, естественно, соответствующие министерства и ведомства. Например, показатели заболеваемости, показатели финансовых рынков, показатели кредитования и взаимных обязательств секторов экономики делают соответственно министерства здравоохранения, регуляторы финансовых рынков, центральные банки и т.п. Статистическая служба никогда не сможет заменить эти профессиональные организации и производить такие показатели. Такого нигде нет. И вряд ли нам стоит идти за этим. Это подтверждает мировой опыт сбора показателей субъектов бюджетного планирования. Например, в Англии ведь не статистическая служба собирает такие показатели. Статистические службы сбором показателей субъектов бюджетного планирования, как правило, не занимаются, они предоставляют такие показатели тем, кто осуществляет сбор информации, но сами непосредственно этого не делают. Это не значит, что в России статистика может и должна делать то же самое, но, принимая решение, конечно, надо иметь в виду международный опыт.