

**ОТ УПРАВЛЕНИЯ ЗАТРАТАМИ — К УПРАВЛЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТАМИ
РАБОТ ПО ГЕОЛОГИЧЕСКОМУ ИЗУЧЕНИЮ НЕДР
И ВОСПРОИЗВОДСТВУ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ****Д. О. Разумовский***Федеральное агентство по недропользованию*

Рассмотрены цели и задачи реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, а также вопросы методологии формирования системы целей, задач и показателей деятельности ведомства. Описана существующая система целей, задач, показателей и ведомственных целевых программ Федерального агентства по недропользованию.

Концепция реформирования бюджетного процесса, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 [2], декларирует новые принципы организации управления государственными финансами, базирующиеся на широко применяемой в мире системе бюджетирования, ориентированного на результаты.

Основная идея преобразований заключается в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами» к «управлению результатами». В рамках концепции «управления ресурсами» бюджет формируется путем индексации сложившихся расходов. В процессе «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных целевых программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.), приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится монито-

ринг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Федеральное агентство по недропользованию является главным распорядителем средств федерального бюджета и находится в ведении субъекта бюджетного планирования — Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Основные направления деятельности Роснедра связаны с реализацией функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Целью внедрения программно-целевых методов бюджетного планирования является повышение эффективности управления средствами федерального бюджета, выделяемыми на выполнение указанных функций.

Первым и основополагающим шагом в реализации системы бюджетирования, ориентированного на результаты, является построение сбалансированной системы целей, задач и показателей деятельности ведомства, методология формирования которой определена вышеуказанной концепцией реформирования бюджетного процесса и согласованными Минфином России и Минэкономразвития России Методическими рекомендациями по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования [4].

Исходя из требований указанных нормативных и методических документов можно сформулировать следующие подходы к формированию целей ведомства:

соответствие — цели Роснедра должны соответствовать приоритетам государственной политики и являться подцелями стратегических целей субъекта бюджетного планирования (МПП России). Для каждой стратегической цели субъекта бюджет-

ного планирования агентство формулирует соответствующую цель (группу целей);

специфичность — цели должны соответствовать сфере деятельности Роснедра;

измеримость — достижение цели можно проверить, в том числе с помощью количественных индикаторов;

достижимость — цели должны быть потенциально достижимы;

краткость и ясность формулировки — формулировка цели не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели; терминов, понятий и выражений, которые допускают произвольное или неоднозначное толкование; указаний на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели; описания путей, средств и методов достижения цели;

актуальность — система целей должна отражать набор актуальных потребностей государства.

Правильно сформулированная система целей должна отражать набор актуальных потребностей общества и не должна зависеть от средств их достижения. Такой подход к построению целей предполагает высокую степень свободы в выборе возможных способов и средств их достижения. Выбор конкретных путей, средств и методов достижения целей осуществляется при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ.

Основными принципами формирования тактических задач являются:

соответствие — для каждой тактической задачи должно быть приведено обоснование ее соответствия определенной цели, сферам деятельности и функциям Роснедра;

подотчетность и ответственность — выделение тактических задач должно производиться с учетом необходимости обеспечения подотчетности и ответственности за их реализацию в рамках установленной структуры агентства и в соответствии с возложенными на него функциями;

конкретность — тактическая задача должна предусматривать получение количественно измеримых общественно значимых результатов в течение определенного периода времени или к определенному сроку.

В идеале совокупность тактических задач должна охватывать все направления деятельности агентства.

К формированию показателей (индикаторов) предъявляются следующие требования:

адекватность — показатели должны соответствовать содержанию поставленной цели;

точность — отчетные данные должны быть достаточно точными, а погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности агентства;

объективность — показатели не должны приводить к искажению деятельности агентства, 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;

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 системах сбора информации;

сопоставимость — выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды 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;

полнота — отчетные показатели не должны приводить к искажениям значимости отдельных функций. При обосновании целевых индикаторов следует руководиться принципом минимизации количества показателей при сохранении полноты информации;

измеримость — показатели должны быть количественно измеримыми, это требование является необходимой предпосылкой для их последующей оценки.

Механизмом решения тактических задач и достижения стратегических целей являются бюджетные целевые программы, мероприятия которых представляют нижний уровень иерархической

системы, схема построения которой приведена на рисунке 1.

Деятельность Федерального агентства по недропользованию направлена на частичную (в пределах своих функций) реализацию следующих стратегических целей и тактических задач МПР России.

Цель 1 — «Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов».

Данная цель ориентирует деятельность Роснедра на обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов путем организации эффективной системы лицензирования пользования недрами.

Показателем достижения цели 1 является «Количество объявленных аукционов и конкурсов на право пользования недрами к плану лицензионных работ (программе лицензирования)».

Тактической задачей, направленной на достижение цели 1, является «Повышение эффективности и рациональности использования федерального фонда недр». Индикатор решения задачи — «Отношение количества состоявшихся аукционов и конкурсов на право пользования участками недр к общему количеству объявленных аукционов и конкурсов».

Решение указанной задачи подразумевает реализацию мероприятий ведомственной целевой программы «Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами (2007-2009 годы)»

Цель 2 — «Обеспечение воспроизводства (восстановления) природных ресурсов».

Постановка цели связана с необходимостью воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов. Процесс достижение цели заключается в воспроизводстве минерально-сырьевой базы для обеспечения устойчивого экономического роста и укрепления национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворения потребностей будущих поколений без ущерба для экологии.

Показателем достижения цели 2 является «Отношение стоимости локализованных и оцененных ресурсов к стоимости погашенных запасов».

Цель 2 достигается путем решения двух тактических задач:

– задача 2.1 «Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы» с показателем «Отношение стоимости локализованных и оцененных ресурсов к стоимости погашенных запасов по группам полезных ископаемых: углеводородное сырье, благородные металлы и алмазы, дефицитные и стратегические виды твердых полезных ископаемых, неметаллы и подземные воды»;

– задача 2.2 «Обеспечение геологической изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, доступность геологической информации» с показателем «Уровень изученности территории и континентального шельфа Российской Федерации работами общегеологического и специального назначения».

Для решения тактической задачи 2.1 разработана ведомственная целевая программа «Воспроизводство минерально-сырьевой базы (2007—2009 годы)», а задача 2.2 реализуется путем выполнения мероприятий программы «Геологоразведоч-

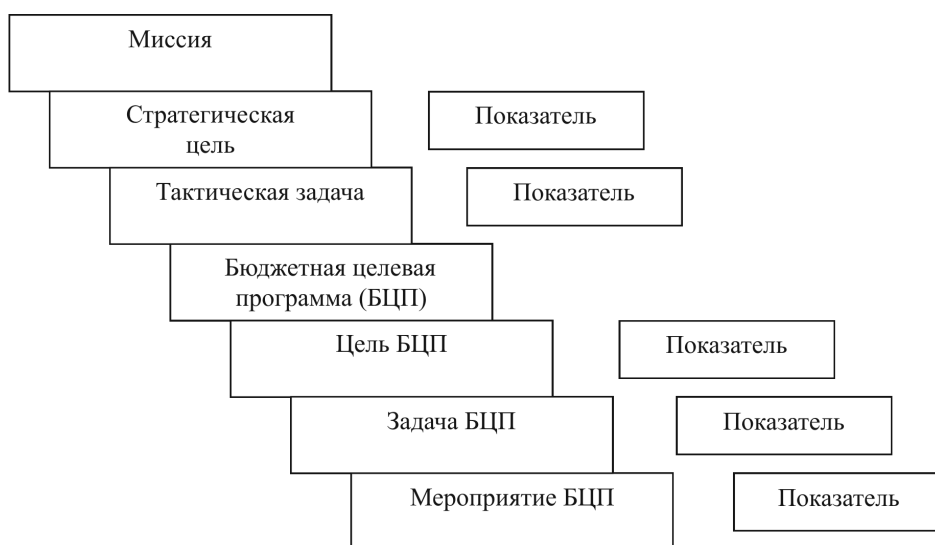


Рис. 1. Иерархическая система целей, задач и показателей деятельности ведомства

ные работы общегеологического и специального назначения (2007—2009 годы)».

Цель 3 — «Повышение защищенности природной среды и обеспечение безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных явлений и антропогенного воздействия». Показатель достижения цели в настоящее время находится в стадии формирования.

Указанная цель достигается решением тактической задачи «Снижение ущерба от негативных геологических процессов и явлений». Показателем,

характеризующим степень решения данной задачи, является «Уровень изученности опасных геологических процессов и явлений на территории Российской Федерации». Ведомственная целевая программа, позволяющая решить поставленную задачу, — «Мониторинг состояния недр (2007—2009 годы)».

Декомпозиция стратегических целей, тактических задач и показателей деятельности МПР России, в реализации которых принимает непосредственное участие Роснедра, приведена в таблице.

Таблица

Стратегические цели, тактические задачи и показателей деятельности МПР России

Стратегическая цель		Тактическая задача	
Формулировка	Показатели	Формулировка	Показатели
1. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов	Количество объявленных аукционов и конкурсов на право пользования недрами к плану лицензионных работ (программе лицензирования), %	1.1. Повышение эффективности и рациональности использования федерального фонда недр	Отношение количества состоявшихся аукционов и конкурсов на право пользования участками недр к общему количеству объявленных аукционов и конкурсов, %
2. Обеспечение воспроизводства (восстановления) природных ресурсов	Отношение стоимости локализованных и оцененных ресурсов к стоимости погашенных запасов, %	2.1. Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы	Отношение стоимости локализованных и оцененных ресурсов к стоимости погашенных запасов по группам полезных ископаемых: углеводородное сырье, благородные металлы и алмазы, дефицитные и стратегические виды твердых полезных ископаемых, неметаллы и подземные воды, %
		2.2. Обеспечение геологической изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, доступность геологической информации	Уровень изученности территории и континентального шельфа Российской Федерации работами общегеологического и специального назначения, %
3. Повышение защищенности природной среды и обеспечение безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных явлений и антропогенного воздействия		3.1. Снижение ущерба от негативных геологических процессов и явлений	Уровень изученности опасных геологических процессов и явлений на территории Российской Федерации, %