



**Российская федерация:
Помощь Всемирного банка
в совершенствовании управления
в государственном секторе**

**Russia: Bank Assistance for Public Sector
Management and Governance**

**Бэрен Тунсер
Baran Tuncer**



ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ПУТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫСОКОГО КАЧЕСТВА И НЕЗАВИСИМОСТИ ОЦЕНКИ

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) – это независимое подразделение в структуре Всемирного банка; ДООД подчиняется непосредственно Совету исполнительных директоров Банка. ДООД определяет эффективные и неэффективные методы работы, оценивает планы заемщика относительно управления проектом и его поддержания, а также долгосрочные результаты деятельности Банка в интересах общего развития страны. В задачи Департамента оценки входит извлечение полезного опыта, создание объективной базы для оценки результатов работы Банка и обеспечение его подотчетности при достижении поставленных перед ним целей. Такие направления деятельности ДООД, как выявление и распространение накопленного полезного опыта и разработка рекомендаций на основе результатов оценки, также способствуют совершенствованию работы Банка.

Рабочие документы ДООД представляют собой серию неофициальных публикаций, рассчитанных на распространение промежуточных результатов еще не завершенных проектов в целях содействия обмену мнениями о повышении эффективности развития путем проведения оценки.

Приведенные здесь данные, толкования и выводы принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют.

Для контакта:

Operations Evaluation Department

Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)

Электронная почта: ecampbellpage@worldbank.org

Электронная почта: eline@worldbank.org

Телефон: 202-458-4497

Факс: 202-522-3125

<http://www.worldbank.org/oed>

Сокращения

БЭА	Бюро экономического анализа
КАЕ	Оценка деятельности Всемирного банка
КАС	Стратегия деятельности Всемирного банка
ЦСЭИ	Центр социальных и экономических исследований
ЕЦА	Регион Европы и Центральной Азии
ЭОИ	Экономические и отраслевые исследования
ЗФФРР	Заем в связи с фискальным федерализмом и реформой бюджетной системы на региональном уровне
ОЗП	Отчет о завершении проекта
ФИР	Фонд институционального развития
ИЭПП	Институт экономики переходного периода
МФО	Международные финансовые организации
МВФ	Международный валютный фонд
ИТ	Информационные технологии
НГО	Негосударственная организация
ДОО	Департамент оценки операций
ОПР	Отчет о проверке результатов проекта
САЛ	Заем на содействие структурной перестройке экономике

Содержание

Предисловие	3
Резюме	5
1.Стратегия деятельности Всемирного банка в Российской Федерации применительно к управлению государственным сектором	
Первые годы.....	7
Стратегия Банка начиная с 1997 г.....	9
2. Кредитные операции и государственный сектор.....	11
Отраслевые займы.....	12
Займы на реабилитацию и структурную перестройку	16
3. Экономические и отраслевые исследования	21
4. Нынешняя помощь Банка	24
Последние события	24
Программа кредитования	25
Текущие и предлагаемые экономические и отраслевые исследования	29
5.Итоговая оценка	32
6.Выводы и рекомендации	35
Врезка 1. Налогообложение в сопоставлении с реструктурированием	24
ПРИЛОЖЕНИЯ	39
Приложение 1. Матрица вопросов, касающихся управления государственным сектором.....	39
Приложение 2. Вопросы управления государственным сектором в проектах Всемирного банка	42
Приложение 3. Экономические и отраслевые исследования по вопросам управления государственным сектором	49
Приложение 4. Комментарии Л.И. Якобсона (ФЦПФ)	50

Предисловие

Данный материал представляет собой один из исходных материалов, подготавливаемых в рамках Оценки деятельности Всемирного банка в России (КАЕ, Руководитель проекта – Джанни Занини), осуществляемой Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка. Выводы основываются на анализе отчетов об оценке и завершении проектов, отчетов по секторам, а также на ряде других документов, предоставленных заемщиком и Банком, и исследованиях, описываемых в научной литературе. Г-н Бэрен Тунсер провел ряд интервью с сотрудниками Банка в штаб-квартире последнего. Более ранний предварительный вариант данного документа обсуждался на небольшом семинаре в Москве в феврале 2001 г., в котором приняли участие должностные лица центрального правительства, ученые и сотрудники исследовательских институтов, а также представители групп реализации проектов, осуществляемых при поддержке Банка. Мы чрезвычайно признательны за их участие и конструктивный вклад.

В данном обзоре охватываются те сферы институциональных реформ, которые влияют на функционирование государственного сектора и управление государственными ресурсами во всей экономике. Это означает, что институциональные изменения в отдельных секторах не рассматриваются в настоящем документе. В этой связи в настоящий обзор не включается анализ займов, относящихся к конкретным секторам, а также экономических и отраслевых исследований, касающихся конкретных секторов.

Г-н Бэрен Тунсер (в настоящее время является профессором экономики в Университете Билги, Стамбул, Турция. Он был одним из министров в Турции в 1974-75 гг. и возглавлял Департамент экономического планирования в 1964-1966 гг. В период с 1980 по 1994 г. он занимал должности старшего экономиста, главного экономиста и ведущего экономиста Всемирного банка) объединил в рамках этого материала некоторые выводы, которые содержались в предварительных отдельных материалах, посвященных данной теме. Эти материалы были по отдельности подготовлены г-ном Сергеем Дробышевским (исследователем из Отдела макроэкономики и финансов, Институт экономики переходного периода (ИЭПП)), г-ном Яном Энтони Винсентом Ростовски (профессором экономики Центрально-Европейского университета, Будапешт, Венгрия), Центром социально-

экономических исследований (ЦСЭИ), а также самим г-ном Вэреном Тунсером.

Авторы признательны за замечания, сделанные по предыдущим вариантам настоящего документа рецензентом из ДОО (г-ном Анваром Шахом), руководителем проекта КАЕ и другими его сотрудниками, внешними членами консультационного совета КАЕ (Гуром Офером, Леонидом Полищуком), сотрудниками ЕЦА (Карлосом Д.С. Ферейра, Фридрихом Пилощиком, Робертом Дж. Андерсоном и Мишей Белкиндасом). Эти замечания были учтены при подготовке данного уточненного варианта документа (июнь 2001 г.). Тем не менее, точка зрения, выражаемая в данном материале, отражает исключительно взгляды авторов. Она необязательно отражает позицию Всемирного банка.

Более ранняя версия, датированная 29 июня 2001 года, была представлена на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Замечания и предложения были получены от г-на Л.И. Якобсона, консультанта, задействованного Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПР) от имени Правительства, и эти комментарии представлены в Приложении 4 к данному документу.

Резюме

1. С момента вступления Российской Федерации в Банк в 1992 г. стратегия помощи в отношении управления государственным сектором претерпела значительные изменения. В первые годы Банк уделял незначительно внимание вопросам налогово-бюджетного управления, создания потенциала и институционального развития в государственном секторе, а также вопросам надлежащего управления. Это негативным образом сказалось на потенциальном вкладе Банка в процесс перехода России к рыночной экономике.
2. Недостаточное внимание, которое уделялось вопросам управления государственным сектором как в аналитических исследованиях, так и в рамках кредитных операций, может быть объяснено рядом факторов: (а) подходом, который Банк применяет ко всем странам с переходной экономикой; (б) скудностью информации и аналитических исследований, касающихся российской системы; (с) большой текучестью управленческого персонала старшего и среднего звена в Правительстве; и (d) проявлявшимся до недавнего времени нежеланием должностных лиц привлекать Банк к участию в таких вопросах.
3. Применительно к программе кредитования необходимо отметить, что два займа на цели реабилитации, предоставленные в 1993 и 1995 гг. и предусматривавшие быструю выплату средств, не включали каких бы то ни было вопросов, касающихся управления государственным сектором. Однако, несмотря на то, что государственный сектор не был основным объектом трех следующих займов на цели структурной перестройки (САЛ), предоставлявшихся начиная с 1996 г., эти займы предусматривали ряд условий в области экономической политики, призванных обеспечить совершенствование налогового администрирования, управления бюджетом и межбюджетных финансовых отношений (**intergovernmental fiscal relations**). Однако реализация этих займов, связанных с экономической политикой, не оправдала возлагавшихся на них ожиданий. До настоящего времени Банк утвердил пять отраслевых проектов, призванных оказать содействие формированию потенциала в таких конкретных областях, как налоговое администрирование и правовая реформа. Критерии отбора этих проектов носили достаточно произвольный характер и не соответствовали какой-либо четко определенной стратегии деятельности Банка.

Значимость большинства этих проектов достаточно высока; однако на этой ранней стадии по-прежнему трудно оценить их эффективность.

4. До недавнего времени экономические и отраслевые исследования, связанные с вопросами управления государственным сектором, носили не вполне сбалансированный характер. Внимание уделялось в основном межбюджетным финансовым отношениям. Только после 1997 г. стало уделяться достаточное внимание серьезным проблемам, связанным с неплатежами и устойчивой динамикой государственного долга. Ряд таких важных областей, как реформа государственной службы, планирование расходов и управление, оставались в тени и были исследованы в недостаточной мере. Этот пробел в знаниях Банка, касающихся таких важных областей, оказал негативное влияние на способность Банка консультировать Правительство по вопросам, касающимся изменения масштаба и роли государственного сектора, а также улучшения качества государственных расходов и услуг. Этот пробел в настоящее время постепенно восполняется.
5. Тем не менее применяемые Банком подходы в значительной мере изменились, в особенности после финансового кризиса 1998 г. Банк начал рассматривать свою работу в России в более долгосрочном плане. Большее значение стало придаваться формированию потенциала в государственном секторе. Кроме того, большее внимание стало уделяться таким вопросам, как реформа государственного администрирования, государственной службы, судебной системы, управления доходами и расходами, а также управления в целом. Это совпало с изменениями в подходах нового правительства. Органы власти в России в настоящее время уделяют больше внимания реформам в государственном секторе. Они также активно обращаются к Банку за поддержкой в тех областях, в которых ранее проявляли особую щепетильность. По их просьбе Банк подготовил ряд концептуальных материалов и материалов с изложением позиции, призванных помочь инициативам Правительства по модернизации и совершенствованию государственного администрирования. Проводимые ныне экономические и отраслевые исследования охватывают такие вопросы, как анализ государственных капитальных расходов, борьбу с коррупцией и управление федеральным бюджетом. Эти исследования также подкрепляют расширенную программу кредитования. Предлагаемые кредиты Банка включают

относительно крупные проекты, связанные с развитием казначейства, региональной финансовой реформой, модернизацией системы налогового администрирования и таможенной реформой. Масштаб и многогранность данной программы соизмерима с тем значением, которое с недавних пор стало придаваться вопросам государственного сектора.

6. Без сомнения, институциональное развитие государственного сектора и надлежащее управление им представляют собой важнейшее звено в процессе перехода России к рыночной экономике. Как представляется, Банк в настоящее время лучше, нежели прежде, подготовлен к решению этой задачи и должен более настойчиво проводить в жизнь свои недавние инициативы. Если Правительство не пойдет на попятную, как то нередко случалось в прошлом, помощь Банка может принести ощутимые результаты. В рамках следующей Стратегии деятельности Всемирного банка (КАС) необходимо в полной мере отразить особую важность вопросов, связанных с государственным сектором и управлением. Наряду с этим необходимы целенаправленная программа кредитования, дальнейший экономический и отраслевой анализ, а также обсуждение политики, связанной с ключевыми вопросам.

1. Стратегия деятельности Всемирного банка в Российской Федерации применительно к управлению государственным сектором

Первые годы

- 1.1 На протяжении ряда лет стратегия Банка применительно к вопросам управления государственным сектором претерпевала значительные изменения. Вначале основной целью Банка было содействие переходу к рыночной экономике на основе частной инициативы и частной собственности. Даже несмотря на то, что в Банке осознавали, что такие экономические преобразования сопряжены со сложными проблемами, некоторые фундаментальные проблемы, стоявшие перед Россией, были упущены из виду. "Новому государству" не уделялось достаточного внимания, поскольку это "новое государство" не могло надлежащим образом контролировать свои границы, имело денежную систему, при которой отношения между дюжиной центральных банков в рублевой зоне оставались неурегулированными, а также налоговую систему, которая была полностью непригодна для рыночной

экономики. В первые годы работы Банка в России вопросам, которые были связаны с управлением государственным сектором, в том числе вопросам формирования потенциала, институционального развития и управления, не уделялось достаточного внимания. Кроме того, не в полной мере учитывалось, в какой мере макроэкономическая стабилизация была ключом к успеху предполагаемых экономических преобразований.

- 1.2 В рамках первой официальной КАС 1993 г. были определены области, которые требовали внимания в первую очередь: создание функционирующей системы цен, развитие частного сектора, реформа и структурная перестройка предприятий, реформы в финансовом секторе, реформы в сфере торговли и расширение системы социального обеспечения. Необходимость устранения структурных недостатков в государственном секторе не была включена в этот перечень приоритетных задач. Тем не менее в КАС 1993 г. отмечалось, что в России нет правовой базы для защиты имущественных прав и для разрешения споров, что является чрезвычайно важным для развития полноценного частного сектора и для привлечения иностранного капитала. Также отмечалась необходимость укрепления институционального потенциала местных и региональных органов власти. В последующих документах КАС последняя проблема упоминалась постоянно.
- 1.3 Недостаточное внимание, которое уделялось вопросам управления государственным сектором (**public sector management and governance**), также характерно для последующих КАС 1994 г., КАС 1995 г. и для Отчета о ходе реализации КАС 1996 г. КАС 1994 г. была выработана в обстановке, отличавшейся риском несоблюдения макроэкономической стабилизации и меньшей настойчивостью в проведении реформ. Это нашло свое отражение в выборе Банком проектов, которые могли оказаться успешными даже несмотря на такие условия. Больше внимание стало уделяться межбюджетным отношениям, поскольку регионы стали нести все большую ответственность по мере того, как полномочия по расходованию средств передавались на уровень региональных и местных органов власти, в особенности в социальной сфере.
- 1.4 В рамках КАС 1995 г. снова отмечалось, что Банк был не в состоянии расширить свою программу в силу "институциональной нестабильности" в стране. В отчете отмечалась важность развития институтов

государственного сектора и разработки процедур, способствующих формированию открытых конкурентных рынков. Однако, когда дело доходило до конкретных мер, в числе таковых упоминалась только необходимость формирования независимых судебных органов. В Отчете о ходе реализации КАС 1996 г. указывалось на необходимость тесного сотрудничества с Международным валютным фондом (МВФ) в целях разработки комплексной программы структурных реформ, которая бы включала, среди прочего, реформирование межбюджетных финансовых отношений и системы налогового администрирования.

Стратегия Банка начиная с 1997 г.

- 1.5 Начиная с 1997 г. стратегия помощи, оказываемой Банком Российской Федерации, все в большей мере начинала ориентироваться на реформы в сфере управления государственным сектором. В КАС 1997 г. указывалось на проблемы, мешающие развитию частного сектора, включая преступность, коррупцию, неконкурентный доступ к нежилым помещениям и земельным участкам в городской черте, отсутствие правовой базы для осуществления обеспеченных кредитных операций, сложности в обеспечении соблюдения договоров, а также произвол налоговых и таможенных властей. В этом же документе вновь говорилось о действиях, предпринятых Правительством в целях улучшения управления, в частности в сфере финансового управления, перегруппировки расходов, совершенствования системы казначейства и консолидации некоторых внебюджетных операций.
- 1.6 В КАС 1997 г. также указывалось на неадекватность таких действий и подчеркивалась важность дальнейших реформ в этой области. Банк стал в большей мере делать упор на рационализацию налоговой структуры, совершенствование налогового администрирование, улучшение управления бюджетом и реформирование межбюджетных финансовых отношений, что совпало по времени с возвращением реформаторов в Правительство. В рамках КАС 1997 г. указывалось, что Банк будет участвовать в высокоприоритетных программах институционального строительства, включая правовую реформу, даже несмотря на то, что такие проекты прежде не были достаточно успешными. Очень важно также отметить роль Института экономического развития (ИЭР) в России в сфере распространения знаний, обучения и институционального

- строительства. ИЭР впервые принял активное участие в подготовке КАС в 1997 г. Было также решено, что ИЭР будет работать в тесном сотрудничестве с Регионом в области формирования потенциала и распространения знаний.
- 1.7 К 1998 г. Банк стал все в большей мере беспокоиться за отсутствие целенаправленной политики и приверженности реформам, а также по поводу эффективности и прозрачности использования государственных ресурсов. Затем финансовый и валютный кризис августа 1998 г. и последовавшая за ним смена Правительства привели к широкомасштабному откату не только в вопросах макроэкономической стабилизации и выполнения внутренних и международных обязательств, но также и в сфере структурных реформ. В документе, озаглавленном "Отчет о ходе реализации КАС за 1998 г.", был представлен "промежуточный операционный план", в котором подчеркивалась необходимость совершенствовать управление государственными ресурсами. Более того, улучшения в данной сфере назывались в качестве предпосылки выдачи дополнительных отраслевых кредитов.
- 1.8 После финансового кризиса 1998 г. Правительство стало проявлять большую заинтересованность в поддержке со стороны Банка в определенных областях экономического управления. В число этих областей входили повышение возможностей в сфере анализа экономической политики для целей экономической реформы, совершенствование управления долгом, а также совершенствование статистики национального дохода.
- 1.9 В конце 1999 г. была представлена последняя по времени КАС, в которой было уделено значительно большее внимание вопросам управления государственным сектором. В рамках меняющейся стратегии Банка в отношении помощи России вновь нашел отражение тот факт, что институциональные барьеры и ограничения в отношении потенциала в государственном секторе препятствовали росту экономики и процессу экономических преобразований. Необходимо было ускорить реформы, связанные с административной структурой органов управления, государственными организациями, судебной системой и управлением расходами и доходами. Вопрос о коррупции стал ставиться более четко, нежели прежде. Было признано, что коррупция является прочно укоренившейся и носит широкомасштабный характер. Это

мешало работе в сфере экономического управления и администрирования государственного сектора. Требовалось сильное и целенаправленное политическое руководство. Чрезвычайно важным было укрепление потенциала, прозрачности и независимости государственных служб, а также повышение уровня оплаты труда в них. Как отмечалось в КАС 1999 г., также важно было улучшить управление государственными ресурсами, устранить ненужное и произвольное вмешательство в функционирование рынка, а также сформировать надежную судебную систему.

- 1.10 Стратегические приоритеты Банка предусматривали постепенный перенос центра тяжести в сторону реформы "системной политики" и институтов в целях улучшения результатов работы государственного сектора. В этой связи в документе КАС указывалось, что Банк "будет придавать все большее значение реформам государственного сектора, причем прямая поддержка частному сектору будет ограничиваться гарантиями против рисков, связанных с регулированием". За этим последовал ряд важных инициатив Банка в поддержку политики и программ Правительства, описанных ниже в настоящем материале.
- 1.11 В январе 2001 г. отчет о ходе реализации стратегии деятельности Всемирного банка был направлен Совету исполнительных директоров. В отчете вновь подчеркивалось, что в рамках программы помощи со стороны Группы Всемирного банка основной упор делается на системных и институциональных реформах; в отчете также вновь подчеркивалась необходимость упрочения институтов государственного сектора и обеспечения их большей подотчетности. В Отчете о ходе реализации КАС также отмечалась значимость, которую Банк придавал десятилетней программе экономического развития, предусматриваемой Правительством. Большая часть тех мер, которые согласовывались с Банком в контексте ныне недействующего займа SAL III, в настоящее время включена в программу Правительства, и в настоящее время критериями помощи Банка является выполнение Правительством его собственной программы.

2. Кредитные операции и государственный сектор

- 2.1 Формирование потенциала и институциональное развитие в государственном секторе рассматриваются в контексте как

отраслевых проектов, так и займов на цели структурной перестройки. Однако в этой сфере не было всеохватывающего проекта, в рамках которого делались бы попытки решить проблемы государственного сектора в целом, такие как реформа государственного администрирования или государственной службы. Некоторые сведения об отдельных проектах приведены в Приложении 2 к данному докладу.

Отраслевые займы

- 2.2 Отраслевые займы призваны помочь формированию потенциала в отдельных секторах или институтах. В прошлом Советом директоров Банка было одобрено пять отраслевых проектов. Они включают: Проект модернизации налоговой службы, Проект правовой реформы, Проект Бюро экономического анализа, Проект развития системы государственной статистики и Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне. Общая сумма займов по этим пяти проектам составляет 157,4 млн. долл. США, что равно приблизительно 1,7% общей суммы займов, выделенных Российской Федерации. Это очень небольшая доля, если принять во внимание относительную значимость институционального развития и потребности в формировании потенциала в российском государственном секторе. Однако, как будет объяснено позднее, можно говорить об относительном увеличении сумм займов, выделенных для развития государственного сектора в рамках существующей программы кредитования.
- 2.3 *Проект модернизации налоговой службы* (финансовый год: 1995; 16,8 млн. долл. США). Основной целью этого проекта было оказание поддержки работе по модернизации, которая осуществлялась Государственной налоговой службой (ГНС), созданной в ноябре 1991 г. ГНС предстояло решить организационные и процедурные вопросы. У нее не было достаточного потенциала по обработке документации, равно как и достаточно подготовленного персонала. В рамках проекта предполагалось создать необходимую инфраструктуру, в основном путем предоставления компьютерного оборудования, необходимого для эффективного сбора и оформления налоговых поступлений и для содействия формированию потенциала. В рамках проекта работа велась как применительно к центральному управлению налоговой службы, так и применительно к двум регионам, выбранным в качестве пилотных. Улучшения в сфере налогового

- администрирования включали рационализацию организационной структуры, программы обучения и повышения квалификации для персонала, а также создание подразделений в рамках территориальных налоговых служб для работы с крупными налогоплательщиками. Чтобы улучшить процесс работы были предприняты шаги, призванные повысить качество взаимодействия с налогоплательщиками, улучшить порядок выявления налоговых правонарушений, ввести систему идентификационных номеров налогоплательщика и централизовать процесс обработки данных.
- 2.4 Проект модернизации налоговой службы столкнулся с трудностями в реализации с самого начала. На деле Банк был готов прекратить проект после первых четырех лет его осуществления. Однако в последний год Правительство стало вновь проявлять интерес к этому проекту. После некоторых взаимосогласованных изменений в сфере действия проекта, Правительство смогло завершить реализацию этого проекта в конце декабря 2000 г.
- 2.5 Основными результатами проекта были следующие: улучшения в системе налогового администрирования, техническая модернизация в регионах, принимавших участие в проекте, а также укрепление дисциплины при ведении дел, связанных с налогами. Успех в деле сбора налогов в пилотных регионах был достигнут только на последнем этапе проекта. Несмотря на то, что 80% денежных средств по проекту были выделены на цели закупок компьютерного оборудования и программного обеспечения, институциональное влияние проекта также оказалось ощутимым.
- 2.6 В недавних отчетах о ходе реализации проекта успехи в деле достижения целей развития были признаны удовлетворительными. По оценкам региона, проект является одним из наиболее успешных из числа российских проектов Банка.
- 2.7 *Проект правовой реформы* (финансовый год: 1996; 58 млн. долл. США). Банк осознал, что российская правовая система не позволяет эффективно защищать частную собственность и обеспечивать безопасные условия для инвестиций. Недостатки системы проявлялись в несовершенстве законодательных актов, практике правоприменения и в работе органов правопорядка, а также в недостаточном осознании гражданами своих

юридических прав и обязательств. Серьезные недостатки судебной системы были также связаны с низкой компетентностью подавляющего большинства судей, низким уровнем юридического образования, продолжающимся действием механизма противоестественного отбора (осуществляющегося через квалификационные комиссии), а также с низким уровнем оплаты труда. Хотя необходимость в законодательной и правовой реформе подчеркивалась уже в рамках КАС 1993 г., подготовка и утверждение Проекта правовой реформы были осуществлены лишь в 1996 [sic! – в оригинале 1966] финансовом году. В число компонентов проекта входили улучшения в сфере подготовки проектов законодательных актов, создание системы кодификации юридической информации, кампании по юридическому образованию и общественному просвещению, а также судебная реформа.

- 2.8 В этих обстоятельствах компонент проекта, предусматривавший компьютеризацию судов, мог иметь лишь ограниченное влияние. Само по себе предоставление компьютеров недостаточно подготовленному юридическому персоналу вряд ли может оказать какое-либо воздействие на решения, выносимые судами. В рамках проекта более заметных результатов, по всей видимости, можно было добиться посредством грантов, предоставляемых на цели развития системы высшего судебного образования. В рамках проекта также финансировалось опубликование социальной рекламы и пособий. Хотя эффект рекламы оценить трудно, публикации, призванные способствовать юридическому просвещению школьников, уступали изданиям, финансировавшимся за счет других источников, таких как Молодежный центр по правам человека.
- 2.9 Реализация этого рассчитанного на четыре года проекта в первые годы осуществлялась медленными темпами, в основном из-за сопротивления, оказываемого некоторыми юристами. Однако на протяжении последнего года в сфере реализации проекта произошли значительные улучшения. В недавних отчетах о ходе реализации проекта успехи в деле его реализации и в достижении целей развития оцениваются как удовлетворительные. По просьбе Правительства заем был недавно продлен до конца июня 2002 г.
- 2.10 Проект Бюро экономического анализа (финансовый год: 1997; 22,6 млн. долл. США). Основной целью данного проекта было оказание Правительству поддержки в

формировании институционального потенциала для целей рационального экономического анализа, призванного содействовать рыночным структурным реформам. Проект предусматривает финансирование исследований в области политики и формирование потенциала в рамках Бюро экономического анализа и ряде экономических министерств, а также совершенствование системы национальных счетов. Вначале целесообразность создания нового института подвергалась сомнению, некоторые считали, что более целесообразным и эффективным было бы улучшение существующих институтов.

2.11 В недавних отчетах о ходе реализации проекта успехи в осуществлении проекта и в деле достижения целей развития были признаны удовлетворительными. В соответствии с этими отчетами, подготовленные Бюро экономического анализа (БЭА) исследования в области политики отличались высоким качеством и получали хорошие отзывы со стороны министерств и других государственных организаций, использовавших такие исследования, а также со стороны российских и международных научных кругов. Укомплектование Бюро кадрами осуществлялось в соответствии с планом. Если на первом этапе работа велась медленными темпами, то в последнее время стала набирать темп реализация того компонента проекта, который связан с совершенствованием системы национальных счетов. Однако, здесь по-прежнему существует вопрос, касающийся задачи по формированию институционального потенциала, поскольку неясно, будет ли Правительство финансировать БЭА в полном объеме после завершения проекта. Завершение проекта намечено на сентябрь 2003 г.

2.12 *Проект развития системы государственной статистики (финансовый год: 1999; 30 млн. долл. США).* Хотя в прошлом Правительство предприняло ряд инициатив для совершенствования макроэкономической статистики, по-прежнему остаются нерешенными проблемы, связанные с качеством данных, их охватом и стандартами финансовой отчетности. Проект был призван укрепить институты, занимающиеся сбором и обобщением данных. В частности, основным бенефициаром проекта является Госкомстат. Вначале реализация проекта была связана с задержками, обусловленными проблемами закупок, которые ожидали своего разрешения в скором времени. На основе этих ожиданий в недавних отчетах о ходе реализации проектов успехи в деле реализации данного проекта и достижении

целей развития были признаны удовлетворительными. Реализация проекта находится на ранней стадии. Было израсходовано лишь 3% выделенных средств (по состоянию на март 2001 г.). Дата завершения проекта - конец июня 2004 г.

2.13 Ранее Фонд институционального развития (ФИР) выделил в 1994-1995 гг. грант на цели формирования потенциала в Госкомстате, что принесло хорошие результаты.

2.14 Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (финансовый год: 2000; 30 млн. долл. США). Проект призван сформировать институциональный потенциал для проведения реформы в сфере межбюджетных финансовых отношений и улучшить бюджетные результаты на региональном и местном уровнях. Компоненты проекта включают федеральное и финансовое законодательство, службы федерального мониторинга, методы бухгалтерского учета и бюджетирования, а также анализ отраслевых государственных капитальных расходов. Заем был признан вступившим в силу в конце августа 2000 г. В недавних отчетах о ходе реализации проекта успехи в деле реализации данного проекта и в достижении целей развития были признаны удовлетворительными, при этом особо было отмечено достаточно значимое участие клиента. Данный проект считается хорошо разработанным, и до сих пор его реализация также была подлежащей. Успешная реализация данного проекта важна, поскольку его результатом может стать большой проект/заем на цели поддержки региональных и местных органов управления в налогово-бюджетной сфере, как то будет более подробно описано ниже. Проект должен завершиться в конце декабря 2004 г.

2.15 В настоящее время подготавливаются и планируются несколько проектов, связанных с государственным сектором. Эти проекты будут рассмотрены в следующем разделе.

Займы на реабилитацию и структурную перестройку

2.16 Эти займы были призваны помочь процессу преобразований в России и в рамках этого процесса оказать содействие Правительству путем оплаты части издержек структурной перестройки и предоставления столь остро необходимой иностранной валюты. К настоящему времени были

реализованы два займа на цели реабилитации и три займа на цели структурной перестройки.

- 2.17 Первый (финансовый год: 1993; 600 млн. долл. США) и второй (финансовый год: 1995; 600 млн. долл. США) реабилитационные займы были, соответственно, утверждены в 1993 и в 1995 финансовых годах. Оба займа были выделены на цели структурных реформ, которые считались значимыми с точки зрения успешного перехода к рыночной экономике. Они охватывали такие области, как реформа предприятий, торговая политика, реформы финансового сектора, система цен и меры, направленные на стимулирование конкуренции. Первый заем был призван оказать поддержку комплексной программе реформ Правительства от 1992 г., ориентированной на широкомасштабную либерализацию экономики. Второе заем имел такое же назначение. Однако к июню 1992 г. политическое "окно возможностей" в плане проведения реформ оказалось уже закрытым, и в сфере реформ происходил вынужденный откат. Хотя эти проекты были призваны оказать поддержку работе Правительства, ни в одном из них не говорилось ничего конкретного об управлении государственным сектором и управлении в целом. Это в значительной мере соответствовало как стратегии Банка, так и программе реформ Правительства в то время, поскольку ни в рамках такой стратегии, ни в указанной программе не придавалось особого значения реструктуризации государственного сектора.
- 2.18 Оба эти займа были завершены и оценены. Хотя принятые ЕЦА Отчеты о завершении проекта (ОЗП) оценивали результаты обоих проектов как удовлетворительные, в Отчете о проверке результатов проекта (который все еще не принял форму окончательного варианта) первый оценивался лишь как "почти удовлетворительный", а второй - как "неудовлетворительный". В рамках этих оценок ничего не говорилось о том влиянии, которое эти проекты могли оказать на государственный сектор.
- 2.19 Первый заем на содействие структурной перестройке экономики или САЛ I (финансовый год: 1997; 600 млн. долл. США) финансировал работу в четырех областях: реформа естественных монополий, развитие частного сектора, налогово-бюджетная реформа и банковская деятельность. Два последовавших затем займа ориентировались примерно на те же области. Формирование потенциала в государственном секторе включалось в той

мере, в какой оно касалось налогового администрирования, совершенствования бюджетного управления и реформирования межбюджетных финансовых отношений. В области налогового администрирования органы власти уже приняли меры в рамках Плана в отношении доходов (**Revenue Action Plan**). САЛ I был призван помочь расширению этого плана, а также содействовать работе по совершенствованию контроля за расходами и управления бюджетом. Кроме того, в рамках САЛ I Правительство разработало программу работ по реформированию механизмов распределения налоговых поступлений и трансфертов применительно к региональным и местным органам управления. В сфере налогового администрирования особое внимание уделялось выявлению крупных налоговых должников, уклонявшихся от уплаты налогов, устранению зачетов по налоговым недоимкам и введению процедур ускоренного банкротства в случае просроченной налоговой задолженности.

- 2.20 В рамках САЛ сотрудники Банка предоставляли техническую помощь в ключевых областях реформы. В дополнение к конкретным областям, которые были официально включены в сферу действия проекта, некоторых успехов в деле формирования потенциала удалось достичь в казначействе, кроме того, была введена система периодического мониторинга и предоставления отчетности о расходах.
- 2.21 Этот выплачиваемый в виде единого транша заем был закрыт в марте 1998 г. В ОЗП по Региону результаты проекта оценивались как "удовлетворительные", в то время как в отчете ДОО была дана оценка "неудовлетворительно". Влияние на институциональное развитие было оценено как "частичное" в ОЗП и как "умеренное" - в материалах ДОО. По сути это одинаковые оценки, отличающиеся только названиями. ДОО подчеркивал, что чрезмерное внимание уделялось выработке планов действий в ущерб их реализации. Кроме того, влияние реформ, в том числе реформ в налогово-бюджетной сфере, было недостаточным. В соответствии с проектом Отчета об оценке проекта (PAR) существенных успехов удалось достичь в плане реструктуризации расходной части бюджета, в том числе в связи с внедрением системы казначейства для всех министерств, исключая министерство обороны. Однако в области налоговой реформы удалось достичь немногого. В отчете результаты проекта оценивались как "относительно неудовлетворительные". Влияние на институциональное

развитие в целом оценивалось как "умеренное". Оценка "аспектов, связанных с формированием институционального потенциала", устанавливаемая на основе критерия «быстрых результатов уже на начальном этапе», была "удовлетворительной".

- 2.22 Второй заем на содействие структурной перестройке экономики или САЛ II (финансовый год: 1997; 800 млн. долл. США), который также выплачивался в виде одного транша, имел аналогичную программу. В целях совершенствования налогового администрирования органы власти предприняли дополнительные шаги по приданию более масштабного характера реформированию процедур и управления Государственной налоговой службой и Таможенным комитетом. Правительство настойчиво проводило в жизнь идею создания подразделений по работе с крупными налогоплательщиками в 11 регионах, в дополнение к тем подразделениям в пяти регионах, которые уже были созданы. Меры принимались с целью укрепления системы управления расходами, что должно было привести к исполнению бюджета в соответствии с подготовкой бюджета и обеспечить соразмерность действительных расходов предполагаемым результатам. В целях рационализации расходования средств Правительством были внесены изменения в порядок государственных закупок. Правительству удалось добиться успехов во внедрении компьютеризированной системы казначейства для целей учета. Социальные внебюджетные фонды были включены в бюджет. Были также предприняты дополнительные меры по улучшению межбюджетных финансовых отношений.
- 2.23 Несмотря на удовлетворительную оценку результатов, приведенную в ОЗП, в отчете ДОО результаты проекта были оценены как "неудовлетворительные". Основной причиной такой низкой оценки были недостатки в реализации реформ, в том числе налогово-бюджетных мер. Оценки влияния на институциональное развитие были аналогичными: "частичное" в случае ОЗП и "умеренное" в отчете ДОО. В проекте Отчета об оценке проекта результаты займа оценивались как "сравнительно неудовлетворительные", а оценка влияния на институциональное развитие была "умеренное". Оценка данного проекта с точки зрения влияния на институциональное развитие, устанавливаемая на основе критерия «быстрых результатов уже на начальном этапе», была следующей: "пренебрежимо малое".

- 2.24 Третий заем на содействие структурной перестройке экономики или САЛ III (финансовый год: 1999; 1,5 млрд. долл. США) был самым крупным из трех таких займов. В целях совершенствования налогового администрирования Правительство должно было внести поправки в Налоговый кодекс и реструктурировать федеральные, региональные и местные подразделения ГНС. Должны были быть продолжены реформы, призванные сократить число внебюджетных фондов. В целях дальнейшего улучшения управления бюджетом Правительство должно было перевести все федеральные ведомства на обслуживание в Федеральное казначейство. Правительство должно было сократить численность государственных служащих на 200 тысяч человек и выработать стратегическую программу административных реформ. Реформы в сфере межбюджетных финансовых отношений должны были быть проведены посредством законодательных актов. Предполагалось создать единую структуру отчетности о долговых обязательствах.
- 2.25 САЛ III, который выплачивался в виде трех траншей, был аннулирован в августе 2000 г., после выплаты одного только первого транша. Правительство решило, что САЛ III является слишком широким проектом по своему охвату, слишком подробным и сложным, а также предусматривает чересчур напряженный график реализации. При оценке этого проекта, устанавливаемой на основе критерия «быстрых результатов уже на начальном этапе», был дан "маргинальный" рейтинг применительно как к общей оценке качества, так и к институциональным аспектам проекта.
- 2.26 Резюмируя сказанное, можно отметить, что в отличие от двух осуществлявшихся ранее реабилитационных проектов, три последовавшие за тем займы на цели структурной перестройки не включали никаких элементов, связанных с управлением государственным сектором и формированием потенциала. Успехов удалось достичь в области реструктурирования расходов и, в меньшей степени, в реформировании системы налогообложения. Были правильно определены основные причины бюджетных дисбалансов. В число таких причин входили слабая налоговая дисциплина, рост объема неплатежей, бартерные сделки, использование взаимозачетов, а также недостаточный контроль над расходованием средств бюджета. Однако с точки зрения реализации реформы в сфере управления государственными

финансами, в особенности в сфере рационализации расходов, серьезным препятствием стало отсутствие политического консенсуса в стране. Органы власти сочли полезными те рекомендации в отношении политики и техническое содействие, которые были предоставлены в контексте САЛ. В целом эти связанные с экономической политикой займы не смогли побудить Правительство осуществить преобладающую часть реформ, равно как и не смогли предотвратить кризис 1998 г. Реализация проектов не оправдала ожиданий во всех областях реформ, в том числе в области налогово-бюджетных реформ¹.

- 2.27 Опять-таки важно отметить, что связанные с экономической политикой займы Банка не охватывали ключевых вопросов управления государственным сектором и формирования потенциала, таких как реформа государственной службы, реформа и реорганизация государственного сектора, а также управление в целом. Таким образом, важное "окно возможностей" было использовано не в полной мере.

3. Экономические и отраслевые исследования

- 3.1 В первые годы работы Банка в России экономические отчеты и исследования были относительно редки. Самой первой работой по России было трехтомное исследование "Экономика СССР", которое было завершено в 1991 г. при участии ряда международных финансовых организаций (МФО). В отчете описывались недуги советской экономики и делались рекомендации в отношении стратегии преобразований, которая делала упор на макроэкономической стабилизации, либерализации и структурной перестройке предприятий - именно в этом порядке. С того времени стало появляться все большее количество отчетов и других материалов о России, охватывающих различные аспекты экономики, описывающих проблемы, анализирующих институты и предлагающих рекомендации. Эти исследования осуществлялись в форме экономических отчетов, рабочих материалов по исследованию политики, материалов для внутреннего обсуждения, технических записок и записок о финансовой политике. В рамках данного документа были

¹ Гур Офер, один из членов внешнего консультационного совета по КАЕ / Россия, считает, что проблема была в большей мере связана с доходной частью бюджета, а не с расходной. Однако он считает важным понять, в какой мере это отвечало интересам политической коалиции новой "управленческой банковской элиты", предусматривавшей неявное участие некоторых реформаторов и Ельцина и выбравшей вариант меньшего размера бюджета и более низких налогов.

проанализированы только те исследования, которые в общем плане касаются вопросов управления государственным сектором и формирования потенциала. Краткое описание каждого из этих экономических и отраслевых отчетов приводится в Приложении 3 к настоящему документу.

3.2 Основное внимание в рамках исследований, посвященных управлению государственным сектором, уделялось межбюджетным финансовым вопросам, налогово-бюджетным проблемам на региональном и местном уровнях, налогообложению и налоговому администрированию, а также, в последнее время, - бюджетным вопросам. Банк вел интенсивные экономические исследования по вопросам межбюджетных финансовых отношений. Эти исследования охватывали разнообразные вопросы, в том числе: федеральные трансферты, бюджетирование на региональном и местном уровнях, децентрализацию региональных налогово-бюджетных систем, бюджетный суверенитет, распределение доходов между бюджетами различных уровней, а также распределение поступлений от платы за природные ресурсы, диспаритет между различными региональными бюджетами, а также децентрализация обязанностей по планированию расходов. Выводы таких исследований подчеркивали важность налогово-бюджетных проблем на региональном и местном уровне, значимость более эффективного распределения государственных ресурсов, эффективной системы фискального федерализма и более совершенного регионального налогово-бюджетного управления с точки зрения достижения целей экономического роста, надлежащего управления, а также снижения числа бедных. Большинство исследований содержали рекомендации по реализации соответствующих мер. В частности, следует отметить новаторское исследование К. Уоллич, проведенное в 1994 г., поскольку именно оно более остальных исследований повлияло на представление органов управления о межбюджетных финансовых проблемах.

3.3 В исследованиях, посвященных налогово-бюджетному управлению в Российской Федерации, отмечалось, что представление доходов и расходов в бюджете является в значительной мере искаженным. Были сделаны рекомендации, касавшиеся более подробного анализа государственных расходов. Однако до сегодняшнего дня такого подробного анализа государственных расходов не было проведено. Были также сделаны рекомендации,

касающиеся совершенствования и укрепления бюджетных процессов. Одно из таких исследований ("Управление бюджетом в Российской Федерации", 1998) использовалось при обсуждении бюджета в Государственной Думе. В некоторых исследованиях анализировалась система налогообложения как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях и отмечалась настоятельная потребность в реформировании налоговой политики и налогового администрирования. Были сделаны рекомендации, касающиеся совершенствования налогового администрирования путем улучшения обучения персонала, компьютеризации и укрепления потенциала для проведения налоговых проверок. Однако только после 1997 г. стало уделяться достаточное внимание серьезным проблемам, связанным с неплатежами и устойчивой динамикой государственного долга.

3.4 Даже беглый анализ существующих экономических и отраслевых докладов по вопросам, связанным с государственным сектором, позволяет обнаружить, что различным областям уделялось неодинаковое внимание. В намного большей степени оказались освещены межбюджетные финансовые вопросы. Тем не менее до недавнего времени интерес к этим вопросам не был в той же мере отражен в КАС, и еще в меньшей степени эти вопросы были отражены в программе кредитования. В то же время, трудно найти убедительное оправдание тому, что некоторым важным областям экономических и отраслевых исследований не уделялось практически никакого внимания, особенно в первые годы. В результате на протяжении значительной части анализируемого периода в тени оставались многие важнейшие вопросы, такие как анализ государственных расходов, государственное администрирование, государственная служба и управление. Это неудивительно, если принять во внимание тот факт, что на протяжении всего этого времени институциональному развитию и формированию потенциала в государственном секторе уделялось весьма незначительное внимание.

3.5 Недостаточное внимание, уделявшееся государственному сектору, также отражено в диалоге Банка и органов власти по вопросам экономической политики. Частично недостаточное количество исследований в этих областях обусловлено тем, что российские органы власти проявляли особую щепетильность в указанной сфере. Тем не менее, это еще в большей мере отражает то незначительное внимание, которое Банк уделял развитию государственного

сектора. Вне зависимости от причины, однако, это имело своим результатом значительные пробелы в знаниях и понимании некоторых важнейших вопросов – не только со стороны Банка, но и со стороны Правительства и других российских заинтересованных лиц.

- 3.6 В недавние годы стало уделяться большее внимание вопросам государственного сектора в рамках экономических и отраслевых исследований (ЭОИ). Ныне осуществляемые ЭОИ будут рассмотрены в следующем разделе.

4.0 Нынешняя помощь Банка

Последние события

- 4.1 Что касается участия Банка в решении вопросов государственного сектора, то сегодня отношения с Россией, как представляется, стали лучше и продуктивней, нежели в недавнем прошлом. Отношение Правительства к участию Банка в тех областях, которые ранее считались чересчур чувствительными, заметно изменилось. Это совпало с большим осознанием в Банке важности вопросов управления государственным сектором. Думается, что у Банка есть сегодня куда больше шансов на то, чтобы внести более значимый вклад в процесс реформирования государственного сектора России. Но для этого Банк должен быть готов затратить достаточное количество человеческих и бюджетных ресурсов с целью обеспечения надлежащего и комплексного вклада в процесс бюджетирования и в постоянно ведущуюся в стране дискуссию по поводу реформ управления государственным сектором.
- 4.2 Администрация Президента Путина продемонстрировала свое осознание того, что России необходимо модернизировать и рационализировать свою систему государственного администрирования. Это частично обусловлено тем, что новый Президент стремится к упрочению государства в целом. В июле 2000 г. была предложена комплексная программа экономического развития на десятилетнюю перспективу. Отличительной чертой этой стратегии является приверженность идее реструктуризации исполнительной, законодательной и судебной ветвей Правительства, как на федеральном, так и на региональном уровнях. В декабре 2000 г. Президент дал поручение создать рабочую группу по вопросам

государственного администрирования. Аналогичные попытки в прошлом обычно носили преходящий характер, однако нынешние события вызывают больший оптимизм.

- 4.3 Банк указал, что он может оказывать поддержку инициативам Правительства в этой области в трех формах: техническая помощь, экономические и отраслевые исследования, а также передача опыта и информации (knowledge management). Техническая помощь могла бы предоставляться с целью обеспечения возможностей Правительства по подготовке официальных программ действий. Экономические и отраслевые исследования помогли бы создать аналитическую базу для поддержки со стороны Банка. Распространение знаний могло бы способствовать работе по обеспечению среднесрочного консенсуса, связанного с формируемой программой реформ. На этой основе ведется постоянный диалог с органами власти, касающийся нескольких вопросов государственного сектора, в том числе реформ в сфере государственного администрирования, налоговой политики, управления бюджетом, планирования государственных капитальных расходов и мер по борьбе с коррупцией.

Программа кредитования

- 4.4 По сравнению с предыдущими годами у Банка в настоящее время есть более широкая программа кредитования в государственном секторе, причем упор в ней делается на формировании потенциала и институциональном развитии. В 2002 финансовом году предлагаются два отраслевых проекта: проект развития Казначейства и заем, связанный с фискальным федерализмом и региональной налогово-бюджетной реформой (ЗФФРР). Успех этих проектов в значительной степени зависит от качества и готовности конкретных соответствующих ведомств к полноценному участию в программах и в проектах, к сотрудничеству в качестве реальных партнеров. Следовательно, хотя перспективы успешной реализации этих и аналогичных им проектов в настоящее время внушают больший оптимизм, необходимо по-прежнему с осторожностью подходить к ожидаемым результатам.
- 4.5 Проект развития Казначейства стоимостью 400 млн. долл. США будет самым крупным проектом Банка, когда-либо осуществлявшимся в сфере разработки и установки системы информационных технологий. Основными целями проекта являются следующие: обеспечить эффективную реализацию

бюджета, обеспечить Министерству финансов возможность осуществлять контроль за бюджетом, а также обеспечить прозрачную систему учета используемых ресурсов. Проект будет содействовать реализации задачи, связанной с совершенствованием макроэкономического управления, и устранению ключевых изъянов системы, которые влекут за собой ее уязвимость для коррупции. Важность развития Казначейства была подчеркнута в подготовленном Банком в 1996 г. [sic – в оригинале - 1966] докладе о налогово-бюджетном управлении в России; в рамках этого документа давался широкий анализ приоритетных задач в сфере налогово-бюджетного управления. Предлагаемый проект, который должен быть реализован на протяжении шести лет, обеспечит предоставление технической помощи, компьютерного оборудования, программного обеспечения и обучения. Недавно проведенный анализ для целей повышения качества признал данный проект в основном рациональным, несмотря на некоторые риски.

- 4.6 Предлагаемый заем ЗФФРР представляет собой рассчитанный на четыре года отраслевой заем на цели структурной перестройки на основе определенной экономической политики. Стоимость проекта - 120 млн. долл. США. Основная цель данного проекта - оказать содействие Правительству и профинансировать в переходный период затраты на реализацию программы Правительства, связанной с упрочением общей базы фискального федерализма и улучшением налогово-бюджетного управления на региональном уровне, с тем чтобы обеспечить большую финансовую стабильность, лучшее обслуживание и управление. В Российской Федерации отношения между федеральным правительством и регионами являются чрезвычайно сложными и сопряжены с политическими проблемами. Программа Правительства, которой должен оказать поддержку настоящий заем, призвана реструктурировать систему фискального федерализма таким образом, чтобы и у федеральных, и у региональных органов власти были четко определенные обязанности, достаточные финансовые ресурсы и стимулы, побуждающие их осуществлять разумное налогово-бюджетное управление. Предшественником этого выплачиваемого в виде четырех траншей займа является нынешний Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, который готовит почву для следующего проекта и помогает создать необходимый для него институциональный потенциал.

- 4.7 На 2003 финансовый год в настоящее время предлагаются два проекта: второй Проект модернизации налоговой службы (ТАМР II) и Проект реформирования таможенной службы. Цель ТАМР II состоит в том, чтобы оказать содействие в формировании устойчивой системы сбора налогов путем повышения уровня соблюдения налогоплательщиками их обязательств наряду с повышением эффективности и уровня профессиональной этики и снижения издержек, связанных с соблюдением налогоплательщиками установленных норм. Налоговое администрирование по-прежнему оставляет желать лучшего в силу существующего неравномерного регионального сбора налогов и значительных налоговых недоимок, даже несмотря на то, что Правительство уже предпринимало серьезные меры для совершенствования налогового администрирования. Правительство в настоящее время планирует приступить к выполнению комплексной программы, призванной решить основные не решенные пока вопросы. Предлагаемый проект ТАМР II сроком на пять лет и стоимостью 130 млн. долл. США должен оказать поддержку органам управления в этой области. Существует вероятность того, что этот проект может быть перенесен на 2002 финансовый год.
- 4.8 Второй предназначенный на 2003 финансовый год проект по таможенному администрированию в какой-то мере дополняет проект по налоговому администрированию и будет охватывать системы, процессы и формирование потенциала в сфере управления таможенной службой. Несмотря на то, что это проект еще не включен официально в программу кредитования, в настоящее время обсуждается также вопрос о включении в программу 2003 финансового года проекта судебной реформы, который также предусматривал бы меры по борьбе с коррупцией. И наконец, в 2004 финансовом году может быть осуществлен проект по реформированию государственной службы. САЛ IV, о котором так много говорилось и который должен был бы обеспечить продолжение некоторых незавершенных реформ в государственном секторе, в настоящее время отложен. Интерес Правительства к этому относительно сложному проекту, как представляется, снизился, поскольку экономика уже не столь остро нуждается в иностранной валюте.
- 4.9 Масштаб и разнообразие нынешней программы кредитования указывает на большое значение, которое придается институциональному развитию и формированию потенциала в

государственном секторе. Это вполне обоснованно, поскольку для упорядоченного перехода к рыночной экономике России необходим эффективно функционирующий государственный сектор и надлежащее управление в целом.

Врезка 1. Налогообложение в сопоставлении с реструктурированием бюджета

Для того чтобы обеспечить российскому государственному сектору прочную основу и сделать его более приспособляемым к нуждам общества, необходимо коренным образом улучшить финансовую систему государственного сектора. На деле хронический дефицит бюджета оказался одной из проблем посткоммунистической экономики. Относительно низкий уровень сбора налогов при высоком уровне расходов Правительства способствовал тому, что значительный дефицит бюджета приобрел постоянный характер. Этому также в значительной мере способствовал высокий уровень налоговых недоимок в секторе предприятий.

Правительство и МФО, в том числе Всемирный банк, уделяли большее внимание повышению собираемости налогов с тем, чтобы устранить бюджетный дефицит. Однако попытки увеличения политического и административного давления на экономические субъекты, призванные заставить их соблюдать их налоговые обязательства, не были долговременными, особенно в 1996–1998 гг. Основной причиной этому была длительная политическая нестабильность.

На протяжении 1995 и 1998 гг. делались попытки по улучшению собираемости налогов путем совершенствования системы налогового администрирования и налогового законодательства. Органы власти предпринимали разнообразные организационные и политические попытки повысить собираемость налогов, такие как объявления кампаний по борьбе с налоговыми неплатежами, расширение функций и полномочий налоговой службы, продвижение директора этой службы на пост одного из министров кабинета, а впоследствии до уровня вице-премьера. Однако, все эти и иные меры дали лишь ограниченные результаты, и после короткого времени собираемость налогов опускалась до прежнего уровня. Сказанное отнюдь не означает отрицания значимости налоговой реформы. Однако цель должна состоять не просто в том, чтобы увеличить уровень собираемости налогов для разрешения бюджетного кризиса, а в том, чтобы сделать систему более справедливой и в то же время более нейтральной и позволяющей избежать искажений в системе относительных цен и обеспечить накопление сбережений. Налоговая реформа 2000–2001 гг. предполагает серьезные изменения в этом направлении.

Все заинтересованные лица (Правительство и МФО, в том числе Всемирный банк) должны были делать больший упор на сокращении уровня расходов, а также на их реструктурировании. Это, разумеется, представляет собой болезненную проблему как с социальной, так и с политической точки зрения. В то время как отношение расходов Правительства к объему валового внутреннего продукта (ВВП) с 1992 г. уменьшалось, темп этого уменьшения был нетерпимо медленный. Кроме того, под давлением со стороны различных лоббистских групп структура расходов стала менее рациональной. Популистская политика оппозиционных партий, которым принадлежало большинство голосов в Государственной Думе, стимулировала увеличение расходов всех типов. При таких обстоятельствах улучшения в сфере налогового администрирования и собираемости налогов вряд ли могли помочь снизить дефицит бюджета, так как более высокие доходы с большей вероятностью приводили к финансированию более значительных расходов, за которые Дума голосовала в последующие годы.

Тем не менее становилось все более и более очевидным, что эволюционирующая структура расходов Правительства не способствовала ни поддержанию экономического роста, ни обеспечению необходимого уровня социальной и политической стабильности. Неоднократно Правительство пыталось улучшить процесс распределения бюджетных средств на уровне федерального и местных органов власти. Был принят ряд постановлений Правительства (в особенности - начиная с 1998 г.), призванных снизить уровень расходов Правительства и улучшить их структуру. Однако никакого долговременного решения не было найдено, и проблема по-прежнему существует.

(Выдержка из материала ИЭПП по вопросам управления государственным сектором)

Текущие и предлагаемые экономические и отраслевые исследования

4.10 В недавнее время Банком был уже выдвинут ряд инициатив, призванных упрочить аналитическую основу государственного администрирования и оказать поддержку предлагаемой Правительством программе реформ. В качестве отклика на растущее беспокойство по поводу коррупции, в июне 2000 г. был подготовлен промежуточный доклад по вопросам коррупции в России. В докладе основное внимание уделялось трем формам коррупции:

влияние на выработку политики, административная коррупция и влияние на судебные органы. В то время как административная коррупция является типичной для региона, влияние, оказываемое на процесс выработки политики и на судебные органы, очень велико. В материале делался вывод, согласно которому проблема коррупции имеет глубокие корни и поэтому стратегия борьбы с коррупцией, делающая упор исключительно на вопросах правоприменения, вряд ли может оказаться успешной. Вместо этого было бы целесообразным сочетать правоприменение с реформами в сфере выработки политики и институциональными реформами, призванными обеспечить большую прозрачность и подотчетность в государственном секторе, более интенсивную конкуренцию в частном секторе и повысить потенциал гражданского общества, что способствовало бы разработке и реализации реформ в сфере борьбы с коррупцией. Антикоррупционное диагностическое исследование входит в намеченную на 2001 финансовый год программу ЭОИ. В рамках этого исследования "Индем", российская негосударственная организация (НГО), должна провести опрос. Однако пока выполнение этой работы отстает от намеченного графика.

- 4.11 В настоящее время проводится обзор государственных капитальных расходов, который поможет усилиям Правительства по увеличению эффективности государственных капитальных расходов, включенных в бюджет 2002 г. Основной целью этого исследования является разработка рекомендаций по институциональному укреплению и изменению экономической политики по мере необходимости. Это первый глубокий анализ государственных капитальных расходов в России, который охватывает как федеральный бюджет, так и (в той мере, в какой это позволяют имеющиеся данные) бюджеты регионального и местного уровней. Предыдущие исследования по данному вопросу ("Отчет об инвестиционной политике", 1995; "Отчет об управлении бюджетом", 1996; и "Меры в области государственных капитальных расходов", 1999) носили более общий характер и не в полной мере охватывали государственные капитальные расходы. Банк также предоставляет техническую помощь Министерству финансов в сфере анализа государственных капитальных расходов в связи с подготовкой бюджета 2002 г.; эта помощь в основном оказывается в контексте других проектов, финансируемых донорами. Одновременно с этим в рамках осуществляемого ныне Проекта содействия реформе бюджетной системе на

региональном уровне в шести регионах проводятся обзоры государственных капитальных расходов в региональном и отраслевом разрезе.

- 4.12 Еще одним компонентом ЭОИ, запланированным на 2001 финансовый год, является подготавливаемый ныне "Обзор управления федеральным бюджетом". Банк придает серьезное значение этому исследованию, поскольку рассматриваемые в нем вопросы тесно связаны с крупным проектом развития Казначейства, запланированным на 2002 финансовый год. По мнению Региона, развитие Казначейства не сможет быть продуктивным и эффективным без совершенствования планирования расходов и управления бюджетом. В этом контексте высокоприоритетной задачей является проведение реформы в бюджетных организациях, в том числе в процессе составления бюджета. Прежде предпринимавшиеся попытки вступить в диалог с органами власти по данному кругу вопросов в достаточной мере не находили отклика. Однако работа по проекту развития Казначейства, по всей вероятности, будет побуждать Правительство к дальнейшей работе в этой сфере.
- 4.13 Кроме того, по просьбе Правительства, были подготовлены материалы по реформе государственного администрирования, в том числе по следующим вопросам: опыт 14 избранных стран в этой области; масштаб государственной службы в странах - членах ОЭСР и в странах Центральной и Восточной Европы; и вспомогательная записка, содержащая сравнительные данные по оплате труда в правительственных организациях и численности их работников. По вопросам бюджета подготавливаются материалы, касающиеся экономической политики. Также подготавливается исследование, касающееся пенсионной реформы. По всей вероятности в Регионе в следующем году будут проведены два исследования по вопросам налоговой политики. В рамках одного из таких исследований будут проанализированы возможности по повышению налоговых поступлений за счет платы за природные ресурсы; другое исследование будет посвящено налогу на фонд заработной платы. Предполагается, что эти исследования помогут при составлении бюджета на 2003 г.
- 4.14 Таким образом, по вопросам государственного сектора проводятся своевременные и достаточно разнообразные ЭОИ. Эти исследования используются для составления

программы кредитования на следующие несколько лет. Также весьма важно, что в настоящее время ЭОИ затрагивают такие вопросы, как государственная служба, коррупция, государственные расходы и анализ инвестиций, что раньше практически выходило за рамки возможных тем для исследований.

5. Итоговая оценка

- 5.1 На раннем этапе в рамках стратегии Банка задача совершенствования государственного сектора не считалась приоритетной.** До 1997 г. в рамках стратегии Банка не придавалось первоочередного значения задаче институционального развития и реформирования государственного сектора. Участие Банка в вопросах управления государственным сектором ограничивалось лишь несколькими областями, что нашло свое отражение в проведенных исследованиях и в программах кредитования первых лет. В течение этого периода межбюджетным финансовым отношениям, правовой системе и налоговому администрированию уделялось больше внимания, чем другим областям институционального развития и управления. Особенно наглядным было отсутствие в повестке дня таких значимых вопросов, касающихся государственного сектора, как государственная служба, планирование государственных расходов и коррупция, а также государственное администрирование в целом.
- 5.2 Причиной такого недостаточного внимания стали многие факторы.** Недостаточное внимание, которое в первые годы уделялось вопросам государственного сектора в рамках стратегии Банка, может быть объяснено рядом факторов. Наиболее вероятной причиной, по всей вероятности, является общий подход Банка к преобразованию стран с переходной экономикой в начале 1990-х гг. Согласно общепринятому тогда мнению, переход к рыночной экономике мог быть в первую очередь осуществлен посредством либерализации цен и приватизации государственных предприятий. Этот подход проявляется не только в стратегии помощи Российской Федерации, но также и в работе во всех странах Восточной Европы и Центральной Азии. Только в последние годы появилось осознание того, какие структурные изменения необходимы для преобразования такой экономики, равно как и осознание ключевой роли, которую в этом процессе играет правительство.

- 5.3 Во-вторых, явно не хватало знаний о том, каким образом работает Правительство в Российской Федерации и каким образом лучше всего было бы устранять недостатки существовавшей системы. Кроме того, было крайне мало опытных специалистов по таким вопросам государственного сектора, как государственная служба и управление. По мере привлечения к работе более опытных специалистов были получены результаты разнообразных экономических и отраслевых исследований, накапливался опыт осуществления операций кредитования, и вопросы государственного сектора и управления начинали становиться все более приоритетными.
- 5.4 В-третьих, сказалось нежелание Правительства привлекать Банк к решению вопросов государственного сектора и управления. Кроме того, диалогу препятствовало отсутствие преемственности в работе органов управления и частая сменяемость ключевых должностных лиц в России. Даже после того, как Банк стал в большей мере осознавать разрушительное воздействие плохого управления на эффективность экономической политики, Правительство, как представляется, сопротивлялось участию Банка. Только в последнее время российское Правительство стало обращаться к Банку за поддержкой в отношении ряда важных инициатив в области реформирования государственного сектора.
- 5.5 **Недостаточное внимание, которое уделялось государственному сектору, оказало воздействие на программу кредитования, ЭОИ и общую значимость работы Банка.** Вне зависимости от причин, обусловивших недостаточную работу в государственном секторе России, это негативно сказалось на потенциальном воздействии работы Банка на экономику. До недавнего времени чрезвычайно важные вопросы государственного сектора не рассматривались в рамках экономических и отраслевых исследований. Это привело к значительному пробелу в знаниях Банка и отсутствию понимания серьезности проблем, связанных с нынешним состоянием государственного сектора и слабым управлением в России.
- 5.6 Как можно было ожидать, такой недостаток внимания к изъянам в российской системе государственного администрирования повлиял на программу кредитования. Два осуществлявшихся в первые годы реабилитационных проекта не затрагивали вопросов государственного сектора. Что касается трех последующих займов на цели

структурной перестройки, их подготовка носила ускоренный характер, так как необходимо было предоставить финансовые ресурсы стране. Реформирование государственного сектора не являлось приоритетной задачей для этих займов, даже несмотря на то, что некоторые касающиеся данного сектора вопросы были учтены при разработке этих проектов.

- 5.7 Пять отраслевых займов, которые были призваны помочь в реформировании различных институтов, не являлись частью согласованной общей стратегии институционального развития и формирования потенциала в государственном секторе. На этот выбор нередко оказывали влияние позиции государственных должностных лиц в России. Теперь стало очевидным, что Правительство с самого начала не принимало в этих проектах достаточного участия.
- 5.8 **Стратегия Банка в отношении государственного сектора претерпела изменения с 1997 г.** После 1997 г. стратегия Банка и оценка им значимости реформ в государственном секторе изменились в значительной мере, чему свидетельство – документы КАС, а также, в меньшей степени, – ЭОИ и программа кредитования. Изменения в подходе Банка к вопросам управления государственным сектором стали еще более очевидными начиная с 1999 г. В настоящее время стали считаться более приоритетными задачи формирования потенциала в государственном секторе, институционального развития, более эффективного управления государственными ресурсами и управления. У Банка сейчас больше знаний и опыта не только в отношении российской экономики, но также и в отношении всех стран с переходной экономикой. И Регион в настоящее время лучше укомплектован специалистами по вопросам государственного сектора и институционального развития.
- 5.9 **Отношение Правительства также меняется.** Отношение Правительства тоже в некоторой степени изменилось. Руководители страны публично заявили о том, что для укрепления государства важно осуществить реформы и модернизацию государственного сектора. Кроме того, Правительство в настоящее время обращается к Банку за поддержкой в форме технической помощи и займов применительно к некоторым важнейшим областям государственного администрирования и в целях обеспечения более совершенного управления. Нередко

органы власти просят Банк провести конкретные исследования в этих областях; если раньше некоторые вопросы считались слишком деликатными для того, чтобы в них мог участвовать Банк, то теперь Правительство всерьез заинтересовано в получении от Банка рекомендаций и в его участии в этих вопросах. В настоящее время между Правительством и Банком ведется диалог по таким ключевым вопросам, как реформа государственного администрирования, изменения в организации Правительства, реформа государственной службы и даже коррупция.

6. Выводы и рекомендации

- 6.1 До недавнего времени подход Банка к вопросам государственного сектора, отраженный в документах, посвященных стратегии, операциях по кредитованию, а также экономических и отраслевых исследованиях, был, без сомнения, неадекватным. Частично это было обусловлено недостаточным пониманием на первом этапе проблем, стоявших перед страной. Однако также недооценивались трудности, связанные с переходом к рыночной экономике, ориентированной на частный сектор. Это понятно, поскольку у Банка не было опыта и знаний, необходимых для решения проблем переходной экономики. В результате этого Банк подходил к стоявшим перед Россией (равно как и перед другими странами с переходной экономикой) проблемам так же, как он подходил к проблемам других развивающихся стран. Массовая приватизация и отказ от контроля за ценами были выбраны в качестве основных механизмов обеспечения перехода.
- 6.2 Между тем перед страной стояли и по-прежнему стоят более серьезные проблемы – проблемы, которые связаны с управлением, коррупцией, правопорядком и неэффективным государственным администрированием. Справедливый и устойчивый рост без серьезных успехов в этих областях может оказаться иллюзорным. Прежде, намеренно или непреднамеренно, Банк уходил от этих болезненных вопросов. Крупные займы, связанные с экономической политикой, не затрагивали проблем, существующих в данных областях; в равной мере они не оказались вполне эффективными в тех областях, которые они затрагивали.
- 6.3 Банк нередко критикуют за "мягкий" подход к России, связанный с переводом в прошлом крупных денежных сумм в страну без установления каких-либо обязательных условий

и без учета того, что участие Правительства в тех программах, которым Банк оказывал поддержку, было недостаточным. Это частично обуславливалось тем, что двусторонние доноры оказывали давление на Банк, побуждающее его предоставлять предусматривавшие быструю выплату средств займы с целью оказания поддержки реформаторам и их политике в стране. Однако, сами двусторонние доноры также не придавали достаточного значения хорошему управлению и надлежащим образом функционирующей системе государственного администрирования.

6.4 Сегодня всем заинтересованным лицам уже должно быть ясно, что институциональное развитие и формирование потенциала в государственном секторе, а также совершенствование управления являются залогом успешного перехода России к полноценной рыночной экономике. Банк сегодня лучше подготовлен к решению этой задачи. Действительно, за последние годы Банк накопил достаточные знания и опыт по вопросам управления и коррупции в посткоммунистических странах. Он должен использовать это свое преимущество в рассматриваемой области. Сегодня, как представляется, существует еще одно "окно возможностей" для того, чтобы оказать влияние на решение важнейших вопросов государственного сектора, поскольку Правительство более склонно вести с Банком диалог по тем вопросам, которые некогда считались не вполне подходящими для обсуждения. Если Правительство будет по-прежнему сохранять заявленную им приверженность идее реформ в государственном секторе и будет по-прежнему приветствовать участие Банка в этой области, то Банк сможет внести конструктивный вклад в процесс совершенствования управления государственным сектором и формирования потенциала, а также в процесс совершенствования управления.

6.5 Для того чтобы способствовать этому процессу следующая КАС Банка должна в полной мере отражать значимость институционального развития и формирования потенциала с точки зрения развития государственного сектора. Помимо этого, необходимы программа кредитования, экономические и отраслевые исследования, а также диалог по вопросам политики, затрагивающий основные проблемы в этой области. Однако в российском контексте чрезвычайно важно, чтобы стратегия развития государственного сектора выходила за рамки "управления государственными финансами" и включала элементы государственного

администрирования и гражданской службы, а также меры по борьбе с коррупцией и по совершенствованию управления. Без радикальных улучшений в этих областях может оказаться трудным реализовать другие цели развития. Реформа государственного администрирования, тем не менее, не должна приводить к созданию более масштабного государства, поскольку более широкие полномочия в сфере контроля помешают цели, связанной с обеспечением надлежащего управления².

² Леонид Полищук, еще один участник внешнего консультационного совета КАЕ / Россия, сделал ряд дополнительных замечаний в этой связи. В краткой форме они излагаются ниже: (а) разработка и реализация программ реформирования государственного сектора не отражает в надлежащей мере институциональную динамику осуществляемого Россией перехода. Проявлявшееся на раннем этапе пренебрежение к вопросам развития государственного сектора основывалось на неявном допущении, согласно которому надлежащее управление будет обеспечено в силу исходящих снизу требований со стороны нарождающегося частного сектора. Вместо этого в государственном секторе развились хронические патологии, наиболее примечательными из которых являются коррупция, бюрократия и невозможность защитить имущественные и договорные права, а также обеспечить беспристрастное соблюдение правил и нормативных актов; (б) в этой связи необходимо, чтобы будущие программы в отношении государственного сектора предварялись тщательным анализом позиций всех заинтересованных лиц, что позволило бы выявить вероятных выгодоприобретателей таких программ, которые в свою очередь могли бы способствовать необходимым изменениям, наряду с выявлением возможных источников оппозиции и саботажа; (в) особое внимание следует уделить реализации предлагаемых программ, выстраиванию их компонентов в определенной последовательности и определению механизмов, посредством которых искомые изменения получат всеобщее признание и станут долговременными; (г) реформы в государственном и частном секторе должны быть взаимнокоординированными; (д) гражданское общество также должно устанавливать

систему сдержек и противовесов, требуя прозрачности и подотчетности со стороны Правительства и удостоверюсь в том, что вектор нынешних усилий по упрочению российского государства направлен в сторону рационализации государственного администрирования и устранения коррупции и воровства, а не в сторону возрождения системы авторитарного управления; (е) важным аспектом реформы в государственном секторе является обеспечение надлежащего участия на местном уровне. Конкретные детали должны разрабатываться при активном участии российских экспертов.

Матрица вопросов, касающихся управления государственным сектором

Стратегия деятельности Всемирного банка в Российской Федерации

<i>Управление бюджетом, налоговое и таможенное администрирование</i>	<p><u>КАС 1993</u>: Предложен скорректированный подход к межбюджетным финансовым отношениям.</p> <p><u>КАС 1997</u>: Подчеркивается важность дальнейших реформ, призванных улучшить налоговое администрирование.</p> <p><u>КАС 1999</u>: Предложения по укреплению организаций, занимающихся управлением доходами и расходами, а также по реформированию межбюджетных финансовых отношений.</p>
<i>Правовая система и судебная система</i>	<p><u>КАС 1993</u>: Отмечено, что правовая база является неадекватной.</p> <p><u>КАС 1994</u>: Отмечена необходимость расширения правовой базы.</p> <p><u>КАС 1995</u>: Подчеркивается необходимость обеспечить независимость судебных органов.</p> <p><u>КАС 1997</u>: В рамках стратегии деятельности Банка отмечено, что «правовая реформа является высокоприоритетной задачей институционального строительства».</p> <p><u>КАС 1999</u>: Укрепление правовой системы называется в качестве приоритетной задачи.</p>
<i>Государственное администрирование</i>	<p><u>КАС 1997</u>: Отмечена необходимость реформы гражданской службы.</p> <p><u>КАС 1999</u>: Отмечена необходимость реформирования административной системы правительства и системы государственной службы.</p>
<i>Иное</i>	<p><u>КАС 1997</u>: Отмечена важность совершенствования управления долгом.</p> <p><u>Обзор КАС 1998</u>: Банк оказал бы поддержку в вопросах управления государственным долгом.</p> <p><u>КАС 1999</u>: В центре внимания оказываются вопросы управления и коррупции.</p>

Операции по кредитованию

<i>Управление бюджетом, налоговое и таможенное администрирование</i>	<p><u>Проект модернизации налоговой службы (1995)</u> (В целях модернизации налоговой службы в двух регионах и формирования потенциала в сфере налогового администрирования)</p> <p><u>САЛ I</u>: (Совершенствование налогового администрирования, управления бюджетом и контроля за расходами, а также совершенствование отношений между органами власти различного уровня)</p> <p><u>САЛ II</u>: (Реформы в ГНС и Таможенном комитете. Реформирование порядка государственных закупок. Укрепление системы управления бюджетом. Реформирование межбюджетных финансовых отношений)</p> <p><u>САЛ III</u>: (Структурная перестройка федеральных и региональных ГНС. Сокращение числа внебюджетных фондов. Дальнейшее укрепление управления бюджетом и Казначейства. Законотворческая деятельность в сфере межбюджетных финансовых отношений. Повышение потенциала по управлению долгом).</p>
<i>Правовая система и судебная система</i>	<p><u>Проект правовой реформы (1996)</u> (В целях улучшения подготавливаемых проектов законодательных актов, совершенствования юридического образования, систематизации</p>

	правовой информации, а также содействия судебной реформе)
<i>Государственное администрирование</i>	
<i>Иное</i>	<p>Проект «Бюро экономического анализа» (1997) (призван финансировать исследования в сфере экономической политики, повысить потенциал для проведения анализа экономической политики в рамках Бюро экономического анализа и ключевых экономических министерств, а также улучшить систему национальных счетов)</p> <p><u>Проект развития системы государственной статистики (1999)</u> (призван обеспечить институциональное укрепление Госкомстата, укрепить и оказать содействие другим организациям, занимающимся сбором данных)</p> <p><u>Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (1999)</u> (призван улучшить федеральное и налогово-бюджетное законодательство, упрочить потенциал федеральных служб по осуществлению мониторинга, оказать содействие региональным и местным органам власти в сфере бухгалтерского учета и бюджетирования, оказать поддержку в проведении анализа отраслевых государственных расходов)</p>

Экономические и отраслевые исследования

<i>Управление бюджетом, налоговое и таможенное администрирование</i>	<p><u>Межбюджетные финансовые отношения в Российской Федерации (Intergovernmental Fiscal Relations in the Russian Federation)</u> (1992). В этом материале рассматриваются вопросы налогово-бюджетного суверенитета и взимания платы за природные ресурсы.</p> <p><u>Налогово-бюджетная децентрализация: исследование реформируемой экономики (Fiscal Decentralization, Studies in Economics of Transformation)</u> (1992). В работе рассматриваются межбюджетные финансовые отношения, система распределения и распределение расходов.</p> <p><u>Россия и проблема фискального федерализма (Russia and the Challenge of Fiscal Federalism)</u> (1994). Коллективный труд, в котором исследуются вопросы налогово-бюджетной децентрализации и межбюджетные финансовые вопросы.</p> <p><u>Децентрализация и финансовый диспаритет регионов (Decentralization and Fiscal Disparities Among Regions)</u> (1994).</p> <p><u>Бюджет и финансы Правительства в Российской Федерации (Budget Coverage and Government Finance in the Russian Federation)</u> (1994).</p> <p><u>Преобразование региональной налогово-бюджетной системы в России (Transformation of the Regional Fiscal System in Russia)</u> (1994).</p> <p><u>В направлении среднесрочной жизнеспособности (Towards Medium-term Viability)</u> (1995). Экономическое исследование, посвященное в основном структурной перестройке налогово-бюджетной системы, налоговому администрированию и межбюджетным отношениям.</p> <p><u>Налогово-бюджетное управление в Российской Федерации (Fiscal Management in the Russian Federation)</u> (1995). Экономическое исследование, посвященное бюджетной системе.</p> <p><u>Управление бюджетом в Российской Федерации (Budget Management in the Russian Federation)</u> (1998). Материал по налогово-бюджетной политике, посвященный вопросам управления федеральным бюджетом.</p> <p><u>Реформа трансфертов между различными органами власти в Российской Федерации (Intergovernmental Transfers Reform in the Russian Federation)</u> (1999). Материал, посвященный налогово-бюджетной политике.</p> <p><u>Анализ основных государственных расходов в Российской Федерации (Benchmarking Public Expenditure Analysis in the Russian Federation)</u> (1999). Материал, посвященный налогово-бюджетной</p>
--	---

	<p>политике и представляющий собой своего рода план для дальнейшего анализа государственных расходов. Также охватывает вопросы реформирования гражданской службы и расходы на оборону.</p> <p><u>Децентрализация региональных налогово-бюджетных систем в России (Decentralization of Regional Fiscal Systems in Russia) (1999).</u> Рабочий исследовательский материал по вопросам политики, в котором исследуются межбюджетные финансовые отношения в регионах.</p> <p><u>Бюджетирование в России: региональные и местные бюджеты (Subnational Budgeting in Russia) (1999).</u> Анализ реформ на региональном и местном уровнях.</p> <p><u>Переход России к системе нового федерализма (Russia's Transition to a New Federalism) (2001).</u> В работе исследуется динамика децентрализации, обязанности, связанные с расходованием средств, распределение доходов, система трансфертов, а также реализация реформ.</p>
<i>Правовая система и судебная система</i>	<p><u>Российская экономическая реформа: переход через Рубикон структурных изменений (Russian Economic Reform, Crossing the Threshold of Structural Change) (1992).</u> В этом Меморандуме об экономическом развитии страны (СЕМ) подчеркивается важность государственного администрирования, в том числе описывается роль и структура центральной административной системы, а также обучения персонала.</p>
<i>Государственное администрирование</i>	<p><u>Коррупция в России (Corruption in Russia) (2000).</u> В этом докладе проводится разграничение между различными типами коррупции: особое внимание уделяется последствиям влияния в сфере выработки политики и «захвата» судебных органов.</p>
<i>Иное</i>	

Вопросы управления государственным сектором в проектах Всемирного банка

Кредитование секторов

Проект модернизации налоговой службы (16,8 млн. долл. США) 15 февраля 1995 г.

Недостатки системы налогового администрирования в Российской Федерации хорошо описаны в различных документах. Было сочтено необходимым улучшить собираемость ряда налогов, в частности налога на добавленную стоимость и налога на прибыль. В ноябре 1991 г. была создана Государственная налоговая служба (ГНС). Однако ГНС сталкивалась с различными организационными и процедурными проблемами, обладала недостаточным потенциалом по обработке документов и не была укомплектована сотрудниками, обладавшими необходимой квалификацией.

При помощи МВФ и других доноров ГНС разработала план модернизации налоговой службы. Проект был призван оказать поддержку реализации этого трехэтапного плана, который стал воплощаться в жизнь начиная с 1992 г. В рамках проекта должна была быть создана инфраструктура, необходимая для эффективного сбора предполагаемых налоговых поступлений и дальнейшей их обработки. К числу конкретных целей относились следующие: (а) модернизация налоговой службы в двух регионах путем реорганизации структур и процедур, автоматизации и подготовки персонала; и (б) содействие институциональному развитию налоговой службы путем формирования потенциала ГНС и содействия реализации реформ в сфере налогового администрирования в масштабе всей страны.

МВФ активно участвовал в подготовке проекта и содействовал его реализации путем технической помощи.

Проект правовой реформы (58 млн. долл. США) 21 мая 1996 г.

Российская правовая система не позволяет нормально развиваться ориентированному на рынок частному сектору. Правовая система не защищает в надлежащей мере частную собственность и экономические права от различных нарушений, равно как и не обеспечивает безопасную среду для инвестиций.

Целью данного проекта было совершенствование российской правовой системы в тех областях, которые являются ключевыми с точки зрения эффективного функционирования рыночных институтов. Компоненты проекта были призваны содействовать: (а) совершенствованию подготавливаемых проектов законодательных актов; (б) созданию надлежащей системы классификации и кодификации юридической информации; (в) проведению кампаний по юридическому образованию и просвещению населения; и (г) совершенствованию судебной реформы и улучшениям в сфере альтернативного разрешения споров.

**Проект "Бюро экономического анализа" (22,6 млн. долл. США)
14 мая 1997 г.**

По мере того, как задачи реформ становились все более сложными, особую остроту приобретала проблема недостаточного потенциала в сфере проведения экономического анализа. Для того, чтобы Россия могла осуществлять более масштабные структурные реформы, ей было необходимо устранить процедурные недостатки в работе Правительства, в том числе установить разумный уровень заработной платы для государственных служащих и создать стимулы, побуждающие их работать с надлежащим уровнем качества. Кроме того, аналитические исследования по вопросам экономической политики, поступавшие в Правительство, не были достаточно эффективными с аналитической точки зрения, а имевшиеся макроэкономические данные не были достаточно достоверными для проведения разумного анализа.

Основной целью проекта было "формирование институционального потенциала для осуществления рационального экономического анализа, содействующего проведению рыночных структурных реформ". В рамках проекта предполагалось финансировать: (а) исследования в сфере экономической политики; (б) работу по формированию потенциала для проведения анализа экономической политики в рамках Бюро экономического анализа и ключевых экономических министерств; и (в) улучшение системы национальных счетов.

**Проект развития системы государственной статистики (STASYS) (30 млн. долл. США)
16 апреля 1999 г.**

Изменения в экономике означали, что перед статистическими системами стали ставиться новые задачи, связанные с основными вопросами сбора и агрегирования данных. Хотя Правительство предприняло ряд шагов по улучшению макроэкономической статистики, проблемы, связанные с качеством данных, их охватом и стандартами финансовой отчетности, оставались нерешенными. Целью проекта было устранение пробелов в информации, что было необходимо для выработки экономической политики и для управления, отражения в статистике новых видов деятельности, введения международных стандартов, повышения эффективности работы соответствующих ведомств, а также повышения качества анализа и мониторинга.

Проект предусматривал три компонента: (а) институциональное укрепление Госкомстата; (б) техническая помощь организациям, занимающимся сбором данных; и (в) управление проектом. Все три компонента были ориентированы на формирование потенциала и институциональное развитие.

В 1994-1995 гг. в той же области осуществлялся еще один проект, финансируемый Фондом институционального развития Банка и также направленный на укрепление институционального потенциала Госкомстата в области национальных счетов (показатели ВВП, сбор данных, их

распространение и т.д.). Проект, финансируемый за счет грантов, был завершен в 1995 г.

**Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне
(30 млн. долл. США)
30 ноября 1999 г.**

Основными целями проекта было "формирование институционального потенциала в целях содействия реформе межбюджетных финансовых отношений и улучшение налогово-бюджетных показателей на региональном и местном уровнях".

Проект включал четыре компонента, в том числе: (а) совершенствование федерального и налогово-бюджетного законодательства; (б) укрепление федерального потенциала по осуществлению мониторинга; (в) содействие органам власти на региональном и местном уровнях в сфере бухгалтерского учета и бюджетирования; и (г) анализ отраслевых государственных расходов на региональном и местном уровнях. Проект должен был обеспечить совершенствование правовой базы, касающейся системы государственных финансов на региональном и отраслевом уровне, а также межбюджетных финансовых отношений. Это должно было привести к более разумной налогово-бюджетной и экономической политике в долгосрочной перспективе. Заем в настоящее время полностью вступил в силу, однако дата его начала была отодвинута до сентября 2000 г., поскольку Правительство с опозданием выполнило предварительные условия.

Реабилитационные займы и займы на содействие структурной перестройке экономики

**Реабилитационный заем (600 млн. долл. США)
22 июля 1992 г.**

Данный заем предоставлял иностранную валюту с целью финансирования импортных поставок, необходимых для поддержки российской программы стабилизации и экономических реформ. В документации по данному займу особо отмечались реформа предприятий, реформы в отношении политики, которая содействует конкуренции и препятствует монополистической деятельности, реформы в сфере прямых иностранных инвестиций, реформы в финансовом секторе, а также создание системы социального обеспечения. В рамках проекта не делалось каких-либо особых ссылок на вопросы управления государственным сектором.

**Второй реабилитационный заем (600 млн. долл. США)
15 мая 1995 г.**

Данный заем был призван оказать поддержку программе Правительства по макроэкономической стабилизации, а также согласованной программе структурных реформ. Эти реформы включали торговую политику, порядок экспорта нефти, меры по ценообразованию и содействию конкуренции, а также другие меры, включая обеспечение доступа к коммерческой недвижимости и ограничения в отношении использования средств Федерального фонда

занятости для осуществления трансфертов предприятиям. В проектной документации не делалось прямых ссылок на вопросы управления государственным сектором.

Заем на содействие структурной перестройке экономики (600 млн. долл. США)

16 мая 1997 г.

Основной целью проекта было "оказание Правительству содействия в осуществлении реформ, необходимых для создания основы нового экономического роста". В рамках САЛ отдавался приоритет тем реформам, которые "в наибольшей степени могли способствовать возобновлению роста и поддержанию макроэкономической стабильности". Для целей мониторинга были избраны меры в четырех областях: (а) реформа естественных монополий; (б) развитие частного сектора; (в) налогово-бюджетная реформа; и (г) банковская реформа. Вопросы, рассматриваемые в категории налогово-бюджетной реформы, больше всего были связаны с вопросами управления государственным сектором. Они включали: (а) рационализацию налоговой структуры; (б) улучшение налогового администрирования; (в) улучшение управления бюджетом; и (г) реформирование межбюджетных финансовых отношений.

В документах САЛ отмечалось, что структура налогообложения в России была сложной и искаженной, что создавало трудности в плане соблюдения юридических норм и способствовало уклонению от уплаты налогов. Органы власти уже предприняли шаги по расширению налоговой базы и повышению собираемости налогов. Кроме того, Правительство представило новый проект Налогового кодекса в Государственную Думу; этот проект предусматривал более значительные изменения в структуре налогообложения. В рамках САЛ выдвигалось требование о внесении дополнительных поправок в данный проект до его принятия в качестве закона.

Разработка системы эффективного и беспристрастного налогового администрирования была второй целью данного проекта. Как отмечалось в документации САЛ I, "для налогового администрирования были характерны сложные процедуры подачи и регистрации налоговых документов, невысокая собираемость налогов и ненадлежащие процедуры проверки, а также наличие недостаточно квалифицированного и чрезмерно рассредоточенного персонала". Органы власти уже приняли меры по совершенствованию налогового администрирования в рамках Плана в отношении доходов. САЛ I предусматривал расширение этого плана.

Третья цель проекта заключалась в том, чтобы привести исполнение бюджета в соответствие с подготовкой бюджета путем совершенствования систем и процедур управления бюджетированием. Правительство обладало ограниченными возможностями по контролю за фактическим расходованием средств, и при этом существующие принципы финансовой отчетности и бухгалтерского учета оставались неадекватными. Все эти недостатки привели к накоплению значительной задолженности перед бюджетом. Правительство уже приняло меры по улучшению контроля за расходами и управлению бюджетом. В рамках САЛ предусматривались дальнейшие шаги в том же направлении.

Четвертой областью налогово-бюджетной реформы была система межбюджетных финансовых отношений. Правительство уже представило проекты комплексных законодательных актов в Государственную Думу, которые должны были регулировать займы со стороны органов власти регионального и местного уровня. В рамках САЛ I Правительство должно было закончить программу работы по реформированию механизмов распределения налоговых поступлений и трансфертов.

САЛ I представлял собой заем, выплачиваемый в виде одного транша. К середине мая 1997 г. были предприняты все шаги, предшествующие рассылке документов Совету директоров Банка. САЛ I был утвержден и вступил в силу в июне. В рамках САЛ I сотрудники Банка предоставляли техническую поддержку в ключевых областях реформы. Помимо поддержки, которая оказывалась в работе во всех основных областях экономической политики, удалось достичь некоторых успехов в деле формирования потенциала Казначейства и во внедрении системы регулярного мониторинга расходов и предоставления отчетности о них. Поддержка также оказывалась с целью совершенствования процедур закупок в соответствии с международной практикой. Заем был завершен в марте 1998 г.

**Второй заем на содействие структурной перестройке экономики (800 млн. долл. США)
28 ноября 1997 г.**

САЛ II был представлен Совету директоров Банка в ноябре 1997 г.; заем предусматривал выплату средств в виде двух траншей. Проект был призван оказать поддержку работе в тех же областях, что и предшествующий САЛ I, а также работе в сфере реформы торговой политики.

В то время как Правительство стремилось к осуществлению крупной налоговой реформы, Дума решила отправить Налоговый кодекс на повторное первое чтение. В рамках САЛ II предполагалось, что Налоговый кодекс вступит в силу, как то предусматривалось в проекте бюджета на 1998 г. Правительство должно было организовать обучение по вопросам применения Кодекса для должностных лиц на федеральном и региональном уровне. В целях совершенствования налогового администрирования Правительство собиралось "осуществить масштабные реформы в отношении процедур и управления Государственной налоговой службой и Государственным таможенным комитетом". Правительство должно было создать и обеспечить работу подразделения по работе с крупными налогоплательщиками в рамках федеральной Государственной налоговой службы в пяти регионах; Правительство также выразило готовность создать такие подразделения еще в 11 регионах до конца 1997 г. План в отношении доходов должен был использоваться в качестве основы для работы в сфере налогового администрирования в течение оставшейся части 1997 г. и в среднесрочной перспективе. Еще одна цель программы налогово-бюджетной реформы заключалась в укреплении систем и процедур управления бюджетом. Эта имела бы решающее значение с точки зрения приведения исполнения бюджета в соответствие с подготовкой бюджета, а фактически расходовемых средств - с планируемыми результатами исполнения бюджета. В целях рационализации

расходования средств Правительством в августе 1997 г. был издан указ Президента о реформировании порядка государственных закупок. Среди других мер необходимо назвать введение системы конкурсных торгов для всех закупок зерна и продовольствия; а также ускорение реформ в жилищном секторе с целью сокращения субсидий.

Совершенствование налогово-бюджетного управления также предполагало реформирование межбюджетных финансовых отношений. Было признано, что нынешняя система межбюджетных финансовых отношений является слишком дорогостоящей и неэффективной. Правительство сформировало комиссию, которая должна была разработать программу реформ с целью улучшения этой системы. Подготовленные новые проекты законов должны были обеспечить правовую основу для распределения налоговых поступлений между бюджетами различных уровней. Были также определены дальнейшие шаги по улучшению межбюджетных финансовых отношений.

Заем был завершен в конце 1998 г., после того как все его средства были израсходованы.

**Третий заем на содействие структурной перестройке экономики (1,5 млрд.долл.США)
26 июля 1998 г.**

САЛ III был третьим и последним займом на цели структурной перестройки. Его общая сумма составляла 1,5 млрд. долл. США, и он был самым крупным из трех САЛ. В отличие от первых двух займов данный заем должен был выплачиваться в виде трех траншей.

В рамках САЛ III налогово-бюджетное управление снова называлось в качестве одной из четырех областей реформирования. К категории налогово-бюджетного управления были отнесены следующие области: реформирование структуры налогообложения; совершенствование налоговой службы; реформирование внебюджетных фондов; укрепление управления бюджетом; реформирование межбюджетных финансовых отношений; а также управление долгом и мониторинг за ним. В целях совершенствования налогового администрирования Правительство должно было принять меры, призванные преодолеть некоторые недостатки системы, путем принятия поправок к Налоговому кодексу и путем реструктуризации федеральной ГНС и ГНС при региональных и местных органах власти. Должны были быть продолжены реформы с целью сокращения числа внебюджетных фондов. До этого уже были приняты важные шаги в сфере обработки выплат из бюджета и контроля за такими выплатами; параллельно этому велась работа по укреплению Казначейства. В целях дальнейшего управления бюджетом Правительство приняло решение о переводе всех федеральных ведомств в полном объеме в систему федерального Казначейства. Кроме того, Правительство должно было сократить общую численность государственных служащих на 200 тысяч человек и выработать стратегическую программу административных реформ.

В рамках реформирования межбюджетных финансовых отношений предполагалось принять программу налогово-бюджетных/федеральных реформ посредством принятия новых законодательных актов и внесения поправок в

существующие. Правительство должно было заново сформулировать правовые основы для распределения доходов и расходов на каждом уровне управления. Предполагалось также коренным образом реструктурировать существующую систему федеральных трансфертов. В целях укрепления потенциала в сфере управления долгом и мониторинга за ним Правительство должно было разработать единую систему учета долговых обязательств. Кроме того, Правительство должно было инициировать внедрение интегрированной государственной системы мониторинга долга. САЛШ был аннулирован в августе 2000 г., когда было израсходовано еще менее одной трети средств займа.

**Экономические и отраслевые исследования
по вопросам управления государственным сектором**

Российская экономическая реформа: переход через Рубикон структурных изменений (Russian Economic Reform (Crossing the Threshold of Structural Change)), 1992

Это был первый Страновой экономической отчет, посвященный России. Дав анализ причин макроэкономического кризиса, угрожавшего России, авторы отчета описали реформы, необходимые для преодоления кризиса и создания условий для перехода к рыночной экономике. Системные реформы были необходимы в секторе предприятий и в финансовом секторе, на рынке труда и в системе социального обеспечения, а также применительно к переходным механизмам торговли и платежей. Отраслевые реформы обсуждались в контексте вопросов энергетики, сельского хозяйства, окружающей среды, инфраструктуры и жилья.

В отчете подчеркивалась важность реформы государственного администрирования, в том числе важность уточнения роли и структуры центральных административных органов, подготовки персонала и упрочения соответствующих институтов. Также отмечалась необходимость правовой реформы и реформы регулирования.

Межбюджетные финансовые отношения в Российской Федерации (Russia-Intergovernmental Fiscal Relations in the Russian Federation), Отчет № 11302-RU, 18 декабря 1992 г.

Это одно из первых исследований, посвященных системе межбюджетных финансов на всех уровнях органов управления. В рамках этого исследования также анализировались существовавшие тогда проекты законодательных актов по вопросам межбюджетных финансов. В материале рассматривались два важных вопроса: фискальный суверенитет и межбюджетные финансовые аспекты налогообложения природных ресурсов.

Налогово-бюджетная децентрализация: исследование реформируемой экономики (Fiscal Decentralization, Studies in Economies in Transformation), Кристин И. Уоллич, декабрь 1992 г.

В данном исследовании рассматриваются такие вопросы, как межбюджетные финансовые отношения, финансовая система на региональном и местном уровнях, распределение доходов и расходов, система распределения средств между органами управления, а также распределение поступлений, связанных с платежами за природные ресурсы. В рамках исследования делается вывод о том, что создание институциональной основы для реформ является первоочередной задачей. Следующей по значимости задачей является отмена практики "передвижки" дефицита с федерального уровня на региональный и местный уровни. В качестве третьей задачи необходимо было проанализировать доли в доходах и трансферты в адрес органов власти регионального и местного уровней.

Россия и проблема фискального федерализма (Russia and the Challenge of Fiscal Federalism), Региональные и отраслевые исследования Всемирного банка, под. ред. Кристин И. Уоллич, январь 1994 г.

В основу данной книги была положена работа, осуществленная в рамках программы технической помощи Всемирного банка России, начатая в 1991 г. Группа, работавшая по данному проекту, исследовала вопросы налогово-бюджетной децентрализации и межбюджетных финансовых отношений между Россией и 89 субъектами Федерации. Авторы пришли к выводу о том, что разработка хорошо функционирующей системы межбюджетных финансовых отношений является ключом к макроэкономической стабильности, структурной перестройке, предоставлению социальных услуг и созданию системы социальной безопасности в России.

Децентрализация и финансовый диспаритет регионов в Российской Федерации (Decentralization and Fiscal Disparities Among Regions in the Russian Federation), Филипп Ле Уэру, (Материал для внутреннего обсуждения – регион Европы и Центральной Азии), январь 1994 г.

В этом материале исследуется диспаритет между региональными бюджетами, сложившийся после децентрализации, осуществлявшейся в течение предшествующих двух лет. В работе отмечается, что горизонтальные финансовые дисбалансы (потенциально получаемые доходы в сопоставлении с расходами) между различными регионами, по всей вероятности, будут усиливаться. В работе предлагалось дополнить изменения, предлагаемые Правительством в рамках концептуальной основы бюджета, следующими мерами: (а) распределением четко прописанных обязанностей в отношении расходования средств между органами управления федерального, регионального и местного уровней, с тем чтобы улучшить прозрачность и подотчетность; и (б) распределением общих выравнивающих трансфертов с помощью механизма предоставления средств, основанного на определенной формуле.

Бюджет и финансы Правительства в Российской Федерации (Budget Coverage and Government Finance in the Russian Federation), Филипп Ле Уэру, Элана Голд и Станислав Каташ (Материал для внутреннего обсуждения - регион Европы и Центральной Азии), январь 1994 г.

В этом материале показано, что отражение доходов и расходов в бюджете Российской Федерации является сильно искаженным. В данном документе делается попытка воссоздать более точную и иную картину посредством применения концепции и определений, используемых в сфере государственных финансов в странах Запада. Приводится ряд рекомендаций по конкретным мерам, призванных изменить охват бюджета и методику его представления.

Преобразование региональной налогово-бюджетной системы в России на примере Ярославля (The Transformation of the Regional Fiscal System in Russia – The Case of Yaroslavl) (Материал для внутреннего обсуждения - регион Европы и Центральной Азии), Лев Фрейнкман и Степан Титов, август 1994 г.

В материале рассматривается преобразование межбюджетных финансовых отношений с точки зрения региональной администрации. В нем показано, что способы подготовки, утверждения и реализации областных бюджетов значительно изменились с 1990 г. Даже несмотря на то, что центральное Правительство по-прежнему оказывало некоторое давление, [де]централизация осуществлялась быстрыми темпами. Сдвиги в распределении ответственности по расходованию средств в социальной сфере приобрели окончательный характер. Однако, применительно к статьям расходов, относящимся к "народному хозяйству", соответствующие обязанности федеральных и региональных органов власти оставались нечеткими.

Российская Федерация: в направлении среднесрочной жизнеспособности (Russian Federation – Towards Medium-Term Viability), Отчет № 14472-RU, 16 октября 1995 г.

Основное внимание в рамках данного СЕМ является структурная перестройка в налогово-бюджетной сфере. Были определены пять основных задач в области реформирования финансовой политики, включая реформу налогообложения, межбюджетные финансовые отношения, поддержку предприятий, жилищные субсидии, а также системы социального обеспечения.

Применительно к реформе налогообложения в отчете отмечается, что в этой области необходимо безотлагательно провести комплексную реформу. К числу соответствующих вопросов отнесены налогообложение природных ресурсов, налоговые льготы и налоговые неплатежи. В отчете также отмечается важность совершенствования налогового администрирования. Ныне существующая система администрирования является несправедливой, внутренне противоречивой и неэффективной. "Без крупных инвестиций на цели формирования потенциала и повышения эффективности сбора налогов дальнейшие шаги по проведению налоговой реформы и улучшению соблюдения налоговых правил будут в значительной мере ограничены. Рекомендуется улучшить налоговое администрирование путем совершенствования подготовки персонала, компьютеризации и создания более широких возможностей по проведению налоговых проверок".

Также были проанализированы межбюджетные финансовые отношения. Основной рекомендацией в этой области было "проведение четкого разграничения между профинансированными и непрофинансированными мерами с учетом процедур перевода средств между различными бюджетами, с тем чтобы обеспечить возможность финансирования расходов".

Налогово-бюджетное управление в Российской Федерации (Fiscal Management in the Russian Federation), Отчет № 14862-RU, 29 ноября 1995 г.

В исследовании отмечается, что налогово-бюджетная картина в России значительно улучшилась. Однако все еще сохраняется потребность в более эффективном налогово-бюджетном управлении. Бюджеты пока еще не адаптировались к далеко идущим изменениям, обусловленным процессом перехода к рыночной экономике. В отчете анализируются недостатки бюджетной системы и предлагаются способы совершенствования налогово-бюджетного управления. В рамках отчета основное внимание уделяется двум

важнейшим характеристикам налогово-бюджетного управления, а именно, межбюджетным финансовым отношениям и структурным, техническим и институциональным аспектам бюджетной системы. При более подробном исследовании этих двух областей определены конкретные проблемы и предложены конкретные рекомендации по каждому кругу таких проблем.

Управление бюджетом в Российской Федерации (Budget Management in the Russian Federation) (Записка по вопросам финансовой политики), июнь 1998 г.

В данной записке рассматривается ряд вопросов управления бюджетом, причем основное внимание уделяется федеральному бюджету. Время для написания данного исследования было выбрано таким образом, чтобы это исследование могло внести свой вклад в предстоящее на тот момент обсуждение проекта Кодекса, представленного Государственной Думе. Более ранние варианты этого исследования уже использовались Правительством при подготовке изменений к проекту Кодекса. В записке также рассматривались вопросы многолетнего бюджетирования и проверок.

В записку был включен раздел о формировании бюджета, посвященный роли законодательных органов в бюджетном процессе, внебюджетным фондам, подготовке бюджета и многолетнему бюджетированию. В разделе об исполнении бюджета описывается система Казначейства и реализация бюджета, а также система проверок.

Кроме того, в записке приводятся конкретные подробные комментарии к Бюджетному кодексу.

Реформа трансфертов между различными органами власти в Российской Федерации (Intergovernmental Transfers Reform in the Russian Federation) (Записка по вопросам финансовой политики), 8 февраля 1999 г.

В данной записке оценивается существующая система трансфертов со стороны федерального Правительства, а также планы Правительства по совершенствованию этой системы. В совокупности на трансферты приходится значительная доля средств бюджета. В проведенных ранее исследованиях было показано, что заявленных целей таких трансфертов не удавалось достичь в полной мере.

В исследовании утверждается, что межбюджетные финансовые отношения являются не вполне ясными с точки зрения распределения расходов. Отмечается, что необходимость реформы в этой области была в конце концов признана Правительством и что положения о федеральном бюджете 1999 г. предусматривали некоторые изменения в отношении формулы трансфертов. Тем не менее все еще существуют значительные исторические, институциональные, политические, экономические и правовые ограничения, препятствующие быстрой реализации реформ. В записке затем предлагаются рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы, которые в основном касаются институциональных аспектов. Кроме того, в записке в

сжатой форме описывается система, используемая в четырех странах, и соответствующий опыт использования таковой.

Анализ основных государственных расходов в Российской Федерации (Benchmarking Public Expenditure Analysis in the Russian Federation) (Записка по вопросам финансовой политики), 1999-2000 гг.

В этой записке анализируются изменения с точки зрения масштаба Правительства, распределения расходов и структурных характеристик эволюционирующей налогово-бюджетной структуры. В ней также в свете международного опыта исследуются государственные расходы. Кроме того, в ней рассматривается ряд конкретных вопросов, в том числе вопросы реформирования государственной службы и расходы на оборону. В записке предлагается ряд рекомендаций и план для дальнейшего анализа государственных расходов.

В записке делается ряд следующих выводов: (а) комплексная оценка государственных расходов невозможна из-за отсутствия необходимых данных; (б) расходы не очень велики, если сравнивать их с расходами большинства других стран; и (в) российская федеративная структура не является централизованной или децентрализованной в какой-то исключительной степени. В процессе перехода к рыночной экономике федеральные расходы уменьшились, а их состав изменился, в то время как доля расходов региональных и местных органов управления возросла.

В записке делается вывод о том, что реформа государственной службы является чрезвычайно актуальной проблемой. Расходы на оборону велики по сравнению с расходами в большинстве других стран. В записке повторяется вывод нескольких предыдущих исследований, согласно которому программа реформ в сфере фискального федерализма и межбюджетных трансфертов является масштабной и носит безотлагательный характер.

Был также сделан ряд рекомендаций, касающихся необходимости добиться успехов в следующих областях: совершенствование информации, обеспечение более широкого охвата, уточнение основополагающей роли Правительства, устранение "неденежной" экономики, разработка стратегии реформ государственной службы, а также укрепление финансовой устойчивости.

Децентрализация региональных налогово-бюджетных систем в России (Decentralization of Regional Fiscal Systems in Russia (Исследовательский рабочий материал по вопросам политики), Лев Фрейнкман и Пламен Йосифов, апрель 1999 г.

В материале исследуются межбюджетные финансовые отношения в рамках регионов. Авторы анализируют механизмы распределения налогов и схемы местных трансфертов. Они изучили данные 89 консолидированных региональных бюджетов за 1992-1996 гг. Они пришли к выводу о том, что, несмотря на относительное уменьшение роли федерального Правительства, роль местных органов управления значительно повысилась.

К числу других выводов материала относятся следующие: децентрализация осуществлялась применительно к местным администрациям определенного типа; соседствующие регионы обычно имеют сходные бюджетные механизмы; налогово-бюджетная децентрализация находится в прямо пропорциональной связи с долей расходов на образование; регионы с более децентрализованной финансовой системой обычно отличаются менее выраженным экономическим спадом. Тем не менее авторы считают, что дальнейшая децентрализация без повышения прозрачности может иметь своим результатом большие по размеру долговые обязательства и дефицит бюджета.

Авторы высказываются в пользу большей бюджетной автономии, более прозрачных межбюджетных финансовых отношений и более жестких ограничений в отношении общего объема долговых обязательств и дефицита бюджетов региональных и местных органов власти.

Бюджетирование в России: региональные и местные бюджеты (Subnational Budgeting in Russia), (Технический материал Всемирного банка № 452), Лев Фрейнкман, Дэниел Трейсман и Степан Титов, ноябрь 1999 г.

В материале указывается, что прежние реформы ориентировались в основном на изменения на федеральном уровне, а также на отношения между центром и регионами. При этом не уделялось достаточного внимания реформам на региональном и местном уровне. Отсутствуют стимулы, способствующие эффективному сбору налогов и эффективному распределению государственных ресурсов. Между тем финансовая структурная перестройка на региональном и местном уровне важна с точки зрения поддержания экономического роста и повышения эффективности расходования государственных средств.

Согласно выводам доклада, правовая основа регионального и местного бюджетирования является недостаточно разработанной и противоречивой. У органов власти регионального и местного уровней нет достаточно сильных стимулов, побуждающих их проводить важные структурные реформы. В отчете отмечается, что центральному Правительству необходимо использовать стимулы, связанные с целевым использованием средств, предоставляемых в качестве помощи на определенных условиях.

В отчете отмечается, что недавние инициативы Правительства в значительной мере соответствовали рекомендациям авторов. Тем не менее многое еще необходимо сделать. В повестку дня финансовой реформы на региональном и местном уровне следует включить вопрос об уточнении функций органов управления на региональном и местном уровне, разработку регулятивной базы, консолидирование бюджета, подготовку бюджета и управления расходами, а также ускорение реструктурирования расходов, управление долгом, реформирование местного налогообложения и бюджетирование капитальных расходов.

Коррупция в России (Corruption in Russia), (Промежуточный отчет), июнь 2000 г.

В отчете проводится разграничение между тремя видами коррупции: влияние на процесс выработки политики, административная коррупция и

"захват" судебных органов. Основное внимание в отчете уделяется последствиям такого влияния на вырабатываемую политику и "захвата" судебных органов, поскольку эти последствия носят более серьезный характер, чем в случае административной коррупции. Следовательно, программа борьбы с коррупцией, в рамках которой основной упор делается на правоприменении, не будет достаточно успешной с точки зрения борьбы с коррупцией. Меры в сфере правоприменения должны быть дополнены реформами в сфере политики и институциональными реформами, призванными увеличить прозрачность и подотчетность в государственном секторе.

Переход России к системе нового федерализма (Russia's Transition to a New Federalism), Жорж Мартинес-Васкес и Джеймсон Бокс, февраль 2001 г.

В отчете рассматриваются вопросы динамики децентрализации, обязанности, связанные с расходами, распределение доходов и налоговое администрирование, система трансфертов и заимствования на региональном и местном уровнях. В нем также анализируется процесс, посредством которого следует реформировать систему межбюджетных финансовых отношений.

Комментарии Л. И. Якобсона (ФЦПФ)

Резюме

Сотрудничество ВБ с российскими властями в области управления государственным сектором рассматривается в двойного рода контексте: исходя из специфики институтов данного сектора в постсоциалистической экономике и в плане сопоставления позиций участвовавших в сотрудничестве сторон: ВБ и Российского правительства.

Отстаивается точка зрения, в соответствии с которой институциональные изменения в общественном секторе относились к числу ключевых транзитивных процессов. При этом относительная пассивность властей могла снижать скорее результативность, чем темп этих процессов. В данной связи стремление отнести формирование соответствующих институтов ко второму или третьему эшелону реформ, первоначально характерное как для ВБ, так и для российских властей, было бесперспективно.

В течение большей части рассматриваемого периода обе стороны проявляли склонность отождествлять стратегию реформ с ориентацией на немногочисленные обобщенные цели и универсальные ограничения. Соответственно, фактически не возникал вопрос о совокупности имеющих самостоятельную ценность стратегий поэтапного формирования институтов общественного сектора (например, стратегии поэтапного становления налоговой системы или адаптации сферы образования к условиям рыночной экономики). Соответствующие “частные” задачи не рассматривались ни одной из сторон в качестве стратегических. При этом ВБ недооценивал место подобных задач в повестке дня российского правительства. Оно же в свою очередь недостаточно учитывало, что поиск рациональных решений такого рода “частных” задач предполагает опору на современную теорию и зарубежный опыт не в меньшей степени, чем поиск путей приватизации или макроэкономической стабилизации.

В конкретных обстоятельствах первой половины 1990-х годов экспертный потенциал ВБ мог быть с наибольшей пользой применен именно для решения относительно “частных” проблем, в особенности относящихся к формированию общественного сектора. Данное обстоятельство не оказалось своевременным в поле зрения ни одной из взаимодействовавших сторон. Это

объясняется не только субъективными просчетами, но и рядом объективных причин. Но, как бы то ни было, упущены были реальные шансы на более продуктивное участие ВБ в формировании важных аспектов российских реформ, а вместе с ними – шансы на более успешное осуществление этих реформ.

С течением времени стало налаживаться значительно более эффективное взаимодействие российских властей и ВБ по конкретным вопросам развития общественного сектора.

Обращаясь к проектам, относящимся к рассматриваемой сфере сотрудничества, следует отметить акцент на “технические” (скорее административные, чем собственно институциональные) аспекты реформ и стремление обеих сторон избегать политически чувствительной проблематики. Это касается, в том числе, проектов, относившихся к фискальной политике.

Вместе с тем, результатами осуществленных проектов и исследований ВБ стали как непосредственные позитивные изменения, например, в налоговом администрировании и законотворчестве, так и накопленный потенциал будущих изменений.

Комментарии к оценочному докладу Б. Тунсера

Настоящий материал подготовлен на основе изучения документов, относящихся к стратегии деятельности Всемирного банка (ВБ) в Российской Федерации и осуществленным в соответствии с ней проектам, полностью или частично ориентированным на поддержку преобразований в общественном секторе (public sector)³. Ключевую роль в подготовке данного материала сыграло изучение докладов, подготовленных в рамках оценки деятельности Всемирного банка в России группой, возглавляемой проф. Б. Тунсером. Тщательно проведенный проницательный анализ, представленный в этих докладах, существенно облегчил мою работу.

В частности, круг проанализированных проектов определяется перечнем, представленным в материале названной группы. Это прежде всего Проект модернизации налоговой службы, Проект правовой реформы, Проект развития системы государственной статистики, Проект содействия реформе бюджетной

³ Термины «государственный сектор» и «общественный сектор» в данном материале рассматриваются как синонимы (английской версии текста следует использовать лишь термин “public sector”, и настоящая сноска не требуется).

системы на региональном уровне, а также реабилитационные займы и займы на структурную перестройку экономики и Проект Бюро экономического анализа.

Резюме

Сотрудничество ВБ с российскими властями в области управления государственным сектором рассматривается в двоякого рода контексте: исходя из специфики институтов данного сектора в постсоциалистической экономике и в плане сопоставления позиций участвовавших в сотрудничестве сторон: ВБ и Российского правительства.

Отстаивается точка зрения, в соответствии с которой институциональные изменения в общественном секторе относились к числу ключевых транзитивных процессов. При этом относительная пассивность властей могла снижать скорее результативность, чем темп этих процессов. В данной связи стремление отнести формирование соответствующих институтов ко второму или третьему эшелону реформ, первоначально характерное как для ВБ, так и для российских властей, было бесперспективно.

В течение большей части рассматриваемого периода обе стороны проявляли склонность отождествлять стратегию реформ с ориентацией на немногочисленные обобщенные цели и универсальные ограничения. Соответственно, фактически не возникал вопрос о совокупности имеющих самостоятельную ценность стратегий поэтапного формирования институтов общественного сектора (например, стратегии поэтапного становления налоговой системы или адаптации сферы образования к условиям рыночной экономики). Соответствующие “частные” задачи не рассматривались ни одной из сторон в качестве стратегических. При этом ВБ недооценивал место подобных задач в повестке дня российского правительства. Оно же в свою очередь недостаточно учитывало, что поиск рациональных решений такого рода “частных” задач предполагает опору на современную теорию и зарубежный опыт не в меньшей степени, чем поиск путей приватизации или макроэкономической стабилизации.

В конкретных обстоятельствах первой половины 1990-х годов экспертный потенциал ВБ мог быть с наибольшей пользой применен именно для решения относительно “частных” проблем, в особенности относящихся к формированию общественного сектора. Данное обстоятельство не оказалось

своевременно в поле зрения ни одной из взаимодействовавших сторон. Это объясняется не только субъективными просчетами, но и рядом объективных причин. Но, как бы то ни было, упущены были реальные шансы на более продуктивное участие ВБ в формировании важных аспектов российских реформ, а вместе с ними – шансы на более успешное осуществление этих реформ.

С течением времени стало налаживаться значительно более эффективное взаимодействие российских властей и ВБ по конкретным вопросам развития общественного сектора.

Обращаясь к проектам, относящимся к рассматриваемой сфере сотрудничества, следует отметить акцент на “технические” (скорее административные, чем собственно институциональные) аспекты реформ и стремление обеих сторон избегать политически чувствительной проблематики. Это касается, в том числе, проектов, относившихся к фискальной политике. Вместе с тем, результатами осуществленных проектов и исследований ВБ стали как непосредственные позитивные изменения, например, в налоговом администрировании и законотворчестве, так и накопленный потенциал будущих изменений.

1. Контекст деятельности ВБ в рассматриваемой области: институты общественного сектора

Для плановой экономики характерно абсолютное доминирование государства в экономике. Этот общеизвестный факт может интерпретироваться двояко: либо как значительное превышение масштабов общественного сектора над масштабами частного, либо как фактическое отсутствие институтов общественного сектора, характерных для рыночной экономики. Например, в соответствии с первой трактовкой, плановой экономике присущ исключительно высокий уровень налогообложения, в соответствии со второй – налогообложение (как нечто отличное от дохода собственника или дани, произвольно взимаемой завоевателем) играет в ней незначительную роль. На первый взгляд, выбор интерпретации - едва ли не проблема терминологии. Однако это не соответствует действительности.

Основной корпус теоретических положений и эмпирических знаний современной экономики общественного сектора (*economics of the public sector*),

на базе которой строятся, в том числе, соответствующие разработки ВБ, относится к механизмам *взаимодействия* государства с *автономными* экономическими субъектами. Более того, как правило, предполагается, что политика государства формируется в рамках демократических институтов. Использовать термин «общественный сектор» применительно к плановой экономике уместно лишь с оговоркой, что речь идет об объекте, который принципиально (а не только количественно или второстепенными атрибутами) отличается от общественного сектора рыночной экономики (ОСРЭ).

В процессе перехода к рынку ОСРЭ скорее *возникает*, чем эволюционирует. Когда речь идет о постсоциалистических сдвигах в экономической активности государства, сокращение ее *относительных масштабов* заведомо не выражает существа дела. Происходит не столько перераспределение ответственности и ресурсов между общественным и частным сектором, сколько снятие ограничений с первого и формирование второго. В этом состоит отличие от ряда реформ в странах, экономическая история которых не отягощена периодом планового хозяйства.

Несомненно, имеется внутренняя связь между качественными характеристиками институтов и их «сферами охвата». Так, жизнеспособным институтам ОСРЭ вряд ли может соответствовать, например, восьмидесятипроцентная доля бюджета расширенного правительства (БРП) в ВВП; однако сама по себе констатация, что доля БРП резко сократилась, малоинформативна. Реакция на кризис государства благосостояния включала не только количественные, но и глубокие качественные изменения в механизмах функционирования ОСРЭ, но это были изменения именно в рамках ОСРЭ, не ставящие под вопрос его базовые характеристики (формально этому соответствует безусловная приложимость понятийного аппарата и инструментария экономики общественного сектора как к старым, так и к новым феноменам).

Механизмы государственной активности в плановой экономике способны во многих случаях служить «строительным материалом» при формировании ОСРЭ, в то же время их наличие осложняет процесс «строительства». Специфика этих механизмов такова, что они в высокой степени пригодны для быстрой и почти неограниченной *мобилизации* ресурсов в условиях государственной собственности. Вместе с тем очевидна их малая

пригодность для регулярной и не наносящей чрезмерного вреда хозяйству мобилизации ресурсов частного сектора (т.е. для налогообложения в собственном смысле). Менее очевидно, но отнюдь не менее важно, что эти механизмы далеко уступают институтам современного ОСПЭ с точки зрения *эффективной аллокации* ресурсов, находящихся в распоряжении государства (подробнее см. Якобсон, 1995, гл. 1).

В отличие от ключевых институтов ОСПЭ, некоторые базовые институты частного сектора действительно существовали в “порах” плановой экономики. Это относится не только к личному подсобному хозяйству сельских жителей, но и к разнообразной легальной, полулегальной и нелегальной деятельности в городах. Кроме того, эти институты в гораздо большей степени, чем институты ОСПЭ, способны к спонтанному саморазвитию. Приватизация как расширение спектра возможностей для частной экономической инициативы обеспечивает развитие частного сектора и в то же время предъявляет требования к адекватному формированию ОСПЭ. Другой вопрос, что, хотя развитие частного сектора гарантируется самим фактом приватизации, его эффективность зависит от проводимой политики. Однако это в большой степени относится к политике, непосредственными объектами которой выступают компоненты не только частного, но и общественного сектора, например, не только развитие финансовых рынков, но и создание налоговой системы, адекватной экономической и социальной ситуации.

Итак, рассматривая вопрос абстрактно, следовало бы заключить, что формирование современных институтов ОСПЭ должно было стать приоритетной стратегической задачей в процессе перехода к рынку. Для институтов этого сектора в странах, отягощенных опытом планового хозяйствования, характерна, по сравнению с институтами частного сектора, во-первых, большая новизна, во-вторых, меньшая вероятность сколько-нибудь удовлетворительного спонтанного формирования, в-третьих, отчетливо выраженное влияние на развитие другого сектора.

2. Контекст деятельности ВБ в рассматриваемой области: стратегия Банка и тактика Российского правительства

Изучение материалов ВБ, относящихся к первой половине 1990-х годов, убеждает, что его стратегия в России в немалой степени базировалась на

взаимосвязанных предположениях (зачастую молчаливых) о том, что, во-первых, ОСРЭ в России существует, во-вторых, его качественное совершенствование составляет менее актуальную задачу, чем количественное сокращение, и, в-третьих, успешное развитие частного сектора не слишком зависит от укрепления институтов ОСРЭ. В соответствии с точкой зрения, изложенной в предыдущем параграфе, все три предположения были ошибочными.

В (Тунсер, 2001, с. 6-7) справедливо указано, что в Стратегии Банка 1993 г. проблемы, непосредственно относящиеся к функционированию государства, почти не фигурировали; исключение составляли ссылки на необходимость развития правовой базы и потенциала региональных и местных органов власти, причем эти ссылки имели весьма общий характер и фактически касались скорее контекста предполагаемых действий, чем их содержания. В аналогичных документах 1994 и 1995 годов эти ссылки получили некоторое развитие, и к ним добавились некоторые акценты на вопросы межбюджетных отношений и налогового администрирования. Таким образом, внимание к проблемам ОСРЭ проявлялось селективно и в несопоставимо меньшей степени, чем, например, к проблемам макроэкономической стабилизации, развитию финансового сектора или реформе предприятий. В данном случае имеется в виду не то, насколько настойчивыми и успешными были практические действия, соответствующие стратегии (так, они не были особо эффективными, например, применительно к реструктуризации предприятий), речь идет о зафиксированных в стратегических документах интерпретациях, позициях и намерениях.

Не претендуя на исчерпывающий анализ причин во многом неадекватного, на мой взгляд, выбора стратегических приоритетов, можно отметить следующее. Материалы, относящиеся к деятельности ВБ в России в первой половине 1990-х годов, свидетельствуют о том, что его эксперты и, по-видимому, руководство были склонны:

- чрезмерно опираться на предшествующий опыт работы в странах Третьего мира, направленной на активизацию частного сектора, снятия с него неоправданных ограничений и обеспечение макроэкономических условий развития;
- чрезмерно отождествлять оценки и намерения российских властей со своими собственными оценками и намерениями; это было обусловлено, в том числе,

не вполне адекватным пониманием той роли, которую в российской политике данного периода играли относительно абстрактные долгосрочные цели.

Известно, что во второй половине 1990-х годов ВБ в существенной степени пересмотрел свои подходы к содействию реформам в развивающихся странах, усилив акцент на качественное совершенствование институтов ОСРЭ. В этой связи опыт, на который Банк опирался в поиске прецедентов для своей политики в России, сам по себе оказался небесспорным. Однако важнее другое: в России ОСРЭ необходимо было прежде всего *создать*. Причем сделать это требовалось в условиях, когда даже те институты ОСРЭ, которые существовали в стране в начале века, уже почти не оставили следов в институциональной структуре экономики (в этом одно из отличий российской ситуации от ситуаций в ряде стран Центральной и Восточной Европы). Если бы эти, пусть довольно примитивные по современным представлениям, институты сохранились, непосредственная опора на прецеденты в развивающихся странах была бы правомерной; в отсутствие таких институтов она была во многом безосновательной.

Фактически формирование ОСРЭ шло в рассматриваемый период весьма интенсивно, без чего, строго говоря, экономика не могла бы функционировать. В ходе этого процесса, во-первых, нередко принимались правовые акты, не поддающиеся реализации, либо даже на нее не рассчитанные, и, во-вторых, многие институты складывались как неформальные. Например, Указ №1 Президента Ельцина, посвященный сфере образования, принадлежал к числу первых, а те институты, за счет которых эта сфера, не переставая относиться в основном к общественному сектору, адаптировалась к возникновению рыночной экономики, - в значительной мере к числу вторых.

Становление ОСРЭ составляло один из ключевых аспектов транзитивного процесса в России; в силу высказанных выше соображений этот аспект перехода к рынку на практике не мог быть «второстепенным». Его отсутствие в ряду политических приоритетов означало не столько «замораживание» ситуации на период решения проблем, признаваемых (обоснованно или нет) более приоритетными, сколько выбор в пользу не менее быстрого, но слабо контролируемого развития событий.

Однако относить этот тезис непосредственно к деятельности ВБ было бы не вполне справедливо. Объектом этой деятельности выступает не экономика и ее институты, как таковые, а политика национальных правительств в соответствующих областях; воздействие на нее осуществляется с помощью проведения анализа, распространения информации, предоставления финансовых средств и иных форм содействия. Соответственно, в качестве результатов (фактических и потенциальных) выступают, строго говоря, лишь *модификации политики*, расхождения между тем, что делали бы национальные правительства без участия ВБ, и тем, что они делают при его участии. Исключительно в данной области лежит и спектр возможностей ВБ. Это обстоятельство, на мой взгляд, подчас не в полной мере учитывается в имеющихся материалах оценки деятельности ВБ в России.

Приоритеты экономической политики, провозглашавшиеся российскими властями, особенно на начальном этапе реформ, в основном совпадали с теми, которые представлены в документах ВБ. Однако в последние годы ведущие деятели этого этапа подчеркивают, что основным содержанием их политики выступала не столько реализация доктринальных приоритетов, сколько тактическое маневрирование с целью предотвратить непосредственные угрозы голода, гражданской войны, раскола элит, возвращения к власти коммунистов и т.п. Это в значительной мере просматривается уже в (Гайдар, 1996), (Ельцин, 1994). В более поздних публикациях, интервью и выступлениях активных участников событий все более определенно фиксировался вынужденный, безальтернативный характер действий, практическая невозможность подчинять их приоритетам, априорно избираемым на базе концептуальных построений. Насколько можно судить, эти утверждения содержат некоторые преувеличения, однако выражают фактически доминировавшую тенденцию.

Попытка систематически интерпретировать эту тенденцию предпринята в (Стародубровская и Мау, 2001). Ссылка на эту книгу в данном случае уместна, поскольку авторы – хорошо информированные и вполне благожелательные наблюдатели рассматриваемой ситуации. Более того, В.А. Мау был и остается видным членом так называемой команды Гайдара. По мнению авторов книги, ключевая особенность обстоятельств, типологически близких российской ситуации 1990-х годов, состоит в слабости государства и его институтов. Трансформация происходит «стихийно, в условиях слабой государственной

власти, неспособной контролировать происходящие события и процессы» (с. 356-357 и др.). Для преодоления таких ситуаций требуется специфическая политика, обозначаемая как радикальная, поскольку для ее субъектов характерен идеологический максимализм. Однако, в интерпретации авторов, суть радикальной политики состоит в предельном прагматизме, неограниченном тактическом маневрировании. «Идеология радикалов – это в первую очередь «внешняя идеология», поскольку служит средством не для внутреннего (внутрипартийного) применения, а как инструмент воздействия на общество» (с. 134). Применительно к радикальной фазе преобразований в России «возможности выбирать политику... практически не было» (с. 175).

Если принять эту точку зрения, пришлось бы признать, что:

- формирование новых механизмов воздействия государства на экономические и социальные процессы не просто составляло одну из главных стратегических задач, а было едва ли не синонимично действиям, непосредственно имеющим долгосрочную стратегическую ориентацию;
- российское правительство не уделяло приоритетного внимания формированию ОСРЭ не потому, что сознательно следовало иным концептуально обоснованным приоритетам, а поскольку было вынуждено сосредоточиться на первоочередных тактических задачах в силу объективной неразрешимости задач стратегических.

В свою очередь, это означало бы, что:

- ВБ принципиально ошибался в интерпретации как объективной ситуации в России, так и действий ее правительства;
- на практике сотрудничество с ВБ не столько повлияло на выработку линии, которой следовали российские власти, сколько облегчило им тактическое маневрирование в пространстве, оставшемся во многом вне поля зрения экспертов Банка.

С этой точки зрения легко объяснить и оправдать ситуации, в которых российская сторона иногда проявляла больший интерес к ресурсам, которые мог предоставить ВБ, чем к конкретным деталям проектов.

Доступные документированные свидетельства недостаточны, чтобы дать вполне надежную оценку достоверности изложенной интерпретации. Вместе с тем есть основания утверждать, что версия об изначальном циничном прагматизме радикалов (в частности, в их взаимоотношениях с ВБ)

соответствует действительности не более, чем версия о строгом следовании априорным концепциям (в том числе предложенным ВБ).

Команда Гайдара безусловно рассматривала знания, почерпнутые из западной экономической литературы, включая публикации ВБ, и из общения с зарубежными экспертами в качестве одного из своих ключевых ресурсов. Соответственно, существовала искренняя заинтересованность в концепциях и предложениях, ориентированных на конкретные проблемы, с которыми приходилось сталкиваться. В определенной мере это справедливо не только в отношении первых лет реформ, но и всего периода, когда хотя бы отдельные члены команды оставались в правительстве. В то же время данный ресурс оказался во многих случаях неадекватен задачам, которые возникали на практике. Существенно, что действовать зачастую приходилось в условиях стресса, испытывая растерянность, а иногда и страх. При этом в силу политической необходимости демонстрировалась уверенность в «научной обоснованности» принимавшихся решений.

Затронуть психологические моменты потребовалось в данном случае по следующей причине. Если «вычесть» именно эти моменты из реальной картины событий, получается версия о самоуверенных прагматиках, продуманно манипулировавших обстоятельствами и людьми, включая представителей ВБ. «Включив» же моменты, легко понять, что реформаторы были готовы с благодарностью принять основанные на зарубежном опыте рекомендации, которые относились бы к их повседневным заботам. Проблема в том, что большая часть повседневных забот, в немалой степени касавшихся разнообразных институциональных изменений в общественном секторе, воспринималась в качестве «тактических» аспектов реформ, не предполагающих тщательной концептуальной проработки.

Обе стороны были склонны отождествлять стратегию реформ с так называемым вашингтонским консенсусом. Его содержание, на мой взгляд, уязвимо не потому, что составляющие его тезисы ошибочны, а в силу той роли, которая этим тезисам придавалась. Базовые требования, предъявляемые к политике рыночных реформ, безусловно, имеют первостепенное значение в качестве *универсальных ограничений*. Например, тезис о макроэкономической стабилизации указывает на ограничение, которое не следует нарушать, работая с любым налогом или компонентом общественных расходов. Однако этот тезис

мало что говорит о том, как работать с тем или иным конкретным налогом или данной единицей расходов.

Сведение концептуально обосновываемой стратегии к нескольким, пусть важным и справедливым, тезисам (точнее, отсутствие *совокупности конкретных стратегий*, относящихся к различным областям) обернулось превращением большей части повседневных действий в «тактическое маневрирование». Речь идет не о сознательном отказе от концептуально обоснованных вариантов – под давлением политических обстоятельств продуманное маневрирование такого рода имело место лишь в отдельных областях, в особенности в проведении приватизации. Речь о том, что к множеству процессов, с которыми на практике приходилось работать российскому правительству, своевременно не прилагались концепции и опыт, наработанные за рубежом, в том числе ВБ.

Например, в принципе, существовала возможность построить такую налоговую систему, которая хотя бы в минимальной степени учитывала особенности страны, не располагавшей эффективными инструментами мониторинга доходов, или спроектировать сколько-нибудь рациональные механизмы сочетания платности и бесплатности в образовании и здравоохранении. Применительно к названным и многим другим проблемам неверно было бы утверждать, что власть вообще не была способна контролировать ситуацию. Вопрос в мере и инструментах контроля, которые были бы адекватны относительной слабости власти.

В действительности вмешательства происходили, но зачастую они не имели характера продуманных и последовательно реализуемых стратегий. В разработке таких стратегий, несомненно, могли бы помочь экспертиза ВБ и опыт стран, с которыми он ранее работал. Однако вклад ВБ в решение этих проблем в России стал значимым в основном, когда соответствующие негативные процессы зашли весьма далеко. Более того, эти процессы набрали значительную инерцию, которую в ряде случаев трудно преодолеть.

Разумеется, немалое влияние на ситуацию оказывала атмосфера, в которой приходилось работать российскому правительству. Его оппоненты и общество в целом долго подвергали сомнению универсальные ограничения. Несомненно, сказывался дефицит времени и, подчас, недостаточная подготовленность к формулированию конкретных запросов. Тем более полезным мог бы оказаться

активный «маркетинг» той технической помощи, которую ВБ был способен предложить по разнообразным аспектам реформ.

Существенное значение имел также следующий фактор. Важной чертой атмосферы, в которой проводились реформы, по крайней мере, до августовского кризиса 1998 г., было распространенное представление о том, что Россия принадлежит или в ближайшем будущем присоединится к числу наиболее экономически развитых стран. Насколько можно судить, даже ведущие представители правительства были не вполне свободны от такого рода иллюзий. Открытая ориентация на опыт развивающихся стран встретила бы противодействие большинства парламентариев всех созывов и, вероятно, президента Ельцина. Это, несомненно, препятствовало формированию реалистичных стратегий, особенно если требовалось принятие соответствующих федеральных законов.

Между тем целый ряд факторов требовал выбора в пользу простых, даже примитивных вариантов (в частности, весьма примитивной налоговой системы), заведомо не обеспечивавших «идеального» сочетания эффективности и справедливости. Среди таких факторов: фактическое отсутствие институтов ОСРЭ и кадров, имеющих навыки работы в рамках этих институтов, сравнительно низкий уровень ВВП в сочетании с высоким уровнем дифференциации доходов, гетерогенность общества с точки зрения образа жизни и ценностных ориентаций, традиционный для всех этапов российской истории недостаток уважения к закону и бюрократии, характерная для переходного периода незавершенность правового оформления хозяйственной жизни и слабость механизмов реализации законов (law enforcement), относительно широкая распространенность организованной преступности и коррупции.

Излишняя амбициозность затрудняла и все еще затрудняет применение в России опыта развивающихся стран, которым располагает ВБ. Однако подход, предусматривающий разработку ряда конкретных стратегий вместо единой «метастратегии», вероятно, позволил бы хотя бы в некоторых случаях сдерживать воздействие этого фактора. Российское общество не было готово (и, как правило, не готово сегодня) «ориентироваться на Латинскую Америку или Азию», когда речь идет о ситуации в целом, но, видимо, уже в начале 90-х годов

не всегда отвергало бы «более полный учет опыта таких-то развивающихся стран в решении такой-то частной проблемы».

Наконец, весьма существенными были ограничения, обусловленные конкретными конфигурациями интересов и невысокой способностью сдерживать поиск ренты (rent seeking). Говоря упрощенно, реальная политика вынужденно должна (had to) была быть менее эффективной и справедливой, чем была бы при отсутствии данного фактора. Это, разумеется, препятствовало реализации стерильных нормативных построений, но отнюдь не снижало потребности в политико-экономической проработке решений и опоре на опыт развивающихся стран. Дело в том, что подобные ограничения политики не менее типичны для многих развивающихся стран, чем для России. В данном случае возникала бы проблема политически корректной презентации опыта, однако, по-видимому, она не являлась абсолютно не разрешимой.

Выводы данного раздела можно сформулировать следующим образом. В процессе возникновения рыночной экономики Россия вполне закономерно столкнулась со множеством разнообразных институциональных изменений в общественном секторе. Эти изменения неизбежно формировали вызовы для правительства и прямо либо косвенно входили в его повестку дня. Стремление вывести «частности» за рамки стратегии приводило не столько к отсрочке изменений, сколько к ослаблению способности позитивно воздействовать на происходящее. Безусловно, правительство не располагало ни экономическими, ни политическими ресурсами, которые позволили бы в короткие сроки построить общественный сектор, сопоставимый по критериям эффективности и равенства с тем, что имеется в индустриально развитых странах. Однако доступные ресурсы, включая экспертный потенциал ВБ, могли бы использоваться лучше, чем это происходило на практике.

Для этого деятельность Банка должна была бы в большей степени сопровождать повестку дня правительства *в ее реальном разнообразии*.

Говоря упрощенно, ВБ в любом случае не мог непосредственно помочь Гайдару или Черномырдину в их «главных заботах», но мог оказаться весьма полезным целому ряду министерств в те моменты, когда готовились (или должны (should) были бы готовиться) критически важные решения по конкретным вопросам реформ в общественном секторе. При этом в каждом случае следовало бы настойчиво искать «второе лучшее» (second best),

соответствующее конкретным (и заведомо очень большим) искажениям (distortions) среды.

Работа Банка в России могла бы в большей степени следовать модели «супермаркета», активно предлагающего покупателю разнообразные товары, а не проповедника, наставляющего паству в главных вопросах жизни.

Разумеется, в силу причин экономического, политического и технического характера модель супермаркета не могла реализоваться буквально. Однако движение к ней от противоположной крайности было бы полезно.

Фактически такое движение началось во второй половине 90-х годов и продолжается ныне. По моему мнению, это заслуживает весьма положительной оценки.

3. Проекты содействия реформированию государственного сектора

3.1. Выбор направлений сотрудничества

Как указано во введении, мною вслед за группой Б. Тунсера анализировались преимущественно:

- проект модернизации налоговой службы (1995),
- проект правовой реформы (1996),
- проект Бюро экономического анализа (1997),
- проект развития системы государственной статистики (1999),
- проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (2000).

Все перечисленные проекты нацелены на решение проблем, действительно важных для осуществления реформ в России. Вместе с тем характерен высокий удельный вес задач, относящихся к техническим аспектам реформирования соответствующих сфер деятельности. Так, 80% денежных средств по проекту модернизации налоговой службы было затрачено на закупку оборудования и программного обеспечения. При этом проблематика налогового администрирования была чрезмерно, на мой взгляд, обособлена от проблематики совершенствования налоговой системы в целом. Некоторый «технический» акцент просматривается и в выборе

Проекта развития системы государственной статистики при том, что его цели, несомненно, весьма актуальны.

Вопросы межбюджетных отношений и региональных финансов закономерно занимали большое место в деятельности ВБ в России. Насколько мне известно, этим вопросам было непосредственно посвящено больше исследований экспертов Банка, чем каким-либо другим проблемам российских реформ. Давая безусловно позитивную и, более того, весьма высокую оценку этой активности, необходимо вместе с тем отметить, что в 90-е годы фискальный федерализм в России развивался в условиях:

- специфического неполного соответствия между конституционным и бюджетным законодательством,
- резкого несоответствия экономических возможностей государства и его социальных обязательств, формально предусмотренными законодательством.

И то и другое объясняется как наследием советского периода, так и особенностями политической борьбы и образования коалиций на начальном периоде реформ. Не имея возможности подробно освещать фон (background) ситуации в данном отчете, ограничусь замечанием о том, что неурегулированность межбюджетных отношений в 90-е годы, помимо прочего, обеспечивала:

- своеобразное демпфирование социальных требований посредством размывания ответственности за их выполнение,
- пространство маневрирования в сложных политических взаимоотношениях федеральных властей с региональными (межбюджетные отношения строились так, чтобы, помимо прочего, создавать федеральным властям запас ресурсов давления и дифференцированных уступок и стимулов лояльного поведения регионов).

Между тем взаимодействие с ВБ строилось скорее в русле нормативных построений по проблематике межбюджетных отношений. Как бы предполагалось, что основная проблема состоит в нахождении «объективно правильных» коэффициентов распределения средств. Эту работу никоим образом не следует недооценивать. Однако с учетом

отмеченных обстоятельств необходимыми предпосылками совершенствования фискального федерализма в России являются сдвиги, далеко выходящие за рамки проблематики общественных финансов, как таковой. Это:

- обеспечение реального главенства федеральных законов и федеральных властей на всей территории страны, что избавляет от необходимости использовать бюджетные гранты в качестве гибкого инструмента давления на региональные власти;
- приведение законодательства в соответствие с экономическими возможностями, что в ряде случаев предполагает болезненное ограничение ранее провозглашавшихся социальных гарантий;
- четкое разграничение сфер ответственности и полномочий федеральных, региональных и местных властей в сферах, отнесенных Конституцией к их совместному ведению.

Первая из трех предпосылок реализована в самое последнее время, что позволило приступить к постепенной реализации двух других.

Соответственно, Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне выглядит своевременным.

Некоторые проекты, особенно проект правовой реформы и проект Бюро экономического анализа, создали, в том числе, специфические возможности, пока не нашедшие непосредственного отражения в известных мне материалах оценки. Речь идет о довольно гибких проектах, позволявших финансировать участие ведущих российских экспертов в проработке институциональных изменений в общественном секторе.

Следует учитывать, что в рассматриваемый период сегментация российских рынков труда коснулась и экспертной деятельности. Нормы, соответствовавшие обычным механизмам бюджетного финансирования, делали государство заведомо неконкурентоспособным, по сравнению с частным сектором, в качестве покупателя услуг ведущих экспертов в области права, экономики и др. Между тем, такие услуги объективно требовались для подготовки реформ. В подобных обстоятельствах даже проекты Программы ТАСИС Европейского Союза подчас рассматривались российскими государственными органами как источники оплаты разработок

отечественных экспертов. Именно от этих экспертов иногда ожидалось основные результаты проектов, при том что основная часть расходов была связана с зарубежной экспертизой, а российские эксперты формально играли вспомогательную роль. На таком фоне гибкие и относительно экономичные проекты ВБ были, при прочих равных условиях, более эффективными⁴. Однако в целом подобная конструкция была довольно искусственной и вряд ли оптимальной.

Проблематика общественного сектора была в некоторой степени представлена в займах на структурную перестройку. SAL I, SAL II и SAL III обеспечивали, в том числе, поддержку мероприятий по улучшению налогового администрирования. SAL III затрагивал также проблемы администрирования бюджетных расходов и административной реформы.

В целом в выборе направлений сотрудничества просматривается стремление, при прочих равных условиях, уделять больше внимания:

- “техническим” аспектам реформ, чем политически чувствительным аспектам,
- улучшению бюджетного администрирования, чем рационализации всей совокупности институциональных условий формирования и исполнения бюджета, в том числе структурным реформам в отраслях, финансируемых за счет общественных финансов,
- использованию финансового потенциала ВБ, чем его экспертного потенциала.

Для сравнения следует указать на более сбалансированный подход, проявившийся в последние годы при подготовке проекта содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, а также проектов в области образования и здравоохранения (однако эти последние столкнулись с определенными трудностями, в основном с российской стороны).

3.2. Результативность проектов

⁴ Разумеется, следует учитывать, что речь идет о займах, тогда как проекты ТАСИС финансируются грантами.

На основании доступных материалов можно следующим образом оценить результативность указанных выше проектов.

Проект модернизации налоговой службы привел к осязаемому и практически значимому усилению потенциала налоговой службы, прежде всего с точки зрения ее технической оснащенности и квалификации кадров. Другой вопрос, что полноценное использование этого потенциала не могло быть достигнуто без серьезных институциональных изменений в системе общественных финансов и экономике в целом. Имеется в виду проведение налоговой реформы, а также, например, сокращение удельного веса бартера, борьба с организованной преступностью и др. В период реализации проекта разрыв между предполагаемым и фактическим состоянием такого рода факторов не оставался постоянным, что, по-видимому, сказывалось на интересе к проекту. Как бы то ни было, есть основания считать результаты данного проекта реально востребуемыми в нынешних обстоятельствах.

Проект правовой реформы помог разработке ряда важных законопроектов, кодификации юридической информации, а также в определенной степени правовому просвещению и подготовке судебной реформы. Выше отмечалось положительное значение гибкости данного проекта. Однако несколько более четкое определение его приоритетов и внутренних процедур способствовало бы повышению его результативности.

Проект Бюро экономического анализа (БЭА) сыграл важную роль в финансировании и организации экспертной работы по разнообразным проблемам реформирования российской экономики, в том числе по ряду проблем общественного сектора. Однако проблематика сектора не занимала ведущего места в программе работ. Трудности в реализации проекта возникли в связи с определением оптимального для него соотношения между исследованиями (research) (разумеется, ориентированными на практические нужды), с одной стороны, и политическим анализом (policy analysis) и участием в непосредственной подготовке решений, с другой. Позиция российской стороны по этому вопросу не была заранее четко определена и с течением времени менялась, в том числе по объективным причинам. В этом случае, как и в случае Проекта правовой реформы, дал о себе знать конфликт (trade-off) между гибкостью и четкостью в определении ожиданий.

Стадии, на которых ныне находятся проекты развития системы государственной статистики и содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, не позволяют уверенно судить об их будущей результативности.

Практическое воздействие экономических и отраслевых исследований ВБ по вопросам управления государственным сектором ограничивалось двумя отмеченными выше обстоятельствами. Первое из них – фокусировка на проблемах фискального федерализма в условиях, когда упорядочение межбюджетных отношений лимитировалось факторами, непосредственно не составлявшими предмет исследований. Второе – подчас недостаточный интерес лиц, ответственных за принятие решений, к работе экспертов ВБ. Однако следует отметить как в целом высокое качество исследований, так и влияние, которое они оказали на формирование позиции российских экспертов. В частности, во многом благодаря активности экспертов ВБ в России имеется как задел серьезных разработок в области фискального федерализма, так и более широкое понимание современных концепций, чем по большинству других проблем общественного сектора. Все это может быть востребовано в ближайшем будущем.

Характерной чертой исследований последних лет, преимущественно начиная с 1999 г., является диверсификация исследований и постепенное улучшение взаимодействия экспертов ВБ с российскими экспертами.

4. Выводы

В течение рассматриваемого периода потенциал позитивного воздействия ВБ на формирование ОСРЭ в России был реализован далеко не полностью. Основными причинами явились:

- недооценка значимости соответствующих проблем как ВБ, так и российской стороной на начальном этапе реформ,
- недостаток взаимопонимания между ВБ и российскими властями,
- слабая активность ВБ в приобщении России к концепциям и опыту секторальных институциональных реформ в развивающихся странах,
- ограничения политического и психологического характера.

Вместе с тем, проекты ВБ сыграли заметную роль в развитии институтов ОСПЭ в России, особенно это относится к последнему периоду.

В перспективе целесообразно усилить ориентацию ВБ на сопровождение реальной повестки дня национальных властей и обеспечение четко выраженных и практически значимых секторальных изменений.

Ссылки

Гайдар Е.Т. (1996) Дни поражений и побед. Москва, Вагриус

Ельцин Б.Н. (1994) Записки президента. Москва, Огонек

Стародубровская И.В., Мау В.А. (2001) *Великие революции от Кромвеля до Путина*. Москва, Вагриус

Тунсер Б. (2001) *Оценка деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в 1990-е годы: управление государственным сектором*

Якобсон Л.И. (1995) *Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов*. Москва, Наука