

Климанов В.В. Реформирование региональных финансов и стратегии развития субъектов РФ // Бюджет. – 2007. №9. С.42–45.



## Реформирование региональных финансов и стратегии развития субъектов РФ

**Владимир КЛИМАНОВ**, директор Института реформирования общественных финансов,  
доктор экономических наук

**В** последние годы во многих регионах России выполняются различные мероприятия по двум основным направлениям, характеризующим деятельность финансовых и экономических органов региональных администраций.

Первое направление связано с разработкой долгосрочных стратегий развития территорий. Вторая группа мероприятий посвящена решению текущих задач, направленных на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами. Данные группы мероприятий на практике часто пересекаются, взаимодействуя друг с другом.

В связи с этим особый интерес представляет анализ соотношения действий, проводимых региональными администрациями по подготовке документов долгосрочного стратегического развития территорий, с одной стороны, и мероприятий по повышению качества управления финансами – с другой. Причем такой анализ может быть построен на основе самых разных документов, которые разработаны как в субъектах РФ, так и в отдельных муниципальных образованиях.

К середине 2007 г. уже более 60 субъектов РФ и несколько десятков городов разработали, приняли

и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Презентации стратегий или их концепций уже более двух лет регулярно заслушиваются на заседаниях в Минрегионе России, а основные их положения раскрываются в отчетах отдельных руководителей субъектов РФ на заседаниях федерального правительства. В феврале 2007 г. Минрегион России выпустил приказ № 14, где были одобрены требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Стратегии развития регионов характеризуются самыми разными показателями – и чисто формальными, и содержательными. Так, целый ряд стратегий принят на законодательном уровне. Целеполагание стратегий опиралось на те положения, которые были выдвинуты со стороны бизнеса или населения в соответствующих территориях. Некоторые стратегии включают в себя детальный и глубокий анализ международного опыта и представляют собой значимые документы как по своему объему, так и по форме представления и презентации. Другие стратегии отличаются в худшую сторону, являясь просто декларативным документом, не базирующимся на каком-либо научном анализе, и могут быть формально не

утверждены. Многие стратегии нельзя пока назвать полноценными документами, которые могут использоваться в практической деятельности.

Если говорить о фактической стороне дела, то стратегии также отличаются по ряду аспектов. Некоторые основываются на проведенном SWOT-анализе отдельных отраслей региональной экономики и состояния территории в целом. Другие могут включать, например, несколько видов стратегий и базироваться на одном или нескольких сценарных подходах к развитию территорий. Какие-то стратегии, к примеру, учитывают социально-экономическую ситуацию в регионах-соседах, другие ее исключают. Стратегии могут стыковаться с разного рода схемами территориального планирования или другими документами, характеризующими развитие регионов и муниципальных образований. В целом можно констатировать, что существует большой пласт стратегий, позволяющих делать определенные выводы о долгосрочных направлениях развития регионов.

Другой основой для проведения анализа может служить тот факт, что в последние годы целый ряд регионов и крупных городов проводит масштабные преобразования в системе

управления региональными и муниципальными финансами. Это связано в том числе и с поддержкой подобных преобразований со стороны федерального центра, который на протяжении последних нескольких лет формирует в расходной части федерального бюджета специальный фонд, аккумулирующий субсидии для поддержки реформирования региональных и муниципальных финансов. До 2004 г. это был Фонд реформирования региональных финансов, основой формирования средств для которого служил заем Международного банка реконструкции и развития; начиная с 2005 г. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов формируется исключительно за счет собственных доходов федерального бюджета.

Эти реформы, проводимые в регионах и муниципальных образованиях, должны достаточно жестко следовать формату, предъявляемому Министерством финансов РФ, утвержденному рядом приказов. Поэтому, как правило, программы, проводимые в регионах и муниципальных образованиях, рассчитаны на два года с разбивкой соответственно на два этапа и включают в себя целый ряд мероприятий, определенных шаблоном, задаваемым федеральным центром. В свою очередь этот шаблон подразумевает осуществление преобразований по нескольким направлениям: изменение системы межбюджетных отношений с муниципальными образованиями, внедрение БОР, решение вопросов по изменению долговой политики, проводимой на региональном и муниципальном уровнях, и т.д.

Третьей основой для проведения соответствующего анализа является актуальная ситуация, сложившаяся в России в связи с многочисленными изменениями в федеральном законодательстве, в том числе с изменениями и дополнениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ. Эти изменения обусловлены необходимостью перехода на принципы среднесрочного финансового планирования, внедрения программно-целевых принципов

финансирования и так называемой системы бюджетирования, ориентированного на результат.

Говоря о более общем контексте, нельзя не сказать и о необходимости изменения подходов к управлению по результатам в целом. В этой связи последняя новация, связанная с выходом указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который утвердил показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (а фактически губернаторов), является весьма значимым аспектом.

Дополнительным основанием для анализа и проведения каких-либо сравнений в деятельности финансово-экономических органов субъектов РФ является необходимость внедрения новых форм финансового управления. Часто подобные новые формы вызваны различными импульсами частного характера, которые в значительной мере воздействуют на систему управления региональными и муниципальными финансами. Так, проходящий в настоящее время процесс объединения ряда субъектов РФ имеет и соответствующую своим финансам составляющую, которая в свою очередь носит долгосрочный характер и может рассматриваться как один из элементов данного анализа. Говоря об объединении субъектов РФ, можно в качестве примера привести трудность, с которой столкнулась в настоящее время администрация вновь образованного Камчатского края, которая должна принять решение об унификации системы льгот и пособий, предоставлявшихся до этого в Камчатской области и в Корякском автономном округе. В последнем объеме имевшихся льгот и пособий охватывал значительную часть населения округа, и в связи с этим унификация требует серьезных решений, касающихся социальной сферы.

Разного рода мероприятия – например, выбор города Сочи в качестве столицы зимних Олимпийских игр – также оказывают существенное

влияние на действия и федеральных, и региональных органов власти, изменяющее направление финансовых потоков, в том числе инвестиционного характера. Переходя к сути проводимого анализа, можно высказать следующее утверждение, базирующееся на двух обратных позициях, одна из которых звучит примерно так: при разработке стратегических решений в сфере экономического развития территорий не следует забывать о составляющих, связанных с различными проблемами в управлении общественными финансами. Соответственно вторая говорит о том, что, осуществляя преобразования в сфере управления региональными и муниципальными финансами, необходимо видеть и учитывать стратегические ориентиры развития территорий, в большей степени руководствоваться решением долгосрочных а не текущих задач.

Формулировка данных тезисов относительно проста, тем не менее на практике при внедрении этих положений возникает много сложностей. Ситуация усугубляется и некоторой разобщенностью в действиях экономических органов и подразделений в структуре администрации, с одной стороны, и финансовых органов – с другой. Такое противодействие, часто невидимое извне, тем не менее существует. И целенаправленные действия экономических и финансовых органов, направленные как раз на решение задач либо по созданию стратегических документов развития, либо на текущие преобразования, приводит к тому, что разработанные в рамках единой администрации документы часто не стыкуются по самому широкому кругу вопросов.

Если говорить о том, как при разработке стратегических решений учитываются или не учитываются задачи в области управления региональными и муниципальными финансами, необходимо отметить прежде всего тот факт, что разработанные стратегии социально-экономического развития регионов часто вообще избегают вопросов финансового обеспечения достижения тех задач и

показателей, которые обозначаются в рамках данных стратегий. При этом встречаются самые разные крайности. Как правило, амбициозные планы, заложенные в стратегии социально-экономического развития, не подкрепляются финансовыми ресурсами, и в рамках принятых документов не содержится предложений о том, как привлечь деньги для реализации этих амбициозных планов. Другой крайностью является наличие значительных финансовых ресурсов, которые определяются различными государственными решениями прежде всего в виде федеральных целевых программ, и готовность бизнеса направлять соответствующие инвестиции в данный регион, но нет инструментов, которые позволяют освоить данные финансовые ресурсы. Однако бывают и ситуации, когда просто отсутствуют какие-либо инструменты взаимодействия государства и бизнеса с точки зрения возможности выражения интереса или процедур совместного финансирования.

Возникают ограничения, связанные с нехваткой необходимых трудовых ресурсов, отсутствием разного рода энергетических или иных составляющих, неготовностью инфраструктурно-интеллектуального характера. То есть нет готовых проектов под имеющийся реальный объем инвестиций и т.д. Такая ситуация наблюдается в целом ряде стратегий. Тем не менее большая их часть носит характер, если можно так сказать, лоббирования финансовых ресурсов, которые требуются для решения поставленных задач.

Теперь об обратном. Говоря о влиянии изменений в системе управления региональными и муниципальными финансами на разработку различных стратегических документов, можно констатировать следующее. В последнее время в регионах внедряется немало новаций в сфере управления общественными финансами. Некоторые из них – как уже отмечалось – связаны с реализацией поддерживаемых федеральным правительством программ реформирования ре-

гиональных финансов. В 2006–2007 гг. такие программы уже реализуются в Чувашской Республике, Астраханской, Нижегородской, Сахалинской, Томской, Ульяновской областях и ряде других регионов.

Одной из самых существенных новаций в сфере управления региональными финансами является внедрение элементов среднесрочного финансового планирования. Уже в этом году на федеральном уровне и в некоторых субъектах РФ (например, в Волгоградской и Брянской областях) разработаны и принимаются трехлетний федеральный бюджет на 2008–2010 гг. Аналогичные документы в виде бюджетов либо «шадающих» документов среднесрочного финансового плана в обязательном порядке будут разрабатываться и приниматься и на муниципальном уровне. Внедрение этой новации – удлинение горизонта финансового планирования от года до трех – в существенной степени позволяет влиять и на характер стратегических задач, которые могут быть поставлены в иных документах, в том числе в стратегиях социально-экономического развития. Возможности, открывающиеся с принятием трехлетнего бюджета и даже среднесрочного финансового плана, свидетельствуют о том, например, что региональные и муниципальные администрации теперь вольны в заключении более долгосрочных договоров в связи с тем, что есть определенный и забронированный объем финансовых лимитов, позволяющий заключать такие договоры.

Целый ряд новаций, в том числе связанных с внедрением среднесрочного финансового плана, закреплен в поправках к Бюджетному кодексу РФ, принятых в 2007 г. (Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).

Вторая группа новаций, которая была внедрена в регионах в последние годы, связана с формированием новой системы межбюджетных отношений, причем понимаемых не узко, а широко и включаемых в связи с этим в широкий круг вопросов, касающихся установления более четких правил игры в рамках разграничения полно-

мочий и расходных обязательств между разными уровнями власти, разделения доходных источников, прежде всего налоговых, и закрепления такого разделения на долгосрочной основе в соответствующих законодательных документах, а также формализации методик предоставления межбюджетных трансфертов, которые в последнее время также приобрели некую новую конструкцию – более четкую и ясную как для получателей межбюджетных трансфертов, так и для тех, кто занимается их распределением.

Третья группа новаций связана с внедрением программно-целевых принципов финансирования и механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи на региональном и муниципальном уровне разрабатываются самые разные документы, к числу которых можно отнести, в числе прочего, доклады главных распорядителей бюджетных средств о результатах и основных направлениях деятельности, а также отдельно утверждаемые количественные показатели деятельности ведомств и стандарты качества оказания бюджетных услуг, в соответствии с которыми принимаются и одобряются финансовые нормативы данного вида бюджетных услуг. Внедрение такого рода новаций во многом связано и с проведением административной реформы в регионах. Уже упомянутый указ Президента РФ № 825 стимулирует дальнейшую формализацию бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и муниципальном уровнях.

Еще одной группой новаций в сфере управления общественными финансами, которые без сомнения влияют на долгосрочное развитие территорий, является внедрение новых механизмов финансирования инвестиций. В действительности подобные механизмы, которые начали формироваться только в последние годы, получили свое закрепление в изменениях и дополнениях к Бюджетному кодексу РФ, принятых в апреле текущего года. Хотя многие из этих механизмов только предстоит внедрить в 2008 и

2009 г., уже более десятка регионов в стране разработали, приняли и применяют разного рода порядки оценки эффективности, причем при инициировании новых инвестиционных проектов ведется расчет как экономической, так и социальной эффективности, приняли и внедряют критерии для досрочного прекращения финансирования инвестиционных проектов за счет бюджетных средств, а также другие документы. На федеральном уровне это выражается в новой концепции федеральной адресной инвестиционной программы, в изменении принципов формирования существующего в настоящее время в расходной части Фонда регионального развития, а также внедрении разного рода механизмов государственно-частного партнерства, в том числе механизмов концессии. Возможность использования такого рода инструментов впервые установлена федеральным законом в этом году и, вероятно, будет активно применяться в регионах уже со следующего года.

Существует еще несколько новаций, связанных с внедрением, например, казначейской системы исполнения бюджета, новых принципов осуществления бюджетных закупок, и ряд более мелких инициатив, к которым можно отнести, в частности, регламентацию процедур выдачи государственных и муниципальных гарантий, разработку и внедрение процедур работы с возникающей кредиторской задолженностью и т.д.

Итак, на основании данного анализа можно говорить о том, что новациям в сфере управления региональными и муниципальными финансами в условиях, когда во многом решения, принимаемые на том или ином уровне власти, носят недолгосрочный характер, вероятно, не следует уделять специальное внимание. Однако недоучет таких моментов в свою очередь чреват невозможностью осуществления некоторых долгосрочных стратегических планов в связи с тем, что первые шаги при их реализации не будут подкреплены финансами и станут противоречить тем или иным процедурам. ●