

МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ЦЕНТР ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

**ПРИОРИТЕТЫ ПРИМОРЬЯ:
ИНТЕГРАЦИЯ
И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ**

**Москва
2007**

*Климанов В.В.,
директор Института реформирования
общественных финансов (г. Москва)*

Стратегические решения и управление финансами на региональном уровне

В последние годы во многих регионах России выполняются различного рода 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 две 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 Российской Федерации, так и в отдельных муниципальных образованиях.

К настоящему времени уже более чем 60 субъектов Российской Федерации и несколько десятков городов разработали, приняли и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Эти стратегии 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 пред-

ставления 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 базируются 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-соседях, другие – ее исключают. Стратегии могут стыковаться с разного рода схемами территориального планирования или какими-либо другими документами, характеризующими развитие регионов и муниципальных образований. В целом, можно уверенно констатировать, что существует большой пласт стратегий, на основе которых можно 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.

Эти реформы, проводимые в регионах и муниципальных образованиях, должны достаточно жестко следовать формату, предъявляемому со стороны Министерства финансов Российской Федерации. И потому, 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 бюджетирования, ориентированного на результат, решение вопросов по изменению долговой политики, проводимой на региональном и на 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 Российской Федерации. Эти изменения обусловлены необходимостью перехода на принципы среднесрочного финансового планирования, внедрения программно-целевых принципов финансирования, а также так называемой системы бюджетирования, ориентированной на результат, изменения системы бюджетных инвестиций.

Говоря о более общем контексте, нельзя не сказать и о необходимости изменения подходов к управлению по результатам в целом. И в этой связи последняя новация, связанная с принятием Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», утвердившим показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (а фактически – губернаторов), является весьма значимым аспектом.

Еще одним дополнительным основанием для анализа и проведения каких-либо сравнений в деятельности финансово-экономических органов субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации имеет и соответствующую своим финансам составляющую, которая, в свою очередь, носит долгосрочный характер и в связи с этим может рассматриваться как один из элементов данного анализа. Говоря об объединении субъектов Российской Федерации, можно в качестве примера привести трудность, с которой столкнулась в настоящее время новая администрация вновь образованного Камчатского края, которая должна принять решение об унификации системы льгот и пособий, оказывавшихся до этого в Камчатской области и в Чукотском автономном округе. В последнем объем предоставляемых 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 инвестиционно-го характера. Переходя к сути проводимого анализа, можно высказать следующее утверждение, базирующееся на двух обратных позициях, одно 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 задач, а не текущих.

Формулировка данных тезисов в общем носит банальный характер, но, тем не менее, на практике при внедрении этих положений возникает довольно много сложностей. Тем более, что все это усугубляется и некоторой разобоченностью в действиях экономических органов и подразделений в структуре администрации, с одной стороны, и финансовых органов – с другой. Такое противодействие, невидимое часто с внешней стороны, тем не менее, везде имеет место быть. И целенаправленные действия экономических и финансовых органов, направленное как раз на решение задач по разработке либо стратегических документов развития, либо, прежде всего, решение задач по текущим преобразованиям, приводит соответственно к тому, что очень часто разработанные в рамках единой администрации документы не имеют соответствующей стыковки 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, то необходимо отметить, прежде всего, тот факт, что разработанные стратегии социально-экономического развития регионов очень часто вообще избегают вопросов финансового обеспечения достижения тех задач и показателей, которые обозначаются в рамках данных стратегий. При этом встречаются самые разные крайности на этот счет. Как правило, амбициозные планы, заложенные в стратегии социально-экономического развития, не подкрепляются финансовыми ресурсами, и в рамках принятых документов не содержится ответа на то, как эти деньги привлечь для реализации этих амбициозных планов. Помимо этого, бывает и другая ситуация, когда отсутствуют какие-либо инструменты взаимодействия государственного и корпоративного финан-

сирования, причем здесь возможен и случай, когда есть реальная возможность бюджетного финансирования, но отсутствует интерес бизнеса, так и наоборот.

Так в стратегиях некоторых «сильных» субъектов Российской Федерации, к которым относится ряд сибирских и дальневосточных регионов, подчеркивается, что существует определенная готовность бизнеса к вложению определенных инвестиций в те или иные объекты, находящиеся на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. В то же время отсутствуют механизмы обеспечения государственного финансирования, например, необходимой в таком случае инфраструктуры. С другой стороны, существуют примеры того, как в стратегиях ряда субъектов Российской Федерации, например, некоторых республик Северного Кавказа, говорится о сохранении определенных размеров государственных капитальных вложений, но нет никаких конкретных инструментов и возможностей привлечения соответствующих инвестиций со стороны частного сектора.

Еще одна крайность, которая отмечается в ряде стратегий, связана как раз с ситуацией, прямо противоположной той, когда существуют амбициозные планы, не подкрепленные финансовыми ресурсами. Иногда говорится о том, что имеются значительные финансовые ресурсы, которые определяются и различными государственными решениями, прежде всего, в виде федеральных целевых программ, и готовностью бизнеса привнести соответствующие инвестиции в данный регион. Но нет инструментов, которые позволяют освоить данные финансовые ресурсы. Именно такой случай, на мой взгляд, сложился в Приморском крае, где готовность федерального центра к осуществлению финансовых вложений обусловлена развитием данного региона, исходя из решения геостратегических вопросов, политических задач, в том числе и выражающихся в таких частных случаях, как подготовка к саммиту стран-членов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, и где подчеркивается готовность российских и иностранных инвесторов к вложениям в данный регион, однако нет четких и ясных механизмов того, как имеющиеся и потенциально привлекаемые финансовые ресурсы будут освоены.

Поэтому 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 часть этих стратегий 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 региональных финансов. На Дальнем Востоке такие программы уже реализуются в Республике Саха (Якутия), Амурской и Сахалинской областях.

Одной из самых существенных новаций в сфере управления региональными финансами является внедрение элементов среднесрочного финансового планирования. Уже в этом году на федеральном уровне разработан и принимается трехлетний федеральный бюджет на 2008–2010 гг. Аналогичные документы либо в виде бюджетов, либо «щадящих» документов среднесрочного финансового плана в обязательном порядке будут разрабатываться и приниматься на региональном и даже на муниципальном уровнях. И внедрение этой новации – удлинение горизонта финансового планирования от года до трех – уже в существенной степени может 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 договора.

Целый ряд новаций, в том числе связанных с внедрением среднесрочного финансового плана, кстати говоря, закрепен в поправках в Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятых в апреле текущего года.

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 полномочий и расходных обяза-

тельств 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 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 уровнях разрабатываются самые разные документы, к числу которых можно отнести, в том числе, 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 Российской Федерации № 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 опять-таки в изменениях и дополнениях в Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятых в апреле текущего года. И многие из этих новых механизмов только предстоит внедрить в 2008-м и даже в 2009 году, как это и предусмотрено соответствующим Федеральным законом. Тем не менее уже более чем десяток 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 существ-

вующего 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, возможно, будет активно применяться в регионах уже со следующего года.

Существуют 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, к примеру, регламентацию процедур выдачи государственных и муниципальных гарантий, разработку и внедрение процедур работы с возникающей кредиторской задолженностью и т.д.

Переходя к общему выводу, который можно сделать из этого анализа, можно свидетельствовать 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, возможно, не следует уделять специальное внимание. Однако недоучет таких моментов, в свою очередь, может привести к невозможности осуществления некоторых долгосрочных стратегических планов в связи с тем, что первые шаги при их реализации не будут подкреплены финансовыми возможностями и будут противоречить тем или иным процедурам.