

**В. В. Климанов, Е. В. Глимбовская**  
(АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва)

## **ФИНАНСОВЫЕ ИННОВАЦИИ В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ**

С принятием Концепции реформирования бюджетного процесса и Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации, по сути, началось внедрение управления по результатам в бюджетный процесс в тесной увязке со среднесрочным социально-экономическим прогнозированием. Финансовым его проявлением служит система бюджетирования, ориентированного на результат. основополагающий принцип этой системы заключается в обеспечении взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Однако указанные нормативные правовые акты носят обязательный характер только для федеральных органов исполнительной власти.

В отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сочетании с их достаточно широкими полномочиями в части среднесрочного финансового и социально-экономического планирования рекомендательный характер этих нормативных правовых актов обусловил как многообразие вариан-

тов реализации бюджетной реформы на субнациональном уровне, так и широкий разброс внедрения финансовых инноваций по срокам и формам достижения предполагаемых результатов.

В настоящее время многочисленные изменения в федеральном законодательстве, в том числе изменения и дополнения, внесенные в Бюджетный кодекс, выдвинули новые требования к принципам распределения бюджетных средств, касающиеся формирования целевых программ и выделения бюджетных инвестиций, а также определили необходимость перехода на среднесрочное финансовое планирование.

Важным инструментом стимулирующего воздействия на регионы и муниципалитеты по внедрению инноваций в бюджетный процесс со стороны федеральных органов власти стали регулярные конкурсы на право получения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) проводимые Министерством финансов Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее о Фонде реформирования региональных и муниципальных финансов см., например: *Климанов В. В., Сорокина М. Н.* Конкурсные процедуры поддержки реформирования региональных и муниципальных финансов в России // *Финансы.* 2006. № 6; *Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов: Материалы Всерос совещания / под ред. А. М. Лаврова, Н. В. Смирнова.* Чебоксары: Чувашия, 2003; *Программы реформирования региональных финансов: первые результаты / под ред. А. М. Лаврова.* М.: УРСС, 2001.

Правительство Российской Федерации<sup>1</sup> определило несколько основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов, каждое из которых разворачивается в комплекс мероприятий: реформа бюджетного процесса и государственного сектора экономики, повышение эффективности управления расходами и инвестициями, административная реформа, совершенствование долговой политики и межбюджетных отношений, среднесрочное финансовое планирование и бюджетирование, ориентированное на результат.

Процедуры участия субъектов Федерации и муниципальных образований в конкурсах на получение субсидий из ФРРМФ, порядок оценки заявок, методические материалы, а также результаты оценки заявок определены в ряде приказов Минфина России<sup>2</sup>.

В соответствии с этими документами, к конкурсу допускаются субъекты Российской Федерации, не имеющие дисквалификационных показателей, характеризующих управление бюджетными средствами, и не являвшиеся получателями субсидий в предыдущие 5 лет, а к участию в отборе муниципальных образований — столицы (административные центры) субъектов Федерации либо муниципальные образования с численностью населения более 200 тыс. человек.

Победители данных конкурсов (с 2006 г. — не более десяти в каждом конкурсе) должны разработать, утвердить и выполнить программу реформирования общественных финансов, предусматривающую ряд мероприятий, непосредственно связанных с использованием результатов многолетнего планирования в бюджетном процессе, направленном на достижение среднесрочных задач стратегического плана.

Субсидии из ФРРМФ предоставляются двумя частями (траншами) в течение двух финансовых лет по итогам выполнения этапов программы реформирования региональных и муниципальных финансов.

Реализуя на своей территории программу реформирования региональных и муниципальных финансов, регион (муниципальное образование) внедряет ряд новаций в сфере управления общественными финансами, среди которых: расширение горизонта бюджетного планирования, применение программно-целевого метода управления, совершенствование механизма оценки эффективности инвестиционных проектов и др.

Одной из самых существенных новаций в процессе финансового планирования является переход на среднесрочную перспективу.

В рамках этого направления во всех субъектах Федерации — получателях субсидий из ФРРМФ был проведен анализ причин отклонений утвержденных на год доходов и расходов бюджета и макроэкономических параметров от фактических. Невыполнение плановых показателей по доходам связано, как правило, с изменениями наименее предсказуемых доходов, таких как финансовая помощь от бюджетов других уровней бюджетной системы, налоговые доходы от товаров и услуг, цены на которые не стабильны и т. п.

Следующей важной задачей стало утверждение методики формирования среднесрочного финансового

плана и разработка самого среднесрочного финансового плана.

Анализ принятых субъектами Федерации методик показал, что почти все они содержат вопросы как регулирования правоотношений по формированию, утверждению, исполнению и мониторингу исполнения среднесрочного финансового плана, так и учета показателей этого плана при подготовке бюджета на очередной финансовый год. Во всех методиках установлена обязательность учета показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта закона субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Все субъекты Федерации, реализуя программу реформирования, разработали среднесрочные финансовые планы, где обеспечена увязка социально-экономической и финансовой политики в среднесрочной перспективе.

Примером лучшей практики внедрения среднесрочного финансового планирования может служить опыт Красноярского края.

При реализации Программы реформирования<sup>3</sup> на начальном этапе был проведен детальный анализ показателей краевого бюджета. В ходе сопоставления утвержденных на год доходов и расходов бюджета с фактически сложившимися был выявлен ряд отклонений, основными причинами которых являлись:

- ♦ по доходам — снижение показателей объемов реализации предприятий-налогоплательщиков, снижение уровня собираемости налогов; изменения федерального законодательства;

- ♦ по расходам — экономия средств, сложившаяся в результате проведения конкурсов на размещение государственного заказа, невыполнение плана по доходам от предпринимательской деятельности; поступление доходов в конце года и, как следствие, недостаток времени для расходования средств в пределах финансового года.

Такое положение дел было связано с тем, что среднесрочный финансовый план, который хоть и входил в состав материалов, представляемых на рассмотрение в Законодательное Собрание края одновременно с проектом бюджета, однако носил лишь справочно-аналитический характер, не утверждался законодательно и не был обязательным к исполнению.

Утвержденным в рамках реализации Программы реформирования Порядком разработки среднесрочного финансового плана Красноярского края<sup>4</sup> предусматривается, что среднесрочный финансовый план одобряется Советом администрации края и является основой для составления проекта краевого бюджета на очередной финансовый год.

Учет показателей среднесрочного финансового плана при формировании проекта краевого бюджета на очередной финансовый год предусматривает разработку доходов краевого бюджета, утверждение контрольных цифр расходов краевого бюджета на очередной финансовый год, разработку программы государственных заимствований и установление предельных объемов обязательств по государственным гарантиям

<sup>1</sup> Положение о Фонде реформирования региональных и муниципальных финансов утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2.

<sup>2</sup> Приказы Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238, от 24 августа 2004 г. № 239, от 17 декабря 2004 г. № 346, от 18 августа 2005 г. № 209, от 18 августа 2005 г. № 210, от 8 декабря 2005 г. № 320, от 26 декабря 2005 г. № 351, от 1 сентября 2006 г. № 269, от 29 сентября 2006 г. № 322.

<sup>3</sup> Программа реформирования региональных финансов Красноярского края на 2006 — 2007 гг., утвержденная Постановлением Совета администрации края от 28 октября 2005 г. № 285.

<sup>4</sup> Постановление Совета администрации Красноярского края от 28 июня 2006 г. № 182-п «Об утверждении Порядка разработки среднесрочного финансового плана Красноярского края».

только на основе параметров среднесрочного финансового плана.

Таким образом, с 2007 г. среднесрочный финансовый план включен в регулярный бюджетный процесс, при этом первый год среднесрочного финансового плана фактически является бюджетом на очередной год, а все остальные проектировки задают прогнозируемые параметры расходов и доходов на следующие два года.

В результате предпринятых мер главные распорядители бюджетных средств, а также основной контингент заинтересованных субъектов хозяйственной деятельности теперь имеют возможность планировать собственные бюджеты с учетом установленных направлений расходования бюджетных средств и целевых параметров социально-экономического развития края.

Программы реформирования общественных финансов предусматривают и введение такой новации, как формирование среднесрочных ведомственных программ расходов. Для перехода к программно-целевым методам бюджетного планирования, которые обеспечивают прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования, необходимо было сначала оценить выполняемые ведомствами функции и решаемые ими задачи.

Предварительный анализ в большинстве регионов, осуществивших оценку функций и задач структурных подразделений, показал отсутствие четкого и конкретного распределения ответственности между непосредственными исполнителями задач ведомств, а также позволил выявить факты необоснованных и малоэффективных расходов и дублирования функций.

В целях оптимизации распределения прав и ответственности между подразделениями проведено утверждение количественных показателей для оценки результатов осуществления функций и задач ведомств для всех главных распорядителей бюджетных средств. Причем целевые индикаторы, характеризующие результативность деятельности субъекта бюджетного планирования, определялись не в произвольном порядке, а в увязке с установленными целями и задачами для каждого структурного подразделения.

В рамках программ реформирования ведомства регионов — победителей конкурсов разрабатывали и утверждали целевые программы, в которых установлены индикаторы выполнения мероприятий программы, ответственные лица, используется оценка эффективности реализации программы, а расходы на реализацию имеют четкую координацию с результатами.

В результате в субъектах Федерации доля расходов органов государственной власти, формируемых в рамках ведомственных программ, должна была составить не менее 50% расходов бюджета (без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий).

Позитивный опыт в этом направлении накоплен в Кировской области. В ходе реализации Программы реформирования<sup>1</sup> был утвержден Перечень количественных показателей и задач, определивший функции, тактические

задачи и основные показатели деятельности субъектов бюджетного планирования на среднесрочный период<sup>2</sup>.

В Порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ<sup>3</sup> указано, что ведомственная целевая программа содержит комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, описываемой измеряемыми индикаторами — количественными показателями решения конкретной тактической задачи по годам. И здесь же предусмотрены индикаторы для определения степени достижения запланированных результатов и намеченных целей, а также запланированного уровня затрат, в том числе капитальных.

Система индикаторов в соответствии с Положением об оценке результативности бюджетных расходов<sup>4</sup> самостоятельно формируется субъектами бюджетного планирования при разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности, а также ведомственных целевых программ. При этом в отношении программной части бюджетных ведомственных затрат и непрограммной части применяются идентичные индикаторы для объективной оценки эффективности бюджетных расходов по соответствующему направлению финансирования.

В соответствии с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования<sup>5</sup>, действующим в Кировской области, в докладах приводятся значения показателей (индикаторов), характеризующих результаты деятельности субъекта бюджетного планирования, сгруппированные по стратегическим целям, тактическим задачам и бюджетным целевым программам. По каждой стратегической цели, тактической задаче и соответствующим им бюджетным целевым программам приводятся фактические (ожидаемые) и целевые (планируемые) значения основных показателей, характеризующих результаты деятельности ведомства.

Таким образом, с введением в бюджетный процесс Кировской области инструментов программно-целевого метода планирования было обеспечено прозрачное распределение финансовых ресурсов между ведомствами, создана система контроля не за объемами «освоенных средств», а за результатами деятельности главных распорядителей средств областного бюджета.

Еще одна новация, реализуемая в рамках программ реформирования общественных финансов, — это повышение эффективности инвестиционной политики субъекта Федерации путем совершенствования механизма оценки социально-экономического и финансового эффекта от реализации инвестиционных проектов.

Во всех регионах для обеспечения выполнения требуемых мероприятий проводилась оценка используемых процедур принятия решений об осуществлении новых инвестиционных проектов. Как правило, в регионах финансировались инвестиционные проекты без учета полноценной системы контроля, состоящей из формализованных критериев эффективности каждой из стадий реализации инвестиционных проектов.

<sup>1</sup> Программа реформирования системы управления общественными финансами в Кировской области (2005 — 2006 гг.), утвержденная Постановлением Законодательного собрания Кировской области от 28 октября 2004 г. № 41/189.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Кировской области от 28 июня 2006 г. № 174 «Об утверждении перечня количественных показателей для оценки результатов осуществления функций и тактических задач субъектов бюджетного планирования в Кировской области на 2007 — 2009 гг.».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Кировской области от 30 июня 2005 г. № 37/155 «О разработке, утверждении и реализации целевых программ на территории Кировской области».

<sup>4</sup> Постановление Правительства Кировской области от 30 июня 2005 г. № 37/155 «О разработке, утверждении и реализации целевых программ на территории Кировской области».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Кировской области от 21 июня 2005 г. № 36/137 «О применении программно-целевых методов в бюджетном планировании».

С целью снижения рисков финансирования малоэффективных инвестиционных проектов за счет бюджетных средств необходимо было принять порядок оценки бюджетной и социальной эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов.

Как показал анализ законодательства субъектов Федерации, в подавляющем большинстве регионов такой порядок, определяющий перечень показателей эффективности инвестиционных проектов, особенности проведения оценки эффективности реализуемых и планируемых инвестиционных проектов, процедуры и сроки проведения оценки эффективности, административные и финансовые последствия и т. д., был принят в рамках программ реформирования. Порядок содержит и систему критериев, удовлетворение которым является основанием для досрочного прекращения (переработки) реализации инвестиционных проектов.

Кроме того, обязательным условием было введение запрета для инициации новых инвестиционных проектов, если эксплуатационные расходы будущих периодов проекта превышают положительный финансовый эффект от его реализации.

В результате, в расходах регионального бюджета должны отсутствовать расходы на инвестиционные проекты, по которым эксплуатационные расходы будущих периодов превышают положительный финансовый эффект от их реализации.

Один из наиболее полных и развернутых Порядков оценки бюджетной и социальной эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов<sup>1</sup> принят в Сахалинской области.

Принятию Порядка предшествовала оценка используемых процедур принятия решений об осуществлении новых инвестиционных проектов, по результатам которой выработаны предложения по корректировке процедур принятия инвестиционных решений.

В соответствии с Порядком инвестиционные проекты, планируемые к финансированию за счет средств областного бюджета оцениваются на предмет их финансовой, бюджетной и социальной эффективности.

Под финансовым эффектом понимается совокупная стоимостная оценка полученного (или планируемого к получению) в результате реализации инвестиционного проекта бюджетного эффекта и социальной эффективности проекта. Бюджетный эффект оценивается как влияние результатов осуществляемого проекта на доходы и расходы областного бюджета. Под социальным эффектом инвестиционного проекта понимаются последствия его реализации, улучшающие условия жизни населения.

В свою очередь показатель эффективности определяется соотношением планируемого финансового эффекта от реализации проекта и плановых расходов бюджета на реализацию этого проекта.

Для проведения отбора инвестиционных проектов к финансированию из областного бюджета производится расчет коэффициента необходимости реализации инвестиционного проекта с учетом коэффициента уровня соответствия проекта приоритетам социально-экономического развития Сахалинской области. Этот коэффициент определяется на основе системы критериев (в какой степени проект соответствует приоритетам развития области). Инвестиционные проекты ранжируются по приоритетности в сторону уменьшения значения коэффициента необходимости реализации инвестиционного проекта. При равных значениях коэффициента необходимости реализации по двум или большему числу проектов приоритет отдается уже реализуемому проекту, а в отношении предполагаемых к реализации проектов — проекту с наименьшим сроком реализации.

При проведении оценки эффективности инвестиционных проектов также производится расчет эксплуатационных расходов будущих периодов, а суммы полученного эффекта сопоставляются с суммой эксплуатационных расходов. Не допускаются к финансированию из областного бюджета инвестиционные проекты, по которым эксплуатационные расходы будущих периодов превышают положительный финансовый эффект от реализации этого проекта.

Кроме того, для инвестиционных проектов в области разработаны критерии, на основании которых происходит досрочное прекращение реализации проекта.

Выполнение всех этих мероприятий позволило создать в Сахалинской области систему предварительной оценки и контроля инвестиционных проектов, расширить область применения механизмов оценки социально-экономического и финансового эффектов от реализации инвестиционных проектов в тесной увязке со среднесрочным и долгосрочным развитием Сахалинской области.

Таким образом, практика показывает, что при разработке стратегических решений в сфере экономического развития территорий следует учитывать и текущие преобразования в сфере управления региональными и муниципальными финансами.

Внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, осуществляется посредством внедрения системы соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс.

Тем самым результаты финансового и социально-экономического планирования в бюджетном процессе тесно связаны с долгосрочным развитием и направлены на решение среднесрочных задач стратегического плана каждой конкретной территории.