

Климманов В.В. Проблемы формирования бюджета в нашей стране подчас даже курьезны // Чужие деньги. – 2005. №12 (33). С. 4.

ПЕРСОНА

"ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА В НАШЕЙ СТРАНЕ ПОДЧАС ДАЖЕ КУРЬЁЗНЫ"

Владимир Климанов,
директор Института реформирования
общественных финансов:

- Расскажите об Институте, который Вы возглавляете. Чем он занимается, какие задачи решает?

- В последнее время в России появились аналитические компании, основной функцией которых является предоставление каких-либо консультаций, в том числе и органам государственной власти. Такая форма консалтинга не только имеет право на существование, но и обязательно должна существовать. Ведь если чиновники не будут прислушиваться к мнению экспертного сообщества, то принимаемые ими решения могут быть менее продуманными. Наш Институт реформирования общественных финансов (ИРОФ) вполне можно отнести к подобным организациям.

ИРОФ - это негосударственный финансово-экономический аналитический центр, специализирующийся в области управления государственными и муниципальными финансами, бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития. Нашей главной задачей является проведение сложных исследовательских проектов в сфере экономики и экономической политики, развитие научно-исследовательского потенциала в этих областях и распространение полученных результатов. За время своей деятельности институт уже выполнил более двух десятков проектов - над некоторыми из них работа продолжается и сейчас. Мы сотрудничаем с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, региональными органами государственной власти субъектов Федерации.

В основном, мы занимаемся исследованиями в секторе общественных финансов, который затронула в последнее время бюджетная реформа. Известно, что она охватывает несколько направлений. Во-первых, самая заметная ее часть - это реформа межбюджетных отношений. Консультирование по этим вопросам - главное направление нашей деятельности. Вторая - менее заметная, но не менее важная часть - реформа самого бюджетного процесса, которая изменяет взаимоотношения между финансовыми органами и отраслевыми департаментами. Эти взаимоотношения влияют на принципы формирования бюджета и его исполнение. Главный и принципиально новый идеологический посыл в этом направлении - внедрение в исполнение и формирование бюджета принципов, которые направлены на достижение конкретных общественно важных результатов. В последние годы бюджет формировался исходя из функциональной привязанности, то есть деньги выделялись на выполнение задач, стоящих перед бюджетными учреждениями и органами власти. Сейчас всё больше денежных средств выделяется на решение каких-либо задач, достижение конкретных результатов, например, повышение качества оказываемых бюджетных услуг. В бюджетной реформе есть и другие направления, связанные с изменением деятельности бюджетных учреждений, реструктуризацией данной сети, по которым мы тоже оказываем консультационные услуги.

- Какие, на Ваш взгляд, есть проблемы в процессе формирования бюджета?

- Проблемы формирования бюджета в нашей стране подчас даже курьёзны. Действительно, Россия долгое время жила с существенным дефицитом в консолидированном бюджете. Однако в последние го-



ды, в связи с высокими ценами на нефть, заметен избыток денежных средств. Он выражается в том, что на федеральном уровне уже несколько лет бюджет исполняется с профицитом, то есть с превышением доходов над запланированными расходами. Более того, планирование бюджета осуществляется в сторону преуменьшения его на этапе планирования. В этой связи правильным стало формирование стабилизационного фонда, который аккумулировал избыток денежных средств и который призван в будущем смягчить возможные трудные последствия, связанные с недополучением средств в бюджет из-за резкого снижения цен на нефть. Но помимо формирования стабилизационного фонда в стране сложилась ситуация, при которой свободным капиталам не могут найти должного применения. Наблюдается недостаток финансирования в различных сферах. Надо заметить, что такая ситуация сама по себе обычна, так как потребности будут всегда выше, чем возможности. Денег всегда будет не хватать на образование, медицину, на содержание вооруженных сил. Это явление совершенно нормальное, и к нему надо относиться философски. В то же время свободные финансовые ресурсы, которые появляются на том или ином уровне бюджетной системы не могут найти адекватного применения. Раньше эти средства, оказываясь у потребителя, в корпоративном секторе экономики, находили своё применение на каких-нибудь спекулятивных операциях. Вспомнить хотя бы рынок ГКО в девяностых годах, на котором все играли и, в общем, получали доход. Потом это привело к дефолту.

На сегодняшний день таких возможностей нет, и в связи с этим необходимо искать адекватное применение этих денежных средств. Государство должно решить этот вопрос, и, наверное, правильной была идея принятия и осуществления различных долгосрочных национальных проектов, которые могут привести к оживлению жизнедеятельности общества и развитию экономики. Те четыре национально-приоритетных программы, которые были анонсированы президентом, нашедшие сейчас своё воплощение в более содержательных документах в части развития образования, сельского хозяйства и доступного жилья - это один из выходов из сложившейся ситуации. Вкладывать эти деньги куда-то надо, иначе они обесценятся, и мы опять останемся у разбитого корыта. Эта существенная проблема, которая стоит перед бюджетом в нашей стране.

Есть и проблемы другого сорта. Например, они связаны с тем, что в России не устоялись экономические и политические институты, способные направить существование бюджетной сферы в нормальное русло. При этом встаёт проблема отсутствия демократических институтов, которые обеспечивали бы правильное использование бюджетных средств. Пока мы не получим нормальные схемы смены власти, нормальную систему выборов и правильного положения государственных чиновников,

которые пока увязли в коррупции, постоянно будут возникать дополнительные трудности. Очень часто складывается такая ситуация, что вышестоящие органы власти не могут отдать бюджетные средства нижестоящим органам, подозревая, что они будут разворованы.

- Как, по Вашему мнению, можно решить эту проблему?

- Только развитием демократических институтов и общественного контроля. Надо разрывать замкнутый круг. Это очень чётко видно с реформой местного самоуправления, которая, прямо говоря, забуксовала. Была попытка выстроить новую систему органов местного самоуправления, чтобы потом развить местную инициативу. При этом получалась странная ситуация, при которой на местах не было людей, которые могли бы осуществить какие-либо преобразования. Раз там нет таких людей, значит туда не надо выделять дополнительные налоговые источники. Так как там нет доходных источников, там и не будет заинтересованных людей, способных вести деятельность на местах. И так далее, по кругу.

- Предпринималось ли что-либо для этого?

- Была попытка создать полноценные органы местного самоуправления. С 1 января 2006 года должен был вступить в силу закон об общих принципах организации местного самоуправления в новой его редакции, но этого не произойдет. Нашлись политические силы, которые посчитали, что делать это на современном этапе преждевременно, поэтому отложили эту реформу на неопределенное время. Это было сделано в надежде на то, что по прошествии некоторого времени произойдут некоторые изменения в политической обстановке страны и актуальность этой реформы сойдёт на нет. Для разрыва этой замкнутой цепи необходима политическая воля, которой, к сожалению, пока не хватает. Общество, причем на самых разных уровнях, не готово к этому.

Необходимо принять обдуманные, жёсткие и хладнокровные решения, которые приведут к тому, что кто-то пострадает. Но нужно не искать виновных, а разобраться, кто в этой ситуации окажется в проигрышной ситуации в связи с тем, что любой процесс в бюджетной сфере это процесс перераспределения, но никак не увеличения. Это тоже надо понимать. Если мы говорим о решении задач и оптимизации бюджетной сети, то непременно должны оказаться учреждения, которые будут как-то перепрофилированы или закрыты для того, чтобы активизировать другие, которые дадут более качественные услуги. Если мы создаём конкуренцию между администраторами бюджетных средств, то понятно, что те, кто работает более активно, должны получить какие-то преимущества перед теми, кто работает меньше.

- Какие примеры ошибочных решений, принимаемых в высших эшелонах власти, можно привести?

- Одним из показательных примеров является административная реформа, когда

Досье:

Ф.И.О.: Климанов Владимир Викторович.
Год рождения: 1969

Образование: географический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. В 1997 году защитил кандидатскую диссертацию, посвященную теоретическим вопросам географии мировой промышленности. В 2003 году в Институте системного анализа РАН защитил докторскую диссертацию по теме "Региональные системы в условиях трансформации федеративных отношений". Доктор экономических наук. Специалист в области бюджетного федерализма, регионального развития и региональной экономики.

Карьера: в 1997 - 2000 годах работал в федеральных министерствах, ответственных за реализацию региональной политики и развитие федеративных отношений. Имеет квалификационный разряд "Государственный советник Российской Федерации 1 класса".

С 2000 года - в научно-консультационной сфере, в том числе в группе реализации Проекта МБРР "Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне". Руководил рядом проектов, реализованных в различных регионах России; является редактором более 10 научных монографий и сборников.

полтора года назад принималось решение о формировании правительства на новых принципах. При этом было ясно, что этот вопрос не был проработан с общественностью, не была проведена необходимая экспертиза, в отличие от закона о местном самоуправлении, который достаточно долго прорабатывался в Государственной Думе и Совете Федерации. В связи с этим в течение этих полутора лет чётко проявились все изъяны этого решения. Первые полгода была заморожена деятельность многих федеральных министерств и ведомств. Создание многих ведомств было необоснованным.

- Если говорить о проблемах межбюджетных отношений, то какие проблемы остались нерешёнными?

- Осталась нерешённой задача о предоставлении налоговой автономии властям разного уровня. Как поступить в этой ситуации, сказать очень сложно. В условиях такой экономики, где значительную роль играют платежи от добычи топливных ресурсов, этот вопрос решен быть не может. Любое перераспределение доходных источников в сторону местных властей непременно приведёт к тому, что богатые регионы станут ещё богаче, а бедные ещё беднее.

- Как Вы считаете, какие последствия это может повлечь?

- Можно предположить, что будет возникать разность интересов, и от этого никуда не деться. Кто-то будет ратовать о большей финансовой поддержке, кто-то о передаче НДС на региональный уровень. Поэтому интересы регионов будут разновекторные. Здесь бы я снял вопрос некоего негатива к регионам, которые являются получателями средств из федерального бюджета, потому что они являются частью нашей страны. Во-вторых, надо помнить о том, что плательщиком является не регион, а предприятия, расположенные на территории этого региона либо граждане, живущие там. И потом, конституция гарантирует всем гражданам страны равный доступ к благам и услугам. В этой связи каждый гражданин должен ощущать себя жителем региона и Российской Федерации в целом.

- Как Вы оцениваете происходящие события в стране, какие наблюдаются тенденции?

- Развитие федерализма всегда можно представить в виде маятника. Иногда степень федерализма государства растёт, а иногда снижается. Могу высказать экспертное мнение по вопросам федерализации и взаимоотношений между властями разного уровня внутри страны. Процесс, начавшийся в 2000 году, может быть оценён как повышение централизации нашего государства. При этом необходимо заметить, что многие зарубежные организации говорят в своих заключениях о том, что децентрализация - это необходимый элемент для развития демократического института. И поэтому нужно предпринять еще немало усилий, чтобы в России сформировалось полноценное демократическое общество.

Беседовал Аркадий Кудзоев