

Ерёмина Н.В., Чонка А.В. Пять лет Институту реформирования общественных финансов // Финансы. – 2007. №10. С.73–74.

# ПЯТЬ ЛЕТ ИНСТИТУТУ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАСОВ

В Москве прошли Четвертые чтения по общественным финансам в России, приуроченные на этот раз к пятилетнему юбилею их организатора — Института реформирования общественных финансов.

Во вступительном слове ведущий Чтений директор Института реформирования общественных финансов В.В. Климанов отметил, что за последний год в нашей стране произошли существенные законодательные изменения на федеральном уровне, определившие новые направления ее развития. В частности, были приняты поправки в Бюджетный кодекс РФ, обусловленные необходимостью перехода на принципы среднесрочного финансового планирования, внедрения программно-целевых принципов финансирования, а также системы бюджетирования, ориентированного на результат. Стало активно развиваться новое направление, связанное с формулированием более долгосрочных задач регионального развития. К середине 2007 г. уже более 60 субъектов РФ и несколько десятков муниципальных образований разработали, приняли и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

С необходимостью изменения подходов к управлению по результатам в целом связана и другая новация — принятие Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», утвердившего показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В последние годы целый ряд регионов и крупных городов проводят 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.

Таким образом, существует ряд документов, которые нуждаются в увязке как между собой, так и с новыми нормативно-правовыми актами. Это и стратегии и программы регионального развития, и среднесрочные финансовые планы и трехлетние бюджеты, и сводные доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти, и программы реформирования региональных и муниципальных финансов, и отраслевые целевые программы, и реестры расходных обязательств.

Заместитель министра финансов Удмуртии О.И. Тимофеева указала на наличие проблем межведомственного взаимодействия между подразделениями Правительства республики. Она отметила, что хотя в Удмуртии имеется Стратегия развития региона до 2014 г., которая яв-

ляется политическим программным документом, а также Программа социально-экономического развития Удмуртии на 2005-2009 гг., конкретизирующая общие направления Стратегии и обеспечивающая их финансовое сопровождение, говорить о чёткой взаимоувязке Стратегии и Программы не представляется возможным.

Начальник Управления финансов г. Калуги И.А. Евдокимова отметила более чем двухлетнее сотрудничество Института с городом Калуга в ходе реализации Программы реформирования муниципальных финансов. За время работы по данной программе в Калуге было принято 66 нормативных актов, некоторые из которых, однако, были оспорены прокуратурой после вступления в силу закона № 131-ФЗ, в связи с чем потребовалось срочная корректировка принятых нормативных актов.

Заместитель начальника финансового управления Брянской области А.А. Бабась указал на необходимость более тесной взаимоувязки внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и административной реформы. Он призвал экспертное сообщество и Министерство финансов Российской Федерации обобщить пятилетний опыт регионов по вопросам реформирования системы управления общественными финансами и сделать эту информацию открытой, доступной для региональных органов власти.

Заместитель председателя Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области Д.Ю. Завьялов указал на необходимость совершенствования стимулов для главных распорядителей по эффективному использованию бюджетных средств. Местные органы власти не исчерпывают к концу года свои бюджетные лимиты и поэтому начинают срочно делать передвижки и предоставлять в казначейство «всякий мусор», опасаясь не истратить отпущенные средства за отчетный период. В качестве одного из возможных решений данной проблемы было названо закрепление нормы в Бюджетном кодексе Российской Федерации, которая позволила бы неиспользованные бюджетными учреждениями в текущем году лимиты переносить на следующий год.

Член коллегии Министерства управления финансами Самарской области Д.А. Яковенко высказал мнение, что следует различать понятия эффективности и результативности с точки зрения общественных финансов. Главным элементом бюджетирования, ориентированного на результат, является услуга; можно стандартизировать процесс ее представления. Однако гораздо важнее оценить результативность предоставления этой услуги, поэтому в бюджете должен существовать некий фонд стимулирования результативности, который должен распределяться с точки зрения достижения результата конкретным исполнителем бюджетной услуги.

А.В. Зарубин из Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России, в частности, остановился на вопросах, ко-

торые препятствуют росту эффективности межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления. Он заметил, что хотя налицо тенденция к централизации расходных полномочий, количество вопросов местного значения увеличивается. В общем объеме расходов местных бюджетов значительную долю составляют затраты, которые приходятся на делегированные им полномочия федерального и регионального значения.

С.В. Сигова из Петрозаводского государственного университета продолжила дискуссию о профиците и дефиците бюджетов, достаточности и недостаточности бюджетных средств на выполнение возложенных полномочий. Она охарактеризовала четыре различные методики выделения регионов-доноров и реципиентов, выделив положительные и отрицательные стороны каждой из них. По мнению докладчика, для получения корректных оценок «донор-реципиент» необходимо сопоставлять совокупные доходы и совокупные расходы, не исключая средства федерального бюджета, поэтому, с этой точки зрения, сформированная Министерством регионального развития Российской Федерации типовая методология нуждается в корректировке.

Е.Н. Боровик, зав. сектором развития пассажирского транспорта ГУП НИИПИ Генплана г. Москвы, охарактеризовала проблемы прогнозирования и стратегического планирования развития города на примере Москвы. Большую озабоченность она высказала по поводу нестыковки планов развития города Москвы и Московской области, способом преодоления которой назвала объединение города с областью в один субъект Российской Федерации.

/ О.И. Столяров, заместитель директора Международного центра развития регионов отметил, что многие проблемы бюджетирования связаны с тем, что не до конца выстроен процесс управления, в том числе регионами, существует некая несогласованность между Министерством экономического развития, Министерством финансов и Министерством регионального развития, которая в частности проявляется в том, что на текущий момент стратегии развития субъектов РФ не имеют легитимного статуса.

С.Н. Юркова, директор Российской научного центра государственного и муниципального управления, обратила внимание коллег на то, что цели, декларируемые в стратегических документах субъектов РФ, носят, главным образом, качественный характер, однако наличие количественных целей дает больше возможностей для мониторинга и контроля результата.

Л.А. Рязанова, заместитель генерального директора по развитию региональных исследований компании «Прогноз» высказала мнение о взаимосвязи региональных стратегических разработок с бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации. Она выразила сожаление, что большинство региональных стратегий развития носят сугубо политический характер, в связи с чем им свойственен некий «сверхоптимизм» и высокая амбициозность.

Я.Н. Дранев из Фонда комплексных и прикладных исследований заметил, что в развитых странах стратегии заменяются институтами, их роль зачастую выполняет бюджет. В развивающихся странах, таких как Саудовская Аравия, страны Латинской Америки, проблема стратегического планирования также весьма актуальна.

По мнению М.А. Сидорова, первого заместителя генерального директора Центра информационных и финан-

совых технологий, одна из ключевых проблем, препятствующих организации эффективной системы управления общественными финансами, заключается в том, что вопросами эффективности, стратегического планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, мониторинга и т.п. занимаются разные министерства и ведомства.

С.А. Трунов, заместитель директора Института корпоративного развития, выразил надежду, что сформировавшаяся на базе Института реформирования общественных финансов площадка, объединяющая представителей различных министерств и ведомств, региональных и муниципальных органов власти, а также экспертов и специалистов в области общественных финансов, позволит интегрировать разные подходы к достижению общей цели.

Начальник отдела муниципальной экономики Департамента территориального развития Министерства экономического развития и торговли РФ А.Н. Широков выразил свою приверженность к идеи «вложенности» документов стратегического планирования разного уровня. По его мнению, не имея четких стратегических ориентиров, эффективно планировать, прогнозировать и бюджетировать невозможно, поскольку происходит лишь распыление средств.

В рамках реструктуризации бюджетной сети основополагающим является принцип финансирования не сети, а услуги, т.е. по сути конечного потребителя той или иной бюджетной услуги. Проблема в том, что сети существуют, и решить эту проблему сугубо с федерального уровня весьма проблематично.

Начальник отдела федеративных отношений Департамента территориального развития Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации Н.С. Попова рассказала, что в настоящее время Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации занимается разработкой некоторых механизмов стимулирования социально-экономических реформ в регионах, которая ведется с учетом опыта, накопленного в области финансовой реформы в регионах.

Директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ А.В. Юрин отметил, что экспертное сообщество должно сосредоточить усилия на обобщении опыта регионов по этим вопросам. Он указал на то, что успехи, которые достигнуты в реформировании региональных и муниципальных финансов и внедрении реестров расходных обязательств, безусловно улучшают качество управления региональными финансами.

В заключение директор Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ А.М. Лавров напомнил присутствующим, что именно на Чтениях в 2005 г. впервые начали обсуждаться поправки в Бюджетный кодекс в части регулирования бюджетного процесса, принятые в апреле 2007 г. А.М. Лавров поздравил Институт реформирования общественных финансов с юбилеем, отметив вклад Института в решение актуальных задач реформирования общественных финансов в России.

*Н.В. Ерёмина,  
заместитель директора Института  
реформирования общественных финансов,  
А.В. Чонка,  
консультант ИРОФ*