

Бюджетные инструменты реализации государственной региональной политики

В настоящей статье изложены основные результаты исследования, посвященного изучению бюджетных инструментов, имеющихся в распоряжении центрального правительства для осуществления государственной региональной политики. По результатам исследования были предложены направления совершенствования бюджетных инструментов в Российской Федерации для целей повышения результативности их использования для реализации мероприятий государственной региональной политики.

Государственное регулирование является важной составляющей функционирования многоуровневых экономических систем¹. Как свидетельствует мировой опыт, государственное невмешательство неизбежно приводит к нарастанию разного рода противоречий, способных разрушить целостность национальной экономики и общества. В таком контексте одной из неотъемлемых функций государства становится государственная региональная политика, представляющая собой пространственную форму проявления государственного регулирования национальной экономики.

Государственная региональная политика может быть реализована только в том случае, если у центрального правительства существуют рычаги воздействия на субнациональные экономические системы. В настоящее время существует целый ряд инструментов, используемых странами для осуществления государственной региональной политики - это и экономические регуляторы (тарифные, денежные и др.), и стратегическое планирование, задающее основные приоритеты развития страны на будущий период, и бюджетные отношения, позволяющие перераспределять финансовые ресурсы между уровнями бюджетной системы и влиять на направления развития субнациональных бюджетов.

Выбор тех или иных инструментов, их комбинации и уровня применения во многом зависит от государственного устройства страны и действующей в ней модели бюджетного федерализма². При этом на выбор инструментов влияет также и тот факт, что государственная региональная политика представляет собой

¹ См., например, Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495с.; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 2-е издание (стереотипное) – М.: УРСС, 1999. – 368с.

² В настоящее время в научном сообществе существует две принципиальные позиции в определении бюджетного федерализма. Первая концепция определяет бюджетный федерализм в тесной взаимосвязи с федеративным государственным устройством (см., например, Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Финансы. 1998 №8. с. 7.; Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование. Финансы. 1999 №10; Грицок Т.В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 384с.; Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: «Экономист», 2004. – 248с.). Вторая позиция определяет бюджетный федерализм как экономический термин, независимый от государственного устройства (см., например, Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 1972.; Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: Учебник для вузов – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319с.; Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта. Мировая экономика и международные отношения, 1995 №9, с. 104-125.; Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация. Вопросы экономики. 1995 №8 стр. 21.)

совокупность двух, нередко разнонаправленных, векторов деятельности:

- государственное регулирование территориального развития (стимулирование региональных экономик, территориальное выравнивание и т.д.),
- реализация национальных приоритетов на субнациональном уровне.

Настоящая статья посвящена рассмотрению бюджетных инструментов реализации государственной региональной политики, позволяющих центральному правительству влиять на функционирование субнациональных бюджетных систем. В целях систематизации рассмотрения, все бюджетные инструменты предлагается сгруппировать следующим образом:

- межбюджетные финансовые потоки – совокупность финансовых ресурсов, передаваемых от одного уровня бюджетной системы другому уровню бюджетной системы (включая разграничение расходных полномочий, распределение доходных источников и финансовую помощь).
- национальные проекты и программы центрального правительства – совокупность финансовых ресурсов, перераспределяемых между уровнями бюджетной системы в рамках программ (проектов) развития, как правило, в форме прямых расходов центрального правительства на субнациональном уровне.
- бюджетные ограничения – ограничения, накладываемые центральным правительством на ряд показателей функционирования субнациональных бюджетов (например, ограничения по заимствованиям, по объему дефицита и т.д.),
- система мониторинга субнациональных финансов – система сбора, хранения и обработки информации о качестве функционирования субнациональных бюджетных систем.

Межбюджетные финансовые потоки. Основными бюджетными инструментами в части межуровневых финансовых потоков можно назвать следующие:

- распределение доходных источников между уровнями бюджетной системы;
- разграничение расходных полномочий между уровнями власти – структура и масштабы распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- относительный объем, механизмы и направления финансовой помощи бюджетам других уровней (межбюджетные трансферты).

Становление современной системы межбюджетных финансовых потоков в Российской Федерации началось в 1991 году, когда прекратила свое существование централизованная система планирования. Новая система³ сразу сформировалась с рядом принципиальных недостатков: неформализованная система предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам, наличие нефинансируемых федеральных мандатов, неравные условия развития отдельных территорий (дифференцированные нормативы отчислений от федеральных налогов), неразвитость бюджетного законодательства. Такая система существовала на протяжении ряда лет, модифицировавшись лишь в части усиления децентрализации ответственности между уровнями власти.

³ См. подробнее: Христенко В.Б.. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.- М.: Дело, 2002. – 608с.

Переломным периодом стали 1999-2001 годы, когда был разработан и вступил в силу разработанный Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), положивший начало формализации бюджетной системы России. В этот период была введена в действие Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.⁴, поставившая во главу угла систематизацию механизмов предоставления финансовой помощи, повышение финансовой дисциплины субъектов РФ, стабилизацию финансовых взаимоотношений.

В 2001 году был сделан следующий шаг на пути совершенствования многоуровневой бюджетной системы России – была разработана и принята Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года⁵. Программой были предусмотрены меры по дальнейшей формализации механизмов межбюджетного взаимодействия. Был сформирован Фонд компенсаций, направленный на предоставление субъектам РФ финансовой помощи на реализацию федеральных полномочий на региональном уровне. Данный фонд стал первым шагом в борьбе с нефинансируемыми федеральными мандатами. В этот период также претерпевали значительные изменения методики предоставления и других видов финансовой помощи. Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), созданного для целей выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, подвергалась изменениям для целей снижения ее дестимулирующего эффекта, повышения формализованности распределения и максимального учета значительных отличий в социально-экономическом положении субъектов РФ. Вместе с тем, такие изменения имели и негативное воздействие – постоянная смена правил игры для субъектов РФ не позволяла осуществлять стабильную бюджетную политику на субнациональном уровне.

Немаловажную роль в развитии субнациональных бюджетных систем имеют и другие фонды финансовой помощи из федерального бюджета. Фонд регионального развития (ФРР) был создан для предоставления инвестиционной финансовой помощи, средства Фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) направлялись на оказание помощи в осуществлении текущих расходов субнациональных бюджетов (социальные выплаты, субсидии населению на жилищно-коммунальные услуги и т.д.). Методики распределения указанных фондов также претерпевали ряд изменений, основные из которых были связаны с необходимостью учета трансформаций в разграничении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, а также исключения дестимулирующего эффекта от предоставления данных видов финансовой помощи.

Созданный в 2001 году Фонд реформирования региональных финансов (с 2005 – Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов - ФРРМФ) предполагает оказание содействия субъектам РФ в реформировании систем управления общественными финансами на региональном уровне. Данный фонд считается одним из наиболее успешных инструментов финансовой помощи

⁴ Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 №862

⁵ Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 №584

субъектам РФ (и муниципальным образованиям)⁶. Методология ФРРМФ предполагает как стимулирующее воздействие: предоставление дополнительных ресурсов на реформирование региональных и муниципальных финансов; так и методологическое содействие: в методике распределения средств фонда субъектам РФ и муниципальным образованиям предлагается типовая модель реформирования региональных и муниципальных финансов с учетом последних тенденций в развитии бюджетной системы России, закрепленных на федеральном уровне.

Наименее формализованным и наиболее спорным инструментом предоставления финансовой помощи субъектам РФ на протяжении всего периода развития бюджетной системы России являлись бюджетные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов. В настоящее время, термин «бюджетные ссуды» исключен из БК РФ и введен механизм бюджетных кредитов, предоставление которых носит более четкий характер.

С 2002 года федеральное правительство начало практику предоставления дополнительной финансовой помощи субъектам РФ за счет поступающих дополнительных доходов федерального бюджета на стабилизацию доходной базы консолидированных бюджетов. В настоящее время, после проведения разграничения расходных полномочий⁷ между уровнями бюджетной системы и минимизации нефинансируемых мандатов, первоначальная цель дотаций - компенсация субъектам РФ негативных последствий принимаемых на федеральном уровне решений - представляется неактуальной и требующей пересмотра.

В целом, все рассмотренные бюджетные инструменты являются серьезным механизмом влияния центрального правительства на функционирование субнациональных органов власти в части обеспечения равномерности социально-экономического развития. В то же время ФРРМФ представляет собой действенный инструмент, позволяющий также центральному правительству направлять развитие системы управления общественными финансами субнационального уровня в соответствии с национальным вектором реформ и установленными приоритетами.

Следует отметить, что в период подготовки настоящей статьи Минфином России были подготовлены поправки в БК РФ, затрагивающие, в том числе, и вопросы предоставления межбюджетных трансфертов. Указанные поправки предполагают серьезное перестроение действующей системы: изменение структуры фондов, введение новых терминов, введение дополнительных ограничений для дотационных субъектов РФ и т.д.

Национальные проекты и программы центрального правительства. Как правило, в научной и практической литературе в области исследований бюджетной системы РФ и ее межбюджетной подсистемы, данные инструменты не рассматриваются как значимые составляющие⁸. Такой подход представляется

⁶ См., например: Опыт реализации Программ реформирования региональных финансов. Материалы семинара (Москва, 28-29 ноября 2003)/Под ред. А.В. Юрина. – М.: РОХОС, 2004. – 108 с. (Региональные финансы)

⁷ В рамках реформы местного самоуправления и федеративных отношений.

⁸ См., например: Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: «Экономист», 2004. – 248с.; Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.- М.: Дело, 2002. – 608с.

автору необоснованным, поскольку и федеральные целевые программы, и национальные проекты также являются слагаемыми в финансовых взаимоотношениях между федеральным центром и субнациональными бюджетами.

Федеральные целевые программы (ФЦП) предполагают реализацию комплекса мероприятий по решению системных проблем социально-экономического развития. Ряд мероприятий ФЦП касаются развития субъектов РФ и предполагают финансирование региональных объектов за счет средств федерального бюджета⁹. Кроме того, нередко федеральный центр требует со стороны субъектов РФ осуществления обязательного софинансирования реализуемых мероприятий, например, в форме принятия соответствующих региональных целевых программ. В результате ФЦП являются в настоящее время сильным инструментом воздействия центрального правительства на субнациональные бюджеты. Очевидно, что субъекты РФ, очень заинтересованы в получении финансовых ресурсов из федерального бюджета, что стимулирует их выполнять устанавливаемые условия.

Национальные проекты (НП) – новый для России инструмент реализации государственных приоритетов. Впервые идея национальных проектов была озвучена в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ в 2003 году и затем имела последовательное развитие в дальнейших посланиях. Национальные проекты были сформулированы, чтобы решить самые острые социально-экономические проблемы развития Российской Федерации. В настоящее время реализуется четыре приоритетных национальных проекта: «Здоровье», «Образование», «АПК», «Доступное и комфортное жилье». Следует отметить, что общая регламентация такой управленческой формы - «национальный проект» - в настоящее время в российском законодательстве отсутствует. Отсутствует методология формирования национальных проектов, их финансирования, методики оценки эффективности и результативности распределения средств в рамках национальных проектов. На практике, средства по национальным проектам предоставляются субъектам РФ в виде целевого финансирования, причем нередко такое финансирование направляется на обеспечение реализации полномочий субъектов РФ и/или вопросов местного значения, что не в полной мере соответствует установленному разграничению полномочий. Кроме того, фактически в настоящее время отсутствуют тексты НП, которые содержали бы обоснование, риски реализации, альтернативные пути решения выявленных проблем, основные показатели результативности проектов и т.д. Таким образом, с точки зрения экономики данный инструмент является в настоящее время крайне неформализованным механизмом предоставления финансовых ресурсов субнациональным бюджетам, вместе с тем, сильная политическая составляющая НП стимулирует субъекты РФ активно реализовывать мероприятия. Именно такое отношение субъектов РФ к НП обуславливает их высокую результативность с

⁹ В настоящее время такая ситуация является недопустимой в связи с установленным разграничением полномочий, но переработка действующих ФЦП представляется неэффективным расходованием ресурсов, поэтому ряд ФЦП до сих пор имеют в своем составе мероприятия по финансированию региональных объектов. К новым ФЦП предъявляются уже более жесткие требования.

позиции реализации государственной региональной политики¹⁰.

Бюджетные ограничения. Бюджетные ограничения (fiscal rules)¹¹ – представляют собой институциональные ограничения, накладываемые на отдельные процедуры принятия управленческих решений.

Наиболее распространенными бюджетными ограничениями являются:

- ограничения на объем дефицита,
- ограничения на объем субнациональных заимствований,
- ограничения по установлению налоговых ставок и налоговых льгот.

Введение бюджетных ограничений характерно в условиях растущей автономии субнациональных бюджетов. Определение набора бюджетных ограничений зависит от макроэкономических целей центрального правительства и уровня развития субнациональных бюджетных систем.

В Российской Федерации бюджетные ограничения наложены на субнациональные органы власти в рамках требований Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, например, на размер дефицита бюджета (ст. 92 п.4 БК РФ), на предельный объем государственного долга (ст. 107 п.2 БК РФ), на предоставление налоговых отсрочек и рассрочек (ст. 63 НК РФ) и т.д. Соблюдение указанных требований проверяется центральным правительством на постоянной основе в рамках системы мониторинга, в том числе в целях предоставления межбюджетных трансфертов. В результате, система бюджетных ограничений представляет собой механизм, позволяющий обеспечивать стабилизацию субнациональных бюджетов и целостность национальной бюджетной системы.

Система мониторинга субнациональных финансов. Для целей составления комплексной картины бюджетных инструментов государственной региональной политики следует рассмотреть также систему мониторинга качества управления субнациональными финансами, проводимого на федеральном уровне. Внедрение и применение системы мониторинга имеет ряд преимуществ для центрального правительства, позволяющих говорить о том, что мониторинг является одним из инструментов воздействия на субнациональные органы власти:

- «воспитательный эффект» - открытость результатов мониторинга стимулирует регионы улучшать показатели, поскольку данная информация отражается на имидже региона;
- «экономический эффект» - информация о соблюдении регионами требований законодательства и о качестве управления региональными финансами принимается во внимание при принятии решения о привлечении региона в тот или иной проект (например, проект международных финансовых организаций);
- «методологический эффект» - появление системы мониторинга на национальном уровне стимулирует появление систем мониторинга муниципальных финансов на региональном уровне.

¹⁰ В зарубежных странах (например, в Канаде), где политическая составляющая национальных программ развития не столь велика, и самостоятельность субнационального уровня более ярко выражена, такой вид бюджетных механизмов рассматривается регионами с негативной точки зрения - как потенциальная форма дополнительного вмешательства в дела субнационального уровня.

¹¹ Sutherland D., Price R., Jomard I. Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact. Economic Department Working Paper No465. OECD. ECO/WKP(2005)52

Формируя методологическую основу мониторинга, у центрального правительства появляется возможность корректировать направление развития финансовых систем регионов и муниципалитетов в соответствии с национальными приоритетами путем установления соответствующих критериев и показателей. При этом для субнациональных бюджетов имеются реальные стимулы участия в системе мониторинга и получения «хороших» результатов.

В настоящее время в Минфине России введены в действие и используются на практике совокупность приказов, закрепляющих различные методики мониторинга субнациональных общественных финансов¹². Данная система мониторинга является информационно-аналитическим инструментом в цепочке принятия управленческих решений Минфина России. Вместе с тем, в силу значительного темпа преобразований в бюджетной системе и бюджетном процессе на всех уровнях власти система мониторинга уже сейчас требует проведения работ по актуализации методологической и организационной основ в целях удовлетворения растущего спроса на информацию о качестве субнациональных финансовых систем и учета новых подходов к управлению общественными финансами¹³.

Анализируя все рассмотренные выше бюджетные инструменты в комплексе, следует отметить, что они обладают рядом недостатков, нивелирование которых должно стать одной из важнейших задач развития бюджетной системы Российской Федерации.

Во-первых, бюджетные инструменты взаимодействия между центральным правительством и субнациональными органами власти представляются автору несистемными и носящими разрозненный характер. Данный недостаток влечет за собой несбалансированность системы финансового выравнивания и стимулирования, что, в свою очередь, может привести к возникновению перекосов в государственной региональной политике в связи с необъективной оценкой экономического и финансового потенциала территорий.

Во-вторых, наблюдается непоследовательность целеполагания при использовании бюджетных инструментов. Правильность и сбалансированность постановки целей каждого отдельного инструмента в зависимости от общей цели того или иного направления государственной региональной политики кардинальным образом влияет на результативность всего комплекса.

В-третьих, в свете реализуемых на федеральном уровне реформ в области государственного управления, крайне актуальным становится вопрос повышения эффективности существующих бюджетных механизмов реализации государственной региональной политики. В настоящее время основная идеология повышения эффективности бюджетных расходов, действующая в Российской Федерации, сконцентрирована на переходе к новой модели бюджетного процесса, внедряемой в рамках бюджетной реформы в Российской Федерации -

¹² Приказ Минфина России от 11.05.2005 №98 «О мониторинге соблюдения субъектами РФ требований БК РФ и качества управления бюджетами субъектов РФ»; Приказ Минфина России от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований

¹³ Мониторинг качества управления субнациональными общественными финансами / под ред. Ваксовой Е.Е. - М.: ЛЕНАНД, 2005 – 112с

бюджетированию, ориентированному на результат. С точки зрения автора, приведение всех рассмотренных элементов в соответствие принципам бюджетирования, ориентированного на результат, может лечь в основу повышения эффективности бюджетных механизмов реализации государственной региональной политики. Среди принципов бюджетирования, ориентированного на результат, соответствие которым представляется целесообразным, можно сформулировать следующие¹⁴:

- наличие нормативного закрепления процедур на среднесрочную перспективу, что означает установление стабильных «правил игры»;
- наличие формализованных критериев качества функционирования инструмента, что позволяет устанавливать четкие требования к результату применения инструмента, а также исключает фактор субъективности при распределении ресурсов;
- наличие системы оценки эффективности и результативности функционирования инструмента, что позволяет принимать стратегические решения о перестроении всего механизма;
- зависимость предоставления финансовых средств от полученных результатов, что позволяет повышать ответственность исполнителей и предоставлять ресурсы более обоснованно;
- наличие системы мониторинга функционирования инструментов, что позволяет принимать оперативные управленческие решения;
- конкурсность распределения финансовых ресурсов, что способствует повышению эффективности и результативности действия каждого инструмента.

Описание всех бюджетных инструментов, представленное выше, показывает, что действующие в России инструменты не в полной мере удовлетворяют требованиям бюджетирования, ориентированного на результат. Оценка соответствия всех действующих в настоящее время инструментов указанным выше принципам представлена в 0.

Табл.1. Соответствие бюджетных инструментов принципам бюджетирования, ориентированного на результат

Элемент / Критерий	срочное нормативно-правовое закрепление	формализация критериев условий	оценка эффективности и результативности	предоставление ресурсов по результатам	мониторинг использования элемента	конкурсность
Разграничение доходных источников	+	+	-	-?	-	-?
Разграничение расходных полномочий	+	+	-	-?	-	-?

¹⁴ Принципы сформулированы на основе следующих материалов: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.; Ten steps to a result-based monitoring and evaluation system: a handbook for practitioners / Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. The International bank for Reconstruction and Development, 2004

ФФПР	-	+	-	-	-	-
ФК	-	+	-	не должно быть	-	не должно быть
ФССР	-	+/- ¹⁵	-	+/-	-	-
ФРРФ (ФРРМФ)	+ (+)	+ (+)	+ (+)	+ (-)	+ (+)	+ (+)
ФРР	-	-	-	-	-	-
Бюджетные ссуды	+	-	-	-	-	-
Бюджетные кредиты ¹⁶	-	-	-	-	-	-
Дотации на стабилизацию доходной базы	-	+	-	+/- ¹⁷	-	-
Федеральные целевые программы ¹⁸	+	-	-	-	-	-
Национальные проекты	-	-	-	-	-	-
Бюджетные ограничения	+	+	-	не должно быть	-	не должно быть
Система мониторинга	+	+	-	не должно быть	-	не должно быть

Следует отметить, что целесообразность соответствия отдельных инструментов некоторым критериям требует дополнительного анализа (в таблице обозначены «-?»), а в ряде случаев, такое соответствие не требуется исходя из логики функционирования инструмента. Соответствие критериям бюджетирования, ориентированного на результат, несомненно, способствует повышению качества функционирования каждого отдельного инструмента и всего механизма в целом и свидетельствует о том, что та цель, которая изначально была поставлена перед данным инструментом, будет выполнена.

Рассмотренные выше недостатки требуют от центрального правительства принятия мер по совершенствованию функционирования бюджетных инструментов. С точки зрения автора, при формулировании направлений развития бюджетных инструментов межуровневого взаимодействия необходимо ориентироваться на следующие принципы:

- обеспечение максимальной стабильности, прозрачности и формализации функционирования инструментов;
- обеспечение равнодоступности субнациональных бюджетов к межбюджетным финансовым ресурсам;
- обеспечение минимального влияния факторов, способных оказать дестимулирующий эффект;

¹⁵ Часть финансовых ресурсов распределяется на основе формализованных критериев.

¹⁶ с 2005 года

¹⁷ дотации предоставляются в два этапа – часть направляется первоначально при подписании субъектом соглашения об оздоровлении финансов, вторая – по итогам реализации мер по оздоровлению региональных финансов.

¹⁸ Соответствие критериям оценено на основе действующей практики, когда за счет средств федеральных целевых программ финансируются также региональные и муниципальные объекты. Обновленный порядок функционирования ФЦП в большей степени отвечает требованиям бюджетирования, ориентированного на результат.

- наличие объективной необходимости в использовании конкретного инструмента для решения поставленной задачи;
- наличие и использование на регулярной основе механизмов оценки результативности;
- обеспечение взаимосвязи отдельных инструментов, что позволит обеспечить целостность всей системы.

Указанные принципы во многом следуют из логики новой модели бюджетных отношений, когда во главу угла ставится предполагаемый результат и необходимые для этого ресурсы, а не инертное расходование средств из года в год без установления целей, задач и результатов деятельности. В результате, основные направления совершенствования бюджетных механизмов реализации государственной региональной политики в Российской Федерации можно сформулировать следующим образом.

1. *Федеральная финансовая поддержка бюджетов других уровней должна формироваться как единая система.* Данный принцип предполагает, что предоставление финансовой поддержки должно производиться таким образом, чтобы расходуемые по одному направлению финансовые средства не только не нарушали общих принципов и задач, решаемых по другим каналам финансовой поддержки, но и усиливали этот положительный эффект за счет комплексного характера финансовой помощи.

2. *Максимальная стабилизация применения бюджетных инструментов.* Принимая во внимание объективно высокую долю финансовых ресурсов, распределяемых в рамках межбюджетных механизмов, в целях поддержания субнациональными органами власти достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования необходимо жестко ограничивать возможности внесения существенных изменений в процедуры применения инструментов.

3. *Обеспечение максимальной прозрачности и формализации использования бюджетных инструментов.* Этот принцип означает, что весь комплекс решений по тому или иному варианту используемых методов расчета комплексных и исходных показателей, их сочетанию, корректировке, источникам информации должен быть максимально обоснован.

Прозрачность может быть достигнута за счет дополнительной разъяснительной и консультационной работы с субнациональными органами власти, что обеспечит четкое понимание органами власти субъектов РФ целей, задач и планируемых результатов реализуемых мер.

4. *Каждый бюджетный инструмент желательно применять для достижения одной цели.* Это правило означает, что установление нескольких целей для одного бюджетного инструмента может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута. При наличии четко сформулированной цели использования того или иного бюджетного инструмента, методология его функционирования должна ей полностью соответствовать, а использование этого инструмента для достижения других целей целесообразно ограничено.

5. *Минимизация дестимулирующего воздействия.* Указанный принцип означает, что достижение положительного результата в связи с использованием того или иного бюджетного инструмента не должно приводить к возникновению существенного отрицательного эффекта по другим направлениям бюджетной и

экономической политики.

6. *Наличие объективной необходимости в использовании конкретных инструментов для решения поставленных задач* (использование метода альтернативных издержек). Данное условие соответствует основным положениям программно-целевого метода бюджетного планирования и предполагает необходимость регулярной оценки обоснованности используемых механизмов, в том числе с помощью оценки финансово-экономических последствий от изменения структуры и параметров конкретных составляющих как всей системы межбюджетной поддержки, так и в рамках каждого из направлений.

7. *Совершенствование системы мониторинга состояния субнациональных финансов*. Всё возрастающая активность и самостоятельность субъектов РФ обуславливает повышение заинтересованности в более полной и достоверной официальной информации о регионах (муниципалитетах) находящейся в открытом доступе. Расширение направлений мониторинга региональных финансов, обновление методологии мониторинга, регулярная публикация результатов и повышение качества информации, получаемой в результате процедур мониторинга, может существенно расширить круг ее потенциальных потребителей и повысить степень открытости системы общественных финансов в Российской Федерации в целом¹⁹.

К настоящему времени некоторые из обозначенных в статье направлений совершенствования бюджетных механизмов на федеральном уровне уже рассматриваются как мероприятия в рамках Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах²⁰. Вместе с тем, необходимо отметить, что Концепция предполагает ряд новых изменений механизмов распределения финансовой помощи, что ставит под вопрос среднесрочную стабильность методологии финансовой помощи, которая сложилась за период действия Программы развития бюджетного федерализма до 2005 года. Кроме того, в принятой Концепции не прослеживаются четких намерений по выстраиванию из множества бюджетных инструментов стройной комплексной системы. В таких условиях, целесообразность многих предложений по совершенствованию методик распределения финансовых ресурсов можно поставить под вопрос.

Ряд важных, с точки зрения совершенствования функционирования бюджетных инструментов, шагов предпринимается также в рамках реализации реформы бюджетного процесса (например, создание новых инструментов отчетности, переход на бюджетирование, ориентированное на результат и т.д.), административной реформы (например, создание механизмов, стимулирующих повышение ответственности органов власти за результаты своей деятельности) и реформы местного самоуправления и федеративных отношений (в т.ч. разграничение расходных полномочий). Кроме того, подготовленные и внесенные 1 февраля 2007 года в Государственную Думу Федерального собрания Российской

¹⁹ См. подробнее: Мониторинг качества управления субнациональными общественными финансами / под ред. Ваксовой Е.Е. - М.: ЛЕНАНД, 2005 – 112с

²⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 №467-р

Федерации поправки в БК РФ предполагают существенные изменения существующего порядка предоставления межбюджетных трансфертов (предыдущие масштабные изменения главы БК РФ по межбюджетным трансфертам были проведены в 2004 году).

Большинство мероприятий рассмотренных реформ предполагают высокую степень вовлечения субнациональных органов власти и серьезные изменения в действующей бюджетной системе регионов. Кроме того, нельзя не отметить ускоренные темпы реализации мероприятий реформ и высокую частоту внесения изменений в действующие процедуры, что несомненно провоцирует недостаточную проработанность нормативных правовых и методологических основ.

Представляется, что в такой ситуации стабильность правил игры, а именно отсутствие резких изменений условий функционирования бюджетных систем в краткосрочных периодах, является более важным стимулирующим фактором для развития субнациональных бюджетных систем, ведь именно стабильность позволяет центральному правительству максимально результативно достигать целей, поставленных в рамках государственной региональной политики.

Таким образом, по мнению автора, рассмотренные выше направления совершенствования бюджетных инструментов государственной региональной политики требуют постепенного решения с предоставлением всем уровням бюджетной системы переходного периода, достаточного для адаптации к новым условиям.

Использованная литература:

1. Ten steps to a result-based monitoring and evaluation system: a handbook for practitioners / Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. The International bank for Reconstruction and Development, 2004
2. Shah A. Fiscal Decentralization and Fiscal Performance. The World Bank Policy Research Working Paper 3786, December 2005
3. Shah A. Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance. For Better or for Worse? - The World Bank Operations Evaluation Department, Country and Regional Relations Division. November 1998
4. Sutherland D., Price R., Joumard I. Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact. Economic Department Working Paper No465. OECD. ECO/WKP(2005)52
5. Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта. Мировая экономика и международные отношения, 1995 №9, с. 104-125.
6. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495с.;
7. Грицюк Т.В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт. – М.: Едиториал УРСС, 2003. –

384с.

8. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Финансы. 1998 №8. с. 7.;
9. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами. – М.: КомКнига, 2005. 556с. (Общественные финансы; Вып. 10).
10. Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация. Вопросы экономики. 1995 №8 стр. 21.
11. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 2-е издание (стереотипное) – М.: УРСС, 1999. – 368с.
12. Мониторинг качества управления субнациональными общественными финансами / под ред. Ваксовой Е.Е. - М.: ЛЕНАНД, 2005 – 112с.
13. Опыт реализации Программ реформирования региональных финансов. Материалы семинара (Москва, 28-29 ноября 2003)/Под ред. А.В. Юрина. – М.: РОХОС, 2004. – 108 с. (Региональные финансы)
14. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование. Финансы. 1999 №10;
15. Христенко В.Б.. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.- М.: Дело, 2002. – 608с.
16. Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: «Экономист», 2004. – 248с.;
17. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: Учебник для вузов – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319с.