

## Опыт и перспективы бюджетной модернизации в регионах

*В статье рассматривается опыт и проблемы внедрения различных бюджетных новаций и институциональных преобразований на региональном уровне, выделяются факторы, определяющие успешность внедрения новых форм их федерального стимулирования, а также выявляется ряд ограничений и сложностей адаптации на региональном и муниципальном уровне институциональных преобразований, осуществляемых на федеральном уровне.*

В последние годы в Российской Федерации были приложены существенные усилия по модернизации управления государственными и муниципальными финансами. В 1990-х — начале 2000-х гг. в рамках процесса реформирования бюджетной сферы, направленного на создание прозрачной и эффективной системы управления общественными финансами, повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы, были проведены крупные структурные реформы и достигнуты определенные успехи. Процесс реформ начался в конце 1990-х гг. с восстановления долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы, эффективного бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х гг. переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающую создание стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюджетных отношений, внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), а также реструктуризацию бюджетной сети. При этом, главной целью реформы общественных финансов является улучшение качества услуг, оказываемых населению, путем повышения эффективности бюджетных расходов. И хотя вопрос повышения эффективности бюджетных расходов и проведения институциональных преобразований поднимается в Российской Федерации не первый год, масштабное его решение стало возможным только в конце 2000-х гг.

Бюджетная модернизация является одной из параллельно реализуемых реформ, направленных на внедрение принципов управления по результатам. С середины 1980-х гг. в различных странах мира осуществлялись крупномасштабные программы реформирования государственного управления, которые, так или иначе, охватывали управление государственными расходами, управление кадрами и государственной гражданской службы, изменение организационной структуры исполнительной власти. Международный опыт показывает, что именно комплексное реформирование позволяет добиться достойных результатов. Административная реформа, реформа государственной гражданской службы, реструктуризация бюджетного сектора, реформа

местного самоуправления — вот некоторые важнейшие реформы, тесно связанные между собой и с реформой бюджетного процесса и в комплексе представляющие собой масштабную реформу государственного сектора в России.

На федеральном уровне комплексные шаги, направленные на повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, были нормативно закреплены в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004—2006 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249. Ключевой идеей проведенной реформы стало внедрение в бюджетный процесс методов БОР, причем подобную работу было предписано проводить на федеральном, региональном и муниципальном уровнях бюджетной системы. К настоящему времени в рамках реализации на федеральном уровне реформы бюджетного процесса, тесно переплетенной с административной реформой, предпринят целый комплекс важнейших шагов, разработано и принято несколько десятков правовых актов. После принятия Концепции процедуры, способствующие повышению результативности и эффективности бюджетных расходов, стали активно внедряться и на региональном уровне, и в большинстве субъектов Федерации приняты правовые акты, так или иначе затрагивающие вопросы реализации бюджетной реформы.

Однако мировой кризис, начавшийся в 2008 г., ставит новые задачи в осуществлении федеральной поддержки субъектов Федерации. Для минимизации последствий кризиса многим регионам приходится откладывать амбициозные проекты либо отказываться от них вообще, власти всех уровней решают вопрос о том, поддерживать ли старые проекты и сектора экономики либо использовать кризис для существенной реструктуризации экономики. Такие распространенные антикризисные меры как сокращение инвестиционных программ, программ поддержки бизнеса и бюджетных расходов в целом определяют особую значимость функции регионального социально-экономического развития. Выход из кризиса может оказаться более гладким, если органы власти не только будут активно воздействовать на процессы экономического развития, используя имеющиеся преимущества и создавая новые, но и ускорят процессы преобразования своей структуры. При этом необходимо помнить, что текущие антикризисные решения определяют стратегическое будущее регионов и страны в целом. Кроме того, в условиях федеративного государства важным аспектом является сочетание преобразований, которые идут на разных уровнях власти.

Таким образом, несмотря на кризисную ситуацию, нельзя отказываться от тех стратегических целей и ориентиров, которые определило для себя государство, но при этом необходимо своевременно реагировать на возникающие вызовы и использовать кризис в интересах развития. В этой связи важной задачей представляется разработка новых, направленных на содействие социально-экономическому развитию, а также определение значимости, важности, способности к адаптации для конкретных условий имеющихся механизмов федерального стимулирования институциональных преобразований в российских регионах.

В последние годы применялись разные формы федерального стимулирования, нацеленные на поддержку институциональных преобразований на региональном уровне. Среди них: поддержка осуществления административной реформы; реализация приоритетных национальных проектов; финансовое стимулирование преобразований в бюджетной сфере, связанное с реформированием региональных, а также муниципальных финансов и более мелкие направления. Новыми направлениями стали поддержка модернизации жилищно-коммунального хозяйства и региональных инвестиционных проектов.

Выстраивание всех прочих реформационных преобразований началось с административной и бюджетной реформ. Посредством первой из них был взят курс на укрепление «вертикали» власти, затем усиливающаяся власть центра и возросшая зависимость регионов от центра стали определяющими факторами выделения национальных проектов, заключающихся в прямом финансировании Федерацией задач субфедерального уровня – материально-технического обеспечения приоритетных сфер общественной жизни. Развитию же межбюджетных отношений способствовало проведение реформ в бюджетной сфере путем выделения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов. В дальнейшем улучшение экономической конъюнктуры позволило продолжить практическое использование стимулирующих механизмов для институциональных преобразований регионов со стороны федерации, но уже путем поддержки региональных инвестиционных проектов, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. При этом основными критериями внедрения новых форм поддержки преобразований в регионах выступают, с одной стороны, политические установки высшего руководства страны, а с другой, степень концептуальной проработки замысла проводимых реформационных мероприятий на всех уровнях организации российского общества.

Особым направлением совершенствования системы финансовых взаимоотношений федерального центра и регионов стало реформирование системы общественных финансов на региональном и местном уровне. На осуществление данных реформ нацелена так называемая стимулирующая часть финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета. Фактически в России впервые был применен на практике механизм официального получения регионами дополнительных средств, идущих на реформы. Они нацелены на повышение потенциала не только собственно финансовой подсистемы региона, но и на развитие всей региональной системы в целом. С 2008 г. на аналогичную схему перешла практика поддержки регионов через выделение им средств из Инвестиционного фонда.

Систематизация применения на федеральном уровне различных форм стимулирования регионов к проведению социально-экономических преобразований, показала, что средства, выделяемые на поддержку, отличаются по своим целям, объемам и срокам ожидаемого эффекта. Но из всех форм федерального стимулирования только реформирование региональных и муниципальных финансов направлено на основные аспекты экономической системы

и прямо или косвенно влияет на все институты общества, а остальные формы поддержки носят более узкий отраслевой характер. При этом, по признанию большинства экспертов, наиболее успешным опытом стимулирующего воздействия на регионы стало именно распределение субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов по негласному принципу: «деньги в обмен на реформы» в бюджетной сфере.

Предоставление субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов через создание специального фонда в составе расходной части федерального бюджета было предусмотрено еще в конце 1990-х гг. Целями формирования Фонда реформирования региональных финансов были: повышение качества управления региональными финансами, активизация процессов финансового оздоровления, содействие реформированию бюджетной сферы и стимулирование экономических реформ в субъектах Федерации. По сравнению с другими фондами, через которые предоставлялась финансовая помощь из федерального бюджета, уже к 2005 г., порядок его функционирования был наиболее детально урегулированным на нормативно-правовом уровне, а механизм конкурсного отбора регионов-получателей средств этой финансовой помощи, носивший стимулирующий характер, показал свою высокую эффективность. В связи с этим на федеральном уровне было принято решение с 2006 г. предоставлять субсидии на реформирование и муниципальным образованиям.

В силу новых положений, отраженных в Бюджетном кодексе, с 2008 г. понятие «фонд» для определения данного направления расходования средств федерального бюджета более не используется, а говорится лишь о субсидиях из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов.

Проведенный анализ позволил выявить тенденцию в корректировке основных направлений реформирования, заключающуюся в том, что наряду с направлениями, в которых модернизация осуществляется постоянно – реформа бюджетного процесса и управления бюджетными расходами; межбюджетные отношения; создание условий для развития доходной (налоговой) базы; совершенствование долговой политики (управление государственным и муниципальным долгом); бюджет и бюджетный процесс, ориентированные на результат; среднесрочное финансовое (бюджетное) планирование – возникают сферы преобразований, свойственные данному периоду реформ. Так, например, до 2004 г. была актуальной проблема установления цен и тарифов, которая в результате разграничения полномочий была впоследствии отнесена с регионального уровня на федеральный, а сама процедура регулирования цен и тарифов законодательно закреплена. Совершенствование тарифной политики в тот период позволило повысить уровень оплаты населением коммунальных услуг до уровня федерального стандарта, а в некоторых регионах удалось полностью отказаться от перекрестного субсидирования. В период 2005-2007 гг. появилось новое направление «развитие системы бюджетных закупок», связанное с принятием соответствующего федерального законодательства в 2005 г. Регионы-участники реформы обрабатывали

процедуры размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для своих нужд в целях эффективного использования средств бюджетов. С 2008 г. более активно начался процесс перехода от сметного финансирования бюджетной сети к введению механизмов оплаты бюджетных услуг по принципу «деньги следуют за потребителем», в результате которого возникла потребность в осуществлении реструктуризации бюджетной сети.

Такой широкий охват элементов системы управления финансами позволяет региональным и местным властям в ходе реформирования проводить подробный анализ всех сфер общественных финансов, выявлять наиболее острые проблемы и разрабатывать мероприятия в соответствии с выбранными приоритетами. В результате реализуемые проекты включают как набор обязательных мер, так и широкий выбор дополнительных действий с учетом региональных (муниципальных) особенностей.

В целом, как отмечается многими экспертами, факторами успеха достижения целей распределения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов стали: добровольность и состязательность, строгие и четкие правила реализации программы, использование устойчивого и прогнозируемого среднесрочного финансового инструмента, системность проводимых преобразований.

При внедрении федеральных новаций в сфере управления бюджетным сектором на региональном уровне представляется целесообразным и необходимым применение методов проектного управления в сочетании с текущей деятельностью региональных и муниципальных органов власти. Необходимыми условиями внедрения этого, как было отмечено в разных трудах экспертов и что подтверждено практикой, является соблюдение целого ряда принципов: софинансирование, конкурсный отбор и обусловленность, инициативность, формализация оценок и условий, финансирование по результатам, гласность и открытость процедур, необходимость актуализации.

Общими факторами успешного внедрения новаций являются необходимость политической поддержки, организация межведомственного взаимодействия, конструктивное взаимодействие представительных и исполнительных органов власти, взаимопонимание в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимость вынесения на общественную публичную экспертизу принимаемых решений, а в отдельных случаях и взаимодействие с предприятиями и учреждениями, расположенными на территории региона.

Однако необходимо отметить, что при адаптации на региональном и муниципальном уровне институциональных преобразований, осуществляемых на федеральном уровне, возникает целый ряд ограничений и сложностей объективного характера.

В частности, Концепция реформирования бюджетного процесса, положившая начало разработке ведомственных целевых программ, предусматривала систему мер, направленных, в первую очередь, на повышение эффективности планирования и распределения бюджетных расходов. В рамках

реализации Концепции предполагалось, что основным направлением реформирования бюджетного процесса будет переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, которые обеспечивали бы прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования. Одним из инструментов программно-целевого планирования были призваны стать бюджетные целевые программы.

Субъекты Федерации и муниципальные образования активно включились в эту работу и начали вводить в бюджетный процесс разработку целевых программ, используя различные методические подходы к их подготовке. В отличие от принятых на федеральном уровне документов, имеющих концептуальный характер, предварительный анализ положений по подготовке ведомственных программ в регионах, имеющих, несомненно, ярко выраженный прикладной характер, показал с одной стороны недостаточно глубокие и методически обоснованные подходы к подготовке таких программ, а с другой – слабую обоснованность процесса формирования мероприятий и их финансового обеспечения, а также последующего объективного контроля. Высокая степень неопределенности сохраняется в вопросе соотношения между собой в бюджетном процессе докладов о результатах и основных направлениях деятельности и целевых программ. В результате различные ведомства, регионы и муниципалитеты понимают под механизмами бюджетирования, ориентированного на результат, абсолютно разные комбинации конкретных управленческих инструментов. В итоге «передовиками» на основе победы в конкурсе становятся органы власти, на практике проводящие различную политику, нередко основанную на противоположных управленческих подходах.

На федеральном уровне активно внедряются новые механизмы финансирования услуг за счет бюджетных средств (нормативно-подушевое финансирование, государственное (муниципальное) задание, отраслевой способ оплаты труда). Однако практическое применение этих инструментов идет медленно и осторожно. Это касается и процесса перехода к новым организационно-правовым формам предоставления государственных (муниципальных) услуг. В 2007 г. вступил в силу закон, предусматривающий появление нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономное учреждение. К началу кризиса 2008 г., однако, процесс создания автономных учреждений в регионах и муниципалитетах не носил массового характера, несмотря на принятие федеральным центром ряда нормативных актов, непосредственно стимулирующих деятельность органов власти по созданию таких учреждений: например в указах Президента РФ об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления одним из показателей эффективности является «доля автономных учреждений от общего числа государственных (муниципальных) учреждений».

Проведенный анализ выявил, что с одной стороны, у большей части бюджетных учреждений отсутствует стремление к самостоятельности, а с другой стороны, органы государственной власти и местного самоуправления

не желают терять контроль за текущей деятельностью бюджетных учреждений. Финансирование бюджетных учреждений в обязательном порядке без учета качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг привело к появлению иждивенческого настроения у руководителей таких учреждений. Кроме того, большинство руководителей бюджетных учреждений, имея многолетний управленческий опыт, не имеют опыта коммерческой деятельности в условиях рыночной конкуренции, что является необходимым навыком руководства автономным учреждением. На наш взгляд, основным препятствием перехода в автономные учреждения является неготовность сотрудников учреждения, и в первую очередь его руководства, к работе в новых условиях. Фактически уровень экономических и правовых знаний администрации недостаточен, управленческие навыки не позволяют работать в рыночных условиях с максимально возможной эффективностью. При расширении степени свободы и возможностей, очевидными становятся такие недостатки как неготовность к эффективному использованию ресурсов учреждения; неумение использовать инструменты минимизации рисков; неготовность по-новому выстраивать отношения с государственными органами, юридическими и физическими лицами, грамотно и осознанно проявлять инициативу, активность.

Проводимые в настоящее время в нашей стране реформы в области социально-экономического блока затрагивают главным образом бюджетную сферу в ее широком понимании. В то же время, внедрение новых принципов БОР, подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектами бюджетного планирования, исходя из реализации установленного Бюджетным кодексом принципа эффективности использования бюджетных средств, требуют не только перенесения реформы на региональный и муниципальный уровни бюджетной системы, но и расширения самой реформы: она должна охватывать не только бюджетную сферу, но и социально-экономическое развитие регионов в целом. Кроме того, множественность реформ, проводимых разными ведомствами, разнообразие применяемых механизмов диктует необходимость разработки и применения на федеральном уровне комплексного механизма стимулирования институциональных преобразований в регионе.

Опыт реализации и внедрения многочисленных новаций выявил ряд проблем, к которым, в первую очередь, относится несбалансированность хода реформ разных секторов: глубокие преобразования в одном секторе значительно опережают ход реформ в других секторах. Например, отдельные мероприятия программ реформирования общественных финансов становились труднореализуемыми либо в связи с противоречиями между заявленными целями и нормами действующего Бюджетного кодекса, либо в связи с отсутствием на федеральном уровне необходимых правовых и законодательных норм. Другой важной проблемой является отсутствие кадровых и институциональных предпосылок для быстрого проведения преобразований. Не менее остро стоит вопрос планирования преобразований на длительную перспективу. На практике процесс комплексного преобразования является мно-

голетним, зачастую значительно превышающим срок полномочий какой-то конкретной политической администрации. Это ведет к двум крайностям в организации внедрения новаций. Либо темп реформ искусственно ускоряется, реформы проводятся наспех, нескоординировано, без создания достаточных кадровых, финансовых и административных предпосылок. Либо, наоборот, реформы не имеют никаких временных рамок и растягиваются на годы и десятилетия, не принося измеримых и понятных обществу результатов.

В этой связи для стимулирования институциональных преобразований в регионах на федеральном уровне необходимо создание комплексного механизма, нацеленного на осуществление поддержки социально-экономических реформ в субъектах Федерации. Представляется, что таким наиболее действенным и эффективным механизмом может стать предоставление из федерального бюджета межбюджетных субсидий на поддержку социально-экономических реформ в субъектах Российской Федерации, что позволит, с одной стороны, используя программно-целевые методы, обеспечить дифференцированный подход к динамике темпов социально-экономического развития регионов, а с другой стороны, распространить хорошо зарекомендовавшие себя в финансово-бюджетной сфере инструменты программно-целевого планирования на область социально-экономического развития.

В то же время, практика показывает, что при разработке стратегических решений в сфере экономического развития территорий следует учитывать и текущие преобразования в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Тем самым, поскольку результаты финансового и социально-экономического планирования в бюджетном процессе тесно связаны с долгосрочным развитием, в условиях кризиса особое внимание необходимо уделять качеству оперативных решений, принимаемых в текущем периоде, и соблюдению их направленности на достижение среднесрочных целей, зафиксированных в планах каждой конкретной территории.

### **Библиография**

*Климанов В.В., Сорокина М.Н.* Конкурсные процедуры поддержки реформирования региональных и муниципальных финансов // *Финансы*. 2006. № 6. С. 15-20.

*Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. (Общественные финансы; Вып. 10).

Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / под общ. ред. А.А. Климова. М.: Дело, 2009.

Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами (в двух томах) / под общ. ред. А.М. Лаврова. М.: Ленанд, 2007.

*Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.