

# БЮДЖЕТНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Е.Е. Ваксова, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

Одной из неотъемлемых задач государства является государственная региональная политика (ГРП), представляющая собой пространственную форму проявления государственного регулирования национальной экономики. В настоящее время существует целый ряд инструментов, используемых центральными правительствами для осуществления ГРП, в том числе, экономические регуляторы, стратегическое планирование, бюджетные отношения и т.д. Выбор тех или иных инструментов во многом зависит от государственного устройства страны и действующей в ней модели бюджетного федерализма. На выбор инструментов влияет также и тот факт, что ГРП представляет собой совокупность двух, нередко разнонаправленных, векторов деятельности:

- государственное регулирование территориального развития (включая вопросы стимулирования и выравнивания),
- реализация национальных приоритетов на субнациональном уровне.

Бюджетные инструменты реализации ГРП, на наш взгляд, можно сгруппировать следующим образом.

1. **Межбюджетные финансовые потоки** – включают в себя регулирование разграничения расходных полномочий, распределения доходных источников и финансовой помощи. Данный вид бюджетных инструментов позволяет воздействовать на функционирование субнациональных органов власти, как в части обеспечения равномерности социально-экономического развития (выравнивающие дотации, субвенции из фонда компенсаций), так и в части реализации национальных приоритетов (субсидии на реформирование)<sup>1</sup>.

2. **Национальные проекты и программы Правительства**. Федеральные целевые программы являются в настоящее время действенным инструментом ГРП, поскольку субъекты РФ заинтересованы в получении финансовых ресурсов из федерального бюджета, что стимулирует их выполнять устанавливаемые условия. Национальные проекты – новый для России инструмент, регламентация которого в российском законодательстве в настоящее время фактически отсутствует. Вместе с тем, сильная политическая составляющая НП стимулирует субъекты РФ активно реализовывать мероприятия, что и обуславливает высокую результативность НП с позиции реализации ГРП.

3. **Бюджетные ограничения** – ограничения, накладываемые на ряд показателей функционирования субнациональных бюджетов (например, ограничения по заимствованиям, по объему дефицита и т.д.). Система бюджетных ограничений позволяет Правительству обеспечивать стабильность субнациональных

бюджетов и целостность национальной бюджетной системы. В России такие бюджетные ограничения наложены на субнациональные органы власти в рамках требований Бюджетного и Налогового кодексов РФ.

4. **Система мониторинга субнациональных финансов**. Система мониторинга позволяет воздействовать на субнациональные органы власти путем обеспечения открытого доступа к результатам мониторинга, использования результатов мониторинга при принятии решений о распределении бюджетных ресурсов. Кроме того, формирование методологической основы мониторинга (установление критериев оценки) позволяет корректировать развитие субнациональных экономических систем в соответствии с национальными приоритетами. В настоящее время в Минфине России введена в действие совокупность приказов, закрепляющих различные методики мониторинга субнациональных общественных финансов.

Анализ всех рассмотренных бюджетных инструментов в комплексе показал, что они обладают рядом недостатков, нивелирование которых должно стать одной из важнейших задач развития бюджетной системы Российской Федерации.

В свете реализуемых на федеральном уровне реформ в области государственного управления, крайне актуальным становится вопрос повышения эффективности существующих бюджетных инструментов реализации ГРП. В настоящее время основная идеология повышения эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации сфокусирована на переходе к новой модели бюджетного процесса – бюджетированию, ориентированному на результат (БОР). С точки зрения автора, приведение всех рассмотренных инструментов в соответствие принципам БОР может лечь в основу повышения эффективности реализации ГРП. Среди принципов БОР, соответствие которым представляется целесообразным, можно сформулировать следующие:

- (1) наличие нормативного закрепления процедур на среднесрочную перспективу, что означает установление стабильных «правил игры»;
  - (2) наличие формализованных методик функционирования инструмента, что исключает фактор субъективности при распределении ресурсов;
  - (3) наличие системы оценки эффективности и результативности функционирования инструмента;
  - (4) зависимость предоставления финансовых средств от полученных результатов, что позволяет повышать ответственность исполнителей и предоставлять ресурсы более обоснованно;
  - (5) наличие системы мониторинга функционирования инструментов, что позволяет принимать оперативные управленческие решения;
  - (6) конкурентность распределения финансовых ресурсов.
- Оценка соответствия всех действующих в настоящее время инструментов указанным выше принципам представлена в таблице.

<sup>1</sup> Следует отметить, что в период подготовки настоящей статьи Минфином России были подготовлены поправки в БК РФ, предполагающие в том числе серьезное перестроение действующей системы межбюджетных трансфертов: изменение структуры фондов, введение новых терминов, введение дополнительных ограничений для дотационных субъектов РФ и т.д.

Как показано в таблице, действующие в России бюджетные инструменты не в полной мере удовлетворяют требованиям БОР, что требует от Правительства принятия мер по совершенствованию бюджетных инструментов. С точки зрения автора, при формулировании соответствующих направлений развития необходимо ориентироваться на принципы, которые бы следовали 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 ГРП можно сформулировать следующим образом:

1. Обеспечение комплексного подхода к применению бюджетных инструментов. Данное направление предполагает, что применение того или иного инструмента должно производиться таким образом, чтобы это не нарушало и не дублировало принципов и задач, решаемых другими инструментами.

2. Обеспечение максимальной стабилизации применения бюджетных инструментов. 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. Данное направление совершенствования должно обеспечить равнодоступность субнациональных бюджетов к межбюджетным финансовым ресурсам. Кроме того, прозрачность методологии применения инструментов позволит повысить результативность их использования.

4. Ограничение многоцелевого использования бюджетных инструментов. Это правило означает, что установление нескольких целей для одного бюджетного инструмента может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута.

5. Минимизация дестимулирующего воздействия. Данное направление означает, что достижение положительного результата в связи с использованием того или иного бюджетного инструмента не должно приводить к возникновению существенно отрицательного эффекта по другим направлениям бюджетной и экономической политики.

6. Наличие объективной необходимости в использовании конкретных инструментов для решения поставленных задач. Данное условие соответствует основным положениям программно-целевого метода бюджетного планирования и предполагает необходимость регулярной оценки обоснованности используемых механизмов.

7. Совершенствование системы мониторинга состояния субнациональных финансов. В силу значительного темпа преобразований в бюджетной системе и бюджетном процессе на всех уровнях власти система мониторинга требует проведения работ по актуализации методологической и организационной основ в целях удовлетворения растущего спроса на результаты мониторинга и учета новых подходов к управлению общественными финансами.

К настоящему времени некоторые из обозначенных 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 годах. Вместе с тем, необходимо отметить, что Концеп-

ция 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.

Ряд важных шагов предпринимается также в рамках реализации реформы бюджетного процесса (например, создание новых инструментов отчетности, изменение системы планирования 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). Существенные изменения порядка предоставления межбюджетных трансфертов предполагаются в поправках в БК РФ.

Большинство мероприятий рассмотренных реформ предполагает 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 наиболее важным стимулирующим фактором для развития субнациональных экономических систем.

Таблица

Соответствие бюджетных инструментов принципам бюджетирования, ориентированного на результат

Элемент / Критерий	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Разграничение доходных источников	+	+	-	-? <sup>1</sup>	-	-?
Разграничение расходных полномочий	+	+	-	-?	-	-?
ФФПР	-	+	-	-	-	-
ФК	-	+	-	не должно быть	-	не должно быть
ФССР	-	+/- <sup>2</sup>	-	+/-	-	-
ФРРФ (ФРРМФ)	+(+)	+(+)	+(+)	+(-)	+(+)	+(+)
ФРР	-	-	-	-	-	-
Бюджетные ссуды	+	-	-	-	-	-
Бюджетные кредиты <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-
Дотации на стабилизацию доходной базы	-	+	-	+/- <sup>4</sup>	-	-
Федеральные целевые программы <sup>5</sup>	+	-	-	-	-	-
Национальные проекты	-	-	-	-	-	-
Бюджетные ограничения	+	+	-	не должно быть	-	не должно быть
Система мониторинга	+	+	-	не должно быть	-	не должно быть

<sup>1</sup> Целесообразность соответствия отдельных инструментов некоторым критериям требует дополнительного анализа.

<sup>2</sup> Часть финансовых ресурсов распределяется на основе формализованных критериев.

<sup>3</sup> с 2005 года.

<sup>4</sup> Дотации предоставляются в два этапа — часть направляется первоначально при подписании субъектом соглашения об оздоровлении финансов, вторая — по итогам реализации мер по оздоровлению региональных финансов.

<sup>5</sup> 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 БОР.