



Центр фискальной политики



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Программа консультационной помощи регионам Северного Кавказа

Программа реализуется при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию

Уважаемые коллеги!

С сентября 2005 года Центр фискальной политики реализует программу консультационной помощи регионам Северного Кавказа, и за прошедшие два года мы с Вами проделали большую работу и добились неплохих результатов.

Сейчас, пожалуй, самое время подвести итоги первых двух лет Программы и обозначить горизонты дальнейшей работы.

С моей точки зрения самым главным результатом можно считать то, что вместе нам удалось преодолеть трудности, связанные как с недостатком подготовленных специалистов на уровне муниципальных образований, так и с необходимостью постоянно быть в курсе бюджетных новаций, вносимых в нашу работу в связи с изменениями в бюджетном законодательстве.

На наших семинарах мы старались предложить вам пути решения самых насущных проблем в сфере бюджетных финансов. Но, к сожалению, одни проблемы сменяются другими, о чем мы зачастую узнаем именно от вас. В своей работе с федеральными органами власти мы стараемся донести до них те трудности, с которыми вам приходится сталкиваться из-за несовершенства федерального законодательства и повлиять на процесс его совершенствования.

Развитие Программы на ближайшие годы предполагает укрепление достигнутых результатов через консультационную помощь пилотным регионам. На первом этапе в число таких регионов вошли Республика Дагестан и Кабардино-Балкарская Республика; в 2008 г. мы планируем начать работу в двух новых пилотных регионах.

Мы желаем всем вам успехов и надеемся, что наша совместная работа будет способствовать их достижению. До новых встреч!

С уважением,



Г. В. Курляндская, Генеральный директор ЦФП

Программа консультационной помощи регионам Северного Кавказа разработана Центром фискальной политики совместно с Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе и в соответствии со среднесрочным планом действий в сфере развития системы государственного управления в субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Южного федерального округа.

Развитие системы госуправления, в свою очередь, является составной частью комплексной работы по улучшению социально-экономического положения в Южном федеральном округе. В сфере бюджетных финансов эта работа направлена на повышения эффективности и качества управления региональными финансами.

В частности, в последние годы, в бюджетный процесс внедряются такие передовые технологии, как среднесрочное бюджетное планирование, формализация межбюджетных трансфертов, бюджетирование по результатам, установление стандартов качества предоставляемых бюджетных услуг, прогноз численности их потребителей и оптимизация на этой основе бюджетной сети. В сфере образования разрабатываются и будут приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие введение с 1 сентября 2008 года основных принципов нормативного подушевого финансирования расходов на реализацию государственных гарантий предоставления начального, основного и среднего общего образования. Финансирование системы здравоохранения также реформируется на основе разрабатываемых стандартов оказания гарантированной медицинской помощи в лечебно-профилактических учреждениях.

Программа консультационной помощи, разработанная ЦФП, учитывает все перечисленные выше положения. В пилотных регионах Программы эти положения реализуются при оказании содействия в разработке и реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

В сложившихся сегодня условиях только усиление экономической активности людей, которые здесь живут, хотят здесь жить и работать, может сыграть ключевую роль в изменении социально-экономического положения региона.

Нужны системные меры, обеспечивающие прозрачность всех органов публичной власти.
Д. Н. Козак

По словам зам. полпреда В. Гаевского в прошлом году инвестиции в основной капитал в целом по округу увеличились на 15 процентов, а по России – на 13,7 процентов. В республиках Северного Кавказа, по данным В. Гаевского, темпы роста инвестиций составили 100,4 процента в Северной Осетии и до 123 процентов в Дагестане.

Интерфакс, 12.07.2007

Цели и задачи программы

Программа консультационной помощи регионам Северного Кавказа, реализуемая Центром фискальной политики, направлена на повышение качества управления общественными финансами в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях, расположенных в пределах Южного федерального округа.

Для достижения этой цели необходимо, в первую очередь, решить такие задачи, как (1) повышение эффективности расходов региональных и муниципальных бюджетов, (2) повышение качества предоставления бюджетных услуг, (3) увеличение доходной части бюджета как через расширение налогооблагаемой базы, так и через совершенствование системы межбюджетных трансфертов на уровнях федерация – регион и регион – муниципальное образование, (4) повышение прозрачности расходов региональных и муниципальных бюджетов, упорядочение структуры региональных бюджетов, (5) повышение профессионального уровня и усиление ответственности представителей органов исполнительной власти регионального и местного уровней.

Поставленные задачи решаются в процессе реализации трех компонентов Программы, а именно: (1) повышение квалификации и обучение представителей региональных и местных администраций, глав и депутатов представительных органов муниципальных образований в области межбюджетных отношений и методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР); (2) оказание содействия в разработке и реализации программ оздоровления региональных финансов и стратегии социально-экономического развития регионов Северного Кавказа; (3) разработка системы мониторинга работы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Конкретные потребности в консультационной помощи были обсуждены экспертами ЦФП с руководителями финансовых органов регионов Северного Кавказа на Круглом столе в ноябре 2005 года.

Технология реализации каждого компонента определяется его содержанием. Так, компонент 1 заключается в проведении учебных мероприятий (семинаров, Круглых столов) для руководителей и специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. Задачи компонента 2 решаются в пилотных регионах. Компонент 1 реализован в тесном сотрудничестве с Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе и с Рабочей группой по координации действий в сфере развития системы государственного управления в регионах Юга России.

Компоненты программы и основные результаты реализации за период 2005 – 2007

Цель компонента 1: повышение квалификации и обучение представителей государственных и муниципальных служащих. По программе обучения, разработанной Центром фискальной политики, прошли подготовку 462 представителя региональных и местных администраций, глав и депутатов представительных органов местного самоуправления ЮФО. Кроме того, ЦФП разработал программу подготовки региональных консультантов по вопросам межбюджетных отношений и методов бюджетирования, ориентированного на результат. В январе – феврале 2007 года по этой программе были подготовлены 16 консультантов для республик Северного Кавказа.

А. С. Ковалевская
Директор по развитию,
Руководитель Программы



Г. Г. Покатович
Ведущий специалист
Руководитель Программы в Республике Кабардино-Балкария



Финансы, региональные и местные, составляют содержание компонента 2, в задачи которого входит содействие в разработке и реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов регионов Северного Кавказа. В реализации этого компонента участвуют Республики Дагестан и Кабардино-Балкария, а в 2008 году к ним присоединятся еще два субъекта Российской Федерации. Помимо разработки собственно программы реформирования региональных финансов (в Дагестане) и программы реформирования муниципальных финансов (Кабардино-Балкария), ЦФП оказывает консультационную поддержку по переходу на новые системы финансирования и оплаты труда в образовании и по совершенствованию системы межбюджетных отношений в обеих Республиках.

В. В. Далин
Руководитель направления «Бюджетная политика»,
Руководитель Программы в Республике Дагестан



Принципы разработанной экспертами Центра фискальной политики системы мониторинга работы органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований заключаются в объективности, оперативности и прозрачности. Методика «Рейтинга государственного управления в субъектах Российской Федерации» с использованием 127 показателей результативности деятельности органов исполнительной власти представлена Аппарату полномочного представителя Президента РФ в ЮФО и Совету Ассоциации «Северный Кавказ». Подавляющее большинство показателей, разработанных ЦФП, а также принципы интегральной оценки, вошли в методику построения Рейтинга, утвержденную Полномочным представителем Президента РФ в ЮФО Д. Н. Козаком.



В цели этого компонента входят: (1) общая теоретическая подготовка по курсу «Бюджетные финансы и организация межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях», (2) обучение навыкам практической работы на этапах составления, рассмотрения и исполнения бюджета, а также навыка бюджетного анализа, (3) знакомство с лучшей российской практикой и международным опытом в сфере бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Центром фискальной политики было организовано и проведено шесть семинаров для руководителей и специалистов финансовых и экономических подразделений региональных и муниципальных администраций, а также глав и депутатов представительных органов муниципальных образований. Для специалистов семинары проходили по углубленному курсу, в который вошли практически все вопросы бюджета и бюджетного процесса. Для депутатов и глав муниципальных образований подготовлен базовый курс «Бюджет и бюджетный процесс на муниципальном уровне».

В программу обучения вошли четыре основных раздела. К ним относятся: (1) межбюджетные отношения, (2) управление расходами бюджетов, (3) доходы муниципальных и региональных бюджетов, (4) заимствования на региональном и муниципальном уровнях.

Семинары, в которых принимали участие представители 11 регионов Южного федерального округа (всего – свыше 500 участников), сочетали в себе лекционную подачу материалов и интерактивные занятия. При подготовке семинаров учитывались потребности аудитории, выявляемые путем анкетирования участников. В целом, при формировании программы семинаров основное внимание уделялось вопросам, вызывающим наибольший интерес у участников. Так, например, в начале обучающей программы акцент был сделан на вопросах налогового администрирования, разграничения полномочий (включая разграничение объектов собственности, порядок передачи имущества из собственности районов поселениям, регистрация передаваемого имущества), на вопросах межбюджетных отношений между разными уровнями бюджетной системы, вопросах повышения эффективности бюджетных расходов (включая оценку эффективности и результативности бюджетных расходов), а также на вопросах социально-экономического развития и взаимодействия с вышестоящими органами власти.

Помимо семинаров Центр фискальной политики провел в январе – феврале 2007 года двухнедельный углубленный курс подготовки региональных консультантов в Москве. В результате были подготовлены 16 консультантов, двое из которых – представители Кабардино-Балкарской Республики и Республики Калмыкия – приняли участие в качестве лекторов в работе последнего семинара ЦФП в мае 2007.

На втором этапе реализации программы консультационной помощи регионам Северного Кавказа предусмотрены обучающие семинары в пилотных регионах. Однако, как и прежде, представители всех субъектов РФ Южного федерального округа будут приглашены на ежегодный Апрельский семинар ЦФП по вопросам бюджетной политики и межбюджетных отношений.



Центр фискальной политики разработал методику построения «Рейтинга государственного управления в субъектах Российской Федерации» на основе мониторинга уровня государственного управления в субъектах Российской Федерации, проводимом по 127 показателям, также разработанным ЦФП.

Система мониторинга, предложенная ЦФП, включает показатели, сгруппированные по пяти разделам. Эти разделы включают: (1) государственное управление, (2) социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, (3) национальные проекты, (4) прочие отрасли социальной сферы, (5) инфраструктурная обеспеченность.

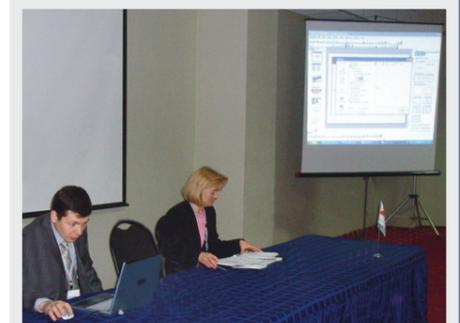
Система показателей позволяет дать оценку усилий региональных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, направленных на достижение таких целей, как ускорение социально-экономического развития региона; решение задач, стоящих перед регионом в рамках национальных проектов; реализацию законодательно закреплённых за региональным и местным уровнем власти функций и полномочий.

Вопросы мониторинга деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и связанные с ними вопросы определения качества и порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг стали особенно актуальными после выхода указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который, помимо утверждения порядка такой оценки, предусматривает и выделение грантов «...для содействия достижению и(или) поощрения наилучших значений показателей...».

Первым шагом на пути повышения эффективности работы органов исполнительной власти регионального и муниципального уровней является разработка и принятие программы реформирования региональных и муниципальных финансов. Программа заключается в реализации мероприятий по совершенствованию бюджетного процесса в субъекте РФ и в муниципальном образовании на всех его этапах, включая планирование и исполнение бюджета, и мониторинг качества исполнения бюджета. Субъекты РФ и муниципальные образования, участвующие в конкурсе на получение субсидии из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов, – и победившие в этом конкурсе, – получают поддержку федерального бюджета. Однако – и это важно – субъект РФ и/или муниципальное образование берут на себя ответственность за реализацию программы и в том случае, если она не оказалась в числе победивших в конкурсе. Именно поэтому решение о разработке и реализации программы реформирования региональных и/или муниципальных финансов имело существенное значение при выборе пилотных регионов Программы консультационной помощи Центра фискальной политики.

На первом этапе пилотными регионами стали Республики Дагестан и Кабардино-Балкария (в том числе, городской округ Нальчик). На втором этапе (2008 – 2010) в число пилотных регионов войдет Республика Адыгея; второй пилотный регион для этого этапа работы будет определен в январе – феврале 2008 года.

Как и на первом этапе, приоритетные направления работы в каждом пилотном регионе будут определены потребностями этого региона.



Пилотные регионы Программы: Республики Дагестан, Кабардино-Балкария и Адыгея

Другие направления работы Центра фискальной политики



Республике Дагестан ЦФП оказывает консультационную помощь в разработке программы реформирования региональных финансов, а также в реформировании системы финансирования образования, подразумевая под этим переход на подушевое финансирование общеобразовательных программ в начальных и средних школах Республики, определение стандартов качества предоставления бюджетных услуг в системе дошкольного образования. Методика распределения средств из республиканского фонда компенсации на реализацию общеобразовательных программ принята законом в октябре 2007 года.



В Кабардино-Балкарской Республике эксперты ЦФП принимают участие в разработке программы реформирования муниципальных финансов города Нальчик. В рамках разработки программы эксперты ЦФП консультируют специалистов Администрации г. Нальчик по вопросам подготовки Доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (ДРОНД) и другим вопросам, связанным с переходом от «управления затратами» к «управлению результатами». ЦФП также оказывает консультационную поддержку при расчете трансфертов из бюджета Республики в бюджеты муниципальных районов. Для Кабардино-Балкарии разработана методика распределения средств на реализацию общеобразовательных программ, принятая в августе 2007 года.



Республика Адыгея присоединяется к числу пилотных регионов Программы с ноября 2007 года. Консультационная помощь, оказываемая ЦФП Республике, будет направлена на содействие в переходе на методологию бюджетирования, ориентированного на результат (включая разработку нормативной базы, методологическую помощь в подготовке докладов субъектов бюджетного планирования Республики Адыгея о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) и создание системы мониторинга результатов деятельности, разработку программы реформирования государственных и муниципальных финансов Республики Адыгея.

Работа ЦФП на Северном Кавказе – это «дорога с двухсторонним движением»: эксперты Центра не только оказывают консультационную помощь, но и определяют наиболее серьезные проблемы на местах, и доносят их до сведения федеральных органов исполнительной и законодательной власти. И не только доносят, – с момента своего основания в 2000 году ЦФП принимал самое активное участие в реформировании бюджетной системы Российской Федерации. ЦФП давно сотрудничает с Министерством финансов Российской Федерации, а с 2007 года ЦФП, в рамках проекта Всемирного банка, стал официальным консультантом Минфина России по вопросам межбюджетных отношений. ЦФП также развивает сотрудничество с Министерством регионального развития РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ, Счетной палатой РФ и другими федеральными ведомствами. Генеральный директор ЦФП входит в состав межведомственной рабочей группы по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления при Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственного управления и правосудия, а с недавнего времени – и в состав Общественного совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако, несмотря на всю важность работы с федеральными ведомствами, главной задачей ЦФП остается оказание консультационной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям на всей территории России. Эта работа также имеет своим следствием обогащение регионов опытом друг друга. Кроме того, выполняя поставленные задачи, ЦФП получает возможность расширения своего профессионального потенциала за счет проникновения в проблемы финансирования отдельных секторов общественного сектора, таких как образование, здравоохранение, социальная защита и другие.

Все новое, что появляется в области бюджетных финансов в течение года, анализируется экспертами Центра и представляется на ежегодных Апрельских семинарах ЦФП по вопросам бюджетной политики и межбюджетных отношений. Перед участниками семинаров выступают как представители федеральных министерств и ведомств, так и эксперты ЦФП со своим взглядом на происходящие процессы. Именно поэтому Апрельские семинары стали своего рода площадкой для обмена мнениями между представителями всех уровней бюджетной системы. Помимо Апрельских семинаров Центр фискальной политики постоянно проводит обучающие семинары и оказывает консультационную помощь в тех регионах, которые обращаются в Центр за консультационной поддержкой по своей инициативе.

Южный федеральный округ

13 субъектов Российской Федерации

3152 муниципальных образований

72 народности с численностью более 100 тысяч человек

589 200 кв. км (3,5% территории РФ)

21 471 300 человек (14,9% населения РФ)

Регионы ЮФО – участники Программы

10 субъектов Российской Федерации, в том числе:

- Ростовская область
- Ставропольский край
- Республика Адыгея
- Карачаево-Черкесская Республика
- Кабардино-Балкарская Республика
- Республика Северная Осетия – Алания
- Республика Ингушетия
- Чеченская Республика
- Республика Дагестан
- Республика Калмыкия

2550 муниципальных образований

примерно 50 народностей с численностью более 100 тысяч человек

354 900 кв. км (60,2% территории ЮФО)

14 005 780 человек (65,2% населения ЮФО)



Южный федеральный округ

Центр фискальной политики

125009, Москва, Тверская ул., 20/1, тел.: (495) 740-40-51, факс: (495) 740-40-52
www.fpcenter.ru fpcenter@fpcenter.org

2005 - 2007 - 2010