



Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

ПРОЕКТ

**«Техническое содействие реформе
бюджетной системы на региональном уровне»**

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Опыт реализации
Программ
реформирования
региональных
финансов

Спецвыпуск



УРСС



Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

ПРОЕКТ

**«Техническое содействие реформе
бюджетной системы на региональном уровне»**

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Опыт реализации Программ реформирования региональных финансов

**Материалы семинара
(Москва, 28-29 ноября 2003)**

Под редакцией А.В. Юрина

Спецвыпуск



УРСС

«Региональные финансы». Спецвыпуск
Серия основана в 2001 г.
Редактор серии А. М. Лавров

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.)

ISBN 5–9519–0026–3

В настоящем издании содержится информация о результатах, достигнутых субъектами Российской Федерации в 2001–2003 гг. в ходе реализации ими Программ реформирования региональных финансов.

В докладах представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации освещается лучшая (с точки зрения составителей сборника) практика в области перехода на казначейскую систему исполнения бюджета, реформирования системы социального обеспечения населения, совершенствования системы управления имуществом и реформирования финансов муниципальных образований.

Представлены комплексные тематические обзоры по всем субъектам Федерации — победителям первого-третьего конкурсов на получение субсидий из Фонда реформирования региональных финансов и итоги оценки результатов реализации первого этапа Программ реформирования участниками третьего конкурса.

Отпечатано в типографии ООО «РОХОС». 117312, г. Москва, пр-т 60-летия Октября, 9.
Подписано к печати 00.00.2004 г. Формат 60×84/8. Тираж ??? экз. Печ. л. 13,5. Зак. №

Издательство УРСС



дистрибьютор научной
и учебной литературы

Телефон / факс: (095) 135-42-46, 135-42-16
e-mail: URSS@URSS.ru

Каталог изданий
в Internet: <http://URSS.ru>

ISBN 5–9519–0026–3

© Некоммерческий фонд
реструктуризации предприятий
и развития финансовых институтов, 2004
© РОХОС, 2004

Опыт реформирования муниципальных финансов в регионах России

*Климанов Владимир Викторович, Дмитришина Елена Вячеславовна —
АНО «Институт реформирования общественных финансов»*

В начале 2000-х гг. заработал механизм предоставления дополнительной финансовой помощи регионам из федерального бюджета по фактическому принципу «деньги в обмен на реформы в бюджетной сфере». Осуществляемая уже в течение нескольких лет в России в соответствии с одобренной федеральным правительством Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг.¹⁾ программа реформирования системы региональных финансов, успешная реализация которой во многом стала возможной благодаря получению Российской Федерацией двух займов от Международного банка реконструкции и развития на сумму 30 и 120 млн долларов США²⁾, позволила выработать существенные предложения по совершенствованию бюджетно-налогового законодательства, сформулировать основные направления реформирования, провести диагностику финансового состояния и качества управления региональными финансами в нескольких регионах страны, а также обзоры функциональных расходов региональных бюджетов, создать уникальный механизм конкурсного отбора субъектов Федерации для предоставления им «стимулирующей части» финансовой помощи из федерального бюджета (Фонд реформирования региональных финансов), но главное — привела к реальному повышению качества предоставления населению бюджетных услуг в реформируемых регионах.

Группа субъектов Российской Федерации, отобранных для получения средств из Фонда реформирования региональных финансов, стала осуществлять целый комплекс мероприятий, связанных с оздоровлением общественных финансов, среди которых:

- отказ от неденежных форм исполнения бюджетов;
- переход на казначейскую систему исполнения бюджета;
- внедрение системы управления государственным и муниципальным долгом;
- проведение реструктуризации задолженности предприятий и бюджетных обязательств;
- активное внедрение конкурсного распределения государственного и муниципального заказа;

¹⁾ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

²⁾ Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С. 207.

- сокращение дотирования жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики;
- создание стабильной и транспарентной системы межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации — муниципальные образования» и т. д.

При этом предоставление средств данного фонда осуществлялось в виде субсидий, т. е. на безвозвратной основе.

В то же время в стороне от данного процесса остались практически все муниципальные образования, в том числе и крупные города, несмотря на то, что бюджеты некоторых из них по своим объемам превышают бюджеты отдельных субъектов Федерации. Поэтому одной из задач дальнейшего развития бюджетного федерализма в России должен быть перенос достижений на бюджетные отношения внутри регионов и акцент на повышение качества управления именно муниципальными финансами, находящимися ближе всего к гражданам страны. Одобренная правительством в 2001 г. «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»³⁾ прямо указывает на необходимость участия органов местного самоуправления в проводимой реформе. Передовой опыт по повышению качества оказания бюджетных услуг, накопленный в регионах, участвующих в реформировании региональных финансов, следует активно распространять и на муниципальный уровень.

Муниципальные последствия социально-экономических реформ, происходивших в последнее десятилетие, выразились в существенном расширении социальных функций местного самоуправления (многие из которых в прежней системе обеспечивались предприятиями и организациями), не сопровождавшемся адекватным перераспределением ресурсов в пользу последнего⁴⁾. Органы местного самоуправления не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном размере формировать собственные бюджетные средства; местные бюджеты наполняются в основном за счет финансовых доходов, источники и объемы которых этим органам неподконтрольны. В итоге сложился устойчивый дисбаланс между повышенными расходными обязательствами и слабыми доходными возможностями местных бюджетов.

³⁾ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

⁴⁾ Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8.

Таблица 1

Доля расходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации, %

	2000	2001	2002
Государственное управление и местное самоуправление	58,6	54,4	53,7
Судебная власть	14,4	2,4	0,5
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	27,5	24,6	19,9
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	1,3	1,3	0,9
Промышленность, энергетика и строительство	19,2	34,4	38,5
Сельское хозяйство и рыболовство	23,0	20,4	22,7
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	11,9	7,1	10,6
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	35,8	21,8	22,3
Развитие рыночной инфраструктуры	12,9	12,4	19,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	68,0	62,8	56,8
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	32,2	21,6	30,3
Образование	74,4	71,5	72,5
Культура, искусство и кинематография	56,7	52,0	51,6
Средства массовой информации	22,2	23,0	22,9
Здравоохранение и физическая культура	54,9	52,4	50,2
Социальная политика	37,0	36,1	39,7
Обслуживание государственного долга	7,4	12,4	16,6
Прочие расходы	21,3	37,2	27,2
Всего расходов	46,2	44,7	37,7

Между тем, именно из местных бюджетов в основном финансируются расходы на образование, здравоохранение, содержание детских садов, жилья, коммунальные услуги (см. табл. 1).

Согласно расчетам авторов, проведенным по отчетным данным Минфина России, расходы субъектов Российской Федерации на финансовую помощь местным бюджетам составили в 2002 г. более 23 %, причем в отдельных регионах эти расходы составили более половины всех расходов бюджета субъекта: Алтайский край (62,3 %), Владимирская область (58,3 %), Республика Бурятия (56,8 %), Коми-Пермяцкий автономный округ (55,5 %). В то же время в отдельных регионах практически нет расходов на финансовую помощь местным бюджетам: Республика Саха (Якутия) (0,1 %), Санкт-Петербург (0,6%), Эвенкийский автономный округ (2,1 %).

Анализ структуры доходов и расходов местных бюджетов показывает, что в среднем по Российской Федерации финансовая помощь составляет около 40 % доходов местных бюджетов и, соответственно, покрывает около 40 % их расходов. В то же

время в ряде регионов доходная часть местных бюджетов состоит практически только из финансовой помощи: Республика Ингушетия (89,9 %), Коми-Пермяцкий автономный округ (86,3 %), Республика Тыва (82,8 %), Республика Дагестан (81,9 %). В таких регионах, как Самарская, Липецкая, Свердловская области местные бюджеты не зависят в такой степени от финансовой помощи со стороны региональных бюджетов (доля финансовой помощи в доходах составляет, соответственно, 14,9 %; 15,0 %; 18,0 %).

Расходы местных бюджетов покрываются, в основном, за счет финансовой помощи — Коми-Пермяцкий автономный округ (96,5 %), Республика Ингушетия (93,7 %), Республика Дагестан (82,1 %), или за счет других источников - Самарская область (14,7 %), Липецкая область (16,5 %), Свердловская область (17,4 %).

Структура расходов местных бюджетов в 2000, 2001 и 2002 гг. представлена в табл. 2. Более трети расходов местных бюджетов составляют расходы на образование. Суммарные расходы местных

Таблица 2

Структура расходов местных бюджетов, %

	2000	2001	2002
Государственное управление и местное самоуправление	6,1	6,5	6,7
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,6	1,5	1,3
Промышленность, энергетика и строительство	0,9	6,7	7,5
Сельское хозяйство и рыболовство	2,0	1,6	1,0
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	2,8	2,2	1,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	28,9	24,6	19,5
Образование	28,0	28,0	32,3
Культура, искусство и кинематография	2,8	2,6	3,0
Здравоохранение и физическая культура	16,0	14,9	15,5
Социальная политика	4,8	6,5	7,6
Прочие расходы	3,9	3,5	2,4

бюджетов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и физическую культуру составляют около 70 % всех расходов местных бюджетов.

На ликвидацию сложившегося дисбаланса между доходными полномочиями и расходными обязательствами местных бюджетов, в том числе, направлены проводимые в настоящее время мероприятия по реформированию местного самоуправления. В то же время, хотя для местных бюджетов, как и для других уровней бюджетной системы, несомненно, характерны нерациональные расходы⁵⁾, слабая их обеспеченность собственной доходной базой и сильная зависимость от региональных бюджетов призывают, в первую очередь, к совершенствованию механизмов перераспределения финансовых средств и разграничения доходных и расходных полномочий на уровне «субъект Российской Федерации — муниципальное образование», а также к созданию действенных механизмов контроля.

Основным каналом распределения финансовой помощи местным бюджетам, как правило, являются ежегодно формируемые в составе региональных бюджетов фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Однако, как показал проведенный анализ, менее половины субъектов Российской Федерации в своих нормативных правовых актах раскрыли принципы предоставления финансовой помощи; в остальных регионах в законах о региональных бюджетах публикуются лишь ее объемы.

В настоящее время большая часть регионов продолжает распределять финансовую помощь муниципальным образованиям исходя из оценки бюджетных доходов и оценки бюджетных потребностей муниципальных образований на планируемый

год. В качестве оценки, как правило, используются значения, базирующиеся на фактическом исполнении бюджета за предыдущий год, или нормативы расходов, рассчитанные прямым счетом, без учета доходных возможностей бюджетов. Размер этой разницы согласовывается с каждым муниципальным образованием в процессе подготовки бюджета на очередной год.

Очевидно, что эта практика ведет к снижению заинтересованности органов местного самоуправления в мобилизации доходов в местный бюджет, увеличению внебюджетных фондов, искусственному завышению расходов местного бюджета, например, путем роста численности сотрудников бюджетных учреждений, накоплению задолженности и т. п.

Второй, гораздо меньшей, группой регионов предприняты шаги по изменению сложившейся ситуации, и финансовая помощь выделяется с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований или бюджетной обеспеченности на одного жителя. Это такие регионы, как Республика Карелия, Краснодарский, Красноярский и Хабаровский края, Астраханская, Владимирская, Ивановская, Иркутская, Калужская, Ростовская, Тверская, Тульская и Читинская области.

Третьей группой регионов предпринимаются усилия, направленные не только на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, но и на определенное стимулирование деятельности органов местного самоуправления, направленной на повышение мобилизации доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации или распределение части финансовой помощи в зависимости от иных критериев, измеряющих вклад муниципальных образований в достижение важных для региона целей социально — экономической политики. К числу таких регионов можно отнести Республику

⁵⁾ Оптимизация расходов региональных бюджетов / Под ред. А. М. Лаврова и В. В. Климанова. М.: УРСС, 2002. С. 69-74.

Бурятия, Республику Мордовия, Чувашскую Республику, Брянскую, Волгоградскую, Вологодскую, Кемеровскую, Кировскую, Новосибирскую, Пермскую, Рязанскую, Самарскую, Челябинскую и Ярославскую области.

Для усиления заинтересованности органов местного самоуправления в сборе доходов в местный бюджет, развитии экономической базы, выполнении иных поставленных задач в составе общего фонда выделяется часть средств, распределяемая между муниципальными образованиями в порядке стимулирования, т. е. пропорционально значениям показателя, отражающего вклад муниципальных образований в достижение поставленных целей. В качестве такого показателя используется либо объем дополнительно собранных доходов с территорий конкретных муниципальных образований, либо сравнительные темпы экономического роста. В принципе, эффект, аналогичный распределению стимулирующей части средств, может возникнуть при закреплении за местными бюджетами единых нормативов отчислений от регулирующих налогов на долгосрочной основе.

Таким образом, лишь небольшая часть регионов занимается вопросом стимулирования деятельности муниципальных образований и активно проводит реформирование межбюджетных отношений. В большинстве регионов положение дел с поддержкой муниципальных образований оставляет желать лучшего. Все это еще раз доказывает необходимость реформирования бюджетной системы на муниципальном уровне, и одним из инструментов такой реформы могут стать фонды реформирования муниципальных финансов, формируемые в составе расходной части региональных бюджетов.

Правовой основой создания таких фондов является, прежде всего, Конституция Российской Федерации, относящая институт местного самоуправления к основам конституционного строя Российской Федерации наряду с институтом государственной власти, федеративным устройством государства, республиканской формой правления и другими положениями первой главы Основного закона России. Конституция заменила существовавший ранее административный тип подчиненности правовых принципом взаимодействия местных и региональных властей: статья 12 определяет, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

Глава 8 Конституции, полностью посвященная местному самоуправлению, гарантирует: самостоятельность решения населением вопросов местного значения; разнообразие моделей организации местного самоуправления; учет мнения населения в отношении определения границ территорий, в рамках которых осуществляется местное самоуправление; финансовую самостоятельность местного самоуправления за счет самостоятельного управления муниципальной собственностью и реализации бюджетных прав по местным доходам и расходам, направленным на решение вопросов местного значения; передачу соответствующих финансовых

средств в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; компенсацию расходов местных бюджетов, возникающих в результате решений принимаемых органами государственной власти.

Общие принципы организации местного самоуправления Конституция относит к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с взятыми на себя совместно с регионами обязательствами по разработке общих принципов организации местного самоуправления, федеральные органы государственной власти приняли ряд регламентирующих деятельность местного самоуправления законов, к которым относятся, прежде всего, законы:

- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;
- «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Общие основы финансовой деятельности органов местного самоуправления регламентируются также Бюджетным кодексом Российской Федерации. Программой развития бюджетного федерализма до 2005 г. предусмотрено формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

С учетом положительного опыта реализации программ реформирования региональных финансов можно предложить перенесение практики стимулирования органов власти и управления на проведение реформ в сфере общественных финансов и на муниципальный уровень путем создания в составе бюджетов субъектов Федерации фондов реформирования муниципальных финансов. Использование такого инструмента должно быть направлено на решение таких задач, как повышение прозрачности местных финансов, качества и достоверности бюджетного учета и отчетности, обеспечение реалистичности бюджета, безусловное выполнение обязательств перед бюджетополучателями и кредиторами, проведение реструктуризации муниципальных предприятий и бюджетной сети с целью повышения эффективности их функционирования и развития, сокращение нерациональных бюджетных расходов, в частности, субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, внедрение передовых методов управления муниципальными финансами, в частности, поэтапный переход к казначейскому исполнению бюджета, разделение текущих и капитальных расходов, использование среднесрочного финансового и инвестиционного планирования, создание конкурентных механизмов и процедур муниципальных закупок, создание благоприятных усло-

вий для привлечения частных инвестиций и экономического развития муниципального образования.

И процесс создания таких фондов уже начался: в 2002 г. создание фондов реформирования муниципальных финансов было предусмотрено в Чувашской Республике и Самарской области, в 2003 г. — также в Хабаровском крае, Томской области, а в 2004 г. — Ставропольском крае и Калужской области. Необходимостью систематизации опыта реформирования и было продиктовано то обстоятельство, что экспертами Института реформирования общественных финансов был проведен анализ опыта создания и работы фондов реформирования муниципальных финансов в ряде регионов страны.

Опыт регионов по созданию фондов реформирования действительно разный. В Чувашии, например, используется единая стандартная процедура, с оговоренными заранее сроками подачи заявок, принятия решений и выделения средств, а в Самарской области применяется менее формализованная методика. Достоинства и недостатки жестких и гибких форм функционирования фонда реформирования муниципальных финансов очевидны. В целом, как показывает практика, для снижения субъективности при выделении средств данных фондов и повышения эффективности их использования представляется целесообразным применять единые формализованные методики.

В Чувашской Республике в конце 2002 г. в соответствии с постановлением Кабинета министров Республики от 3 апреля 2002 г. № 94 «О Программе реформирования муниципальных финансов» состоялся первый конкурс среди муниципальных образований на право получения субсидий из данного фонда, победителями которого стали Ибресинский, Чебоксарский и Шемуршинский районы. В течение 2003–2004 гг. данные районы в случае реализации заявленных программ реформирования муниципальных финансов получают 60 млн рублей, выделение же средств в 2003 г. предусмотрено статьей 21 Закона (от 28 ноября 2002 г. № 29) о республиканском бюджете. Конкурс проводился по методике, утвержденной решением конкурсной комиссии (она носит характер межведомственной рабочей комиссии). Данная методика была создана специалистами республиканского правительства на основе федеральной методики отбора субъектов Российской Федерации для получения субсидий из Фонда реформирования региональных финансов.

Хотя объем фонда реформирования муниципальных финансов в Чувашии составляет лишь 1% всей финансовой помощи, предоставляемой муниципальным образованиям, «политический эффект» от его создания оказался достаточно весомым. В конкурсе приняли участия практически все города и районы республики.

В бюджете Самарской области на 2002 г. (областной закон от 10 декабря 2001 г. № 89-ГД, ст. 27) фонд реформирования муниципальных финансов был сформирован в размере 400 млн рублей. При этом законом была предусмотрена возможность его корректировок с учетом фактического исполнения

доходной части бюджета. В отличие от федеральной методики предоставления аналогичных субсидий субъектам Российской Федерации и порядка, принятого в Чувашии, в Самарской области работа фонда реформирования муниципальных финансов строится на менее жестко формализованных принципах: конкретных сроков подачи заявок от муниципальных образований не существует, процедура распределения средств фонда отличается от отсутствия четких формул такого распределения. Регламентация распределения средств фонда осуществлялась Постановлением губернатора области от 27 апреля 2002 г. № 129 «Об образовании конкурсной комиссии по выделению средств из фонда реформирования муниципальных финансов и порядке ее работы», действие которого было продлено на 2003 год отдельным постановлением губернатора области от 5 мая 2003 г. № 141.

За 2002 г. в администрацию Самарской области было подано 32 заявки от 28 муниципальных образований. Утверждены 11 заявок на общую сумму 210 млн рублей; профинансировано заявок на конец 2002 г. — на 190 млн рублей. Утвержденный статьей 30 Закона об областном бюджете на 2003 год (от 25 декабря 2002 г. № 108-ГД) объем фонда реформирования муниципальных финансов в 2003 г. в Самарской области составил 300 млн рублей.

В отличие от Чувашской Республики и Самарской области, в Томской области в 2003 г. был образован не фонд реформирования, а фонд стимулирования муниципальных образований, положение о котором было утверждено Законом о бюджете области на 2003 год (ст. 50 и приложение 18). На основании распоряжения главы администрации области от 26 июня 2003 г. № 428-р «О Комиссии по распределению средств Фонда стимулирования муниципальных образований на 2003 год» по результатам конкурса заявок муниципальных образований конкурсная комиссия принимает решение по распределению средств.

В Хабаровском крае фонд реформирования муниципальных финансов образован в соответствии со статьями 20 и 23 Закона о бюджетной системе края на 2003 год (от 30 декабря 2002 г. № 82) и постановлением губернатора края от 11 декабря 2002 г. № 501 «О содействии реформированию муниципальных финансов». Фактически все необходимые документы для создания фонда реформирования муниципальных финансов были утверждены указанным постановлением. В целом в отличие от других регионов в Хабаровском крае представлена упрощенная процедура создания фонда реформирования муниципальных финансов. Собственно программы реформирования муниципальных финансов в крае будут реализовываться не в два этапа, а в один, длительностью полтора года, что облегчает процедуру оценки программ и результатов их выполнения. Однако, по мнению экспертов, дальнейшее упрощение программ, в том числе в части сроков их реализации, не является целесообразным, так как многие программные мероприятия не могут быть реализованы в краткосрочной (менее года)

Таблица 3

Варианты создания в составе бюджетов субъектов Российской Федерации фондов реформирования муниципальных финансов

Характеристики	Чувашская Республика	Самарская область	Томская область	Хабаровский край	Справочно: ФРРФ
Принципы распределения средств	Конкурс (программы реформ и их выполнение)	Утверждение представленных заявок	Конкурс заявок муниципальных образований	Конкурс (программы реформ)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Условия предоставления средств	Выполнение программы реформ и софинансирование	Решение конкурсной комиссии о принятии плана мероприятий к финансированию	Решение конкурсной комиссии по распределению средств	Выполнение программы реформ	Выполнение программы реформ
Срок реализации программ	2	Без срока	1	1,5	2
Начало действия	2002	2002	2003	2003	2001

перспективе. Оптимальным для получения положительного эффекта представляется срок реализации программ не менее полутора — двух лет.

Различные варианты создания в составе бюджетов субъектов Российской Федерации фондов реформирования (стимулирования) муниципальных финансов обобщены в табл. 3.

Кроме разработки механизмов фондов реформирования экспертами предлагаются, и регионами используются иные меры по реформированию муниципальных финансов. В качестве примера можно привести разработанные⁶⁾ в рамках Проекта «Методика антикризисного управления финансами муниципалитета» методические материалы по реформированию и оздоровлению муниципальных финансов, посвященные вопросам восстановления платежеспособности местных бюджетов на принципах досудебного разрешения проблемы. Что касается регионов, то наиболее интересен опыт Кемеровской и Ленинградской областей. В Кемеровской области в разделе регионального бюджета «Финансовая помощь бюджетам других уровней» отдельной строкой предусматривается выделение средств для стимулирования социально-экономического развития городов и районов, укрепления собственной налоговой базы, а также эффективного использования бюджетных средств. Средства перечисляются в виде субвенций при выполнении определенных условий⁷⁾. Для расчета оценочного показателя используются данные отчетов об исполнении местных бюджетов. При этом оценка осуществляется отдельно для двух групп муниципальных образований: городов и районов, что особенно интересно в свете проводимой в настоящее время реформы

местного самоуправления. Соответственно, определяются по три победителя в каждой группе.

В Ленинградской области проводится конкурс муниципальных образований по итогам социально-экономического развития. После оценки базовых индикаторов проводится расчет интегрального показателя комплексной оценки и определяются три победителя. Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденная распоряжением губернатора⁸⁾, носит четкий, формализованный характер. Но финансирование победителей конкурса производится за счет средств резервного фонда областного правительства. Стоит отметить, что кроме трех победителей, получивших денежные средства по итогам, например, 2001 г., пять муниципальных образований были награждены Почетными грамотами⁹⁾ в таких номинациях, как за экономический рост, за повышение уровня жизни населения, за уровень обеспеченности социально-жилищными объектами, за развитие предприятий малого и среднего бизнеса и за развитие сферы услуг.

В настоящее время обсуждается вопрос возможной стыковки программ реформирования региональных финансов с аналогичными программами, осуществляемыми на муниципальном уровне. Планируется, что в 2005 г. в составе федерального бюджета может возникнуть единый Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, средства которого могут быть предоставлены не только субъектам Российской Федерации, но и, по крайней мере, крупным городам. Кстати, ана-

⁶⁾ Аудиторской фирмой «Консультант», АНО «Центр стратегических исследований в Приволжском федеральном округе», Институтом исследований социальных систем (США).

⁷⁾ Закон Кемеровской области от 19 декабря 2001 г. № 128-ОЗ «Об областном бюджете на 2002 год».

⁸⁾ Распоряжение губернатора Ленинградской области от 28 января 2002 г. № 26-рг «О порядке проведения конкурса муниципальных образований Ленинградской области по итогам социально-экономического развития за год».

⁹⁾ Распоряжение губернатора Ленинградской области от 16 августа 2002 г. № 421-рг «О награждении победителей конкурса муниципальных образований Ленинградской области по итогам социально-экономического развития за 2001 год».

логичное положение о необходимости вовлечения в процесс реформирования общественных финансов крупных муниципальных образований содержалось еще в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., утвержденной федеральным правительством еще в 1998 г. (постановление от 30 июля 1998 г. № 862, пункт 4.3).

Обобщая имеющийся региональный опыт, необходимо отметить, что реформирование муниципальных финансов должно являться составной частью реформы общественных финансов и проходить в рамках общих усилий государства по реформированию бюджетной сферы. При этом наиболее удобным инструментом такого реформирования являются фонды реформирования муниципальных финансов, целью создания которых должно стать повышение качества управления муниципальными финансами, стимулирование экономического роста в муниципальных образованиях и усиление роли органов местного самоуправления в реформировании общественных финансов.

При создании на региональном уровне нормативной правовой базы по реформированию муниципальных финансов экспертами предлагается учитывать перечень основных направлений реформирования региональных финансов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 г. № 301. Однако для муниципального уровня характерен ряд особенностей, не свойственных или менее значимых для регионального уровня. Так, в частности, раздел «Межбюджетные отношения» целесообразно полностью исключить. В то же время, целесообразным является включение, например, специального раздела, посвященного эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере, учитывая важность данной проблемы для муниципального уровня управления.

В настоящее время экспертами предлагаются различные меры по реформированию муниципальных финансов, но, в целом, можно предложить определенный набор мероприятий по реализации основных направлений реформирования муниципальных финансов:

- совершенствование бюджета и бюджетного процесса — повышение обоснованности и точности бюджетного планирования, сокращение количества пересмотров параметров бюджета, переход к казначейской системе исполнения бюджета, обеспечение прозрачности бюджетного процесса;
- развитие налоговой и доходной базы местных бюджетов — мероприятия по повышению налогового потенциала; сокращение налогового недоимки, в том числе за счет банкротства должников бюджета; повышение доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, учет доходов (прибыли) муниципальных унитарных предприятий;

- совершенствование управления муниципальным долгом — организация учета совокупного муниципального долга; соблюдение параметров дефицита бюджета, долговой нагрузки, предельного объема расходов на обслуживание муниципального долга, установленных федеральным законодательством;
- повышение качества управления бюджетными расходами — формирование и применение социальных и финансовых норм и нормативов, проведение паспортизации муниципальных услуг, реструктуризация бюджетной сети, развитие системы муниципального заказа и закупок на конкурсной основе;
- повышение эффективности преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве — соблюдение федеральных стандартов себестоимости жилищно-коммунальных услуг и их оплаты населением, использование экономически обоснованных нормативов, учитывающих затраты и рентабельность, повышение эффективности тарифной политики, формализация условий предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- повышение качества управления муниципальной собственностью — применение среднесрочной стратегии управления, критериев оценки эффективности управления и использования, инвентаризация и ведение учета (кадастров) земельных участков, объектов недвижимости, рыночная оценка имущества.

При этом вовсе необязательно, чтобы в каждом регионе каждое муниципальное образование пыталось реализовать все предложенные мероприятия. Это только набор инструментов, который может быть расширен или, наоборот, сужен в зависимости от конкретных условий конкретного региона или муниципалитета.

Как показал опыт реализации тех или иных мероприятий, направленных на реформирование общественных финансов в России на региональном и муниципальном уровнях, оптимальный срок, на который должны утверждаться программы реформирования муниципальных финансов — 1,5–2 года, а их реализация должна осуществляться в два этапа. Программы реформирования муниципальных финансов могут разрабатываться как самим муниципальным образованием, так и с привлечением экспертов. В любом случае, средства, потраченные на разработку программы реформирования муниципальных финансов, не могут быть включены в план использования субсидий и покрываться за счет субсидий из фонда. В период разработки и утверждения данных программ финансовому органу субъекта федерации рекомендуется подготовить и провести ознакомительный или обучающий семинар по данной тематике для представителей органов местного самоуправления.

Разработанная муниципальным образованием программа должна содержать перечни направлений реформирования муниципальных финансов,

Содержание

Введение	3
Фонд реформирования региональных финансов как инструмент стимулирования комплексных преобразований в субъектах Российской Федерации	4
Казначейское исполнение бюджета в Ставропольском крае	8
Об итогах работы управления областного казначейства за 2003 год. Перспективы развития	11
Учет бюджетных обязательств в Челябинской области	14
Соблюдение принципа адресности при предоставлении социальных гарантий населению Самарской области	17
Реформирование социальной сферы. Финансовый аспект	21
Управление собственностью как элемент реформирования региональных и муниципальных финансов	31
Вовлечение в процесс реформирования муниципальных образований Ставропольского края — прогрессивный шаг в повышении качества управления местными бюджетами	34
Модели общего равновесия для региональной политики	37
Обзор результатов оценки субъектов Российской Федерации — участников третьего конкурса на получение средств ФРРФ по итогам реализации первого этапа Программ реформирования региональных финансов	41
Сравнение регионов-участников конкурсов на получение средств из ФРРФ и оценка качества управления финансами в регионах-участниках проекта по сравнению с другими регионами	53
Оценка результативности и эффективности расходов региональных бюджетов	59
Повышение эффективности предоставления жилищно-коммунальных услуг	76
Совершенствование системы управления государственным и муниципальным имуществом	83
Опыт реформирования муниципальных финансов в регионах России	90
Список участников семинара «Опыт реализации программ реформирования региональных финансов» 28–29 ноября 2003 года, Москва	99

Серия "Региональные финансы"

Основана в 2001 году.

Выходит в рамках Проекта МБРР технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне

Редактор серии А.М. Лавров

- Выпуск 1. **Обзоры расходов и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации: методические рекомендации.**
- Выпуск 2. **Программы реформирования региональных финансов: первые результаты.**
- Выпуск 3. **Обзор расходов региональных бюджетов на социальное обеспечение и социальную защиту населения: материалы итоговой конференции.**
- Выпуск 4. **Задачи обзоров расходов региональных бюджетов: национальная экономика, государственное и муниципальное управление, правоохранительная деятельность, культура, досуг и отдых.**
- Выпуск 5. **Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне.**
- Спецвыпуск. **Опыт реализации Программ реформирования региональных финансов. Материалы семинара (Москва, 28–29 ноября 2003).**

2490 ID 21161



Издательство **УРСС**
НАУЧНОЙ И УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Тел./факс: 7 (095) 135-42-16
Тел./факс: 7 (095) 135-42-46

