

Климанов В.В., Сычев Б.В. Фонды регионального развития как инструмент оказания финансовой помощи местным бюджетам // Регион: экономика и социология. – 2005. №2. С. 28–43.

ФОНДЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ОКАЗАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ

В.В. Климанов, Б.В. Сычев

Фонды регионального и муниципального развития представляют собой относительно новое и в настоящее время не окончательно разработанное направление оказания финансовой помощи региональным и местным властям соответственно из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Впервые о создании фонда регионального развития (ФРР) говорится в утвержденной в 1998 г. Правительством РФ концепции реформирования межбюджетных отношений. Согласно этой концепции фонд представляет собой методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных, ныне разрозненных, капиталовложений. Дальнейшее развитие идея создания ФРР получила в 2001 г. с принятием программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 г. В соответствии с этой программой в ФРР должны быть объединены федеральные средства, направляемые субъектам Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ от 20 августа 2004 г. установили следующие особенности применения фонда:

- средства фонда предоставляются в форме субсидий и используются для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов;
- средства фонда могут быть источниками формирования фондов муниципального развития;
- объектами финансирования являются объекты общественной инфраструктуры регионального значения;
- отбор инвестиционных проектов, федеральных целевых программ регионального развития для предоставления указанных

субсидий и распределение субсидий осуществляются в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ;

- фонд формируется в составе федерального бюджета, и распределение субсидий из этого фонда между субъектами Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

В Законе РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в основном повторяются положения о федеральном фонде регионального развития применительно к региональному фонду муниципального развития.

Таким образом, федеральное законодательство регулирует только общие вопросы формирования и использования средств фондов развития и фактически не дает ответов на вопросы, касающиеся методик распределения средств этих фондов, финансового планирования и финансирования, мониторинга и контроля использования выделяемых из фондов средств. Предполагается, что средства фонда регионального развития должны распределяться между субъектами Федерации на основе единой методики, предусматривающей конкурс инвестиционных проектов. Отбор инвестиционных проектов должен осуществляться с помощью единой системы критериев.

Анализ региональной нормативной правовой базы показал, что только в нескольких субъектах Федерации созданы фонды развития, но и они лишь частично отвечают требованиям, предъявляемым к фондам муниципального развития, установленным федеральным законом. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении других специальных фондов финансовой помощи местным бюджетам¹.

Обзор опыта применения фондов развития в Республике Алтай, Алтайском крае, Вологодской и Ростовской областях, Коми-Пермяцком и Ненецком автономных округах позволил выявить ряд его особенностей. Фонды развития, как правило, совмещают функции бюджета развития (поддержка коммерческих проектов и бизнеса) и фонда развития общественной инфраструктуры (некоммерческие социальные проекты, бюджетные учреждения). Фактически только в Ростовской области применяется

¹ Подробнее об этом см.: *Межбюджетные отношения и экономический рост в муниципальных образованиях* / Под ред. В.В. Климанова. – М.: МОНФ; ИРОФ, 2004.

именно фонд муниципального развития. Помощь в финансировании муниципальных объектов оказывается в форме прямых капиталовложений. Практически не используется такая форма межбюджетной поддержки, как инвестиционные субсидии, что свидетельствует о незавершенности процесса разграничения полномочий и объектов собственности между региональными и местными властями. Субъекты Федерации в отношении проектов муниципальных образований не используют формализованные критерии отбора и конкурсные процедуры и не применяют процедуры мониторинга и оценки эффективности расходов на инвестиционную поддержку муниципальных образований.

Как показывает практика последних лет в области межбюджетных отношений, опыт оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации успешно применяется при построении межбюджетных отношений внутри субъектов. Поэтому предложения по методике распределения средств из фонда регионального развития, разработанные на федеральном уровне, заслуживают внимания и в плане возможного заимствования для разработки механизма использования аналогичного фонда на субфедеральном уровне. Суть этих предложений сводится к следующему. В соответствии с федеральным законодательством фонд предоставляет субсидии для софинансирования инвестиционных проектов по объектам, находящимся в собственности регионов или муниципалитетов. Основными принципами использования фонда являются

- прозрачность процедуры определения регионов, нуждающихся в федеральной финансовой помощи, и софинансируемых инвестиционных проектов;
- приоритетность оказания помощи субъектам РФ, отнесенным к группам регионов с крайне низким и низким уровнем социально-экономического развития;
- равенство регионов в отношениях с федеральным центром в области определения размера финансовой помощи;
- эффективность использования федеральной финансовой помощи;
- конкурсный характер отбора инвестиционных проектов, претендующих на федеральные субсидии;
- гарантированность со стороны региона софинансирования инвестиционных проектов из средств регионального бюджета и внебюджетных источников.

В соответствии с законодательством общим условием получения помощи является то, что финансовая политика региона не должна противоречить действующему федеральному законодательству, а инвестиционная политика должна соответствовать направлениям проводимых федеральным правительством экономических и социальных реформ. Общим правилом является конкурс и заявительный принцип участия в нем регионов. При этом конкурс проходит в два этапа: на первом отбираются регионы, получающие допуск к участию в конкурсе проектов, на втором проводится конкурс самих проектов. Объем средств фонда определяется только по результатам конкурса проектов.

Успешно прошедшими первый этап признаются субъекты Федерации, у которых показатели соответствуют установленным критериям нуждаемости в федеральной финансовой помощи и критериям качества управления региональными финансами. Оценка нуждаемости определяется на основе интегрального показателя уровня развития субъекта Федерации, который рассчитывается как средняя арифметическая из индикаторов, характеризующих относительное положение региона в Федерации. В состав этих базовых индикаторов входят

- валовой региональный продукт на душу населения;
- объем инвестиций в основной капитал на душу населения;
- объем внешнеторгового оборота на душу населения;
- бюджетно-финансовая обеспеченность региона на душу населения;
- доля среднесписочной численности работников, занятых на малых предприятиях, в общей среднесписочной численности работников, занятых на предприятиях и в организациях;
- уровень зарегистрированной безработицы;
- соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума;
- доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума;
- суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг в расчете на душу населения;
- основные фонды отраслей экономики (по остаточной балансовой стоимости в среднегодовом исчислении полной балансовой стоимости с учетом степени удорожания капитальных затрат) на душу населения;
- коэффициент плотности автомобильных дорог (коэффициент Энгеля);

- сводный показатель обеспеченности населения субъекта Федерации объектами социальной инфраструктуры;
- сводный показатель обеспеченности населения субъекта Федерации объектами инженерной инфраструктуры;
- число детей, умерших в возрасте до 1 года;
- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- доля населения с высшим образованием среди занятых в экономике;
- средняя обеспеченность населения площадью жилых квартир;
- доля ветхого и аварийного жилищного фонда во всем жилищном фонде.

Все субъекты Федерации распределяются на пять групп в зависимости от величины их интегрального показателя развития: с уровнем выше среднего; со средним уровнем; с уровнем ниже среднего; с низким уровнем; с крайне низким уровнем. Субъекты Федерации с интегральным показателем развития ниже среднего уровня признаются нуждающимися в федеральной инвестиционной поддержке. Но для того чтобы успешно пройти первый этап отбора, эти субъекты должны быть подвергнуты мониторингу кредитоспособности и качества управления их бюджетами и получить проходную оценку эффективности их инвестиционной политики и качества управления региональными финансами, определяемую по методике Минфина России².

Регионы, прошедшие первый этап отбора, допускаются к конкурсу проектов, который проводится в рамках соответствующих групп регионов. При этом в конкурсе участвуют проекты разной отраслевой принадлежности. Основным условием допуска к конкурсу проектов является включение этих проектов в комплексную региональную программу социально-экономического развития.

Для каждого региона, допущенного к конкурсу проектов, определяется максимально возможный объем получаемой им финансовой помощи. Он рассчитывается исходя из общего объема средств, предназначенного для субсидирования, умноженного на коэффициент, учитывающий отклонение интегрального показателя развития данного региона от среднероссийского уровня и численность населения. Таким образом, величина субсидии для каждого субъекта Федерации пропорциональна численности

² Утверждена Приказом Министерства финансов РФ от 18 февраля 2003 г. «О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

населения этого субъекта и отклонению его интегрального показателя уровня развития от среднероссийского уровня.

Конкурс проектов проводит конкурсная комиссия Минэкономразвития России, в которую включаются представители Минфина России и субъектов Федерации. В ходе конкурса экспертно оцениваются достоинства и недостатки каждого проекта. Набор индикаторов для оценки проекта содержит группу показателей, характеризующих сам проект, и группу показателей, которые характеризуют регион – участник конкурса проектов. Сравнительная значимость каждого показателя устанавливается в виде различий в предельном количестве баллов, которое может получить проект при оценке по тому или иному критерию.

По итогам суммарной балльной оценки проектов, полученной из оценок, данных всеми экспертами, определяется ранжированный ряд представленных на конкурс проектов по каждой группе участников. Проекты, набравшие определенное количество баллов, считаются прошедшими конкурс. Степень софинансирования этих проектов из федерального бюджета устанавливается в зависимости от того, в какой группе по уровню развития находится тот или иной субъект Федерации: для регионов с уровнем развития ниже среднего доля софинансирования из федерального бюджета устанавливается не выше 50%, для регионов с низким и крайне низким уровнем – 70%.

Основные подходы к распределению финансовых средств федерального фонда регионального развития, разработанные в Минэкономразвития России, могут быть полезны субъектам Федерации, решающим задачу формализации собственной инвестиционной поддержки муниципальных образований. В то же время, поскольку федеральное законодательство регламентирует только общие вопросы формирования и использования фондов муниципального развития, субъекты Федерации имеют широкое поле для творчества при разработке методики распределения средств собственных фондов муниципального развития и организации их функционирования.

Методика, разработанная Минэкономразвития России, содержит ряд важных моментов, которые могут быть успешно внедрены на региональном уровне:

- ✓ заявительный принцип участия в конкурсе на получение инвестиционной финансовой помощи;
- ✓ прозрачность конкурсных процедур;

- ✓ учет бюджетной обеспеченности получателя помощи при определении размера субсидии;
- ✓ эффективность использования инвестиционной поддержки и гарантии софинансирования, в значительной мере обеспечиваемые тем, что претенденты на получение финансовой помощи проходят процедуру мониторинга платежеспособности и качества управления финансами;
- ✓ включение проектов, представляемых на конкурс, в состав программ социально-экономического развития муниципальных образований.

В то же время методические рекомендации, предложенные для применения на федеральном уровне, как нам представляется, нуждаются в существенном упрощении и адаптации к условиям субфедерального уровня. В основу разработки методики распределения (использования) фондов муниципального развития (ФМР) предлагается положить следующие принципы:

- предоставление права на получение поддержки из ФМР любому муниципальному образованию независимо от его типа;
- заявительный принцип участия в конкурсе на получение поддержки из ФМР и применение программно-целевого метода при подготовке требуемого пакета технико-экономической документации;
- определение целей и задач ФМР в соответствии с приоритетами среднесрочной программы социально-экономического развития региона в части поддержки общественной инфраструктуры муниципальных образований; квотирование средств ФМР согласно установленным приоритетным направлениям;
- соответствие целей и задач представляемых на конкурс проектов целям и задач приоритетных направлений, установленных для ФМР; включение муниципальных проектов в соответствующие долгосрочные программы муниципального развития;
- единые для всех муниципальных образований условия и процедуры участия в отборе проектов и их конкурсе;
- учет уровня душевой бюджетной обеспеченности в муниципальном образовании при определении размера субсидии;
- стабильность финансирования и соблюдение условий финансирования всеми участниками реализации проекта;
- мониторинг, контроль и оценка эффективности расходования средств ФМР.

Рассмотрим эти принципы подробнее. Право на получение средств из ФМР должно иметь любое муниципальное образование, а не только те, которые имеют низкий и крайне низкий уровни развития. При этом мы исходим из того, что инвестиционная субсидия из ФМР не должна быть единственной формой поддержки территориального развития в субъекте Федерации, тем более единственной выравнивающей бюджетную обеспеченность в части инвестиций. Функция выравнивания бюджетной обеспеченности с помощью дотаций из региональных фондов бюджетной выравнивания должна сочетать оба компонента выравнивания: по текущим и по инвестиционным расходам. Кроме того, субъект Федерации может оказывать поддержку муниципальным образованиям, находящимся в тяжелой ситуации и объективно неспособным участвовать в отборе и конкурсе проектов наряду с другими муниципальными образованиями, в рамках специальных целевых региональных программ.

Таким образом, за субсидией из ФМР частично сохраняется задача инвестиционного бюджетного выравнивания, но главной целью этого вида финансовой помощи предлагается считать ее стимулирующий эффект. Инвестиционные субсидии, помогая муниципальному образованию решать задачи развития его общественной инфраструктуры и выравнивания уровня его социально-экономического развития, одновременно содействуют формированию инвестиционного бюджета муниципального образования в соответствии с инвестиционной стратегией субъекта Федерации и поощряют повышение качества управления муниципальными финансами.

Отказ от отбора муниципальных образований по критериям нуждаемости существенно упрощает процедуру определения претендентов на участие в конкурсе проектов. Она становится более прозрачной и объективной, поскольку устраняются спорные моменты, связанные с применением, как правило, недостаточно объективных оценок уровня развития и критериев нуждаемости.

Заявительный принцип и применение программно-целевого метода при подготовке требуемого пакета технико-экономической документации означают, что муниципальные образования, выражающие желание участвовать в конкурсе на получение средств ФМР, должны в указанные сроки направить в уполномоченный орган субъекта Федерации заявку с приложением требуемого пакета документов. Этот пакет включает в себя бизнес-план инвестиционного проекта; технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта, его проектно-сметную документацию; документы, подтверждающие наличие необходимых ресурсов либо возмож-

ность их приобретения для реализации проекта (договора поставки, подряда, правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором предполагается реализовать проект, и др.).

Характер требуемых документов свидетельствует о том, что подготовка проектной документации осуществляется на основе программно-целевого метода. Понятия «проект» и «программа» здесь выступают в основном как синонимы. Проект может включать в себя собственно инвестиционный проект и мероприятия неинвестиционного характера, без реализации которых теряет смысл инвестиционный проект. В свою очередь, программа может состоять из нескольких проектов, объединенных ее общей целью. При разработке проекта (программы) центральными моментами являются идентификация проблемы, на решение которой направлен данный проект (программа), и формулирование ее в четких измеряемых показателях, обеспечивающих последующий мониторинг и оценку эффективности реализации проекта (программы) и эффективности региональной финансовой поддержки.

Таким образом, на конкурс могут быть представлены как отдельные проекты, так и программы в указанном выше смысле.

Предполагается, что фонд муниципального развития должен действовать в рамках ограниченного числа целевых направлений (здравоохранение, образование, культура, социальная политика и др.), соответствующих функциям муниципальных образований. Данные направления и приоритетность каждого из них определяются органами государственной власти субъекта Федерации. Степень приоритетности направления может быть задана путем установления минимальных квот, а также повышенных (по сравнению с другими направлениями) долей софинансирования. При этом с помощью квот между направлениями распределяется не более 80% средств фонда. Остаток средств не закрепляется жестко за каким-либо направлением и может быть использован для финансирования проектов на том направлении, по которому на конкурс будет представлено максимальное число эффективных проектов. В пределах общих квот могут выделяться максимальные квоты для одного муниципального образования конкретного типа.

В рамках каждого направления формулируются цели и задачи с использованием показателей, позволяющих количественно и качественно оценить ожидаемые результаты субсидирования проектов. При этом цели и задачи ФМР формулируются в соответствии с приоритетами среднесрочной программы социально-экономического развития субъекта Фе-

дерации в части поддержки общественной инфраструктуры муниципальных образований. Достижение этих целей обеспечивает реализацию целей среднесрочной программы субъекта Федерации.

Конкурсы проектов муниципальных образований проводятся в рамках установленных направлений использования средств ФМР. Это предполагает, что проекты (программы) муниципальных образований содержат цели и задачи, конкретизирующие и обеспечивающие решение задач, определенных для соответствующих направлений реализации ФМР. Должны быть предусмотрены показатели, позволяющие оценить вклад, который внесет осуществление данного проекта в решение задач соответствующего направления фонда. Непременным условием участия в конкурсе является также включение проектов в долгосрочные программы социально-экономического развития муниципального образования. Это обеспечивает тесное увязывание долгосрочной инвестиционной политики органов власти всех уровней на территории субъекта Федерации, соединение интересов региональных и местных властей для решения общих задач и концентрации инвестиционных ресурсов на приоритетных направлениях развития общественной инфраструктуры на данной территории. В итоге общими усилиями решается задача выравнивания уровня социально-экономического развития муниципальных образований.

Выбор муниципальных образований, которым будут предоставляться субсидии из ФМР, осуществляется на основе заявочного принципа. Любое муниципальное образование имеет право подать заявку на участие в конкурсе инвестиционных проектов, однако допущены к нему будут муниципальные образования, прошедшие процедуру мониторинга платежеспособности и качества управления финансами и получившие оценку не ниже установленного уровня. Такая процедура проводится для того, чтобы уменьшить риск невыполнения проекта (программы) в случае прекращения финансирования из бюджета муниципального образования, а также в случае невыполнения им обязательств по обслуживанию и погашению долга по привлеченным на эти цели заемным средствам. Кроме того, региональные органы государственной власти, осуществляя отбор муниципальных образований по указанным критериям и устанавливая минимальные проходные оценки, могут стимулировать муниципальные образования к повышению эффективности управления своими финансами.

Методика комплексной оценки платежеспособности муниципальных образований и качества управления муниципальными финансами состоит из трех частей: из методики оценки платежеспособности, методики оцен-

ки качества управления финансами и методики образования единой оценки по этим критериям. Количество и состав конечных индикаторов, включаемых в указанные методики, могут определяться субъектами Федерации на основе наиболее объективных и доступных им данных, позволяющих оценить платежеспособность и качество управления финансами с учетом типа муниципального образования. Можно предложить использовать в этих целях модернизированную методику комплексной оценки платежеспособности и качества управления финансами субъектов Федерации и муниципальных образований, разработанную Минфином России и предполагаемую к использованию в целях мониторинга финансов субфедеральных органов власти.

Математические основы методик и расчеты оценок платежеспособности и качества управления финансами представлены в Проекте методики комплексной оценки платежеспособности и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Оценки платежеспособности и качества управления финансами присваиваются по шкалам, имеющим соответственно десять и пять градаций. Такое количество градаций шкал позволяет, с одной стороны, детально дифференцировать оцениваемые муниципальные образования, а с другой стороны, наглядно представить полученные результаты.

На основе этих оценок составляется комплексная оценка платежеспособности муниципальных образований и качества управления муниципальными финансами. Она присваивается муниципальному образованию на основе матрицы распределения муниципальных образований по обоим показателям. Матрица распределения состоит из 10 строк, соответствующих основным градациям платежеспособности, и пяти столбцов, соответствующих укрупненным градациям оценки качества управления финансами. В зависимости от полученных оценок платежеспособности и качества управления финансами оцениваемые муниципальные образования распределяются по 50 квадратам матрицы.

Используя метод матричной комплексной оценки, субъект Федерации должен заблаговременно установить уровень проходной оценки, позволяющей участвовать в конкурсе проектов (программ). Муниципальные образования еще до того, как готовить заявку на участие в конкурсе, должны иметь возможность оценить свои шансы на то, чтобы пройти отбор по комплексной оценке платежеспособности и качества управления финансами. Не исключено, что комплексную оценку придется осуществлять отдельно для разных типов муниципальных образований, поскольку уровень оцен-

ки, например, у городских округов может быть заведомо выше, чем у обычных поселений.

В качестве основных критериев оценки и конкурсного отбора проекта предлагается использовать *критерии актуальности и необходимости реализации проекта, его подготовленность и эффективность*. Поскольку различные критерии оценки неравнозначны, им придается удельный вес. По специальной методике для каждого критерия разрабатывается шкала оценок. В зависимости от количества представленных на конкурс проектов могут использоваться разные технологии их оценки (более простые, когда проектов менее 20, и более сложные, когда их число достигает нескольких десятков). Результатом оценки является интегральный показатель социально-экономической значимости (эффекта) проекта, который выражается в баллах.

Ранжирование проектов проводится по показателю $R = Э/З$, где R – ранг проекта; $Э$ – социально-экономический эффект (в баллах); $З$ – общая сумма затрат на реализацию проекта.

Далее составляется список проектов в порядке убывания их ранга. Для каждого проекта указывается потребность в инвестициях, которая определяется как произведение стоимости проекта на долю софинансирования из ФМР. Для всех проектов рассчитывается потребность в субсидировании накопленным итогом. Субсидии предоставляются для первых n проектов, на которые хватит средств фонда.

Доля софинансирования из ФМР может устанавливаться в зависимости от целевого направления субсидирования и бюджетной обеспеченности муниципального образования. При этом доля софинансирования может быть установлена твердо либо в виде диапазона (например, от 20 до 60%), и тогда она в зависимости от уровня душевой бюджетной обеспеченности муниципального образования рассчитывается по формуле

$$D_{\text{муниц}} = \frac{O_{\text{max}} - O_{\text{м}}}{O_{\text{max}} - O_{\text{min}}} \cdot (D_{\text{max}} - D_{\text{min}}) + D_{\text{min}}$$

где $D_{\text{муниц}}$ – доля софинансирования для муниципального образования; D_{max} – верхняя граница диапазона (максимальная доля софинансирования); D_{min} – нижняя граница диапазона (минимальная доля софинансирования); $O_{\text{м}}$ – бюджетная обеспеченность муниципального образования на душу населения; O_{max} – максимальный показатель бюджетной обеспеченности на душу населения (среди муниципальных образований, допущенных к участию в конкурсе проектов); O_{min} – минимальный показатель бюд-

жетной обеспеченности на душу населения (среди муниципальных образований, допущенных к участию в конкурсе проектов).

Таким образом, для наименее обеспеченных муниципальных образований доля софинансирования из ФМР будет максимальной (в пределах установленного диапазона).

Источниками формирования средств фондов муниципального развития в соответствии с законодательством являются собственные средства бюджетов субъектов Федерации и субсидии из федерального фонда регионального развития. Правила определения объема ФМР на очередной финансовый год должны обеспечивать выполнение взятых ранее обязательств по финансированию долгосрочных проектов (программ) и соответствие запрашиваемого объема финансирования по новым конкурсам проектов возможностям регионального бюджета, которые определяются на основании прогнозируемого уровня доходов бюджета на планируемый год, и возможностям получения субсидии из федерального фонда регионального развития, за вычетом обязательств по уже реализуемым проектам.

Следовательно, объем бюджетного финансирования на конкретный год будет определяться исходя из графика финансирования проектов как сумма средств, необходимых для выделения субсидий

- на проекты (программы), принятые к реализации в предыдущие годы;
- на новые проекты (программы), которые могут быть приняты к реализации, при условии что общая сумма средств не превысит максимального объема, определенного на основании прогноза доходов бюджета.

Окончательное решение о субсидировании новых проектов принимается после утверждения регионального бюджета с учетом реального объема выделенных средств. По результатам конкурса и на основании закона о региональном бюджете на очередной финансовый год уполномоченный орган субъекта Федерации заключает с муниципальным образованием, победившим в конкурсе, соглашение о совместном долевым финансировании утвержденных инвестиционных проектов (программ), в котором оговариваются порядок и сроки финансирования инвестиционных проектов. Проекты осуществляются на основе заключения муниципальных контрактов между органами власти муниципальных образований – заказчиков проектов с исполнителями, поставщиками товаров и услуг. Предполагает-

ся, что необходимым условием выделения средств ФМР являются завершение и принятие очередного этапа работ по проекту. Сумма выделяемых средств определяется как стоимость всех выполненных и принятых работ, относящихся к данному этапу (в пределах доли фонда). При этом выделяемая из фонда сумма средств не может превышать сумму, которая была указана в направленном на конкурс проекте. Таким образом, если фактическая величина инвестиций будет превышать указанную в проекте сумму, то софинансирование за счет фонда осуществляется только в пределах суммы, указанной в проекте. Величина превышения фактической стоимости проекта над плановой суммой инвестиций полностью финансируется за счет местного бюджета.

Задача эффективного расходования средств ФМР диктует необходимость создания системы мониторинга и контроля их использования. Целью процедур мониторинга и контроля являются обеспечение использования средств фонда в соответствии с целями формирования ФМР, а также отслеживание хода реализации проекта и степени достижения запланированных результатов. Мониторинг и контроль использования средств фонда осуществляются уполномоченным органом субъекта Федерации совместно с финансовым органом по следующим направлениям:

- мониторинг соблюдения плана выполнения работ финансируемого инвестиционного проекта (программы);
- контроль целевого расходования средств фонда, выделяемых на финансирование выполнения работ (оказания услуг), заявленных муниципальным заказчиком в рамках инвестиционного проекта (программы);
- мониторинг достижения целей инвестиционной программы, в рамках которой реализуется инвестиционный проект.

Муниципальный заказчик работ (услуг) в рамках инвестиционного проекта (программы) в лице органов исполнительной власти местного самоуправления осуществляет текущий контроль за соблюдением условий государственных контрактов, заключаемых муниципальным заказчиком с поставщиками (подрядчиками), а также мониторинг соблюдения плана выполнения работ (оказания услуг). Муниципальный заказчик включает соответствующие сведения в регулярный отчет о ходе реализации проекта (программы).

Мониторинг достижения целей программы осуществляется на протяжении всего срока ее реализации. Решение о досрочном завершении программы принимается

- при достижении целей программы (причины, вызвавшие проблему, устранены);
- при изменении социально-экономических условий в муниципальном образовании, в результате чего цели региональной политики не могут быть достигнуты за счет реализации данной программы;
- при выявлении факторов, препятствующих достижению целей программы в существующих условиях.

Муниципальный заказчик проекта осуществляет регулярную оценку показателей достижения целей программы. Полученные результаты ежеквартально (ежемесячно) направляются им в контрольный и финансовый органы субъекта Федерации в составе отчета о реализации программы. Контрольный орган субъекта Федерации совместно с его финансовым органом проводит сравнение фактически достигнутых показателей по субсидируемым проектам (программам) с показателями, представленными разработчиками программ в конкурсных заявках для анализа социально-экономической эффективности финансовой поддержки муниципальных образований из средств ФМР.

Внедрение инвестиционных субсидий из фонда регионального развития для оказания помощи муниципалитетам в развитии их общественной инфраструктуры будет способствовать не только обновлению существующих объектов инфраструктуры и созданию новых, но и стимулированию реформирования муниципальных финансов, внедрению на муниципальном уровне среднесрочного бюджетного планирования, развитию программно-целевого метода, применению метода бюджетирования по результатам, проведению ответственной долговой политики.

© Климанов В.В., Сычев Б.В., 2005