

Климанов В.В. Реформа муниципальных финансов в отдельном регионе:
новые инструменты помощи местным бюджетам // Муниципальная
власть. – 2003. №4. С. 88–90.

Владимир КЛИМАНОВ,
 директор Института реформирования
 общественных финансов (Москва)

РЕФОРМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

в отдельном регионе: новые инструменты помощи местным бюджетам

В СЕГО за несколько лет были выработаны существенные предложения по совершенствованию бюджетно-налогового законодательства, сформулированы основные направления реформирования, проведена диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в нескольких областях, сделаны обзоры функциональных расходов региональных бюджетов, создан уникальный механизм конкурсного отбора субъектов Федерации для предоставления им «стимулирующей части» финансовой помощи из федерального бюджета (Фонда реформирования региональных финансов). Но главное – все это привело к реальному повышению качества предоставления населению бюджетных услуг в реформируемых регионах.

Однако если межбюджетные отношения федерального центра и регионов становятся все более прозрачными и адекватными современному состоянию развития российской экономики, то внутри субъектов Федерации часто сохраняется прежняя система неформализованного бюджетного регулирования. Другими словами, проводимые бюджетные реформы пока слабо затрагивают муниципальный уровень.

В результате социально-экономических реформ, происходивших в последнее десятилетие, были существенно расширены социальные функции местного самоуправления (многие из которых в прежней системе обеспечивались предприятиями и организациями), что, однако, не сопровождалось адекватным перераспределением ресурсов. 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 до-



В течение нескольких лет в России осуществляется комплекс мер, нацеленных на реформирование системы общественных финансов. Начиная с 1999 года в соответствии с одобренной федеральным правительством Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999 - 2001 годах выполняется программа реформирования системы региональных финансов.

ходными возможностями местных бюджетов.

На ликвидацию этого дисбаланса в том числе и была направлена завершившаяся в 2003 году работа по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, результатом которой стал ряд законопроектов президентской комиссии под руководством заместителя главы Администрации Президента России Дмитрия Козака. Однако риски и преимущества в практической деятельности, связанные с принятием этих законопроектов, до сих пор не были рассмотрены и оценены, несмотря на то что эта тема особенно важна для межбюджетных отношений в целом и перспектив развития системы финансовой помощи в частности.

Слабая обеспеченность местных бюджетов 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.

Согласно расчетам, проведенным Институтом реформирования общественных финансов на основе отчетных данных Минфина России, расходы субъектов Российской Федерации на финансовую помощь местным бюджетам составили в 2002 году более 23%, а в отдельных регионах – более половины всех расходов бюджета субъекта Федерации (например, в Алтайском крае – 62,3%, Владимирской области – 58,3%, Республике Бурятия – 56,8%, Коми-Пермяцком автономном округе – 55,5%).

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: в Республике Ингушетия 89,9%, Коми-Пермяцком автономном округе 86,3%, Республике Тыва 82,8%, Республике Дагестан 81,9%. В Самарской, Липецкой, Свердловской областях 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 и 18,0%).

Неудивительно, что и 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 (14,7% в Самарской области, 16,5% в Липецкой области, 17,4% в Свердловская области).

Основным каналом распределения финансовой помощи местным бюджетам, как правило, являются ежегодно формируемые в составе региональных бюджетов фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Вопросами же стимулирования деятельности муниципальных образований и реформированием межбюджетных отношений занимаются лишь отдельные регионы.

Мировой опыт бюджетного федерализма показывает, что система финансовой помощи бюджетам других уровней, направляемая главным образом на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности, может также способствовать созданию стимулов для проведения на региональном и/или местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышению эффективности бюджетных расходов. Для этого, как было обобщено в работах ряда исследователей, она должна соответствовать нескольким основным требованиям.

Должно осуществляться разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также «выравнивающую» и «стимулирующую». При этом в составе текущей помощи выделяются дотации, субвенции и субсидии, а само распределение проводится по единой методике на основе прозрачных формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами. В расчетах бюджетной обеспеченности регионов и/или муниципалитетов не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых дохо-

дах. Методики и процедуры распределения финансовой помощи целесообразно закрепить законом, а не подзаконным нормативно-правовым актом. Распределение финансовой помощи должно проходить гласно, с участием всех заинтересованных сторон.

Необходима максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая получателям самостоятельно прогнозировать для себя ее основной объем на среднесрочную перспективу. Недопустимо применять особые порядки формирования собственных (налоговых) доходов регионов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и/или предоставления финансовой помощи.

Именно с учетом этих требований и развивается система финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Передовой опыт повышения качества оказания бюджетных услуг, накопленный в регионах, участвующих в реформировании региональных финансов, следует активно распространять и на муниципальный уровень. Тем более что именно в рамках реализации программ реформирования региональных финансов рядом регионов, в частности Республикой Карелия, Чувашской Республикой, Ростовской областью, были предприняты усилия по разработке отдельных мероприятий по реформированию муниципальных финансов.

С учетом положительного опыта реализации программ реформирования региональных финансов, полученного в рамках проекта Международного банка реконструкции и развития (МБРР) «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне», экспертами таких консультационных компаний, как Центр исследования бюджетных отношений и Институт экономики города, были предложены механизмы перенесения практики стимулирования органов власти и управления на проведение реформ в сфере общественных финансов и на муниципальный уровень. Для этого, по мнению экспертов, необходимо создать в составе региональных бюджетов фонды реформирования муниципальных финансов. Использование этого 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 условий для привлечения частных инвестиций и экономического развития муниципального образования.

Процесс создания фондов реформирования муниципальных финансов уже начался: в 2002 году в Чувашской Республике и Самарской области, а в 2003 году – в Томской области и Хабаровском крае. Этот опыт был обобщен Институтом реформирования общественных финансов.

В Чувашской Республике в конце 2002 года состоялся первый конкурс среди муниципальных образований на право получения субсидий из данного фонда, победителями которого стали Ибресинский, Чебоксарский и Шемуршинский районы. В соответствии с утвержденными решениями в течение 2003 – 2004 годов данные районы в случае реализации заявленных программ реформирования муниципальных финансов получают 60 млн. рублей. Конкурс проводился по методике, созданной 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 один процент всей финансовой помощи, предоставляемой муниципальным образованиям, политический эффект от его создания оказался достаточно весомым. В конкурсе приняли участие практически все города и районы республики.

В бюджете Самарской области на 2002 год фонд реформирования

муниципальных финансов был сформирован в размере 400 млн. рублей. При этом областным законом была предусмотрена возможность его корректировок с учетом фактического исполнения доходной части бюджета. В отличие от федеральной методики предоставления аналогичных субсидий субъектам Федерации и порядка, принятого в Чувашии, в Самарской области работа фонда реформирования муниципальных финансов строилась на менее жестко формализованных принципах: конкретных сроков подачи заявок от муниципальных образований не было, процедура распределения средств фонда отличалась отсутствием четких формул такого распределения.

За 2002 год в администрацию Самарской области было подано 32 заявки от 28 муниципальных образований. Утверждены одиннадцать заявок на общую сумму 210 млн. рублей; профинансировано заявок на конец 2002 года — на 190 млн. рублей. Утвержденный объем фонда реформирования муниципальных финансов на 2003 год в Самарской области составил 300 млн. рублей.

Таким образом, в отдельных регионах уже апробируются различные подходы к формированию и использованию средств фонда реформирования муниципальных финансов. Если, например, в Чувашии используется единая стандартная процедура с оговоренными заранее сроками подачи заявок, принятия решений и выделения средств, то в Самарской области применяется менее формализованная методика. Достоинства и недостатки жестких и гибких форм функционирования фонда реформирования муниципальных финансов очевидны. Для снижения субъективности при выделении средств данных фондов и повышения эффективности их использования представляется целесообразным применять единые формализованные методики.

Необходимостью систематизации опыта реформирования и было продиктовано то обстоятельство, что Институт реформирования общественных финансов взял на себя задачу организации обобщения и распространения имеющегося опыта в сфере реформирования общественных финансов с привлечением высококвалифицированных экспертов научных центров и заинтересованных специалистов различных уровней власти.

Для создания фонда реформирования муниципальных финансов требуется внесение соответствующих положений в законы субъектов Российской Федерации о региональном

бюджете, аналогичных положениям о Фонде реформирования региональных финансов в Федеральном законе «О федеральном бюджете». Законом «О бюджете субъекта Российской Федерации» должен быть утвержден размер данного фонда, определен порядок предоставления субсидий из него, а также порядок утверждения нормативных правовых актов о предоставлении и расходовании этих субсидий. Кроме того, постановлением губернатора или иного высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны быть утверждены Основные направления реформирования муниципальных финансов, Положение о фонде, определен главный распорядитель средств фонда, а также утверждены состав конкурсной комиссии и порядок ее работы.

По экспертным оценкам, размер фонда реформирования муниципальных финансов для большинства субъектов Федерации не должен быть менее 30 – 40 млн. рублей в год, а его рекомендуемый размер должен составлять несколько процентов от общего объема финансовой помощи муниципальным бюджетам.

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 специального раздела, посвященного эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере, учитывая важность данной проблемы для муниципального уровня управления.

Объемы и конкретное содержание полномочий конкурсных комиссий могут быть различны в зависимости от принятого в регионе механизма функционирования фонда реформирования муниципальных финансов. Так, например, в Самарской области конкурсная комиссия оценивает планы мероприятий (программы реформирования) исходя из следующих критериев: соответствие плана мероприятий целям и задачам концепции проекта реформирования бюджетной сферы; обоснованность заявленной

потребности в средствах на реализацию плана; достоверность представленных данных; преемственность проводимых мероприятий; предполагаемая эффективность мероприятий и степень реализации социальных задач; максимальное использование средств местного бюджета и/или внебюджетных средств на реализацию плана мероприятий; эффективность реализации проводимых планов мероприятий по реформированию бюджетной сферы.

С учетом особенностей предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из региональных бюджетов наиболее рациональной при предоставлении субсидий из фонда реформирования муниципальных финансов представляется привязка к финансовым годам. Однако следует учитывать, что данные субсидии играют в составе всей финансовой помощи стимулирующую роль наряду с иными видами помощи (выравнивающей и инвестиционно-направленной). Поэтому нелогично допускать к определению победителей среди муниципальных образований в данном конкурсе региональные законодательные органы государственной власти. Таким образом, в законе «О бюджете субъекта Российской Федерации» указывается только размер фонда, а не перечень муниципальных образований с конкретными суммами. Эта рекомендация связана с тем, что получение муниципальным образованием субсидий из фонда не должно быть увязано с предоставлением этому же муниципальному образованию иных видов финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Безусловно, данные предложения носят лишь общий рекомендательный характер. В каждом конкретном случае формы стимулирования муниципальных образований могут быть различными. Важно при этом, однако, чтобы создание специальных фондов для стимулирования проведения реформ в сфере муниципальных финансов не имело обратного эффекта, когда муниципальные образования оказались бы еще более зависимыми от субъекта Российской Федерации.

Более глубокий анализ межбюджетных отношений на региональном уровне планируется провести в рамках исследовательского проекта Института реформирования общественных финансов, выигравшего грант Московского общественного научного фонда в рамках Программы по поддержке аналитических научных центров в Российской Федерации (2003 г.), проводимой при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).