

Бараховский А.С., Дмитришина Е.В., Климанов В.В. Инструменты реформы бюджетной системы на муниципальном уровне // Федерализм. – 2003. №3. С. 143–160.

*Артем БАРАХОВСКИЙ, Елена ДМИТРИШИНА,
Владимир КЛИМАНОВ*

ИНСТРУМЕНТЫ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Уже в течение нескольких лет в России осуществляется комплекс мер, нацеленных на реформирование системы общественных финансов. Начиная с 1999 г. в соответствии с одобренной федеральным Правительством Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999—2001 гг.¹ реализуется и программа реформирования системы региональных финансов. Ее успешная реализация стала возможной во многом благодаря получению Российской Федерацией двух займов от Международного банка реконструкции и развития (МБРР) на сумму 30 и 120 млн. долл. США².

Всего 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 субъектах Федерации, выполнены обзоры функциональных расходов региональных бюджетов, создан уникальный меха-

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.

низм конкурсного отбора территорий для предоставления им «стимулирующей части» финансовой помощи из федерального бюджета (Фонд реформирования региональных финансов). Но главное, все это привело к реальному повышению качества предоставления населению бюджетных услуг в реформируемых регионах.

Причина устойчивого дисбаланса расходных обязательств и доходных поступлений на муниципальном уровне

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, т.е. проводимые бюджетные реформы пока слабо затрагивают муниципальный уровень³. Поэтому одной из задач дальнейшего развития бюджетного федерализма в России должен быть перенос внимания на бюджетные отношения внутри регионов и повышение качества управления именно муниципальными финансами, находящимися ближе всего к гражданам.

Одобренная Правительством в 2001 г. «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»⁴ 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 последнего⁵. Органы местного самоуправления не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном размере формировать собственные бюджетные средства; местные бюджеты на-

³ Курьяндовский Г., Николаенко Е., Голованова Н. Местное самоуправление в Российской Федерации // Разработка новых правил игры в старых условиях / Под ред. И. Мутяну и В. Нова. — Булаешин, 2001.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

⁵ Шнепов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. — 2001. — № 3.

полняются 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.

Согласно исследованиям, проведенным Союзом российских городов, уровень реальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов в 2002 г. по отношению к 1996 г. составлял всего около двух пятых даже для городов — административных центров субъектов Федерации и крупнейших промышленных центров. Следовательно, поддержание социальной сферы и городского хозяйства перекладывается на плечи населения. При этом реально располагаемые денежные доходы населения снизились на 10—15%. Кроме того, практически во всех городах реальная бюджетная обеспеченность на душу населения в части местных бюджетов снижается, тогда как в части федерального бюджета увеличивается.

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

По оценкам экспертов, в ходе радикальных преобразований происходило сокращение доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации — с 28% в 1991 г. до 22% в 2000 г. и до 15% в 2002 г. В то же время доля расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации не опускалась ниже 28% и поднималась в отдельные годы почти до 32%, т.е. разрыв между долями достигал 7—10 процентных пунктов. При этом и на федеральном, и на региональном уровнях, напротив, бюджетные доходы превышали расходы.

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 финан-

Таблица 1

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

	2000 г.	2001 г.	2002 г.
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
Промышленность, энергетика и строительство	19,2	34,4	38,5
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	1,3	1,3	0,9
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	7,41	2,41	6,6
Прочие расходы	21,3	37,2	27,2
Всего расходов	46,2	44,7	37,7
Примечание. *Расчитано авторами по отчетным данным Минфина России			

совая 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%).

Соответственно 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 — Самарская область — 14,7%, Липецкая — 16,5%, Свердловская — 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 бюджетов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и физическую культуру составляют около 70% всех расходов местных бюджетов.

Таблица 2

Структура расходов местных бюджетов, %*

	2000 г.	2001 г.	2002 г.
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

Примечание. *Рассчитано авторами по отчетным данным Минфина России

Хотя и для местных бюджетов, несомненно, характерны нерациональные расходы⁶, 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.

Принципы распределения финансовой помощи муниципальным образованиям в субъектах Федерации

Основным каналом распределения финансовой помощи местным бюджетам, как правило, является 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 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

⁶ Оптимизация расходов региональных бюджетов / Под ред. А.М. Лаврова и В.В. Климанова. — М.: Едиториал УРСС, 2002. — С.69-74.

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 по повышению мобилизации доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации или распределению 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 Бурятию, Республику Мордовию, 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 гл. 1 Основного закона России. Конституция заменила существовавший ранее административный тип подчиненности правовым принципом взаимодействия местных и региональных властей: ст. 12 определяет, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

Гл. 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 надления 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 со 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 России, в развитие которого была утверждена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на пери-

од до 2005 г. Целью данной программы являются 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.

Типовая программа реформирования региональных финансов, на основе которой любой субъект Федерации может разработать собственную программу, была создана в рамках Проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне»⁷. Кроме того, Минфин России утвердил механизм стимулирования региональных властей к проведению соответствующих реформ, заключающийся в проведении конкурса на получение безвозмездной финансовой помощи из Фонда реформирования региональных финансов, созданного в федеральном бюджете за счет кредита МБРР. Первые субсидии из данного фонда поступили в региональные бюджеты в конце 2002 г.

Созданный механизм стимулирования региональных администраций к разработке и проведению реформ в области управления общественными финансами показал себя действенным инструментом⁸. Были проведены существенные структурные и институциональные изменения, что позволило повысить бюджетную и экономическую эффективность и получить реальную экономию бюджетных средств. Полученные положительные результаты проводимых реформ в первых регионах, в число которых вошли Чувашская Республика, Вологодская, Самарская и Челябинская области и город Санкт-Петербург, оказали влияние на другие субъекты Федерации при принятии решения об участии в следующих конкурсах. Поэтому заявки на участие в данном конкурсе на 2-м и 3-м этапах поступали в Минфин России уже из нескольких десятков регионов. Во втором конкурсе программ реформирования региональных финансов лидерами стали Республика Карелия, Краснодарский и Хабаровский края, Астраханская и Саратовская области.

Именно в рамках реализации программ реформирования региональных финансов рядом регионов, в частности Республикой Карелией, Чувашской Республикой, Ростовской областью, были предприняты усилия по разработке отдельных мероприятий по реформированию муниципальных финансов.

⁷ Материалы для проведения третьего конкурса на получение субсидий из Фонда реформирования региональных финансов. — М.: Минфин России. — 2002.

⁸ Программа реформирования региональных финансов: первые результаты / Под ред. А.М.Лаврова. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

Целесообразность создания фондов реформирования муниципальных бюджетов в регионах

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.

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. В 2002 г. создание таких фондов было предусмотрено в Чувашской Республике и Самарской области.

В Чувашской Республике в конце 2002 г. 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 гг. они 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 Федерации для получения субсидий из фонда реформирования региональных финансов. Хотя объем фонда в Чувашии составляет лишь 1% всей финансовой помощи, предоставляемой муниципальным образованиям, «политический эффект» от его создания оказался достаточно весомым. В конкурсе приняли участие практически все города и районы республики; программы реформирования муниципальных финансов некоторых из них

разрабатывались с участием консультантов из Москвы и других регионов. Высокую оценку работы финансовых органов Чувашии по углублению реформы бюджетной системы республики дали представители Минфина России в ходе проведенного в феврале 2003 г. Всероссийского совещания «Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов», состоявшегося в Чебоксарах.

В бюджете Самарской области на 2002 г. 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 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 г. в администрацию Самарской области было подано 32 заявки от 28 муниципальных образований. Утверждены 11 заявок на общую сумму 210 млн. рублей; профинансированы заявки на конец 2002 г. — на сумму 190 млн. рублей. Утвержденный объем фонда реформирования муниципальных финансов на 2003 г. в Самарской области составил 300 млн. рублей.

Таким образом, в Самарской области и Чувашской Республике апробируются различные подходы к формированию и использованию средств фонда реформирования муниципальных финансов. Если в Чувашии используется единая стандартная процедура, с оговоренными заранее сроками подачи заявок, принятия решений и выделении средств, то в Самарской области применяется менее формализованная методика. Достоинства и недостатки жестких и гибких форм функционирования фондов очевидны. И все-таки, по мнению экспертов, с целью снижения субъективности при выделении средств данных фондов и повышения эффективности их использования представляется целесообразным применять какие-либо единые формализованные методики.

В соответствии с рекомендациями экспертов Центра исследования бюджетных отношений⁹, разработанными по заказу Фонда «Институт экономики города» в рамках проекта, финансируемого Агентством международного развития США

⁹ Методические рекомендации по созданию в составе бюджетов субъектов Российской Федерации фондов реформирования муниципальных финансов / Под ред. В.В.Климова. — М.: Едиториал УРСС, 2002.

(USAID), для создания фонда реформирования муниципальных финансов требуется внесение положений о таком фонде 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 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.

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.

В Положении же о Фонде реформирования муниципальных финансов должны быть отражены общие положения, порядок отбора муниципальных образований для получения субсидий, основные условия предоставления субсидий, порядок расчета размера субсидий, порядок расходования субсидий. Главным распорядителем средств фонда рекомендуется определить министерство финансов или иной главный финансовый орган субъекта Российской Федерации.

В состав вышеупомянутой конкурсной комиссии рекомендуется включать лиц, ответственных в регионе — как в системе исполнительной, так и в системе законодательной власти — за финансово-экономическую политику, а также за отдельные направления реформирования муниципальных финансов, например жилищно-коммунальное хозяйство. Включение же в состав комиссии представителей муниципальных образований не

представляется целесообразным, т.к. они являются заинтересованными лицами. С другой стороны, для обеспечения общественного контроля, кроме использования прозрачности и открытости самих процедур рассмотрения программ реформирования муниципальных финансов (например, публикаций результатов в прессе), в состав комиссии могут быть включены представители общественных организаций.

Объемы и конкретное содержание полномочий комиссий также могут быть различны в зависимости от принятого в регионе механизма функционирования Фонда реформирования муниципальных финансов. Так, например, в Самарской области конкурсная комиссия¹⁰ 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 представляемых 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 региональных законодательных органов государственной власти. 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.

¹⁰ Порядок работы конкурсной комиссии администрации области по выделению средств из фонда реформирования муниципальных финансов утвержден постановлением губернатора Самарской области от 27 апреля 2002 г. № 129.

Аналогичная практика разделения финансовой помощи на несколько видов применяется и на федеральном уровне по отношению к субъектам Российской Федерации¹¹.

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.

Методика определения качества муниципальных программ

Разработанная муниципальным образованием программа должна содержать перечни направлений реформирования муниципальных финансов, мероприятий, характеризующих состояние качества управления ими, а также индикаторов (уровней) их выполнения, отражающих степень реализации запланированных мероприятий. Программы могут включать в себя комплекс мероприятий по следующим направлениям:

- совершенствование бюджета и бюджетного процесса путем повышения обоснованности и точности бюджетного планирования, сокращения количества пересмотров параметров бюджета, перехода к казначейской системе исполнения бюджета, обеспечения прозрачности бюджетного процесса;
- развитие налоговой и доходной базы местных бюджетов, в том числе: разработка комплекса мероприятий по повышению налогового потенциала; разработка и осуществление мер по сокращению налоговой недоимки, в том числе за счет банкротства должников бюджета; повышение доходов от использования иму-

¹¹ Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Под ред. А.М. Лаврова. — М.: Макс-пресс, 2001. — С.92—93.

щества, 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 путем формирования и применения социальных и финансовых норм и нормативов, проведения паспортизации муниципальных услуг, учета соотношения «цена — качество» бюджетных услуг, реструктуризации бюджетной сети, развития системы муниципального заказа и закупок на конкурсной основе;

- повышение эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере путем соблюдения федеральных стандартов себестоимости жилищно-коммунальных услуг и их оплаты населением, улучшения работы жилищных организаций, использования экономически обоснованных нормативов, учитывающих затраты и рентабельность, повышения эффективности тарифной политики, проводимой в муниципальном образовании, и деятельности его ресурсоснабжающих предприятий с точки зрения поддержания муниципального жилищного фонда и муниципальной инженерной инфраструктуры в надлежащем техническом состоянии и их дальнейшего развития;

- повышение качества управления муниципальной собственностью за счет разработки и реализации среднесрочной стратегии управления муниципальной собственностью; разработки и применения критериев оценки эффективности управления и использования муниципальной собственности, инвентаризации и ведения учета (кадастров) земельных участков, объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, внедрения системы оценки имущества физических лиц на рыночной основе.

Оформление данных перечней осуществляется в табличной форме с текстовыми комментариями. Каждому мероприятию на основе экспертной оценки присваивается вес, а в зависимости от степени выполнения мероприятия проставляются баллы (например, от 0 до 100). Итоговый балл по каждому мероприятию рассчитывается путем перемножения балла на вес элемента. Кроме того, муниципальное образование указывает исходное состояние на момент начала реформ, а также отмечает, условия какого уровня и в какие сроки оно планирует выполнить в рамках разработанной им программы. Заполнив таблицу програм-

мных мероприятий и индикаторов их выполнения, муниципальное образование сможет самостоятельно рассчитать как оценку исходного состояния качества управления муниципальными финансами, так и оценку собственной программы.

В качестве примера можно рассмотреть заполнение табл. 3 по программному мероприятию, связанному с оценкой кредитоспособности муниципального образования. Предположим, что работниками органа местного самоуправления с некоторой периодичностью готовятся оценки кредитоспособности муниципального образования.

Предположим далее, что в рамках программы на первом этапе ее реализации орган местного самоуправления планирует наладить регулярную публикацию информации о долге и бюджете в средствах массовой информации и, кроме того, планируется регулярно привлекать независимых экспертов для проведения оценки кредитоспособности муниципального образования с присвоением кредитного рейтинга и его публикацией. В этом случае соответствующие строки таблицы, характеризующей реализацию программных мероприятий, следует заполнить следующим образом.

Таким образом, по данному мероприятию итоговая оценка текущего состояния качества управления муниципальными финансами составит 0,50; оценка качества управления муниципальными финансами и на конец первого этапа, и на конец второго этапа реализации составит 2,00 балла.

После проведения нескольких конкурсов, в зависимости от состояния муниципальных финансов в субъекте Федерации в рамках дальнейшего развития фонда реформирования муниципальных финансов, могут быть предложены и другие этапы, например введены дополнительные мероприятия.

При сводной оценке программ реформирования муниципальных финансов может использоваться также и оценка платежеспособности муниципальных образований, аналогичная проводимой Минфином России в соответствии с приказом от 30 марта 2001 г. № 71 «О временном порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при предоставлении средств целевых иностранных кредитов». Кроме того, в программу реформирования муниципальных финансов могут быть добавлены дисквалификационные критерии: соблюдение муниципальным образованием ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ или разработанных регионом в зависимости от сложившейся социально-экономической ситуации. В некоторых случаях представляется целесообразным и введение до-

Таблица 3

Таблица оценки кредитоспособности муниципального образования

Наименование мероприятий	Исходное состояние	Планируем. состояние к концу перв. этапа	Планируем. состояние к концу втор. этапа	Вес индикатор Р*	Значен индикатора, В	Итоговая оценка, РхВ
Оценка кредитоспособности муниципального образования				0,02		
Оценки кредитоспособности муниципального образования, подготовленные работниками органа местного самоуправления	1				25	0,50
Использование средств массовой информации, в том числе электронных, в целях публичного регулярного распространения информации о бюджете и долге муниципального образования					50	1,00
Проведение независимыми экспертами региональных оценок кредитоспособности муниципального образования для конкретных проектов					75	1,50
Проведение независимыми экспертами регулярных оценок кредитоспособности муниципального образования с присвоением кредитного рейтинга и его публикацией		+	1		100	2,00

* — вес индикатора присваивается на этапе утверждения данной формы таблицы

полнительного требования по соблюдению минимальных стандартов качества управления муниципальными финансами.

Представленная выше типовая методика была адаптирована и принята в Хабаровском крае постановлением губернатора от 11 декабря 2002 г. № 501 «О содействии реформированию муниципальных финансов Хабаровского края», а в начале 2003 г. обсуждалась в качестве регионального законопроекта в Томской области. В обоих указанных регионах первые средства из фонда реформирования муниципальных финансов должны быть распределены в 2003 г.

В отличие от проекта типового пакета документов, необходимых для формирования и использования средств фонда реформирования муниципальных финансов, в разработанном для Хабаровского края проекте пакета была представлена упрощенная процедура принятия документов. Это было вызвано желанием ответственных специалистов краевого правительства по возможности избежать усложнения этой процедуры, утвердив все необходимые документы одним постановлением губернатора края.

Таким образом, опыт разработки проекта пакета документов, необходимых для формирования и использования средств фонда реформирования муниципальных финансов в Хабаровском крае, можно использовать при адаптации типового пакета к условиям любого региона.

* * *

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.