

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Стимулирование комплексных преобразований бюджетной сферы на муниципальном уровне

Е. В. Глимбовская

В начале 2000-х гг. в бюджетной сфере России заработал механизм предоставления дополнительной финансовой помощи регионам из федерального бюджета по принципу «деньги в обмен на реформы». Осуществляемое уже в течение нескольких лет реформирование системы региональных финансов позволило выработать новые предложения по совершенствованию бюджетно-налогового законодательства, сформулировать основные направления реформирования, провести диагностику финансового состояния и качества управления региональными финансами в большинстве регионов страны, а также создать уникальный механизм конкурсного отбора субъектов Федерации для предоставления «стимулирующей части» финансовой помощи из федерального бюджета, но главное — привело к реальному повышению качества предоставления населению государственных услуг.

Группа субъектов РФ, отобранных для получения средств из специально сформированного в расходной части федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов (с 2005 г. — Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов), стала осуществлять комплекс мероприятий, связанных с оздоровлением общественных финансов, среди которых: переход на казначейскую систему исполнения бюджета, проведение реструктуризации задолженности предприятий и бюджетных обязательств, активное внедрение конкурсного распре-

деления государственного и муниципального заказа, сокращение дотирования жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики, внедрение системы управления государственным и муниципальным долгом и др.

При этом предоставление средств данного фонда осуществлялось в виде субсидий. По сравнению с другими фондами, через которые предоставлялась финансовая помощь из федерального бюджета, порядок его функционирования был наиболее детально урегулированным на нормативно-правовом уровне, а механизм конкурсного отбора регионов-получателей средств этой финансовой помощи, носивший стимулирующий характер, показал свою высокую эффективность¹.

В связи с этим в 2006 г. на федеральном уровне было принято решение предоставлять субсидии на реформирование и муниципальным образованиям². К участию в отборе среди муниципальных образований допускаются столицы и административные центры субъектов Федерации либо муниципальные образования с численностью населения более 100 тыс. человек. По результатам отбора определяются 10 муниципальных образований, имеющих наилучшие показатели оценки заявки и обеспечивающих реализацию двухлетней программы реформирования муниципальных финансов³.

Оценка выполнения программы производится путем соотнесения фактического показателя качества управления муниципальными финансами с предусмотренным программой плановым показателем.

Субсидии распределяются между участниками отбора пропорционально размеру расходов местного бюджета и итоговым показателям оценки заявок и предоставляются двумя частями в течение двух финансовых лет.

Правительство РФ определило несколько основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов, каждое из которых разворачивается в комплекс мероприятий. Перечень направлений реформирования муниципальных финансов постепенно трансформировался (с семи направлений в 2005 г. до четырех в 2008 г.). Но для муниципального уровня характерен ряд особенностей, не свойственных или

¹ Программы реформирования региональных финансов: 2005 год / Сост. В. В. Климанов. М.: URSS, 2005.

² Впервые такое предложение было выдвинуто еще в 1998 г., в Концепции реформирования межбюджетных отношений: «Средства ФРПФ будут выделяться субъектам Российской Федерации, а в отдельных случаях и крупным городам на возвратной основе».

³ До 2006 г. по результатам отбора определялось 8 муниципальных образований.

менее значимых для регионального уровня. Так, в частности, в муниципальных программах отсутствует раздел «Межбюджетные отношения», имеющийся в региональных программах реформирования. В то же время, включены специальные разделы, посвященные эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере, транспортном обслуживании населения.

Такой широкий охват элементов системы управления финансами позволяет местным властям в ходе реформирования проводить подробный анализ всех сфер финансов, выявлять наиболее острые проблемы и разрабатывать мероприятия в соответствии с выбранными приоритетами. В результате реализуемые программы включают как набор обязательных мер, так и широкий выбор дополнительных действий с учетом муниципальных особенностей.

Общее количество и характеристика городов-победителей федеральных конкурсов на получение субсидий на реформирование муниципальных финансов представлены в табл. 1. Анализ перечня городов — участников отбора показал, что преобразования бюджетного сектора оказались интересны как для столичных городов, находящихся в особых условиях и отношениях с субъектом Федерации, так и для «вторых» городов региона, например, Орск (Оренбургская область), Братск (Иркутская область), Волжский (Волгоградская область), Дзержинск (Нижегородская область), Набережные Челны (Республика Татарстан).

В первом конкурсе по отбору муниципальных образований для распределения субсидий из ФРРМФ, организованном в 2005 г. заявки подали 16 муниципальных образований. Победителями были определены восемь городов: пять административных центров краев и областей и три — крупных муниципальных образований.

Во втором конкурсе участвовало 12 муниципальных образований. Учитывая, что численность получателей средств из ФРРМФ увеличилась до 10, данное количество муниципальных образований, подавших заявки на участие в конкурсе, было крайне мало.

Таблица 1

Муниципальные образования — победители конкурсов в 2005–2007 гг.

2005	2006	2007
Братск, Калуга, Тольятти, Сургут, Пермь, Красноярск, Астрахань, Барнаул	Орск, Ижевск, Хабаровск, Чита, Тюмень, Рязань, Саранск, Сыктывкар, Волжский, Чебоксары	Владикавказ, Нальчик, Пенза, Казань, Дзержинск, Омск, Йошкар-Ола, Набережные Челны

Третий конкурс для муниципальных образований существенно отличался от предыдущих по условиям отбора, перечням дисквалификационных критериев, индикаторам и формам таблицы для оценки уровня управления муниципальными финансами. Новые программы реформирования, представленные в заявках муниципальных образований, должны были содержать план мероприятий уже по 20 направлениям, включая такие бюджетные новации, как: стандартизация муниципальных услуг, формирование и реализация долгосрочных целевых программ, утверждение бюджета на трехлетний период, практическое применение реестров расходных обязательств, реформирование транспортного обслуживания, мониторинг реализации инвестиционных проектов, оздоровление предприятий жилищно-коммунального хозяйства и т. п.

Существенные изменения всех значимых условий конкурса 2007 г. потребовали от муниципалитетов в сжатые сроки разработать программы реформирования муниципальных финансов с набором совершенно новых мероприятий и индикаторов. Это стало причиной того, что на конкурс было подано всего восемь заявок, которые и были признаны победителями конкурса.

Ситуация, сложившаяся в ходе третьего конкурса, привела к тому, что в конце 2008 г., в условия четвертого конкурса были внесены изменения в состав индикаторов для оценки уровня управления муниципальными финансами. Бюджетными новациями этого конкурса стали: формирование и реализация муниципальных заданий на предоставление муниципальных услуг, формирование порядка планирования бюджетных ассигнований и повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета.

Как показывает оценка результатов выполнения первых этапов программ реформирования муниципальных финансов, не все муниципальные образования из числа победителей конкурса достигают минимально необходимого уровня выполнения первого этапа программы, определенного в условиях конкурса в 80 %⁴. В число не выполнивших первые этапы программ вошли города Пермь и Тольятти (2005 г.), Чебоксары и Чита (2006 г.), Владикавказ (2007 г.), в связи с чем объем средств, предусмотренных этим городам, был перераспределен среди других муниципальных образований.

Уровень финансирования программ реформирования муниципальных финансов с каждым конкурсом увеличивается. Общая сумма суб-

⁴ Приказы Минфина России от 23 ноября 2006 г. № 466, от 5 декабря 2007 г. № 736, от 11 декабря 2008 г. № 618.

сидий, выделяемых муниципальным образованиям, в 2006 г. составила всего 128,4 млн руб., в 2007 г. уже 436,1 млн руб., а в 2008 г. города получили субсидий в размере 577,8 млн руб. В федеральном бюджете на 2009 г. запланировано 617,1 млн руб. для предоставления субсидий местным бюджетам⁵.

Успешность практики предоставления субсидий на реформирование муниципальных финансов из федерального бюджета свидетельствует о том, что собственно процесс реформирования служит импульсом для ряда иных, приводящих к позитивным изменениям действиям. Это подтверждается и тем, что во многих субъектах Федерации в последние годы были созданы региональные фонды реформирования муниципальных финансов. Опыт их функционирования, включая механизмы нормативно-правового регулирования конкурсного отбора муниципальных образований на получение дополнительных средств финансовой помощи, уже есть более чем в 35 регионах нашей страны. Процесс создания таких фондов начался в 2002 г. созданием фондов реформирования муниципальных финансов в Чувашской Республике и Самарской области, в 2003–2004 гг. аналогичные фонды были образованы в составе бюджетов Республики Марий Эл, Ставропольского и Хабаровского краев, Калужской, Ленинградской, Томской областей. Более активно фонды реформирования муниципальных финансов стали формироваться в бюджетах регионов в 2006–2007 гг. В целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению и содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса в муниципалитетах субъекты Федерации регулярно проводят конкурсные отборы городских округов и муниципальных районов на получение субсидий из региональных бюджетов. Некоторые регионы на основе положительных результатов практики использования финансовой помощи на реформирование муниципальных финансов стали проводить конкурсы и по отбору поселений⁶.

Региональная поддержка местных бюджетов, стимулирующая муниципалитеты к проведению эффективной и ответственной бюджетной политики, как правило, строится на принципах, аналогичных федераль-

⁵ В силу новых законодательных положений, отраженных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, с 2008 г. понятие «фонд» для определения данного направления расходования средств федерального бюджета более не используется, а говорится лишь о субсидиях из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов.

⁶ Постановление Правительства Ставропольского края от 15 октября 2008 г. № 160–п.

ным, но применяемые при этом механизмы носят более облегченный характер. Большая часть методик отбора муниципальных образований для получения субсидий на реформирование финансов в регионах создаются на основе соответствующей федеральной методики, однако не всегда возможно проведение анализа в полном объеме по причине отсутствия полных сведений о принятых в регионах по данному вопросу нормативных правовых актов.

В отличие от федеральной методики предоставления аналогичных субсидий во многих субъектах Федерации работа фондов реформирования муниципальных финансов строится на менее жестко формализованных принципах: нередко конкретных сроков подачи заявок от муниципальных образований не существует, процедура распределения средств фондов отличается отсутствием четких формул такого распределения, программы реформирования муниципальных финансов реализовываются не в два, а в один этап, длительностью в полтора года, что собственно облегчает процедуру оценки программ и результатов их выполнения.

При создании нормативной правовой базы по реформированию муниципальных финансов регионами учитывается перечень направлений реформирования общественных финансов, утвержденных федеральным центром. Стимулирующая часть финансовой помощи муниципалитетам направлена 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, внедрение передовых методов управления муниципальными финансами, в частности, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, 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.

Однако проведенный анализ практики стимулирования регионами реформ на муниципальном уровне показал, что создание фондов не является единственным инструментом и действует, если только аналогичный инструмент применяется на региональном уровне. Например, в Хабаровском крае фонд реформирования муниципальных финансов просуществовал два года, в Амурской области в связи с окончанием срока реали-

зации программы реформирования региональных финансов конкурсный отбор муниципалитетов также был прекращен, в Томской области фонд стимулирования муниципальных образований реально не заработал.

В то же время максимальный эффект был достигнут, когда процесс реформирования проходил одновременно и в регионе и в его муниципалитетах. Некоторые субъекты Федерации — победители федеральных конкурсных отборов — реализовывали свои двухгодичные программы реформирования и одновременно транслировали реформы, иницилируемые Федерацией, на муниципальный уровень, например, Сахалинская, Брянская, Калининградская области и др.

Помимо такого синхронного преобразования в бюджетных сферах регионального и муниципального уровней реформирование системы управления муниципальными финансами в некоторых субъектах Федерации являлось продолжением реализации программы реформирования региональных финансов, например, Красноярский и Ставропольский края, Тульская область и др.

Рассмотрим подробнее результаты анализа синхронности процесса реформирования общественных финансов в крупных городах — победителей федеральных конкурсных отборов 2005–2007 гг. и субъектах Федерации.

В большинстве случаев именно регион становился «первопроходцем» в проведении реформаторских процессов, т. е. города шли в реформу вслед за своим регионом, например Самарская область (2001 г.) и Тольятти (2005 г.); Астраханская область (2002 г.) и Астрахань (2005 г.); Хабаровский край (2002 г.) и Хабаровск (2006 г.); Республика Марий Эл (2004 г.) и Йошкар-Ола (2007 г.). В четырех случаях город приступал к реформированию муниципальных финансов сразу после окончания двухгодичной программы реформирования на территории региона: Калужская область (2003 г.) и Калуга (2005 г.); Пермская область (2003 г.) и Пермь (2005 г.); Республика Коми (2004 г.) и Сыктывкар (2006 г.); Пензенская область (2005 г.) и Пенза (2007 г.). Имело место и подключение муниципалитетов к реформе уже на первом этапе реализации программ реформирования региональных финансов, например Республика Мордовия (2005 г.) и Саранск (2006 г.); Омская область (2006 г.) и Омск (2007 г.); Нижегородская область (2006 г.) и Дзержинск (2007 г.), причем в последнем случае реформировать финансы вслед за регионом начал не административный центр, а «второй» город области. Реализуя свои программы реформирования в таких условиях, муниципалитеты опи-

рались на региональный опыт и в большей степени были ограждены от принятия неверных решений.

Во вторую группу вошли пары, где реформа бюджетного процесса осуществлялась одновременно и на муниципальном, и на региональном уровнях: Красноярский край и г. Красноярск (2005 г.), Алтайский край и Барнаул (2005 г.), Чувашская Республика и Чебоксары (2006 г.), Республика Татарстан, Казань и Набережные Челны (2007 г.). В этих случаях успешность реформ определялась наличием четкого межведомственного взаимодействия между участниками реализации программ реформирования на местном уровне и на уровне субъекта Федерации, так как, например, принятие нормативного правового акта для реализации конкретного мероприятия органами государственной власти региона может создать трудности при реализации аналогичного мероприятия местной властью. Как показывает практика, не всегда успех одного участника реформы гарантирует успех другому, например г. Чебоксары не выполнили заявленные обязательства по преобразованию системы муниципальных финансов, а республика успешно закончила свою программу реформирования.

В третью группу вошли города, которые уже осуществили или в настоящее время осуществляют реформирование муниципальных финансов, тогда как регионы, на территории которых они находятся, в федеральных конкурсных отборах или не участвовали, или не стали победителями. В эту группу вошло восемь городов: Братск, Сургут, Орск, Чита, Тюмень, Рязань, Владикавказ и Нальчик. При реализации программ реформирования в этих условиях муниципалитеты испытывают ряд трудностей, не имея методической и организационной поддержки, а зачастую и понимания со стороны региона, и здесь самая высокая вероятность принятия ошибочных решений. Особое внимание заслуживает тот факт, что Братск (Иркутская область) и Орск (Оренбургская область) не являются административными центрами, однако органы местного самоуправления этих городов взяли на себя весь риск по внедрению новаций в бюджетный процесс и стали пионерами в своих субъектах по проведению реформы в бюджетном секторе.

Четвертая группа состоит из пар, где реформирование началось с муниципальных финансов, а регион присоединился к реформе позднее, и эта последняя группа самая малочисленная: Ижевск (2006 г.) и Удмуртская Республика (2007 г.); Волжский (2006 г.) и Волгоградская область (2007 г.). В данном примере интересно, что Волгоградская область

начала преобразование системы региональных финансов вслед за городом «второго» значения, тогда как областной центр остался в стороне от проводимой реформы. Участвуя в реформе, муниципальные образования предоставляют своему региону возможность разработать и утвердить методики, порядки и положения с учетом региональной особенности межбюджетных отношений.

Обобщая имеющийся региональный и муниципальный 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. Масштабные преобразования на муниципальном уровне целесообразно осуществлять синхронно или сразу после преобразований на региональном уровне. Доказательством этого служит практика перенесения механизма реформирования региональных финансов на муниципальный уровень.

При этом наиболее удобным инструментом такого реформирования является предоставление субсидий на реформирование муниципальных финансов, целью 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 последнюю редакцию перечня Основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов⁷. Минфин России оставляет эти направления преобразований открытыми, давая возможность регионам в зависимости от конкретных условий устанавливать свои приоритеты.

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:

- предоставление муниципальных услуг юридическим и физическим лицам — создание системы учета потребности в объемах, инфраструктуре предоставления и качестве муниципальных услуг, стан-

⁷ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 859.

дартизация муниципальных услуг, создание предпосылок для развития новых форм оказания услуг, формирование и реализация муниципальных заданий;

- внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат — совершенствование процедуры формирования и реализации ведомственных и долгосрочных целевых программ, внедрение среднесрочного финансового планирования, формирование порядка планирования бюджетных ассигнований;
- повышение качества управления муниципальными финансами и финансового менеджмента — повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей средств местного бюджета, оптимизация процесса планирования и финансирования временных кассовых разрывов, снижение и ликвидация просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых налоговых льгот, повышение эффективности использования собственности муниципального образования, внедрение формализованных процедур управления муниципальным долгом, принятия долговых обязательств, их рефинансирования.

Однако для некоторых регионов и муниципалитетов этот вариант может оказаться слишком радикальным, в таком случае можно рекомендовать использование лишь некоторых мероприятий 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.

В положении о предоставлении субсидий на реформирование муниципальных финансов, которое должно быть утверждено высшим исполнительным органом субъекта РФ, должны быть отражены общие положения, порядок отбора муниципальных образований для получения субсидий, основные условия их предоставления, порядок расчета их размера и порядок их расходования. Главным распорядителем субсидий рекомендуется определить департамент (министерство) финансов субъекта РФ. Объем субсидий на реформирование муниципальных

финансов устанавливается ежегодно при подготовке проекта закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Уровень софинансирования со стороны муниципального образования может быть установлен не меньше, например 10–15 %.

Направления и порядок использования субсидий определяются органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ, нормативными актами органов местного самоуправления.

Как рекомендует экспертами, средства на реформирование муниципальных финансов должны распределяться по результатам конкурса между муниципальными образованиями с учетом численности постоянного населения и пропорционально итоговым показателям оценки программ реформирования.