

УДК 336.13

Ключевые слова:

бюджетные реформы, субнациональные власти, управление региональными и муниципальными финансами, гранты, система грантов на основе результатов

Я. А. Данилова,

зам. директора Департамента комплексного макрорегионального развития, привлечения бюджетного финансирования и государственных инвестиций Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (e-mail: ydanilova@gmail.com)

А. М. Лавров,

проф., зав. кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

В. В. Онищенко,

первый зам. руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (e-mail: onischenko@ac.gov.ru)

Е. В. Покатович, к. э. н.,

доцент Департамента теоретической экономики НИУ ВШЭ (e-mail: epokatovich@hse.ru)

Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт

Конец XX века был ознаменован проведением реформ государственного управления, которые были начаты в развитых странах Запада и продолжены в государствах по всему миру. Важнейшей частью этих процессов стало реформирование публичных финансов, цель которого — повышение эффективности (в т. ч. эффективности использования бюджетных средств) деятельности органов власти по предоставлению услуг населению в социальной сфере, а также совершенствование бюджетной системы на всех ее уровнях.

Во многих странах проведение бюджетных реформ на субнациональном (региональном и муниципальном) уровне на начальном этапе осуществлялось путем выбора пилотных регионов (муниципалитетов), которым оказывалась финансовая помощь и главным образом техническая поддержка с последующим распространением полученных результатов¹. С 2001 г. аналогичный подход начал применяться в Российской Федерации в рамках Фонда реформирования региональных финансов (в дальнейшем — Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и субсидий на поддержку программ реформирования региональных финансов).

¹ Зарубежный опыт стимулирования бюджетных реформ по методологии системы грантов на основе результатов (СГНР) был рассмотрен в статье, опубликованной в «Финансовом журнале» № 4 за 2015 г.

ФОНД РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

В Российской Федерации система грантов на основе результатов (СГНР) стала применяться с 2001 г. в рамках Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ).

Создание ФРРФ было предусмотрено в Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг.² В 2001–2004 гг. он функционировал в рамках проекта «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» (далее — Проект), являющегося составной частью программы поддержки реформирования межбюджетных отношений, а также региональных и местных финансов в России³.

Целью Проекта было создание институциональных возможностей для продвижения реформы системы региональных финансов и улучшения финансовой дисциплины на уровне субъектов Российской Федерации (далее — субъектов РФ).

Гранты ФРРФ предоставлялись в форме межбюджетных субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию программ реформирования государственных финансов, разработанных в соответствии с Основными направлениями реформирования региональных финансов:

- 1) бюджет и бюджетный процесс;
- 2) межбюджетные отношения;
- 3) управление бюджетными расходами;
- 4) тарифная и ценовая политика;
- 5) политика развития доходной базы;
- 6) управление государственным долгом (долговая политика);
- 7) управление собственностью;
- 8) бюджетный учет, отчетность, контроль и аудит.

Для участия в конкурсе субъектом Российской Федерации разрабатывалась программа бюджетных реформ (программа реформирования региональных финансов, далее — Программа), которую он должен был поэтапно реализовать.

Основными требованиями к программе реформирования региональных финансов субъекта Российской Федерации, претендующего на субсидию, являлись соблюдение федеральных законов и нормативной правовой базы в области управления бюджетной системой, а также совершенствование правовых основ регулирования региональных и муниципальных финансов и межбюджетных отношений внутри субъекта Российской Федерации (приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным и с требованиями Программы развития бюджетного федерализма).

Условия распределения средств ФРРФ предусматривали установление дисквалификационных критериев, минимальных стандартов качества управления региональными финансами и минимальных требований, несоответствие которым влекло за собой лишение региона права на участие в конкурсе или получение субсидий из Фонда.

Оценка заявок субъектов Российской Федерации проводилась по следующим направлениям:

- отсутствие дисквалификационных критериев (нарушений федерального законодательства нормативными правовыми актами и положениями субъекта Российской Федерации, неурегулированных долговых обязательств администрации субъекта РФ перед кредиторами и по займам МБРР, выданным под гарантии администрации субъекта РФ и др.);
- платежеспособность администрации субъекта Российской Федерации (долговая нагрузка, бюджет и внебюджетные средства, межбюджетные отношения, налоговая база);

² Утверждена постановлением Правительства от 30 июля 1998 г. № 862.

³ Подробнее см.: Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне / Под ред. А. М. Лаврова. М.: Весь мир, 2003. 76 с. (Региональные финансы, вып. 5).

— качество управления региональными финансами (увеличение бюджетных доходов и/или снижение бюджетных расходов в результате реализации соответствующих мероприятий).

Установленная процедура предусматривала отбор пяти субъектов РФ, заявки которых оценены наибольшим количеством баллов, для получения субсидий. Субъекты РФ, занявшие места по результатам оценки заявок с шестого по десятое включительно, в случае невыполнения программ реформирования субъектами первой пятерки сохраняли возможность занять их место. Кроме того, указанные субъекты имели право подать новую заявку на получение субсидий из ФРРФ в следующем году (в этом случае они исключались из потенциальных получателей субсидий ФРРФ в рамках первоначального отбора).

Представленная программа реформирования оценивалась по двум критериям:

- 1) прирост уровня управления финансами на каждом из этапов программы реформирования;
- 2) обоснованность программы реформирования.

Оценка прироста уровня управления региональными (муниципальными) финансами производилась отдельно для каждого этапа, исходя из оценки ожидаемого уровня управления региональными (муниципальными) финансами и ее сравнения с результатами реализации этапа.

Индикаторы оценки обоснованности учитывали концепцию (структуру) программы реформирования (обоснование необходимости реформы, определение целей, задач и ожидаемых результатов), обоснование конкретных мероприятий (анализ исходного состояния, план реформирования, возможные альтернативы и обоснование выбора принципиального решения, оценка рисков), финансовое обеспечение (расчет расходов на конкретные мероприятия с разбивкой между бюджетами разных уровней и статьями бюджетной классификации, обоснование этапов (плана) финансирования и механизма (порядка) финансирования, оценка эффективности планируемых расходов), управление программой реформирования (обоснование организационной схемы управления Программой, описание функций должностных лиц и подразделений администрации по управлению Программой, механизм взаимодействия между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями, наличие стимулов и системы контроля, наличие утвержденного плана действий на срок реализации программы с указанием конкретных исполнителей), статус программы реформирования (нормативно-правовой статус, согласованность с муниципальными образованиями, участвующими в программе, публикации в СМИ).

При оценке заявок субъектов Российской Федерации на получение субсидий из ФРРФ важную роль играли минимальные стандарты качества управления финансами, которые были положены в основу ранжирования заявок и последующей оценки этапов реализации Программ реформирования:

- 1) процент неденежного исполнения бюджета по налоговым доходам (включая целевое финансирование);
- 2) исполнение бюджета по налоговым доходам в процентах от первоначально утвержденного значения налоговых доходов;
- 3) кредиторская задолженность консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по оплате труда и начислениям на оплату труда (исходя из среднемесячного ФОТ и начислений);
- 4) доля оплаты коммунальных услуг населением, процентов от федерального стандарта, установленного на соответствующий год;
- 5) отношение суммы поступлений доходов бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и доходов внебюджетных фондов, созданных по решению администрации субъекта Российской Федерации, к доходам бюджета;

- 6) снижение недоимки по налогам, процентов от налоговых доходов бюджета;
- 7) снижение просроченной задолженности бюджета по оплате коммунальных услуг;
- 8) отношение среднего тарифа на электроэнергию для промышленности к среднему тарифу для населения (по субъекту Российской Федерации);
- 9) наличие налоговых льгот, предоставляемых в режиме «офшорных зон» (да/нет).

В соответствии с Методикой оценки заявок субъектов Российской Федерации на получение средств ФРПФ регион мог получить эти средства по итогам реализации первого этапа Программы, если, помимо прочих условий, выполнял не менее шести минимальных стандартов качества управления по состоянию на соответствующую дату. В том случае, если было выполнено пять или менее стандартов, регион лишался права на получение первого транша. Фактически финансирование реализации первого этапа Программы проводилось (в части необходимых расходов по реализации мероприятий) за счет средств самого региона, после чего происходило перечисление «выигрыша», компенсировавшего понесенные расходы. По итогам реализации второго этапа программы реформирования региональных финансов необходимо было выполнить девять минимальных стандартов качества управления (при выполнении меньшего количества регион лишался права на получение второго транша).

Методика оценки реализации программ реформирования была основана на формализованной количественной оценке качественных изменений в системе управления региональными финансами по итогам реализации ряда запланированных мероприятий и выполнения плана использования субсидии (табл. 1).

Таблица 1

Пример таблицы, характеризующей исходное состояние дел и ожидаемый в результате выполнения программы реформирования прогресс в течение двух лет ее исполнения (на базе программы Самарской области)

	Наименование мероприятий	Исходное состояние на середину 2000 г.	Планируемое состояние на конец III кв. 2001 г.	Планируемое состояние на конец III кв. 2002 г.	Вес индикатора, В	Значение индикатора, Р	Итоговая оценка, Р·В
Бюджет и бюджетный процесс							
L2	Наличие системы учета расходов бюджета на финансирование скрытых льгот, субсидий и дотаций; переход на выплату пособий вместо предоставления льгот				0,03*		
	Выборочная финансовая и социальная оценка отдельных видов скрытых льгот, субсидий, дотаций					20	0,60
	Инвентаризация всех федеральных, региональных и местных законодательных актов на предмет составления перечня скрытых льгот, субсидий и дотаций	+				40	1,20
	Полная информация о законах, видах расходов, механизмах финансирования; оценка уровня расходов на финансирование скрытых льгот, субсидий и дотаций; концепция перехода на выплату пособий вместо предоставления льгот		+			60	1,80
	Полная финансовая оценка потерь бюджета от предоставления льгот, субсидий и дотаций; публикация этих данных в СМИ; частичный переход на выплату пособий вместо предоставления льгот			+		80	2,40
	Полный переход на выплату финансовых пособий за счет региональных и местных бюджетов по всем региональным и местным льготам, а также части федеральных льгот в случае законодательно закрепленной такой возможности					100	3,00

	Наименование мероприятий	Исходное состояние на середину 2000 г.	Планируемое состояние на конец III кв. 2001 г.	Планируемое состояние на конец III кв. 2002 г.	Вес индикатора, В	Значение индикатора, Р	Итоговая оценка, Р-В
Система межбюджетных отношений							
M1	Наличие методики распределения трансфертов из регионального бюджета; использование в методике индикатора, отражающего налоговый потенциал территории и бюджетные потребности в расчете на потребителя				0,03		
	Методика распределения трансфертов					20	0,60
	Формула (математическая) распределения трансфертов	+	+			40	1,20
	Формула распределения трансфертов, основанная на объективных показателях бюджетной обеспеченности и налогового потенциала территорий					60	1,80
	Формула распределения трансфертов, сочетающая элементы выравнивания расходных потребностей и стимулирования роста налогового потенциала территории			+		80	2,40
	Законодательное закрепление формулы распределения трансфертов на срок не менее трех лет					100	3,00

Примечание: * — соответствует весу (значимости) мероприятия на уровне 3 %.

Источник: Заявка Самарской области на участие в конкурсе на получение субсидии из средств ФРРФ.

По представленным в составе конкурсной заявки региона материалам и отчетам о ходе выполнения реформ (в данном случае Самарской области) проводилась экспертная балльная оценка исходного состояния, а также прогресса за время поэтапной реализации программы реформирования по различным направлениям (группам индикаторов). Мероприятия ранжировались по уровню сложности и важности, что определяло вес самого мероприятия (индикатора) в совокупной оценке. При этом исполнение мероприятий в рамках того или иного направления предполагало реализацию пяти задач (уровней исполнения), расставленных от простого к сложному. Достижение последнего, самого сложного уровня, во-первых, предполагало обязательное достижение всех предшествующих уровней, а во-вторых, выполнение наиболее сложной задачи свидетельствовало о максимальном приближении к примерам наилучшей практики в области управления общественными финансами (табл. 1).

Средства ФРРФ использовались для долевого софинансирования (возмещения) бюджетных расходов субъекта Российской Федерации по следующим направлениям:

- реализация программы реформирования (доля субсидий ФРРФ в финансировании расходов на конкретные мероприятия программы реформирования не могла превышать 80 %);
- погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности (в размере не более 60 % соответствующих выплат);
- капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры (доля средств ФРРФ в финансировании расходов на конкретные инвестиционные проекты не могла превышать 40 %);
- финансирование социально значимых расходов (в размере не более 20 % от их общего объема в данном бюджетном году).

Оценка Плана использования субсидий из ФРРФ осуществлялась с учетом веса соответствующего направления расходования средств в общем объеме средств, использование которых отражено в Плане. Максимальный из всех направлений вес имело направление «Реализация Программы реформирования», далее по убывающей: обслуживание

и погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации и кредиторской задолженности, развитие социальной инфраструктуры, реализация социально значимых мероприятий.

Сводная оценка заявки субъекта Российской Федерации определялась путем агрегирования оценок по направлениям с учетом весов:

- 1) платежеспособность (способность субъекта обслуживать свои долговые обязательства) (15 %);
- 2) исходный уровень управления региональными финансами (30 %);
- 3) программа реформирования на первом этапе (25 %);
- 4) программа реформирования на втором этапе (20 %);
- 5) план использования субсидий из ФРРФ (10 %).

Распределение субсидий производилось в следующем порядке:

30 % — поровну между субъектами Российской Федерации, отобранными для получения субсидии;

30 % — пропорционально численности (на последнюю отчетную дату) населения, постоянно проживающего на территории указанных субъектов Российской Федерации;

40 % — пропорционально итоговым показателям оценки заявок указанных субъектов Российской Федерации.

ФРРФ просуществовал до 2004 г. и показал себя как эффективный механизм стимулирования субъектов Российской Федерации к проведению мероприятий по реформированию общественных финансов и внедрению новых практик в систему управления региональными финансами.

ФОНД РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Оценив эффективность реализации ФРРФ, правительство приняло решение о продолжении практики формирования и предоставления такого вида финансовой помощи, и с 2005 г. был создан Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ). Целью образования фонда в составе федерального бюджета была активизация деятельности по финансовому оздоровлению, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Новый фонд был сформирован на аналогичных принципах, а процедуры и идеология ФРРМФ в значительной степени повторяли предложенные в рамках ФРРФ и уже хорошо себя зарекомендовавшие.

Вместе с тем существовали принципиальные отличия.

Во-первых, ФРРМФ формировался исключительно за счет собственных средств федерального бюджета.

Во-вторых, учитывая успешность результатов ФРРФ, было принято решение об увеличении количества субъектов Российской Федерации — получателей субсидий с пяти до восьми, и начиная с 2005 г. (год отбора) — об организации аналогичных конкурсов на муниципальном уровне.

К участию в отборе муниципальных образований допускались муниципальные образования — столицы и административные центры субъектов Российской Федерации либо муниципальные образования с численностью постоянного населения на конец последнего отчетного года более 200 тыс. человек.

Проведение конкурсов между муниципальными образованиями было обусловлено усложнением системы преобразований на федеральном уровне и проведением перестройки системы местного самоуправления в Российской Федерации, что потребовало оказания дополнительной помощи муниципалитетам.

Кроме того, в период действия ФРПФ ряд мероприятий, заложенных в программу реформ региональных финансов, касался совершенствования функционирования муниципальных образований, что требовало от региона дополнительных усилий по налаживанию взаимодействия с ними, по подписанию соответствующих соглашений, по контролю за достигнутыми результатами. В силу независимости муниципальных образований в сфере формирования и исполнения собственных бюджетов субъекты Российской Федерации имели ограниченное количество рычагов воздействия на них, в особенности если последние являлись донорами в регионе.

Таким образом, из-за невозможности или неготовности муниципальных образований проводить ряд преобразований в соответствии с программой реформирования субъекты Российской Федерации несли убытки в форме неполучения средств ФРПФ из-за неполной реализации программы. Кроме того, в ряде случаев муниципальные образования не получали соответствующего материального стимулирования, поскольку средства Фонда перечислялись исключительно в региональные бюджеты.

Новая система конкурсов — отдельно субъекты Российской Федерации, отдельно муниципальные образования — дала возможность избежать данного недостатка, позволив субъекту Российской Федерации отвечать только за действия собственных органов власти (из перечня мероприятий для субъектов Российской Федерации были исключены все направления, связанные с полномочиями муниципальных образований). В то же время обеспечивался принцип самостоятельности муниципальных образований в области формирования и исполнения собственных бюджетов: каждое муниципальное образование (имеющее право на участие в конкурсе ФРПФ) было вправе самостоятельно подготавливать программу реформирования, ориентированную на решение местных проблем, и получать средства ФРПФ в местный бюджет.

Разработанная для первого конкурса процедура отбора оставалась в основных чертах неизменной в течение всего процесса реализации Проекта.

Что же касается блока, который относился непосредственно к содержательной стороне программ реформирования (направлений реформирования и мероприятий, которые должны были реализовываться), то их состав претерпевал некоторые изменения от конкурса к конкурсу (табл. 2).

Таблица 2

Направления реформирования региональных и муниципальных финансов, определенные Правительством Российской Федерации

ФРПФ (2001–2004 гг.)	ФРПФ (2005–2006 гг.)	ФРПФ (2007–2009 гг.)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Бюджет и бюджетный процесс 2. Межбюджетные отношения 3. Управление бюджетными расходами 4. Тарифная и ценовая политика 5. Развитие налоговой и доходной базы 6. Управление государственным и муниципальным долгом 7. Управление государственной и муниципальной собственностью 8. Бюджетный учет, отчетность, контроль и аудит 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Реформа бюджетного процесса и управления расходами 2. Бюджет и бюджетный процесс, ориентированные на результат 3. Административная реформа 4. Реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального сектора экономики 5. Совершенствование системы управления инвестициями 6. Развитие системы бюджетных закупок 7. Создание условий для развития доходной базы 8. Повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества 9. Совершенствование долговой политики 10. Межбюджетные отношения 11. Среднесрочное финансовое планирование 12. Повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Организация бюджетного планирования, ориентированного на результат 2. Среднесрочное бюджетное планирование 3. Управление расходами и реструктуризация бюджетной сети 4. Создание условий для развития доходной базы 5. Межбюджетные отношения 6. Повышение публичности государственного и муниципального секторов экономики

Источник: составлено авторами.

В ФРРМФ изменилась структура мероприятий, что объективно было вызвано необходимостью переориентирования субнациональных бюджетных систем на повышение эффективности деятельности. С одной стороны, требовали уточнения отдельные формулировки показателей (уровней) мероприятий, характеризующих качество управления региональными финансами субъекта Российской Федерации. С другой стороны, некоторые показатели теряли актуальность в связи с изменением экономической конъюнктуры, изменением федерального законодательства, а другие приобрели актуальность и требовали включения в программы реформирования региональных финансов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» были заданы направления реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., в основу которых легла концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования».

В результате появилось большое количество новых мероприятий, реализуемых в рамках программ реформирования (учет потребности в бюджетных услугах, стандарты качества, перевод бюджетных организаций и учреждений в статус негосударственных, финансирование временных кассовых разрывов, оценка качества управления финансами и платежеспособности муниципальных образований).

Программы реформирования начали разрабатываться по «уровневому» принципу, в соответствии с которым участнику программы засчитывается очередной уровень только при условии выполнения (достижения) всех предыдущих:

1-й уровень — оценка текущей ситуации и потребности в реформировании;

2-й и 3-й уровни — утверждение порядка реформирования и методологических основ реформирования;

4-й уровень — публикация в средствах массовой информации и сети Интернет;

5-й уровень — проверка фактических (числовых) результатов.

К участию в отборе допускались только субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), участвующие в проводимом Минфином России мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Из Методики оценки заявок были исключены минимальные стандарты качества управления финансами и оценка платежеспособности, которая ранее имела весьма заметный вес в сводной оценке заявок. При расчете сводной оценки заявки была усилена значимость качества самой программы реформирования — 35 % по каждому этапу против ранее предусмотренных 25 % и 20 % соответственно и снижен вес направления «исходный уровень управления региональными финансами» (20 % против 30 %).

При этом изменился подход к порядку расчета объема субсидий субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям): 50 % — пропорционально объему расходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) за последний заверченный финансовый год и 50 % — пропорционально итоговым показателям оценки заявок субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Начиная с отбора 2006 г. в соответствии с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 августа 2006 г. № 520 в Положение о предоставлении субсидий из ФРРМФ, количество получателей субсидий из ФРРМФ было увеличено с восьми до десяти (без определения «запасных»), а при расчете объема субсидии усилена значимость результатов оценки заявок (с 50 до 60 %).

При проведении отбора муниципальных образований в 2007 г. были изменены условия отбора, перечень дисквалификационных критериев, а также индикаторов 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 конкурсный отбор прошли только восемь заявок.

В 2007 г. требования к участникам конкурсного отбора были смягчены. Так, если до 2007 г. к участию в конкурсе допускались лишь субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, участвующие в проводимом Минфином России мониторинге финансового положения и качества управления региональными и муниципальными финансами⁴, то позднее эти требования были сняты.

В отношении муниципальных образований был снижен критерий численности их населения с 200 до 100 тыс. жителей, в условия четвертого конкурса были внесены изменения в состав индикаторов для оценки уровня управления муниципальными финансами — индикаторы были сгруппированы в четыре направления, а их число с 20 уменьшено до 13. 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.

В 2007 г. в законодательство Российской Федерации было введено понятие «автономное учреждение», что определило новый вектор реформирования в сторону большей финансовой автономии учреждений, оказывающих социальные услуги, и внедрения рыночных механизмов в бюджетный сектор. Особое внимание уделялось деятельности, непосредственно связанной с предоставлением бюджетных услуг (расширение практики перевода бюджетных учреждений в форму автономных, оценка потребности в услугах, внедрение стандартов качества).

Важным дополнением 2008 г. стало появление «государственного задания» — новой формы финансирования предоставления бюджетных услуг в соответствии с перечнем бюджетных услуг и требованиями к их качеству, вводимой в качестве обязательной с 1 января 2010 г.⁵

При расчете объема субсидии субъекту Российской Федерации начал использоваться уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, определяемый после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов. В отношении муниципальных образований объем определялся пропорционально размеру расходов бюджета муниципального образования (30 %) и итоговым показателям оценки заявок (70 %).

Как показал анализ заявок субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), участвовавших в конкурсах этого периода, они были более проработаны, что свидетельствовало о серьезности их намерений комплексного реформирования финансов.

Качество разрабатываемых программ реформирования в 2008–2009 гг. существенно улучшилось по сравнению с программами периода 2001–2004 гг., многие из которых не имели обоснований части мероприятий, не рассматривали возможные риски

⁴ Приказ Минфина России от 2 августа 2004 г. № 223 (с изменениями от 18 августа 2005 г. — приказ № 211).

⁵ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ, которым в Бюджетный кодекс Российской Федерации была введена ст. 69.2 «Государственное (муниципальное) задание»; Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 182.

и альтернативы, не определяли механизмы финансирования и управления. Кроме того, некоторые программы не согласовывались с муниципальными образованиями и не публиковались. Что же касается статуса программ, то они, как правило, утверждались исполнительной властью.

В 2008–2009 гг. субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), желающие принять участие в отборе и получить право на средства из федерального бюджета, должны были представить детально проработанную программу реформирования с максимально широким набором мероприятий (иногда в программу входили практически все мероприятия, что повышало риск ее невыполнения). За редким исключением, программы реформирования субъектов Российской Федерации — победителей не были утверждены законодательной властью, но все они в обязательном порядке согласовывались с муниципалитетами и публиковались в средствах массовой информации. Также ввиду установления требования о размещении материалов на официальном сайте органов власти программы размещались на официальных сайтах исполнительных органов субъектов Российской Федерации (местных администраций).

С одной стороны, повышение статуса программы положительно влияло на ее оценку, т. к. подтверждало готовность субъекта Российской Федерации серьезно подходить к ее реализации и прикладывать усилия и средства для эффективного выполнения запланированных мероприятий. С другой стороны, это увеличивало трудозатраты на разработку программы, т. к. в условиях ограниченного времени (от даты объявления конкурса до срока подачи заявки в среднем проходило 2–3 месяца) она велась в авральном режиме (происходило встраивание процесса подготовки программы в работу соответствующего органа), что значительно снижало качество проработанности материала. В этих условиях многие субъекты Российской Федерации принимали решения о привлечении внешних консультантов. Однако Минфин России установил ограничение по приобретению консультационных услуг в размере не более 10 % от общего объема расходов, осуществляемых в рамках Программы реформирования.

В результате финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемами обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов, рисками роста долговой нагрузки, а также возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам. Поэтому на федеральном уровне было принято решение отказаться от субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов в 2009–2010 гг. в пользу трансфертов общего характера.

СУБСИДИИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В 2010 г. была принята Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁶, в целях реализации которой органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов.

Для методической поддержки и стимулирования регионов на федеральном уровне были разработаны Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по разработке и реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов⁷. Начиная с 2011 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов

⁶ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

⁷ Утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 194н/701.

Российской Федерации предоставлялись субсидии на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Принципиальным отличием субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов от субсидий на реформирование региональных финансов является то, что оценка заявки субъекта Российской Федерации проводится по уже достигнутым результатам в сфере повышения эффективности бюджетных расходов за отчетный период и динамики данных результатов за два предыдущих года.

Субсидии предоставлялись не более 15 субъектам Российской Федерации, утвердившим и реализующим программы повышения эффективности бюджетных расходов, при соблюдении требований бюджетного законодательства и выполнении условий предоставления субсидий, а также достижения наилучших результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов в отчетном году и положительной динамики данных результатов за два предыдущих года. Сравнительная характеристика методологии проведения конкурсных отборов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований представлена в табл. 3.

Оценка достигнутых результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов осуществлялась по следующим группам индикаторов:

- обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов (11 показателей);
- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти (4 показателя);
- реструктуризация бюджетного сектора (4 показателя);
- повышение эффективности распределения бюджетных средств (14 показателей);
- оптимизация функций государственного и муниципального управления, повышение эффективности их обеспечения (3 показателя);
- развитие информационной системы управления государственными (муниципальными) финансами (5 показателей);
- повышение эффективности бюджетных расходов на местном уровне (4 показателя).

Группа индикаторов «Обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов» формирует количественную характеристику платежеспособности и долговой нагрузки субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований (величина дефицита, долга, просроченной задолженности), и показатели долгосрочной устойчивости бюджета, прогнозирования и планирования (доля бюджетных инвестиций, процент абсолютного отклонения фактического объема доходов от первоначального плана, наличие формализованной методики прогнозирования доходов, доля условно утвержденных расходов на плановый период).

Группа индикаторов «Внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти» характеризует объем расходов бюджета, формируемых в рамках программ (общий объем, объем субсидий местным бюджетам и бюджетных инвестиций), а также наличие правового акта, определяющего оплату труда руководителей органов исполнительной власти с учетом результатов их профессиональной деятельности.

Группа индикаторов «Повышение эффективности распределения бюджетных средств» охватывает процесс планирования и принятия управленческих решений (наличие трехлетнего бюджета субъекта Российской Федерации, порядка и методики планирования бюджетных ассигнований субъекта Российской Федерации и определения предельных объемов бюджетных ассигнований; наличие процедуры проведения публичных обсуждений, закрепление требования к инвестиционным проектам с государственным участием по экономической эффективности, критериям их достижения, а также механизмов контроля хода реализации проектов по срокам, стоимости и качеству и пр.).

Группа индикаторов «Оптимизация функций государственного и муниципального управления, повышение эффективности их обеспечения» характеризует качество исполнения

государственных функций и оказания услуг (доля услуг по осуществлению юридически значимых действий, предоставляемых в электронной форме, доля функций исполнительных органов, в отношении которых утверждены административные регламенты, публикация данных мониторинга качества финансового управления главных распорядителей бюджетных средств субъекта Российской Федерации).

Субсидии предоставлялись при соблюдении субъектом Российской Федерации следующих условий:

- в субъекте утверждена региональная программа повышения эффективности бюджетных расходов;
- в бюджете субъекта предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию данной региональной программы;
- отсутствует просроченная задолженность по долговым обязательствам субъекта Федерации;
- просроченная кредиторская задолженность по расходам бюджета субъекта Российской Федерации не превышает 1 % годовых расходов бюджета;
- недополученные доходы по региональным налогам в результате действия налоговых льгот, установленных законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, составляют не более 5 % налоговых доходов бюджета субъекта;
- имеется обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональной программой повышения эффективности бюджетных расходов, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением между Министерством финансов Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидии.

В 2014 г. обязательные условия участия в конкурсе были дополнены необходимостью утверждения Программы на срок не менее трех лет (при этом 2014 г. не должен являться последним годом реализации региональной программы) и наличия мероприятий по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, а также мероприятий по участию в обеспечении профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.

Отобранные для получения субсидии регионы сформировали две группы: к первой группе относились субъекты Российской Федерации, получившие наивысшую оценку (не более десяти), ко второй — оставшиеся пять.

Общий объем субсидий распределялся между первой и второй группой регионов в пропорции 70 на 30 %, исходя из балльной оценки достигнутых результатов за отчетный период (40 %) и динамики показателей за два предыдущих года (60 %), что в целом обеспечило привлекательность данного конкурса для менее продвинутых в сфере повышения эффективности бюджетных расходов регионов, имеющих запас результатов по приросту показателей.

Таблица 3

Сравнительная характеристика методологии проведения конкурсных отборов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

	2001–2004 гг.	2005–2006 гг.	2007–2009 гг.	2011–2014 гг.
Наименование	Фонд реформирования региональных финансов	Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	Субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов	Субсидии на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов

	2001–2004 гг.	2005–2006 гг.	2007–2009 гг.	2011–2014 гг.
Нормативно-правовое обеспечение	Положение о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов (постановление Правительства РФ от 8 мая 2002 г. № 301). Приказ Минфина России от 28 августа 2002 г. № 187 «Вопросы Фонда реформирования региональных финансов»	Положение о предоставлении субсидий из ФРРМФ (Постановление Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2). Приказ Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238 «Вопросы распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов»	Положение о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов (постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 859). Приказ Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238 «Вопросы распределения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов»	Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов (постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1203). Приказ Минфина России от 10 июня 2011 г. № 219 «О предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов» (с 2013 г. — приказ Минфина России от 18 июля 2013 г. № 188). Приказ Минфина России от 29 июня 2011 г. № 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов» (с 2013 г. — приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. № 75н)
Источник финансирования	Средства федерального бюджета (при поддержке займа Международного банка реконструкции и развития)	Средства федерального бюджета (начиная с 2005 года)	Средства федерального бюджета	Средства федерального бюджета
Условия участия в отборе субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) для предоставления субсидий	Невозможность участия в нескольких конкурсах	Могут участвовать: — субъекты РФ (муниципальные образования), участвующие в мониторинге финансового положения и качества управления финансами (Приказ Минфина России от 18 августа 2005 г. № 211); — с 2005 г. муниципальные образования — столицы и административные центры субъектов РФ либо муниципальные образования с численностью постоянного населения на конец последнего отчетного года более 200 тыс. человек; — получатели субсидий по истечении пяти лет с даты объявления результатов отборов	Могут участвовать: — муниципальные образования — столицы и административные центры субъектов РФ либо муниципальные образования с численностью постоянного населения на конец последнего отчетного года более 100 тыс. человек; — получатели субсидий по истечении пяти лет с даты объявления результатов отборов	С 2013 г. — получатели субсидий по истечении двух лет с года ее получения, а также при отсутствии фактов нецелевого использования ранее предоставленной субсидии
Методика отбора субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) для предоставления субсидий	Один конкурс для субъектов РФ. Отбор пяти субъектов РФ, заявки которых оценены наибольшим количеством баллов.	Отдельные конкурсы для субъектов РФ и муниципальных образований. По результатам отбора определяются 10 субъектов РФ (муниципальных образований), имеющих наилучшие показатели оценки.	Отдельные конкурсы для субъектов РФ и муниципальных образований.	Один конкурс для субъектов РФ. Отбор 15 субъектов РФ. Отобранные для получения субсидии регионы делятся на две группы: к первой группе относятся субъекты РФ, получившие наивысшую оценку (не более десяти), ко второй — оставшиеся пять

	2001–2004 гг.	2005–2006 гг.	2007–2009 гг.	2011–2014 гг.
Методика отбора субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) для предоставления субсидий	Субъекты РФ, занявшие места по результатам оценки заявок с шестого по десятое включительно, в случае невыполнения заявленных программ реформирования в субъектах РФ первой пятерки сохраняют возможность занять их место	Первоочередное право на получение субсидий — не более восьми отобранных регионов (муниципалитетов), оставшиеся два могут претендовать на субсидии в случае утраты первоочередного права. Начиная с отбора 2006 г. количество получателей субсидий увеличено с восьми до десяти (без «запасных»)	По результатам отбора определяются десять субъектов РФ (муниципальных образований), имеющих наилучшие показатели оценки	
Направления реформирования региональных и муниципальных финансов, определенные Правительством Российской Федерации	— бюджет и бюджетный процесс; — межбюджетные отношения; — управление бюджетными расходами; — тарифная и ценовая политика; — развитие налоговой и доходной базы; — управление государственным и муниципальным долгом; — управление государственной и муниципальной собственностью; — бюджетный учет, отчетность, контроль и аудит	— реформа бюджетного процесса и управления расходами; — бюджет и бюджетный процесс, ориентированные на результат; — административная реформа; — реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального сектора экономики; — совершенствование системы управления инвестициями; — развитие системы бюджетных закупок; — создание условий для развития доходной базы; — повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества; — совершенствование долговой политики; — межбюджетные отношения; — среднесрочное финансовое планирование; — повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами	— организация бюджетного планирования, ориентированного на результат; — среднесрочное бюджетное планирование; — управление расходами и реструктуризация бюджетной сети; — создание условий для развития доходной базы; — межбюджетные отношения; — повышение публичности государственного и муниципального сектора экономики	— обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; — внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; — применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета; — переход к утверждению программного бюджета; — развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг; — реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля; — совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок; — создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления
Оценка заявки	1. Платежеспособность субъекта Российской Федерации. 2. Оценка исходного уровня управления финансами. 3. Оценка программы реформирования: — прирост уровня управления региональными (муниципальными) финансами на каждом из этапов программы; — достоверность и обоснованность программы. 4. Оценка плана использования субсидий	1. Оценка исходного уровня управления финансами. 2. Оценка программы реформирования: — прирост уровня управления региональными (муниципальными) финансами на каждом из этапов Программы; — достоверность и обоснованность Программы. 3. Оценка плана использования субсидий	1. Оценка исходного уровня управления финансами. 2. Оценка программы реформирования: — прирост уровня управления региональными (муниципальными) финансами на каждом из этапов Программы; — достоверность и обоснованность Программы. 3. Оценка плана использования субсидий	1. Оценка достигнутых результатов за отчетный период (40 %). 2. Динамика показателей за два предыдущих года (60 %)

	2001–2004 гг.	2005–2006 гг.	2007–2009 гг.	2011–2014 гг.
Порядок расчета и предоставления субсидий	30 % — поровну между субъектами РФ, отобранными для получения субсидии; 30 % — пропорционально численности (на последнюю отчетную дату) населения, постоянно проживающего на территории указанных субъектов РФ; 40 % — пропорционально итоговым показателям оценки заявок указанных субъектов РФ. Субсидии предоставляются двумя равными частями в течение двух финансовых лет	50 % — пропорционально объему расходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования) за последний отчетный год. 50 % — пропорционально итоговым результатам оценки заявок на получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Начиная с отбора 2006 г. используется пропорция 40/60. Субсидии предоставляются двумя частями в течение двух финансовых лет по факту выполнения этапов программы реформирования	Субъектам РФ — пропорционально итоговым показателям оценки заявок с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной год. Муниципальным образованиям — пропорционально размеру расходов бюджета муниципального образования за последний завершённый финансовый год (30 %) и итоговым показателям оценки заявок (70 %)	Общий объем субсидий распределяется между первой и второй группой регионов в пропорции 70 на 30 % с учетом уровня бюджетной обеспеченности и установленного уровня софинансирования
Условия предоставления субсидий	1. Представление в установленный Минфином России срок отчета о выполнении программы или ее этапа и отчета об исполнении плана использования субсидий. 2. Отсутствие дисквалификационных критериев. 3. Выполнение заявленных в программах реформирования региональных финансов мероприятий: I этап — 80 % от заявленного уровня; II этап — 100 % от заявленного уровня. 4. Выполнение минимальных стандартов управления региональными финансами. 5. Выполнение минимальных требований к результатам реализации этапа. 6. Выполнение плана использования субсидий	1. Представление в установленный Минфином России срок отчета о выполнении программы или ее этапа и отчета об исполнении плана использования субсидий. 2. Отсутствие дисквалификационных критериев. 3. Выполнение заявленных в программах реформирования региональных финансов мероприятий: I этап — 80 % от заявленного уровня; II этап — 100 % от заявленного уровня. 4. Выполнение плана использования субсидий	1. Представление в установленный Минфином России срок отчета о выполнении Программы или ее этапа и отчета об исполнении плана использования субсидий. 2. Отсутствие дисквалификационных критериев. 3. Выполнение заявленных в программах реформирования региональных финансов мероприятий: I этап — 80 % от заявленного уровня; II этап — 100 % от заявленного уровня. 4. Выполнение плана использования субсидий	1. Утверждена региональная программа на срок не менее трех лет, при этом год подачи заявки на предоставление субсидии не должен являться последним годом реализации региональной программы. 2. В региональной программе предусмотрены мероприятия по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, а также мероприятия по повышению квалификации муниципальных служащих. 3. В бюджете предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий региональной программы. 4. Отсутствует просроченная задолженность по долговым обязательствам. 5. Просроченная кредиторская задолженность по расходам бюджета и государственных учреждений не превышает 1 % годовых расходов бюджета субъекта Федерации. 6. Недополученные доходы по региональным налогам в результате действия налоговых льгот, установленных законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, составляют не более 5 % налоговых доходов бюджета субъекта РФ. 7. Имеется обязательство субъекта РФ по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональной программой, значениям показателей результативности предоставления субсидии, установленным соглашением между Минфином России и исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидии

Источник: составлено авторами.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОКАЗАНИЯ КОНКУРСНОЙ ПОДДЕРЖКИ БЮДЖЕТНЫМ РЕФОРМАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За период с 2000 г. было проведено 11 отборов субъектов Российской Федерации и четыре отбора муниципальных образований для предоставления из федерального бюджета субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов и субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, на участие в которых подавались заявки от 68 субъектов Российской Федерации и 37 муниципальных образований.

С 2001 по 2014 г. субсидии из федерального бюджета получили:

- 61 субъект Российской Федерации на сумму 12 838,1 млн руб.;
- 22 муниципальных образования на сумму 1416,6 млн руб.

В целом, как следует из табл. 4, объем поддержки мероприятий по повышению качества управления региональными и муниципальными финансам в рамках ФРРФ и ФРРМФ постоянно увеличивался (за исключением 2005 г., когда осуществлялся переход на финансирование за счет средств федерального бюджета, и 2009 г. — из-за необходимости сокращения бюджетных расходов ввиду кризисных явлений в экономике).

Таблица 4

Объем конкурсной поддержки реформ на субнациональном уровне, полученной субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями из федерального бюджета за 2002–2014 гг., млн руб.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2014
Всего	1200,0	1300,4	1215,6	600,0	1412,4	1967,3	2398,2	1780,7	1000,0	1000,0	380,2
Субъекты Российской Федерации	1200,0	1300,4	1215,6	600,0	1284,0	1531,1	1820,4	1506,4	1000,0	1000,0	380,2
Муниципальные образования	-	-	-	-	128,4	436,1	577,8	274,3	-	-	-

Источник: составлено по данным из распоряжений Правительства Российской Федерации.

Субсидии на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов предусматривались в федеральном бюджете на 2011–2013 гг. в размере 1 млрд руб. ежегодно.

Однако в 2013 г., ввиду необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, пострадавших в результате крупномасштабного наводнения на Дальнем Востоке, бюджетные ассигнования, предусмотренные на предоставление субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, были перераспределены на финансовую поддержку пострадавших регионов.

В 2014 г. объем перечисленных субсидий в бюджеты субъектов Российской Федерации составил 380 млн из 950 млн руб., предусмотренных в федеральном бюджете на 2014 г., из-за малого количества поступивших заявок.

Одним из основных результатов участия субъектов Российской Федерации в конкурсах ФРРФ и ФРРМФ стало то, что регионы научились осуществлять стратегическое планирование в среднесрочной перспективе.

В рамках реализации этих программ повысилось качество бюджетного планирования, сократилось отклонение фактических параметров бюджета от запланированных, стало осуществляться раздельное планирование, балансирование и учет текущего и капитального бюджетов. Также была произведена оценка уровня расходов на финансирование льгот и субсидий и принято решение о постепенном переходе на выплату пособий вместо предоставления льгот; в некоторых субъектах Федерации была проведена финансовая оценка потерь бюджета от предоставления льгот.

Реформирование межбюджетных отношений привело к тому, что регионы-реформаторы совершенствовали систему распределения трансфертов из региональных бюджетов,

формализуя и одновременно учитывая объективные показатели бюджетной обеспеченности и налогового потенциала территорий. Был заложен фундамент для совершенствования системы разграничения расходных полномочий, что существенно упростило процесс введения в действие изменений федерального законодательства в этой сфере.

Проведение взвешенной политики региональных администраций в отношении налоговой базы привело к сокращению налоговой недоимки; осуществлялась замена предоставления налоговых льгот налоговыми кредитами. Совершенствование тарифной политики позволило повысить в некоторых регионах уровень оплаты населением коммунальных услуг до уровня федерального стандарта. Во всех субъектах Федерации наблюдался прогресс в направлении отказа от перекрестного субсидирования.

Результатом стимулирования развития системы управления долгом стало внедрение системы консолидированного учета долговых обязательств как субъекта Федерации, так и муниципальных образований, а также кредиторской задолженности бюджетных учреждений, обязательств государственных и муниципальных унитарных предприятий. Кроме того, на базе такого учета были созданы основы комплексного управления долговыми рисками.

Реформирование системы управления собственностью было проведено комплексно за счет принятия и реализации во всех регионах концепций управления имуществом, создания систем мониторинга исполнения программы приватизации.

Была разработана и внедрена система ведения комплексного баланса активов и обязательств субъекта Российской Федерации. Совершенствовалась система критериев расходования бюджетных средств путем формализации и закрепления нормативными правовыми актами процедур предоставления бюджетных гарантий.

В регионах начал проводиться анализ эффективности и результативности бюджетных расходов. Были приняты положения, регламентирующие порядок оказания адресной социальной поддержки и приняты концепции перехода на выплату единого социального пособия.

Произошло улучшение всей системы управления региональными финансами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили объективную оценку состояния региональных финансов с помощью независимых экспертов; была создана база данных по управлению общественными финансами; обеспечивалось повышение квалификации работников финансовых органов.

В качестве результатов реформирования сферы общественных финансов в период после 2005 г. можно назвать разработку и внедрение системы учета потребности в предоставляемых государственных услугах, содержащей оценку и мониторинг потребности в конкретных видах и объемах услуг, введение стандартизации государственных услуг.

В субъектах Российской Федерации началась реструктуризация бюджетной сети путем сокращения количества бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, и преобразование их в негосударственные некоммерческие организации, автономные некоммерческие организации. В рамках внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, более активно начали формироваться среднесрочные ведомственные программы расходов и долгосрочные программы развития с ежегодной инвентаризацией целей и задач.

Реформирование бюджетного процесса и управления расходами позволило оптимизировать процесс планирования и финансирования временных кассовых разрывов, снизить и ликвидировать просроченную кредиторскую задолженность бюджета и бюджетных учреждений. В регионах был введен институт обязательной публичной независимой экспертизы законопроектов в области бюджетного и налогового законодательства, в целях оценки возможных финансовых последствий для бюджета.

Результатом совершенствования межбюджетных отношений стало внедрение объективных и прозрачных механизмов распределения финансовой помощи, формализация процедур предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам, организация мониторинга качества управления общественными финансами и платежеспособности муниципальных образований.

Совершенствование долговой политики, в свою очередь, позволило обеспечить внедрение формализованных процедур управления долгом, принятия долговых обязательств, их рефинансирования, формализацию процедуры предоставления гарантий, планирование долговой политики на основании расчета заемной мощности, организацию раздельного учета и планирования долговых обязательств по видам, стоимости обслуживания и срокам исполнения, организацию учета кредиторской задолженности унитарных предприятий и организаций, акции (доли) в уставном капитале или паи в имуществе которых находятся в региональной или муниципальной собственности, снижение и ликвидацию просроченной кредиторской задолженности бюджетов.

Принимая во внимание тот факт, что наибольшая группа мероприятий региональных и местных программ реформирования общественных финансов касалась внедрения инструментов бюджетной политики, не являющихся обязательными с точки зрения федерального законодательства, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, реализующие соответствующие мероприятия, выступали своего рода пилотными образованиями для отработки и апробирования прогрессивных методов бюджетирования, требования по применению которых впоследствии закреплялись в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

К примерам таких нововведений можно отнести следующие:

- консолидация внебюджетных средств в региональном и местных бюджетах;
- внедрение казначейской системы исполнения регионального и местных бюджетов;
- внедрение формализованного порядка распределения межбюджетных трансфертов;
- требование законодательного разграничения расходных обязательств регионального и местных бюджетов;
- мониторинг и сокращение числа «нефинансируемых мандатов»;
- формализация процедуры установления нормативов отчислений от федеральных и региональных регулирующих доходов в местные бюджеты;
- формализация порядка предоставления субсидий и субвенций из регионального бюджета местным бюджетам;
- формирование и ведение долговой книги;
- проведение конкурсных процедур на закупку товаров и услуг;
- публикация информации о результатах проведения конкурсов на закупку товаров и услуг;
- ограничение использования бюджетных ссуд во взаимоотношениях между бюджетами;
- переход от годового к среднесрочному финансовому планированию, утверждению бюджета на трехлетний период;
- совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг.

За время своего существования программа поддержки реформ управления на субнациональном уровне охватила практически все субъекты Российской Федерации (68 субъектов Российской Федерации подавали заявки на участие, 61 субъект получил субсидию), обеспечив тем самым повсеместное внедрение базовых принципов эффективного и ответственного управления.

К моменту окончания программы на субфедеральном уровне были реализованы основные бюджетные реформы, заданные федеральным центром. Так, к 2014 г.:

- 82 субъекта Российской Федерации утвердили бюджет на очередной финансовый год и плановый период;
- в 76 субъектах Российской Федерации проводится оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации с формированием их ежегодного рейтинга на основе утвержденной методики;
- в 79 субъектах Российской Федерации проводится мониторинг и оценка качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях;
- 66 субъектов Российской Федерации рассчитывают бюджетные расходы на финансовое обеспечение оказания бюджетными и автономными учреждениями государственных услуг исходя из нормативов финансовых затрат;

— во всех субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, устанавливающие нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг в сферах образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта;

— в 82 субъектах Российской Федерации введены в действие интернет-порталы оказания государственных услуг субъекта Российской Федерации в электронном виде;

— в 81 субъекте Российской Федерации ежемесячно осуществляется размещение на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;

— в 78 субъектах Российской Федерации осуществляется изучение мнения населения о качестве оказания государственных услуг.

Для мониторинга реализации бюджетных реформ на субнациональном уровне Минфином России в 2011 г. была внедрена система ежегодной оценки качества управления региональными финансами, предусматривающая комплексный анализ практики бюджетного планирования, исполнения бюджета, управления государственным долгом и государственной собственностью, взаимодействия с муниципальными образованияами, оказания государственных услуг, обеспечения прозрачности бюджетного процесса, а также выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.⁸

По результатам оценки составляется рейтинг субъектов Российской Федерации, которым в зависимости от полученной оценки присваивается соответствующая степень качества организации бюджетного процесса (соответственно высокое, надлежащее и ненадлежащее качество управления). Результаты публикуются на официальном сайте Минфина России⁹, а субъектам Российской Федерации направляются рекомендации по повышению качества управления региональными финансами.

С 2013 г. составляется также рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных.

Мониторинг и составление рейтинга открытости бюджетных данных и использования механизмов общественного участия и контроля составляется посредством анкетирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с методологией, используемой Международным бюджетным партнерством (*International Budget Partnership*) при расчете Индекса открытости бюджета (*Open Budget Index*) для международных сопоставлений¹⁰.

Рейтинг открытости региональных органов власти формируется в течение года в четыре этапа, результаты которых в дальнейшем консолидируются в итоговый рейтинг по итогам года.

I этап. Характеристики первоначально утвержденного бюджета.

II этап. Годовой отчет об исполнении бюджета.

III этап. Исполнение бюджета и финансовый контроль, инфраструктура для обеспечения открытости бюджетных данных.

IV этап. Составление проекта бюджета¹¹.

В условиях, когда процесс реформирования системы государственных и муниципальных финансов уже запущен, возрастает актуальность и практическая значимость инструментов мониторинга и оценки качества управления общественными финансами, позволяющих

⁸ Мониторинг осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

⁹ http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/.

¹⁰ См. подробнее: Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.

¹¹ Методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2015 г. (<http://gosman.ru/?news=39134>).

провести анализ практического опыта результатов преобразований в бюджетной сфере субнационального уровня.

Кроме того, формирование рейтингов субъектов Российской Федерации является достаточно результативным инструментом стимулирования органов власти для повышения эффективности их деятельности и соответствия заданным направлениям реформирования систем управления.

Однако для использования системы рейтингов как инструмента планирования и реализации бюджетных реформ недостаточно проводить оценку только действующих бюджетных практик и процедур, изначально следует провести углубленное исследование результатов проведенных бюджетных реформ в рамках программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, за время осуществления федеральной поддержки реформирования системы региональных и муниципальных финансов в Российской Федерации (в т. ч. с учетом международного опыта) последовательно формировалась концепция «надлежащего управления» на субнациональном уровне, предусматривающая повышение эффективности деятельности органов власти и качества предоставления общественных услуг. Последовательная реализация реформы общественных финансов и постепенное вовлечение все большего количества регионов в процесс реформирования обусловили внедрение прогрессивных методов бюджетирования на основании практического опыта, отработанного и апробированного первыми регионами-реформаторами.

В то же время основной целью проведения реформ являлось создание целостной правовой базы управления субнациональными финансами. Реформы задали общий вектор развития системы государственных и муниципальных финансов, однако для полноценного перехода на лучшие практики управления потребуются накопление и анализ практического опыта результатов преобразований.

Для перехода к комплексной реформе управления финансами, предусматривающей оценку качества, правильности и эффективности применяемых процедур, необходимо завершить начатый этап реформ подведением итогов практики правоприменения разработанной нормативной правовой базы и оценкой конечных результатов, обеспечив тем самым устойчивость результатов проведенных реформ.

В целом реализованная в Российской Федерации в 2001–2014 гг. программа конкурсной поддержки проводимых на региональном и муниципальном уровнях бюджетных реформ достигла своих целей, обеспечив в сравнительно сжатые сроки разработку, практическую апробацию и распространение комплексных нормативно установленных и (или) «инициативных» (в соответствии с принципами «лучшей практики») стандартов и технологий управления субнациональными финансами.

Этот опыт может быть рекомендован для разработки методик распределения субсидий субъектам Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации, а также для использования в странах ЕАЭС, СНГ, Центральной и Восточной Европы, имеющих сходные с российскими цели и условия реализации бюджетных реформ.

Библиография

1. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах» / Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. № 32, ст. 3905.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 г. № 301 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов» / Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г. № 20, ст. 1858.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2004 г. № 22, ст. 2180.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2005 г. № 2, ст. 167.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 августа 2006 г. № 520 «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2006 г. № 35, ст. 3765.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 859 «Об утверждении Положения о предоставлении в 2008–2009 годах субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2007 г. № 51, ст. 6371.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2008 г. № 12, ст. 1142.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2011 г. № 2, ст. 371.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и Плана мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» / *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2010 г. № 28, ст. 3720.
11. Приказ Минфина России от 28 августа 2002 г. № 187 «Вопросы Фонда реформирования региональных финансов».
12. Приказ Минфина России от 2 августа 2004 г. № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
13. Приказ Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238 «Вопросы распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов».
14. Приказ Минфина России от 18 августа 2005 г. № 211 «О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 2 августа 2004 года № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
15. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».
16. Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 194н/701 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов».
17. Приказ Минфина России от 10 июня 2011 г. № 219 «О предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».
18. Приказ Минфина России от 29 июня 2011 г. № 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».
19. Приказ Минфина России от 18 июля 2013 г. № 188 «О предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».
20. Приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. № 75н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».
21. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2014. № 3.
22. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2013. № 2 (16).
23. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // *Финансы*. 2005. № 9 (Финансы и бюджет: проблемы и решения).
24. Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне / Под ред. А. М. Лаврова. М.: Весь мир, 2003 (Региональные финансы, вып. 5).
25. Методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2015 году [Электронный ресурс] // *ГосМенеджмент*. 2015. № 10. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=39134>.
26. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/#ixzz3occ6gnAx.