

## ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Рассматриваются новые подходы к финансовому обеспечению деятельности местного самоуправления в условиях экономического кризиса и перехода России на путь инновационного развития.

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение; местное самоуправление; экономический кризис; инновационное развитие.

Переход российской экономики на путь инновационного развития ставит перед органами публичной власти задачи коренной модернизации всех сфер их деятельности. Для органов местного самоуправления – это сфера жизнеобеспечения населения, от эффективного функционирования которой в значительной мере зависит качество жизни людей и развитие человеческого потенциала. Решение этой задачи упирается в финансовую необеспеченность местного самоуправления, обострившуюся в условиях финансово-экономического кризиса. К тому же за последние годы перечень вопросов местного значения всех типов муниципальных образований существенно расширился без увеличения доходной базы.

Муниципальное сообщество неоднократно обращалось по этим вопросам к федеральным органам власти. Суть предложений сводилась в основном к укреплению налоговой базы местных бюджетов (доля подоходного налога, транспортный налог, налоги на малый бизнес, единый местный налог на недвижимость). Однако надо понимать, что всякое увеличение налоговой базы местных бюджетов возможно лишь за счет бюджетов других уровней. И если в течение многих лет никаких решений по этим вопросам не было принято, несмотря на неоднократные обещания, то тем более нереально рассчитывать на существенные налоговые вливания в систему местного самоуправления в условиях кризиса.

Распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р одобрена новая «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» и утвержден план мероприятий по ее реализации. В Концепции признается необходимость новых подходов к организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях исходя из реальной ситуации в экономике. Однако ни одного слова об укреплении налоговой базы местных бюджетов в ней нет, зато есть настораживающие моменты. В частности, на время неблагоприятной экономической ситуации предложено предоставить право субъектам РФ осуществлять централизацию расходных обязательств местных органов власти без перераспределения доходных источников, т.е. фактически принимать на себя часть расходных обязательств местных бюджетов. Сказано, что это позволит осуществлять предоставление муниципальных услуг вне зависимости от экономической ситуации, сложившейся в муниципальных образованиях, повысить эффективность предоставления муниципальных услуг и обеспечить минимально необходимый уровень их предоставления. Однако непонятно, почему вместо должной финансовой поддержки необходимо изымать у муниципалитетов

их полномочия и почему органы государственной власти за те же деньги смогут предоставлять гражданам муниципальные услуги более эффективно. Одновременно органам государственной власти субъектов РФ предложено усиливать механизмы финансового администрирования муниципалитетов через подписание соглашений. При таком подходе степень финансовой автономии местного самоуправления (и без того крайне низкая) практически сводится к нулю.

За последние годы существенно возросло государственное финансирование расходных полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Положительные результаты этих мер бесспорны, однако системного решения по финансовому обеспечению местного самоуправления они не могут дать в принципе, по самой своей природе. Программно-целевое финансирование отдельных мероприятий, при всей его важности, должно дополнять, но не подменять базовые финансовые источники формирования местных бюджетов.

Поиск новых подходов, учитывающих современные реалии, действительно необходим. Необходима такая концепция финансового обеспечения местного самоуправления, которая носила бы системный характер и отвечала на вопрос, на какие цели, по каким принципам и по каким каналам должно осуществляться финансирование на современном этапе. К сожалению Концепция, одобренная Правительством РФ, на эти вопросы не отвечает. В связи с изложенным представляется необходимым высказать некоторые соображения по данному вопросу.

Одним из механизмов, способствующих упорядочению системы финансирования муниципальных образований, может быть раздельный подход к финансированию текущих и капитальных (инновационных) расходов местных бюджетов. Важность такого разделения источников доходов определяется тем, что при финансировании «из общего котла» по принципу единства кассы дотационные муниципальные образования (а таких подавляющее большинство) вынужденно жертвуют капитальными расходами для обеспечения текущих неотложных нужд и тем самым лишаются источников развития, лишаются перспективы.

Финансовое обеспечение текущих расходных обязательств местных бюджетов предлагается решать только за счет постоянных и подлежащих нормированию источников доходов: налоговых доходов местных бюджетов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, не привязанных к конкретным расходным обязательствам. Сюда могут быть добавлены некоторые стабильно выплачиваемые местным бюджетам субсидии, например на содержание детских садов.

Проблема поиска целевых средств для развития, для инвестиций и инноваций должна решаться за счет других, независимых от первых и более разнообразных источников, включая неналоговые доходы местных бюджетов. Каждая из этих проблем требует отдельного рассмотрения.

### **Финансовое обеспечение текущих расходных обязательств**

Эту проблему следует разделить на три составляющих:

- а) формирование основной налоговой базы местных бюджетов на федеральном уровне;
- б) собственные возможности муниципалитетов по наращиванию доходной базы;
- в) механизмы налогового и бюджетного регулирования, осуществляемые на уровне субъектов РФ.

О первой составляющей было сказано выше. Особых надежд на передачу органам местного самоуправления дополнительных налоговых источников нет. Усилия на этом направлении, конечно, следует продолжать, но иллюзий не строить.

По второй составляющей возможности муниципалитетов по наращиванию собственной налоговой базы (земельный налог и налог на имущество физических лиц) к сожалению, невелики. Усилия органов местного самоуправления могут быть направлены на следующие меры:

– по земельному налогу: скорейшее завершение межевания и кадастровой оценки земельных участков, установление их рыночной стоимости для целей налогообложения через систему поправочных коэффициентов, улучшение собираемости налога. Наиболее затратными являются единовременные расходы на межевание, и здесь требуется разовая финансовая поддержка как федерального центра, так и субъектов РФ;

– по налогу на имущество физических лиц: проведение инвентаризации имущества физических лиц, установлении его реальной рыночной цены для целей налогообложения и побуждение застройщиков к оформлению прав собственности на фактически завершенное индивидуальное жилищное, дачное, гаражное и другое строительство. Работа эта трудоемкая и дорогостоящая, но здесь скрыты немалые резервы. Крайне необходимо установление на федеральном уровне строгого порядка обязательной постановки на налоговый учет имущества физических лиц по объектам незавершенного строительства по истечению нормативных сроков их ввода.

Определенные резервы имеются также в увеличении поступлений по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, который не является местным, но в основной части закреплен за органами местного самоуправления. Сумма этого налога зависит от уровня развития малого и среднего бизнеса на территории муниципального образования. Формы поддержки развития предпринимательства на местном уровне известны, опыт имеется.

Необходимо также поставить под местное налогообложение земли Министерства обороны, правопреемников РАО ЕЭС России, РАО Газпром, ОАО РЖД и других федеральных структур с соответствующей ком-

пенсацией пользователям этих земель из федерального бюджета.

Существенный рост поступлений от местных налогов может быть достигнут при передаче их администрирования на муниципальный уровень, например в качестве госполномочий. Известно, что для федеральных налоговых органов местные налоги составляют лишь малую долю общей налоговой массы, их интерес к увеличению сбора местных налогов невелик, а организация этой работы требует значительных усилий. В то же время опыт некоторых городов в 1990-е гг. по заключению соглашений с налоговыми органами об участии в сборе местных налогов приводил к росту их собираемости в 2–3 раза. Конечно, с одной стороны, здесь нужно будет внести изменения в федеральное законодательство, но с другой – данная мера не потребует затрат из федерального бюджета, а дополнительные расходы муниципальных образований на содержание местных налоговых инспекторов с лихвой окупятся ростом доходов.

При всей важности перечисленных мер все же представляется, что основные рычаги и механизмы, определяющие величину текущих доходов местных бюджетов, находятся в руках субъектов РФ. Так, руководство Минфина неоднократно заявляло, что бедственное положение большинства местных бюджетов зависит не от федерального центра, а от политики субъектов РФ. В условиях кризиса федеральный бюджет оказывает дополнительную финансовую поддержку бюджетам субъектов РФ в расчете на то, что часть этих средств будет перенаправлена в местные бюджеты.

В одобренной Правительством РФ Концепции межбюджетных отношений Минфину поручено разработать новые методические рекомендации субъектам РФ по регулированию межбюджетных отношений и установлен срок этой работы – июнь 2010 г. В настоящее время действуют «Методические рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений», утвержденные приказом Минфина от 27.08.2004 г. № 243.

Согласно указанным Методическим рекомендациям каждый субъект РФ имеет в своем распоряжении два механизма финансирования и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований – налоговое и бюджетное, в различном сочетании между ними. При этом разграничение налогов в субъекте РФ по возможности должно минимизировать встречные финансовые потоки между муниципальными образованиями и субъектом. Это значит, что для органов государственной власти субъекта РФ при прочих равных условиях предпочтительнее передавать муниципальным образованиям больше финансовых средств в виде отчислений от региональных налогов и долей федеральных налогов, закрепленных за субъектами РФ, а не бюджетных дотаций, а также заменять в индивидуальном порядке часть дотаций местным бюджетам на дополнительные процентные отчисления от этих налогов. Федеральное законодательство ограничений на подобные акции не содержит. Некоторые субъекты РФ передали органам местного самоуправления часть транспортного налога, причитающуюся им долю единого налога на вмененный доход, часть налога на прибыль организаций, часть налога на имущество организаций и

некоторые другие источники. Эти решения заслуживают всяческой поддержки. Однако другие субъекты РФ поступили прямо наоборот. Они искусственно создали у себя такую ситуацию, при которой все, даже самые высокодоходные муниципальные образования стали дотационными. По сути, эти дотации используются как механизм административного влияния на органы местного самоуправления.

В части бюджетного регулирования Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ предусматривают принципиально новую модель межбюджетных отношений в субъекте РФ, которая переводит этот процесс в четкие правовые рамки и на порядок снижает возможности субъективных решений. С 1 января 2009 г. эта модель должна быть задействована в полном объеме. В ее основе лежит переход от сметного финансирования на сеть бюджетных учреждений к подушевому. Объектом бюджетного финансирования становится не муниципальное учреждение, а объем бюджетных услуг, оказанных одному жителю. К сожалению, достоинства этой модели недооценены или даже не поняты многими муниципалами, активной борьбы за ее реализацию не ведется. Следует осознать, что для органов местного самоуправления важна не только величина доходов, но и прозрачность механизмов их получения, стабильность и предсказуемость на несколько лет вперед, даже в условиях кризиса.

Ключевым моментом новой модели (далее вопрос рассматривается применительно к городским округам и муниципальным районам) является ежегодное установление законом субъекта РФ некоего расчетного уровня бюджетной обеспеченности на одного жителя муниципального образования в среднем по субъекту РФ (К), определенного в качестве критерия для предоставления дотаций. Целесообразно рассчитывать этот уровень отдельно для городских округов и для муниципальных районов, учитывая различия в объеме их расходных полномочий (ч. 3 ст. 61 Федерального закона № 131-ФЗ). Внутри своего типа муниципальных образований законом субъекта РФ для каждого муниципального образования на длительный период должен быть установлен индивидуальный поправочный коэффициент расходных потребностей (КРП), учитывающий различия в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических, ценовых и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных муниципальных услуг в расчете на одного жителя (ч. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ). Для одних муниципальных образований КРП будет больше единицы, для других меньше. На получение дотаций могут претендовать муниципальные образования, в которых уровень налоговых доходов на одного жителя (с учетом КРП) будет ниже критериального уровня.

Критериальный уровень бюджетной обеспеченности – это основной параметр, на котором должен базироваться весь новый механизм бюджетного регулирования. Его величина ежегодно устанавливается законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. В основе расчета лежит прогноз

доходов консолидированного бюджета субъекта РФ с учетом трансфертов из федерального бюджета. На базе этой величины может быть рассчитан суммарный объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований, подлежащий распределению между муниципалитетами.

По своей сути величина К должна выполнять функции регионального минимального социального стандарта бюджетной обеспеченности на одного жителя по текущим расходам, хотя ни в одном нормативном акте об этом не говорится. Согласно новой модели в ее завершеном виде органы местного самоуправления должны перед началом бюджетного процесса на очередной финансовый год получать от своего субъекта РФ только одну цифру – К, зная которую, а также зная свой КРП, муниципальное образование может определить на очередной год сводный финансовый норматив на одного жителя по текущим расходам. Ценность подхода, предусматривающего возложение на величину К функции минимального социального стандарта бюджетной обеспеченности, состоит в том, что органы местного самоуправления дотационных муниципальных образований могут сопоставить величину К с объемом своих расходных обязательств и в случае невозможности их исполнения в полном объеме обоснованно аргументировать свои расчеты перед субъектом РФ. То есть у них появляется понятный механизм защиты.

Модель сама по себе является предельно простой, однако всю сложность составляет установление субъектом РФ величины К. Финансовые возможности отдельных субъектов РФ отличаются в десятки и сотни раз, и даже с учетом выравнивающих трансфертов из федерального бюджета разница остается огромной. Это означает, что разные субъекты РФ, исходя из размеров своего консолидированного бюджета, будут устанавливать существенно различный уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя. В какой мере это может быть допустимо?

Здесь уместна некоторая аналогия с определением величины прожиточного минимума в расчете на одного гражданина. Доходы разных домохозяйств различаются в десятки и сотни раз. Государство не вмешивается в этот процесс и должно заботиться лишь о том, чтобы никто не имел размер дохода ниже прожиточного минимума. Величину прожиточного минимума Росстат рассчитывает в среднем по стране прямым счетом (на питание, на одежду, на оплату жилищно-коммунальных услуг и т.д.), а затем дифференцирует ее по субъектам РФ в зависимости от природно-климатических и других условий и по трем группам населения: работающее население, пенсионеры и дети. В зависимости от района проживания и от принадлежности к той или иной социальной группе можно рассчитать нормативный прожиточный минимум для каждого конкретного человека. У кого-то он будет выше среднего по стране, у кого-то ниже, но средняя цифра будет выдержана. Эти данные регулярно публикуются в прессе. Можно сколько угодно спорить по обоснованности отдельных цифр, но сам методический подход сомнений не вызывает. Те граждане, чей уровень доходов оказывается ниже установленного для них прожиточного минимума, вправе рассчитывать на под-

держку государства, которая может осуществляться в разных формах: денежные компенсации, льготы, помощь в натуральной форме и т.д.

Можно ли применить аналогичный подход к определению минимума бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в муниципальном образовании? Задача, несомненно, более сложная, чем определение прожиточного минимума для гражданина. В условиях исключительного многообразия местных условий все многолетние усилия муниципальных руководителей добиться установления минимальных государственных (федеральных) социальных стандартов по видам расходов местных бюджетов (на теплоснабжение, городской транспорт, здравоохранение, образование, культуру и т.д.) оказались тупиковым путем, ибо получались такие суммы, которые многократно превышали финансовые возможности государства. К тому же согласно ч. 2 ст. 53 Федерального закона № 131-ФЗ минимальные социальные стандарты и другие нормативы бюджетных расходов на решение вопросов местного значения должны самостоятельно определять сами органы местного самоуправления с учетом местной специфики. В принятой Правительством РФ новой Концепции межбюджетных отношений предложено разработать стандарты и нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, однако неясно, кто и когда сможет это сделать. Безусловно, методические рекомендации по расчету некоторых социальных нормативов предоставления муниципальных услуг, в частности в сферах образования и здравоохранения, необходимы. Однако все попытки рассчитать совокупную потребность местных бюджетов в финансовых средствах прямым счетом с помощью такого способа несут в себе колоссальный субъективный элемент. Поэтому представляется, что другого пути определения суммарной и реально гарантированной потребности муниципальных образований в финансовых средствах, кроме как установление комплексного, суммарного норматива минимальной бюджетной обеспеченности на одного жителя в субъекте РФ просто нет. А это и есть величина  $K$ . Федеральным центром могли бы быть разработаны методические рекомендации субъектам РФ по расчету такого норматива, в частности по коэффициентам его дифференциации по субъектам РФ, а возможно и по типам муниципальных образований (по аналогии с расчетом прожиточного минимума). Одновременно этот норматив мог бы служить одним из индикаторов для определения размеров финансовой помощи дотационным субъектам РФ (без учета трансфертов на капитальные расходы).

После того как субъекту РФ удастся определить приемлемую величину  $K$  на очередной финансовый год, все остальное – уже технические процедуры. Если налоговый потенциал муниципального образования на душу населения (а его можно прогнозировать с относительно небольшой погрешностью) выше критериальной величины, дотаций ему не положено, а если превышение составляет более 2,0 – вступает в силу система обратных трансфертов. Если налоговый потенциал муниципального образования оказывается ниже пороговой величины, оно имеет право на получение дотации, размер которой нетрудно рассчитать, поскольку он опре-

деляется не произвольно, а по формуле (методике), утверждаемой законом субъекта РФ на длительный период в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (см. ч. 4 ст. 60 и ч. 2 ст. 61 закона № 131-ФЗ).

Несмотря на все преимущества изложенного подхода, государство не торопится вводить этот порядок в качестве обязательного.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в расчете на душу населения с помощью дотаций из фонда финансовой поддержки субъекта РФ не предполагает обязательного доведения уровня бюджетной обеспеченности всех дотационных муниципальных образований по текущим расходам до критериального, ибо это лишило бы такие муниципальные образования стимулов к наращиванию собственного налогового потенциала. Действующие Методические рекомендации Минфина допускают использование разных методов выравнивания, из которых наиболее логичным выглядит метод пропорционального выравнивания. При этом методе размер дотации конкретному муниципальному образованию будет ниже величины, необходимой для достижения критериального уровня, на некий понижающий коэффициент. Например, если величина  $K$  на очередной финансовый год для данного муниципального образования составляет 10 000 руб./чел., а понижающий коэффициент – 0,8, то муниципальное образование с налоговым потенциалом 9 000 руб./чел. получит дотацию в размере не 1 000, а 800 руб./чел., а высокодефицитное муниципальное образование с налоговым потенциалом всего в 2 000 руб./чел. получит дотацию не 8 000, а 6 400 руб./чел. Суммарная бюджетная обеспеченность в расчете на одного жителя в первом муниципальном образовании составит 9 800, а во втором 8 400 руб./чел., что будет стимулировать их к наращиванию своего налогового потенциала с целью приближения его к критериальному уровню.

Практическое внедрение этой модели ставит межбюджетные отношения в субъектах РФ с головы на ноги, переводит их на четкие правовые рельсы, создает на местах обстановку финансовой стабильности и предсказуемости. Это означает также полную смену менталитета и органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ в сфере межбюджетных отношений. Однако, к сожалению, прежняя модель устраивает как многие субъекты РФ, оставляя в их руках рычаги административного воздействия на «строптивых» муниципалов, так и (как это ни странно) многих руководителей муниципальных образований, привыкших и умеющих торговаться с субъектами РФ за дотации.

А вот в части субвенций на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, действительно должны быть установлены государственные (региональные или федеральные) социальные стандарты и нормативы. Эти стандарты и нормативы на каждое передаваемое полномочие должны быть доведены до органов местного самоуправления и быть достаточными для исполнения передаваемых им функций. Такой порядок должен стать повсеместным.

## Финансирование капитальных расходов

Потребности местных бюджетов в капитальных расходах, в отличие от текущих, могут резко меняться год от года в зависимости от реализации тех или иных инвестиционных и инновационных мероприятий и проектов и не могут определяться нормативным методом. Поэтому их финансирование требует качественно иных источников и механизмов. Лишь немногие бездотационные муниципальные образования имеют собственные источники для инвестиций.

Как уже отмечалось, за последние годы существенно возросло государственное финансирование инвестиционных расходов полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Усиливается оснащение современным оборудованием муниципальных медицинских и образовательных учреждений. Серьезные сдвиги происходят в государственном финансировании жилищного строительства, капитальном ремонте жилищного фонда, сносе ветхого и аварийного жилья. По отдельным федеральным программам софинансируется строительство городских дорог и объектов инженерной инфраструктуры. Все это позволило муниципальным образованиям решить ряд острых проблем. Но и здесь необходимо софинансирование из местных бюджетов. То же самое относится к инвестиционным мероприятиям, реализуемым по линии государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Муниципалитет должен вносить свою долю в общую копилку. Где взять деньги на это?

Механизм муниципальных займов, широко используемых в зарубежных муниципалитетах, для современных российских условий почти не применим. Бедные и дотационные муниципалитеты не могут быть надежными заемщиками и не представляют интереса для банков.

Достаточно сложным механизмом является также получение средств на капитальные расходы местных бюджетов путем софинансирования этих расходов за счет субсидий из регионального фонда софинансирования расходов. Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта РФ или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ч. 2 ст. 139 Бюджетного кодекса РФ). Понятно, что софинансирование также предполагает частичное вложение собственных средств местных бюджетов, которые надо изыскивать. Поэтому предлагается установить, что все неналоговые доходы местных бюджетов должны направляться исключительно на финансирование капитальных расходов, их использование на текущие нужды должно рассматриваться как нецелевое расходование бюджетных средств. (Как крестьянин, собравший урожай, первым делом откладывает его неприкосновенную часть на семена для будущего года, так и муниципалитет при любом уровне своих доходов обязан некоторую их часть тратить только на перспективные цели). Часть налоговых доходов использовать на инвестиционные нужды, естественно, можно.

Для органов местного самоуправления крайне важно, по какому принципу и в каком объеме будет сформирован в субъекте РФ фонд софинансирования расходов и каков будет механизм получения субсидий из него. Понятно, что чем больше будут размеры этого фонда, тем более доступны будут его средства для органов местного самоуправления. Но с другой стороны, чем больше средств своего бюджета субъект РФ передаст в этот фонд, тем меньше останется фонду финансовой поддержки муниципальных образований и соответственно тем ниже окажется величина критериального уровня бюджетной обеспеченности для финансирования текущих расходов местных бюджетов.

По всем этим вопросам необходимо принятие субъектами РФ четких, стабильных и законодательно закрепленных правил и процедур.

Переход от сметного к подушевому финансированию и от ежегодно меняющихся к стабильным правилам игры одновременно означает, что органы местного самоуправления на основе прогноза всей суммы своих доходов, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и неналоговые доходы, должны будут самостоятельно планировать и свои расходы (кроме субвенций на выполнение государственных полномочий). Именно тогда начинается реальное местное самоуправление.

## Проблемы управления муниципальными финансами

Как известно, Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и распоряжением Правительства РФ от 13.09.2008 г. № 1313-р установлен перечень показателей, по которым определяется эффективность деятельности органов местного самоуправления, в том числе по расходованию бюджетных средств. Введена система ежегодной отчетности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ по этим вопросам.

Основные компоненты повышения эффективности бюджетных расходов составляют совершенствование системы муниципального заказа и переход на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Первое требование в основном реализуется, хотя недостатков здесь немало и законодательная база (Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ) нуждается в существенном улучшении. С внедрением БОР сложнее. Выработка конкретных цифровых показателей результативности для каждой бюджетной услуги, с которыми должны сопоставляться расходы, – это сложнейшая задача. Недостает нормативной базы для оценки результативности бюджетных расходов по отдельным направлениям и сферам деятельности – муниципальных социальных стандартов. Однако некоторые города активно создают такую базу, разрабатывают стандарты качества муниципальных услуг, позволяющие оценивать их результативность. Примеры показателей результативности расходов местных бюджетов по неко-

торым позициям известны: снижение частоты аварий на инженерных коммуникациях (сколько денег затрачено – настолько снизилась аварийность), регулярность вывоза бытовых отходов, постановка граждан в очередь на получение жилья в муниципальном социальном жилищном фонде и др. Но по многим позициям неясно, как это сделать. Нужно время и накопление опыта. Именно на основе показателей результативности бюджетных расходов главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) должны выдаваться муниципальные задания бюджетным учреждениям и другим получателям бюджетных средств, устанавливающие требования к составу, качеству, объемам, содержанию, условиям, порядку и, главное, результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ). Механизм муниципальных заданий только начинает внедряться, и важно накапливать и обобщать имеющийся опыт.

Еще одна проблема, связанная с эффективностью управления муниципальными финансами. В ряде субъектов РФ в прямое нарушение норм Бюджетного кодекса РФ отсутствуют местные финансовые органы в городских округах и муниципальных районах, а их полномочия исполняют территориальные подразделения финансового органа администрации соответ-

ствующего субъекта РФ. Под давлением руководителей субъектов РФ органы местного самоуправления вынуждены подписывать соглашения о якобы «добровольной» передаче своих бюджетных полномочий специально созданным территориальным финансовым органам администраций субъектов РФ. Между тем согласно ч. 4 ст. 9 Бюджетного кодекса РФ и ч. 2 ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ такая передача на договорной основе возможна только от поселений к муниципальным районам. Наши «бдительные» органы прокуратуры подобных нарушений упорно не замечают.

Таким образом, пути улучшения финансовой обеспеченности местного самоуправления на современном этапе должны быть направлены на внесение изменений как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ, в первую очередь, на закрепление инвестиционной доли в доходах местных бюджетов и на строгое соблюдение требований 131-го закона в части установления и обеспечения критериального уровня бюджетной обеспеченности на одного жителя муниципального образования. В свою очередь, органы местного самоуправления должны сосредоточить свои усилия на повышении эффективности управления муниципальными финансами.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 4 ноября 2009 г.