

Ирина Стародубровская

КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ПОПРАВКИ В НАЛОГОВЫЙ И БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКСЫ, ВНЕСЕННЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РФ ПО ВОПРОСАМ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В рамках процесса разграничения полномочий между различными уровнями власти и управления и реформы межбюджетных отношений Правительство РФ внесло в Государственную Думу проекты законодательных актов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В данной записке рассматриваются те положения предложенных законопроектов, которые непосредственно касаются реформы местного самоуправления.

Поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы, регулирующие финансовые основы местного самоуправления, являются интегральной частью концепции реформы местного самоуправления, воплощенной в новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и предусматривающей:

- существенное сокращение законодательно закрепленных полномочий местного самоуправления,
- четкое разделение собственных и переданных государственных полномочий в части организации исполнения и финансирования,
- переход на единообразную двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления на большей части территории страны,
- регулирование форм организации местного самоуправления,
- усиление государственного контроля за деятельностью местного самоуправления,
- регулирование финансовых основ местного самоуправления, установление четких «правил игры» в сфере формирования и расходования средств местных бюджетов.

Предложенные Правительством поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы направлены на решение последней из перечисленных задач. Их значение в рамках реформы особенно велико, поскольку именно от адекватности предложенных путей решения финансовых вопросов во многом зависят общие последствия реформы местного самоуправления, соотношение положительных и отрицательных ее черт. Закрепление на постоянной основе доходных источников за местными бюджетами, преодоление субъективизма в распределении финансовой помощи, обязательства по финансированию переданных государственных полномочий из вышестоящих бюджетов – все эти механизмы направлены на ужесточение бюджетных ограничений, что должно принципиально изменить мотивацию деятельности муниципальных образований, преодолеть их иждивенческое отношение и ориентацию на постоянную поддержку «сверху» и заставить концентрировать внимание на улучшении собственной деятельности.

К положительным характеристикам предложений по поправкам в Налоговый и Бюджетный кодексы, представленных Правительством, можно отнести:

- 1) четкую и содержательную формулировку принципа самостоятельности бюджетов, предусматривающую, в частности::

- право органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств,
 - недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет бюджетов нескольких уровней, за счет консолидированного бюджета или без определения бюджетного источника их исполнения,
 - недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;
- 2) практическое воплощение принципа разграничения доходных источников между различными бюджетными уровнями;
 - 3) закрепление правил финансирования переданных государственных полномочий, позволяющих добиться большей прозрачности и ответственности государственной власти за финансирование установленных ею мандатов;
 - 4) включение ряда положений, направленных на уменьшение субъективизма при распределении финансовой помощи, в т.ч.:
 - недопущение использования данных об отчетных и прогнозных доходах и расходах конкретного муниципального образования при определении ему финансовой помощи;
 - недопущение превышения бюджетной обеспеченности у дотационных муниципальных образований по сравнению с донорами, у сильнодотационных – по сравнению со слабодотационными по результатам распределения финансовой помощи.

В то же время предложенные законопроекты обладают рядом существенных недостатков, которые могут значительно уменьшить позитивный потенциал совершенствования регулирования финансовых основ местного самоуправления. К основным из них можно отнести следующие.

1. Недостаточный учет особенностей местного самоуправления и его отличия от государственной власти. Так, например, изменения, предлагаемые в статью 14 Бюджетного кодекса, направлены на запрет использования органами местного самоуправления иных, нежели местный бюджет, форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципалитета. Данное положение является еще более жестким, чем формулировки, используемые применительно к региональному и федеральному уровням власти. Между тем в настоящее время во многих муниципалитетах, а также суб-муниципальных структурах (поселках, сельсоветах, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями) используются дополнительные внебюджетные источники финансирования местных расходов, такие как средства самообложения и спонсорская помощь. Исследования Лаборатории проблем муниципального развития ИЭПП показали, что в отдельных муниципальных образованиях данные средства играют значительную роль, за их счет финансируются такие важнейшие муниципальные функции, как пожарная охрана, ремонт дорог, часть услуг ЖКХ и т.п., которые иначе вообще не могли бы быть осуществлены.

В новом Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» средства самообложения граждан рассматриваются как один из источников доходов местных бюджетов. При этом «под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения

конкретных вопросов местного значения» (ст. 56). Вопросы введения и использования подобных платежей решаются на местном референдуме или сходе граждан. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине на каждого жителя муниципального образования. Данная характеристика средств самообложения позволяет рассматривать их как платеж налогового характера, средства от которого должны поступать в целевой бюджетный фонд (поскольку предполагается их использование на решение конкретных вопросов местного значения).

Однако в поправках в Налоговый и Бюджетный кодексы данный источник доходов местных бюджетов не находит адекватного законодательного закрепления. В соответствии с поправками в Бюджетный кодекс, данные средства могли бы рассматриваться только как добровольные пожертвования, являющиеся формой безвозмездных и безвозвратных перечислений, отнесенных к собственным доходам бюджета. Однако по своей природе средства самообложения не являются добровольными, их обязательность для всех жителей муниципального образования устанавливается на сходе либо референдуме. Законодательно не урегулирована и необходимость их целевого использования. В соответствии с принципом единства кассы, эти средства могут обезличиваться и не использоваться как целевые, предназначенные для финансирования определенных видов расходов. Это уменьшает возможности местного сообщества контролировать использование данных средств, что непосредственно связано с ограничением потенциала развития местного самоуправления в муниципальных образованиях. Чрезмерная сложность процедуры введения самообложения, установленная Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», в сочетании с его неадекватным регулированием в предлагаемых поправках в Налоговый и Бюджетный кодексы, может привести как к снижению объемов и значимости данного источника для решения вопросов местного значения, так и к использованию данных средств «теневым» образом, что еще более усилит бесконтрольность и непрозрачность финансовых потоков на местном уровне.

Другим, еще более важным примером недостаточного учета специфики местного самоуправления выступает требование кассового обслуживания исполнения местных бюджетов через Федеральное казначейство (ст. 215.1), а также отсутствие возможности создания муниципальной налоговой службы для администрирования местных налогов. Необходимо законодательно закрепить стандарты, в соответствии с которыми осуществляются сбор налогов и исполнение бюджетов, но оставить за местными органами выбор, создавать ли для осуществления данных функций собственные структуры либо реализовывать их по договору с федеральной налоговой службой и федеральным казначейством.

2. Недостаточность объема доходных источников, закрепляемых за местными бюджетами. Поправки в Бюджетный кодекс предполагают закрепление за местными бюджетами на постоянной основе гораздо более широкого круга доходных источников, чем предусматривалось в предшествующем законодательстве. Тем не менее, расчеты Лаборатории проблем муниципального развития ИЭПП показывают, что возможности подобного закрепления использованы далеко не полностью. В рамках перечня доходных источников, предложенного Правительством РФ, за местными бюджетами возможно было бы закрепить дополнительно минимум 15% подоходного налога, из которых дополнительные 5% могли бы быть закреплены непосредственно за муниципальными образованиями, а дополнительные 10% - предназначаться для обязательного распределения между муниципальными образованиями из регионального бюджета в форме единых или дополнительных нормативов. Другие возможные варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами представлены в Таблице. При этом целесообразно расширять доходные источники на

уровне муниципальных районов, поскольку, в соответствии с проведенными расчетами, закрепление доходных источников за поселениями близко к оптимальному.

3. Отсутствие предпосылок перехода к налогу на недвижимость как существенному источнику поступлений в местный бюджет. В ходе реформы финансовых основ местного самоуправления принципиально важным является не только расширение круга закрепленных доходных источников, но и принципиальное повышение роли местных налогов в финансировании бюджетных расходов. Именно повышение роли местных налогов, регулирование которых в значительной степени осуществляется на муниципальном уровне, может сформировать предпосылки активизации участия населения в решении вопросов местного значения и осуществлении контроля за местной властью, поскольку в этом случае прослеживается непосредственная связь между уровнем местных налогов и качеством муниципальных услуг.

Исходя из международной практики, наиболее естественным кандидатом на роль значимого местного налога мог бы явиться налог на недвижимость, который заменил бы три существующих поимущественных налога – налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. Однако предложения Правительства отодвигают введение данного налога на неопределенную перспективу, поскольку, согласно поправкам в Налоговый кодекс, налог на имущество организаций является региональным, а земельный налог и налог на имущество физических лиц – местными. Подобный подход, воспроизводит существующую ситуацию и сохраняет закрепление различных поимущественных налогов за разными уровнями бюджетов, не создавая предпосылок для их интеграции в единый налог. Представленные в Таблице альтернативы закрепления доходных источников за местными бюджетами включают вариант, предусматривающий закрепление всех поимущественных налогов на муниципальном уровне. В этом случае были бы созданы адекватные предпосылки перехода к налогу на недвижимость, хотя и за счет повышения неравномерности покрытия расходов муниципальных образований.

Таблица. Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами

Налоговые доходы	Проекты Налогового и Бюджетного Кодексов	Альтернативные варианты закрепления налоговых доходов			
		1	2	3	4
Налог на доходы физических лиц	30%	35%	30%	20%	20%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	60%	60%	90%	90%	90%
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	60%	60%	90%	90%	90%
Налог на имущество организаций	0%	0%	0%	100%	50%
Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%	100%
Земельный налог	100%	100%	100%	100%	100%
Единый сельскохозяйственный налог	60%	60%	60%	60%	60%

Транспортный налог	100%	100%	100%	100%	100%
Торговый сбор	100%	100%	100%	100%	100%
Государственная пошлина, подлежащая зачислению в местные бюджеты	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Доля налога на доходы физических лиц, закрепляемая за бюджетами субъектов РФ для распределения между муниципальными образованиями</i>	20%	30%	30%	0%	20%

4. Неоправданное регулирование расходов. Принцип самостоятельности бюджетов включает право органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств. Однако в статье 86 (4) данный принцип ограничивается для муниципальных образований, получающих дотации из регионального бюджета. Для них размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законодательством субъекта РФ. С учетом того, что, в соответствии с предложенными поправками, фактические расходы муниципального образования не могут воздействовать на объем выделяемой ему финансовой помощи, данное ограничение представляется необоснованным и противоречащим концепции, заложенной в предложенный вариант Бюджетного кодекса.

5. Неоправданно сложная и зарегулированная система финансового выравнивания. В соответствии с предложенными поправками, данная система состоит из следующих элементов:

- региональный фонд финансовой поддержки поселений – подушное выравнивание;
- районные фонды финансовой поддержки поселений (если районам делегирована данная функция) – выравнивание бюджетной обеспеченности;
- региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов – как выравнивание бюджетной обеспеченности, так и подушное выравнивание, причем в последнем случае возможен различный порядок расчета для районов и городов.

В новом варианте Бюджетного кодекса предусмотрена возможность замены дотаций дополнительными нормативами отчислений, что является положительным моментом, однако и этот механизм чрезмерно зарегулирован. Нормативы могут устанавливаться только от подоходного налога и только на один год.

Представляется, что ключевыми параметрами системы финансового выравнивания являются: долговременный характер механизмов выравнивания; формализация механизмов выравнивания (подушное, на основе выравнивания бюджетной обеспеченности), а также гласность распределения средств финансовой поддержки. Данные положения должны регулироваться на федеральном уровне. Что касается более детальной регламентации, то ее целесообразно передать на уровень субъектов Федерации. Нежелательно регулировать федеральным законодательством возможность осуществления финансового выравнивания поселений и установления им дополнительных нормативов отчислений на уровне районов, поскольку это может рассматриваться как соподчиненность различных уровней местного самоуправления. С целью усиления стимулов к активизации деятельности органов местного

самоуправления и преодоления иждивенчества предпочтительнее также разрешить закрепление за муниципальными образованиями дополнительных нормативов отчислений от любых федеральных и региональных налогов, закрепленных за субъектом Федерации, а также не ограничивать срок закрепления данных нормативов одним годом, дав возможность увеличивать его, по договоренности сторон, до 3-4 лет.

6. Сохранение возможностей для субъективизма при регулировании субвенций, предоставляемых из местных бюджетов. Предложенные поправки предусматривают два случая предоставления субвенций из местных бюджетов: отрицательный трансферт, перечисляемый в региональный бюджет, и субвенции из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов.

Необходимость использования механизма отрицательного трансферта в принципе вызывает серьезные сомнения, которые еще более укрепляются при рассмотрении предложенного механизма его использования. Так, регулирование отрицательного трансферта предусматривает, что он может быть установлен для муниципалитетов с бюджетной обеспеченностью, в два и более раза превышающей средний по данному региону показатель, однако не указано, что он в этом случае должен распространяться на все подобные муниципалитеты. Тем самым здесь возможен индивидуальный подход и дискриминация отдельных муниципальных образований по политическим и другим подобным мотивам, не имеющим отношения к объективным факторам дифференциации затрат. Кроме того, предусмотрена возможность централизации в счет отрицательного трансферта части доходов от местных налогов, что вообще подрывает принцип самостоятельности местных бюджетов.

Субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, предусмотрены для тех муниципальных районов, в которых представительный орган сформирован из представителей входящих в него поселений. Порядок расчета размера данных субвенций вообще никак не урегулирован в предложенных поправках. Предусмотрено, что объем указанных субвенций утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о соответствующих местных бюджетах на очередной финансовый год по единым для всех поселений нормативам. Однако непонятен механизм разрешения конфликтов в том случае, если окажется невозможным договориться о размерах данных нормативов. Кроме того, неясно, каким образом должен модифицироваться механизм финансового выравнивания при использовании подобной схемы. Необходимость модификации связана с тем, что закрепление доходных источников осуществляется на основе единых подходов для всех поселений и муниципальных районов, но в случае, если представительный орган района образуется из представителей входящих в него поселений, предусмотрено финансирование части расходных полномочий районов за счет средств поселений, а в случае выборов представительного органа района всеобщим голосованием подобный механизм не предусматривается.

7. Превалирование административных механизмов при введении временной финансовой администрации. Исходя из логики дел о неплатежеспособности (банкротстве), введение временной финансовой администрации должно было бы инициироваться какой-либо из сторон, участвующих в процессе, а ее деятельность - в значительной степени контролироваться комитетом кредиторов.

Предложенные поправки исходят не из данной логики, а из логики административно-иерархических отношений. Право ходатайствовать о введении временной финансовой администрации предоставлено главе субъекта Федерации

(кредиторы подобного права лишены). В предложенных поправках также не предусмотрено, что кредиторы либо органы местного самоуправления неплатежеспособного муниципалитета способны каким-либо образом влиять на назначение главы временной финансовой администрации. В то же время глава временной финансовой администрации обладает чрезвычайно широкими полномочиями. Так, статьей 168.6 предусмотрено, что в случае нарушения бюджетного законодательства он имеет право назначить в органы местного самоуправления и бюджетные учреждения своих представителей, к которым переходят все полномочия распорядителей и получателей бюджетных средств, а также осуществить блокировку расходов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом предложенными поправками не предусмотрено подтверждение факта нарушения бюджетного законодательства каким-либо юридическим органом, а также механизм обжалования действий временной финансовой администрации.

Хотя в Бюджетном кодексе устанавливается, что глава временной финансовой администрации несет персональную ответственность за исполнение своих полномочий, конкретные формы такой ответственности не определены. Учитывая, что временная финансовая администрация вводится на один год, а срок восстановления платежеспособности может составлять до пяти лет, на практике оценка деятельности главы временной финансовой администрации становится весьма проблематичной. Очевидно, что подобный механизм, предусматривающий широкие административные полномочия на короткий срок и фактическую бесконтрольность их использования, не может не привести к злоупотреблениям и коррупции. Представляется, что поправки, связанные с функционированием временной финансовой администрации, нуждаются в радикальной переработке.