

МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА
ОРГАНИЗАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ



**«БЮДЖЕТНЫЕ И НАЛОГОВЫЕ
ОТНОШЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(СБОРНИК ПУБЛИКАЦИЙ)**

ВЫПУСК 1

Москва
2013

Содержание

	Стр.
Бюджет	6
Роман Маркелов «Десять задач Минфина».	7
П. Нетреба «Не надо строить воздушные замки». <i>Интервью министра финансов Российской Федерации Антона Силуанова о финансовых перспективах 2013 года.</i>	8
«Оптимизация бюджетных расходов – источник дополнительных инвестиций». <i>Совещание по экономическим вопросам 16 января 2013 года.</i>	14
«2013 год требует повысить бюджетную ответственность в приоритизации расходов.» <i>Интервью с заместителем министра финансов Российской Федерации Л.В. Горниным.</i>	17
Е.Бушмин, председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам «О Федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». <i>Из доклада на заседании Совета Федерации 28 ноября 2013 года.</i>	22
Л. И. Пронина, государственный советник РФ 2-го класса, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации «Новый бюджет, старые проблемы». <i>Федеральный бюджет на ближайшую трехлетку, а также поправки в Бюджетный кодекс не только не решат все проблемы местных бюджетов, но и в некоторой степени снизят возможности регионов по оказанию им финансовой помощи.</i>	27
«Электронному бюджету» предадут большую огласку». <i>Экспертная группа по публичному обсуждению вопросов создания и развития информационных технологий в сфере управления общественными финансами при Координационной комиссии по созданию и развитию государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджета» 15 декабря провела последнее в 2012 году заседание.</i>	32
Дмитрий Бутрин «Минфин определился со степенью жесткости» <i>Мысли Минэкономики о третьем суверенном фонде объявлены проинфляционными.</i>	34
Игорь Наумов «Самостоятельность регионов оплатит федеральный бюджет». <i>Премьер-министр выделил субъектам Федерации более 5 триллионов рублей.</i>	35

Владимир Кузьмин «Региональный бум». <i>Кабинет министров рассмотрел программы развития муниципалитетов.</i>	36
Вадим Вислогузов «На межбюджетном фронте без перемен». <i>Идеи децентрализации обошли стороной госпрограмму Минфина.</i>	37
Александр Дерюгин «Регионы увязли в долгах». <i>Совокупная задолженность субъектов РФ, по данным Счетной палаты, на 1 января 2013 года составила 1,36 триллиона рублей.</i>	38
Владимир Кузьмин «Регионам на вырост – Правительство». <i>Субъектам РФ прививают интерес к поиску инвестиций.</i>	40
«Бюджетное правило – это стратегический выбор макроэкономической и фискальной политики». Интервью с и.о. директора Департамента долгосрочного стратегического планирования Министерства финансов РФ Р.Р. Фёдоровой	41
Д.Ю.Завьялов, начальник отдела методологии бюджетного планирования Минфина Волгоградской области, к.ю.н., доцент «Субвенционная политика субъектов РФ на современном этапе»	44
Росфинагентство: задачи, функции, полномочия и ресурсы. <i>Заметки с пресс-конференции заместителя министра финансов С.А.Сторчака</i>	49
Д.А. Яковенко, президент НП-СРО ""Национальный институт профессиональных бухгалтеров, финансовых менеджеров и экономистов" «Место и роль финансового контроля в повышении эффективности бюджетных расходов на современном этапе»	52
«Законопроект «О Росфинагентстве» должен быть коренным образом переработан». <i>Об этом заявил председатель комитета Государственной Думы по бюджету и налогам Андрей Макаров по итогам парламентских слушаний «О создании Российского финансового агентства».</i>	51
Бюджет Московской области	56
Татьяна Крикунова, министр финансов Московской области «В таком объеме дефицита бюджета ничего чрезвычайного нет».	57
Александра Лоскутова «Открытый регион». <i>Правительство выполняет поручение Андрея Воробьева создать в области благоприятный инвестиционный климат</i>	60

Игорь Репкин	61
«Как собрать триллион?»	
<i>Прирост бюджета обеспечат расширение налогооблагаемой базы, эффективное планирование.</i>	
Налоги	
А. Башкатова	63
«Крупным городам грозит новый налог»	64
<i>Федеральные власти хотят провести децентрализацию за счет регионального бизнеса</i>	
«Если вдуматься, прогрессивного».	65
<i>Мнение экспертов, необходима ли прогрессивная шкала подоходного налога в России.</i>	
«Минфин РФ предлагает увеличить налоговые вычеты для усыновителей детей-инвалидов».	66
<i>Минфин РФ подготовил законопроект об увеличении налоговых вычетов для усыновителей детей-инвалидов в 4 раза.</i>	
В. Вислогузов	67
«Налоги обретут покой».	
<i>Минфин планирует точечную раздачу льгот и повышенных ставок.</i>	
Г. Савин	68
«Кадастровая лотерея. Чего ждать от единого налога на недвижимость?».	
<i>28 февраля на пресс-конференции руководство Российского общества оценщиков доложило о завершении комплексной кадастровой оценки 67 млн. объектов капитального строительства, в основном многоквартирных домов.</i>	
С. Бондарчук, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса	70
«О налогообложении объектов роскоши налогом на недвижимое имущество».	
В.Г.Пансков, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук	71
«НДС и укрепление местных бюджетов».	
С.А.Шахов, аспирант кафедры «Налоги и Налогообложение» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.	77
«Налоговые риски в современной экономике».	
Э. Гребенщиков	81
«ФНС подвела итоги 2012 г. и сформулировала задачи на 2013 год».	
<i>Налоговые поступления продолжают рост, но меньшими темпами.</i>	
«Налоговые итоги года».	84
<i>Итоги деятельности российских налоговиков в 2012 году и задачи 2013 года обсуждались на коллегии ФНС России.</i>	

Реформа местного самоуправления: финансовый аспект	87
«Идеи для повышения самостоятельности местных бюджетов». <i>Состоялось первое заседание обновленного состава Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы России.</i>	88
Вячеслав ТИМЧЕНКО, председатель ВСМС, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Госдуме России	93
«Нужна федеральная программа господдержки устойчивого развития муниципалитетов». Комментарий к заседанию Центрального совета ВСМС.	
«О мерах по повышению инвестиционной привлекательности и бюджетной обеспеченности муниципальных образований». <i>Аналитическая записка Всероссийского совета местного самоуправления</i>	94
В.Б. Кидяев, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления	104
«Пополнение доходной базы муниципалитетов». <i>В Бюджетном кодексе Российской Федерации учтены инициативы Комитета Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления, которые направлены на пополнение доходной базы муниципальных образований.</i>	
В.Левина, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета	107
«Особенности финансов муниципальных районов».	
В.Левина, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета	119
«Особенности бюджетной политики городских округов».	
«Формирование экономической основы местного самоуправления: существующие возможности и необходимые изменения законодательства». <i>После долгой паузы 8 февраля 2013 года состоялось заседание Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы.</i>	131
В.Волков, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления	132
«Перспективы укрепления доходной базы местных бюджетов». <i>Обзор законопроектов и предложений по перераспределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.</i>	
Е.Овчинникова, начальник отдела межбюджетных отношений министерства финансов Пермского края	143
«Пермский край: межбюджетные отношения». <i>Начиная с 2009 года, Пермский край применяет механизмы стимулирования муниципалитетов к повышению их заинтересованности в росте собственных доходов путем закрепления единых нормативов отчислений от налогов, поступающих в региональный бюджет.</i>	

Бюджет

Десять задач Минфина

Российская газета, сегодня 08.04.2013

Роман Маркелов

В минфине определили главные направления деятельности ведомства на 2013 год и среднесрочную перспективу. Основных задач десять, и часть из них, по словам министра финансов Антона Силуанова, были поставлены еще в прошлом году.

"Первая - обеспечение долгосрочной сбалансированности и финансовой устойчивости самой бюджетной системы", - напомнил министр. И для ее выполнения, кстати, введено бюджетное правило. "Оно было своевременным и правильным", - подчеркнул Силуанов. Необходимо также завершить разработку и утверждение долгосрочной бюджетной стратегии до 2030 года. В июне, сообщил министр, ее проект будет внесен в правительство. Что же касается прогнозов социально-экономического развития до 2030 года, то в минфине предлагают взять за основу инновационный вариант, разработанный минэкономразвития. А всю разницу между доходами по сравнению с консервативным сценарием отнести на условно утвержденные расходы, которые будут распределяться между госпрограммами.

Второй задачей станет повышение качества формирования и исполнения бюджетов. "Проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов будет впервые сформирован в структуре государственных программ", - подчеркнул Силуанов. Но эффективность такого бюджета напрямую зависит от качества программ. "Большинство их нуждается в доработке", - признал Силуанов.

Третья задача - обеспечить прозрачность и открытость государственных и муниципальных финансов. По индексу открытости бюджета Россия в 2012 году вошла десятку лучших стран мира. "Наша цель - к 2018 году войти в первую пятерку", - отметил министр. Для достижения этой задачи будет применяться множество мер, и одна из них - введение в 2013 году в эксплуатацию единого портала бюджетной системы, где разместят информацию об исполнении всех бюджетов - от федерального до местных. Но одной только прозрачности недостаточно, признал Силуанов. "Бюджетные правонарушения нужно своевременно выявлять и предотвращать", - подчеркнул он. Для этого будет введена административная ответственность за бюджетные нарушения. "Мы рассчитываем, что соответствующий законопроект будет принят в весеннюю сессию, что позволит расширить функционал Росфиннадзора и аналогичных муниципальных органов контроля", - уточнил Силуанов.

Пятая задача - развитие финансовых рынков. По словам министра, надо создать механизмы для стимулирования граждан формировать пенсионные накопления, а также использовать их как ресурс для инвестиций. Накопления, например, можно будет вложить в ценные бумаги или застраховать жизнь. "Кроме того, уже разработаны предложения по

обеспечению сохранности пенсионных накоплений по аналогии с банковским законодательством", - добавил Силуанов.

Налоговая система России также нуждается в совершенствовании, считает министр. "Она должна не только выполнять фискальную функцию, но и стимулировать предпринимательскую активность", - сказал Силуанов. Для этого предполагается повысить качество налогового администрирования - то есть увеличить собираемость налогов в условиях действующей системы. Найден и существенный резерв для пополнения местных бюджетов. "Еще до летних каникул в Госдуму будут направлены предложения по налогу на недвижимость физических лиц", - сказал Силуанов. Вся подготовительная работа сделана, налог осталось только внедрить. Еще одна задача - эффективное управление госдолгом и финансовыми активами страны. "Для этого, в частности, создается Росфинагентство. Сейчас законопроект дорабатывается после первого чтения", - уточнил министр. Надо повышать и эффективность оказания госуслуг, признали в минфине. Также среди основных задач минфина на среднесрочную перспективу - развитие государственно-частного партнерства и межбюджетных отношений.

25.12.2012

Интервью А.Г.Силуанова газете "Коммерсант"

«Не надо строить воздушные замки».

Министр финансов Антон Силуанов о финансовых перспективах 2013 года

Интервью взял Петр Нетреба

Как «программный» бюджет разделил ведомства на «базовые» и «оптимистичные», о бюджетном резерве в 200 млрд руб. на 2013 год и чисто фискальной необходимости правительства наконец заняться широкомасштабной приватизацией крупных госкомпаний в интервью "Ъ" рассказал министр финансов РФ АНТОН СИЛУАНОВ.

— Из года в год при подготовке бюджета на следующий год мы наблюдаем похожий сценарий — Минфин занижает прогноз доходов от конъюнктуры на следующий год и одновременно готовит перераспределение допдоходов по текущему году. Такой метод способствует сохранению сырьевой модели или отвечает формальным задачам правительства по диверсификации экономики?

— Нефтегазовый сектор обеспечивает примерно две трети российского экспорта, около половины поступлений в федеральный бюджет. Основные бюджетные и макроэкономические параметры в значительной степени зависят от неустойчивой и трудно прогнозируемой внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего динамики мировых цен на нефть. Когда мы считаем параметры бюджета, то руководствуемся прогнозом, который на момент старта подготовки бюджета, еще в апреле года, предшествующего планируемому, делает Минэкономики. Действительно, в течение последних трех лет вносились изменения в основные параметры федерального бюджета в части доходов, но это было вызвано не «занижением» доходов Минфином, а изменениями макроэкономических показателей прогноза, которые значительно отличались от первоначальных, особенно это касается планируемых цен на нефть и энергоресурсы. Да, прогноз доходов по сравнению с первоначальным прогнозом в 2010 году скорректирован на 925 млрд руб., в 2011-м — на рекордные 2,3 трлн руб. и в 2012 году — на 1,1 трлн руб. выше первоначального плана. Но значительная часть этого увеличения вызвана именно изменением макроэкономических показателей: например, в 2012 году вклад изменений прогноза в корректировку бюджетных параметров составил 80%.

Для снижения конъюнктурной зависимости бюджета начиная с 2013 года вводится бюджетное правило, основанное на расчете базовой цены на нефть. В случае если фактическая цена на нефть превысит базовую, дополнительные нефтегазовые доходы будут направляться в суверенные фонды. И наоборот, в случае падения цены на нефть недостающие доходы будут возмещаться за счет использования средств Резервного

фонда. Нормативный объем Резервного фонда установлен на уровне 7% ВВП — это позволит при цене на нефть \$80 за баррель финансировать наши расходные обязательства в течение трех лет, а при \$60 за баррель недостаток ресурсов будет ощущаться в конце второго года трехлетки, и придется искать дополнительные источники финансирования.

Мы ожидаем, что бюджетное правило приведет к выводу размера расходов на безрисковый уровень. Предусматривается, что расходы снизятся с 21,2% ВВП в 2012 году до 17–18% ВВП в 2020 году, а нефтегазовый дефицит сократится с 10,5% ВВП в 2012 году до 7,5% ВВП к 2020 году. Уже начиная с 2015 года будет достигнут нулевой дефицит федерального бюджета, а впоследствии федеральный бюджет будет формироваться с профицитом.

— Если вы стабильно ошибались с прогнозом по доходам в пользу бюджета, то зачем вам потребовалось замораживать 200 млрд руб. расходов ГРБС до мая 2012 года?

— Еще раз повторю, что прогнозы по доходам не были ошибочными и основывались на макропрогнозах. Мы создали резерв внутри бюджета на случай, если ситуация резко ухудшится, с тем чтобы использовать его в целях реализации мер антикризисного характера — для поддержки финансовых институтов, системообразующих предприятий, населения и субъектов РФ. Мы предупредили, что из общей суммы расходов не доведем до бюджетополучателей 200 млрд руб. за счет сокращения как текущих, так и капитальных расходов. Но это не означает, что ситуация с пересмотром прогноза и бюджета в лучшую сторону будет повторяться всегда. Например, уже в текущем году исполнение бюджета по доходам отстает от уточненного плана бюджета.

— По постановлению правительства в 2013 году бюджетополучателей ждет тот же сюрприз...

— Это не сюрприз, в правительстве этот вопрос детально обсуждался. Мы не знаем, как будет развиваться ситуация в следующем году. Если увидим замедление динамики развития мировой экономики, снижение темпов развития, сокращение налоговых поступлений в бюджет, то, чтобы не разбалансировать бюджет, средства на антикризисные мероприятия лучше найти внутри бюджета, заранее определив расходы, которыми можно пожертвовать, не меняя его параметров. Если в апреле прогноз, который лег в основу бюджета, не окажется хуже реальности, то все замороженные средства или часть из них уже сможем довести до ГРБС. В первую очередь разморозим более 100 млрд руб. средств Фонда ЖКХ и трансфертов регионам. Ожидаемая же экономия на госзакупках — а это около 80 млрд руб. — может быть перераспределена на более приоритетные направления — такие возможности тоже есть. Все это будет обсуждаться публично совместно с депутатами Госдумы. На случай резких и длительных ухудшений ситуации с доходами у нас в запасе есть Резервный фонд.

— В министерствах уже жалуются, что на 2013 год вы рекомендуете повременить с размещением госзаказов и заключением контрактов.

— Наоборот, мы предупреждаем о необходимости скорейшего размещении заказов, начала торгов и заключения контрактов. Эту работу можно начинать заблаговременно — в конце этого года. Лимиты бюджетных обязательств на следующий год Минфин довел до ГРБС как никогда рано — 6 декабря. Поэтому все возможности заниматься контракцией есть. На раскачку, бывает, уходит по несколько месяцев — и это как раз плохая практика наших ведомств. В результате каждый раз в декабре осуществляется самый большой объем расходов, и в этом году, к сожалению, будет то же самое. По состоянию на 14 декабря остались неиспользованными 1,7 трлн руб., или 13% годовых расходов бюджета. При этом на 1 декабря 2012 года из более 700 млрд руб. субсидий бюджетным учреждениям около 400 млрд руб. остались неизрасходованными. В текущем году ряд министерств и ведомств еще в январе-феврале передали годовые объемы финансирования подведомственным бюджетным учреждениям.

Это, кстати, говорит о том, что денег у бюджетных учреждений переизбыток и они придерживают их на следующий год. При этом 83-м законом серьезно расширены права бюджетных и автономных учреждений — теперь в конце года забрать неиспользованные деньги мы у них не можем. Заберем только у казенных предприятий.

— Но в проектах госпрограмм, которые сейчас готовятся, мы видим новую картину — резкий рост планируемых расходов за горизонтом бюджетного планирования, при этом относительно реалистичные нынешние бюджетные обязательства объясняются необходимостью подготовки будущих трат. Стоит ли вкладываться сейчас в подготовку программ, на которые потом не будет денег?

— Государственные программы — очень важный этап в изменении системы стратегического и бюджетного планирования. Переход к среднесрочному «программному» бюджету позволит увязать формирование бюджетов с целями и результатами госполитики, повысит ответственность и одновременно самостоятельность органов исполнительной власти. Рост расходов за горизонтом бюджетной трехлетки есть, но он будет происходить не по всем госпрограммам. Большей проблемой является то, что не все министерства и ведомства согласились с нашими потолками расходов, рассчитанными из долгосрочного бюджетного прогноза. В результате по ряду программ есть два сценария финансового обеспечения — «базовый» и «оптимистичный».

— Правительство отправило на доработку проект программы по здравоохранению из-за дороговизны ее «оптимистичного» сценария и бессмысленности «базового»...

— Минфин всегда возражал против «оптимистичных» вариантов программ — зачем создавать ожидания, которые потом вряд ли сбудутся? И самое неприятное для нас — это когда в программе, принимаемой с двумя вариантами, показатели выполнения задач, поставленных президентом или правительством, достигаются только в случае реализации «оптимистичного» варианта. Например, программа по здравоохранению. Минфин же заинтересован в полном исполнении параметров

программ, реальном их ресурсном обеспечении. Если программа не будет выполнена, будут кивать на Минфин — «денег не дал». Так делать нельзя, иначе смысл госпрограммы — достижение поставленных государством ключевых задач — теряется. Конечно, в случае поступления дополнительных доходов в ходе исполнения бюджета финансирование госпрограмм может увеличиться, но планировать решение заведомо невыполнимых задач под несуществующие финансовые ресурсы нельзя.

— Как тогда вести себя ведомствам?

— Не надо строить воздушные замки, нужно исходить из реалий сегодняшнего дня. Могу сказать, что практически все мои коллеги это понимают, но надежда, что вдруг потом будут раздавать дополнительные деньги, не дает покоя. Сейчас мы с Минэкономки завершаем работу по уточнению методических указаний по разработке и реализации государственных программ. Уже договорились, что если объем финансирования в программах будет состоять из двух вариантов, то и все индикаторы реализации государственных программ также будут спланированы в двух сценариях. Уже поступают проекты программ, подготовленные в этой логике.

— Насколько запросы ведомств по госпрограммам превышают реальные возможности бюджета?

— Запросы ведомств всегда превышают возможности бюджета — независимо от того, применяется программный подход или обычный ведомственный. Однако мы хотим, чтобы бюджетный процесс в программном формате осуществлялся на новом содержательном уровне: ведомства должны конкурировать между собой не за расходы, за долю бюджетного пирога, как это сейчас происходит, а за качественное наполнение программ, их результативность при более эффективном использовании бюджетных ресурсов. Президент поручил завершить разработку всех госпрограмм в первом квартале 2013 года. Следующий бюджет мы будем формировать уже в условиях реализации программного подхода построения расходной части. Процесс принятия решений по распределению его расходов станет более обоснованным и понятным, поскольку сама процедура формирования программ и их корректировки будет носить все более открытый характер. Депутаты предложили устраивать публичное рассмотрение госпрограмм до утверждения их правительством. Мы поддерживаем эту идею. Одобрение и законодателями, и правительством целей и задач на предварительной стадии вызовет меньше вопросов при рассмотрении бюджета в парламенте.

— Какие из уже принятых госпрограмм Минфин считает эталонными по качеству исполнения?

— Не стоит говорить об «эталонных» программах и типовых претензиях — каждая программа имеет свои особенности и целеполагания. Первоначально программы поступали очень разного качества, но в процессе их доработки определены требования к ним, соблюдения которых обязательно. Мы надеемся, что с каждым новым бюджетным циклом программы будут совершенствоваться, с тем чтобы лучше оценить эффект

от потраченных бюджетных ресурсов. Нужно четко понимать, что сделано за наши деньги.

— Госпрограмма вооружения (ГПВ) до 2020 года должна трансформировать более 19 трлн руб. в новое оснащение вооруженных сил. Пока наблюдается перенос основных расходов по этой программе на более поздний срок. Это тенденция к сворачиванию так и не начавшейся гонки вооружений или речь идет об изменении целей расходов по этой госпрограмме?

— Эта госпрограмма вписывается в наши бюджетные потолки по расходам, или, точнее, бюджетные потолки определены с учетом параметров ГПВ, поскольку это уже принятые обязательства. При этом запланированные объемы ассигнований крайне неравномерно распределены между двумя периодами: на период 2016–2020 годов, с учетом использования кредитных схем финансирования, приходится большая часть бюджетных расходов. С прошлого года используется механизм кредитования предприятий — головных исполнителей гособоронзаказа — под государственные гарантии. Это не очень здорово и для бюджета, и для оборонных предприятий: мы создаем отложенные обязательства за пределами трехлетнего бюджета, но нужно решать задачу — перевооружать армию запланированными темпами, что требует серьезных ресурсов. Нас часто критикуют, что, применяя кредитные схемы, мы тем самым поддерживаем коммерческие банки, гарантируя им возврат кредитов, да и процентная ставка (ставка рефинансирования ЦБ + 1,5%) очень неплохая в этих условиях. Да, конечно, банкам это выгодно, но, с другой стороны, где взять деньги на столь амбициозную программу, если рост ее расходов один из самых высоких в бюджете. Но если у нас будут высвободиться в бюджете какие-то ресурсы, Минфин будет предлагать направлять их на сокращение этого кредитного навеса.

— Получается, что дополнительные нефтегазовые доходы пойдут на сокращение этого навеса?

— Скорее всего, нет, поскольку это могут быть не столь значимые суммы. А вот если дефицит пенсионного фонда сократится в результате перевода части накопительных отчислений в распределительную часть, то высвободившиеся ресурсы помогут сократить использование такого рода схем.

— После отставки министра обороны в ведомстве выяснились факты неэффективного использования средств. Здесь нет ресурсов для экономии? Может, на гособоронзаказ и 9 трлн руб. хватит?

— Разумеется, Минфин заинтересован в повышении эффективности расходования выделяемых МО средств. И при прежнем руководстве шла очень жесткая борьба за согласование цен на закупки военной продукции. Думаю, что могут поменяться механизмы согласования цен и контроля за ними, но существенного изменения стоимости гособоронзаказа не произойдет. Скорее будет происходить перераспределение средств внутри выделенного на эти цели объема средств. С другой стороны, можно дополнительно проанализировать решения по перечню и размерам оплат так называемых аутсорсинговых услуг, думаю, что там можно сэкономить потребности военного ведомства. Уверен,

что новому министру обороны удастся быстро разобраться в особенностях военного бюджета.

— Но он хоть не вырастет?

— Сумма, которая была определена — до 20 трлн руб. до 2020 года, — это предел наших возможностей. И президент не раз говорил, что сумма увеличиваться не должна. Это сверхнапряженное задание для бюджета.

— Насколько сильно зависит исполнение бюджета 2013–2015 годов от приватизации крупнейших объектов госсобственности, перечисленных в прогнозируемом плане приватизации? Какие факторы могут помешать правительству продолжать откладывать их продажу?

— С учетом поступлений средств от приватизации крупных инвестиционно привлекательных предприятий ТЭКа, ОПК и других отраслей запланировано поступление в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в 2013 году 427,7 млрд руб., в 2014 году — 330,8 млрд руб. и в 2015 году — 595,1 млрд руб. Это очень существенный объем бюджетных ресурсов (в текущем году мы получим около 200 млрд руб.), поэтому нужно заранее готовить приватизационные сделки, постоянно следить за объемом наилучших возможностей их осуществления. Приватизация нам важна еще и потому, что начиная со следующего года вступают в действие бюджетные правила, которые не предусматривают использование дополнительных нефтегазовых доходов на расходы. Поэтому нам предстоит серьезно мониторить динамику поступлений от приватизации и в случае неисполнения плана выходить в Госдуму с предложениями о корректировке источников финансирования дефицита бюджета. Можно увеличивать объем заимствований, но это крайний вариант: чем больше мы будем выходить на рынок заимствований, тем меньше средств инвесторов будет работать в экономике. И кроме того, они окажутся для нас дороже. Да и помимо фискальных целей приватизация — это одна из важнейших структурных реформ правительства. Выход государства из капитала компаний должен способствовать повышению конкурентоспособности экономики, привлечению дополнительных инвестиционных ресурсов.

— В 2011 году президент Дмитрий Медведев ставил задачу бюджетной децентрализации на 1 трлн руб., но по плану Минфина до 2014 года в пользу регионов будет перераспределено только около 67 млрд руб. Бюджетные обязательства регионов и муниципалитетов будут увеличиваться пропорционально плану Минфина или вы видите скрытые возможности местных бюджетов для роста расходов?

— Процесс перераспределения полномочий между уровнями публичной власти длительный и не ограничен одним календарным годом. Поскольку бюджетный пирог у нас один, передать сразу такую сумму из федерального бюджета регионам невозможно. Это значит, нужно почти удвоить объем межбюджетных трансфертов регионам и, соответственно, сократить федеральные расходы. Но в федеральном бюджете свободных ресурсов нет, нам тоже не хватает источников доходов для финансирования наших обязательств. Поэтому считаем, что наполнение

бюджетов регионов должно происходить как по доходной части, так и, соответственно, по расходной. Иначе мы наполним ресурсами один уровень бюджетной системы и обескровим другой. Но даже в нынешних условиях экономии каждой копейки изысканы ресурсы для помощи регионам.

На 21,8 млрд руб. будет проиндексирован общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, 100 млрд руб. будет выделено на реализацию майских указов президента. В отношении имущества естественных монополий будет предусмотрена поэтапная отмена льгот по налогу на имущество организаций, что даст уже в следующем году прибавку доходов региональных бюджетов порядка 35 млрд руб. Поэтому рост бюджетных доходов на региональном уровне будет происходить по нескольким направлениям. Но самое главное, что пополнение ресурсной базы региональных бюджетов будет происходить за счет роста собственной доходной базы: по оценке Минфина, в 2013 году налоговые и неналоговые доходы регионов по отношению к 2012 году увеличатся более чем на 1 трлн руб. и составят около 8 трлн руб.

— Игорь Шувалов объявлял о планах по масштабной региональной приватизации — предполагалось, что она должна наполнить бюджеты субъектов. Но планы даже самых передовых регионов (как ХМАО) регулярно пересматривались и сокращались. Сейчас можно констатировать, что приватизационного финансирования региональных бюджетов не получилось. В Минэкономике говорят о неизбежном росте дефицита бюджетов регионов — к 2020 году до 1,8 трлн руб.— и о необходимости покрывать его новыми налогами, как налог с оборота розницы. Как к этому относится Минфин?

— Наибольший прирост расходов консолидированных бюджетов субъектов ожидается в 2013 году по отношению к 2012 году. Это связано с необходимостью исполнения майских указов президента. В первую очередь это обеспечение повышения заработной платы педагогических работников дошкольных и общеобразовательных учреждений, выплата пособий на третьего ребенка, увеличение расходов на создание мест в дошкольных образовательных учреждениях, финансирование мероприятий по расселению граждан из аварийного жилого фонда, инфраструктурное обустройство земельных участков, подлежащих предоставлению многодетным семьям. С 2014 года ожидается снижение динамики прироста новых расходов, поскольку самое затратное мероприятие — повышение оплаты труда педагогическим работникам до уровня средней заработной платы по региону — произойдет в 2013 году. Все дополнительные расходы укладываются в прогнозируемые по каждому региону источники доходов. Поэтому мы не ожидаем столь значительного роста дефицитов регионов, как прогнозируют коллеги из Министерства экономики.

— Идея введения налога с продаж, который мог бы заменить федеральный НДС, и последующей передачи его регионам уже забыта?

— Чтобы собрать тот же объем средств, который собирается по НДС, нам потребуется установить ставку налога с продаж в размере 50%. А если предположить,

что можно отменить все специальные налоговые режимы, в том числе и для малого бизнеса, расширить налоговую базу, повысить собираемость, то и в этом случае ставка должна быть на уровне 25–30%. Сомневаюсь, что бизнес с восторгом воспримет такую новацию. Вообще считаю, что мы не должны кардинально менять налоговую систему, устраивать эксперименты. Это только дезориентирует налогоплательщиков. Предложение о введении налога с продаж и передаче его регионам с одновременной отменой НДС означает передачу доходов с федерального на региональный уровень, а это порядка 3,6 трлн руб. НДС применяется практически во всех странах, этот налог понятен и справедлив для налогоплательщиков. Нужно только усилить его собираемость и сделать более прозрачной схему контроля за уплатой всей цепочки создания добавленной стоимости.

— Насколько в правительстве учитывалось мнение Минфина по тактике проведения отдельных положений концепции развития пенсионной системы до 2030 года депутатскими поправками?

— Предложения депутатов, которые были приняты по накопительной части пенсионной системы, обсуждались в правительстве. Было принято решение, которое отвечает интересам текущей сбалансированности пенсионного фонда за счет сокращения доли накопительной части. Высвобождаются ресурсы федерального бюджета, которые сегодня идут на покрытие дефицита пенсионного фонда. Их можно будет направить на социальные цели, финансирование инфраструктуры или, как мы уже говорили, на сокращение кредитных схем для финансирования гособоронзаказа.

— Минфин изменил свою точку зрения по сокращению накопительной части пенсий до 2%? Уже рассмотренные Госдумой элементы изменения пенсионной системы решают проблему дефицита бюджета Пенсионного фонда?

— Позиция Минфина по пенсионной реформе состоит в том, что устойчивость пенсионной системы можно обеспечить при наличии двух самостоятельных элементов — распределительной и накопительной части. Это не мы придумали, это мировая практика. Сейчас наша задача состоит в том, чтобы средства накопительной части лучше работали, приносили больше дохода, а также была повышена прозрачность их инвестирования и усилен контроль за работой финансовых институтов, работающих с пенсионными деньгами. Минфином подготовлены и направлены в Госдуму предложения по улучшению условий инвестирования пенсионных накоплений за счет расширения портфеля инвестиций — необходимо, чтобы эти деньги активнее работали в экономике. В накопительной части сегодня находится около 2 трлн руб. Это существенные деньги, которые могли бы быть использованы для инвестиционных проектов. С учетом бюджетного правила объем расходов бюджета будет постепенно сокращаться, а пенсионные накопления, наоборот, должны увеличиваться. Они могли бы замещать бюджетное финансирование инфраструктуры. В результате вышли бы на конструкцию, когда бюджет отвечает в основном за социальные вопросы, как и сейчас, а финансирование инвестиций осуществлялось

бы за счет институтов развития, использующих в том числе пенсионные накопления. Но теперь этот инвестиционный ресурс существенно сократится.

— Насколько значимы для нашего рынка сохранившиеся в накопительной части пенсий 2%?

— Пенсионные накопления — важнейший источник длинных денег. Но сейчас в России объем пенсионных накоплений менее 5% ВВП. Даже в Мексике — 13% ВВП, а средневзвешенный показатель по развитым странам — 71% ВВП. Конечно, 2% не могут быть серьезным стимулом для граждан участвовать в накопительной системе. Но у нас есть 2013 год — год для выбора гражданами решения об использовании 4% отчислений в пенсионную систему. Задача теперь состоит в том, что нужно создать равные условия для работы пенсионных средств в распределительной и накопительной частях. Если этого не произойдет, то реальной конкуренции между двумя системами не получится, а значит, и альтернативы распределительной системе не будет.

— Правительство уже готово назвать пенсионную формулу, чтобы граждане могли определяться с выбором пенсионной модели?

— Наше пожелание — как можно быстрее определиться с формулой и тогда уже делать аналитические выкладки для принятия гражданами решения. Она должна быть готова к марту следующего года. За разработку отвечает Минтруд, будут привлекаться научные институты. Формула должна быть простой и понятной, чтобы каждый мог рассчитать свою пенсию и сделать правильный выбор об использовании 4% в составе распределительной или накопительной частей пенсионных выплат.

— Мегарегулятор — что это было? Почему Минфин так активно «вписался» в перераспределение своих полномочий в пользу ЦБ?

— Когда встал вопрос об эффективности работы накопительной части пенсионных средств, одной из справедливых претензий была недостаточность существующей системы надзора и финансового регулирования. С другой стороны, у нас уже работает четкая слаженная система банковского надзора. Создана нормативная база, есть квалифицированный персонал Банка России, а на финансовом рынке такого нет. С 2005 года по сей день объем вкладов населения увеличился на 11 трлн руб. и составил 13 трлн руб., а в небанковском секторе вклады населения за тот же период выросли только на 1,3 трлн руб. — до 1,56 трлн руб. Разница по объему участия населения почти в десять раз в том числе и из-за того, что финансовое регулирование и надзор должным образом не налажены. В этих условиях, на наш взгляд, разумнее не реформировать полностью деятельность правительственного регулятора, а передать эту сферу Банку России. Все-таки ЦБ — состоявшийся финансовый институт. Что еще важно, что консолидированный надзор на всем финансовом рынке, как показывает международная практика, гораздо эффективнее, когда находится в одних руках. Поэтому в правительстве подготовлены соответствующие предложения по созданию единого регулятора, и мы считаем, что их реализация даст положительный

результат при выборе гражданами инструментов вложения своих сбережений.

— А финансовый рынок готов к новациям?

— Конечно, российский финансовый рынок не развит так, как бы нам хотелось. Доля России в мировой капитализации рынка акций последовательно снижается — сейчас она составляет всего 1,5%, это ниже доли страны в мировом ВВП — она составляет 2,7%. Без развития финансового рынка невозможно выполнить задачу, поставленную президентом: увеличение доли инвестиций в ВВП с 20% до 25% к 2015 году и 27% к 2018 году.

Многое уже сделано. Например, все готово для начала работы Центрального депозитария — начало работы со счетами системы Euroclear по ОФЗ начнется с 2013 года, с акциями — в июле 2014 года. Освобождены от НДС услуги, оказываемые на рынке ценных бумаг, товарных и валютных рынках. Планируется ввести освобождение инвестиционного дохода от НДФЛ. Определены основы деятельности биржевых паевых инвестиционных фондов. Для обеспечения притока качественных активов для инвестиций рассматривается возможность проведения приватизации только на российских рынках. Пока 30% оборота Лондонской фондовой биржи обеспечивает торговля акциями российских компаний.

Но очень много нам предстоит сделать. Важная задача — докапитализация центрального контрагента — его эффективная работа стала бы решением многих проблем, в том числе с ликвидностью финансовых рынков и развитием торговли деривативами. Важно скорее запустить расчеты в режиме T+2, что делает работу на бирже существенно более удобной. Необходимо довести до конца работу по введению института индивидуальных инвестиционных счетов, налогообложение которых также будет унифицировано с другими индивидуальными инвестициями.

Ключевым вопросом является решение проблем так называемой отрицательной переоценки пенсионных накоплений, которая фактически превращает длинные по своей природе пенсионные деньги в годовые, но при обеспечении сохранности пенсионных накоплений к моменту назначения пенсии. Прорабатывается также и вопрос наследования пенсионных сбережений. Надо обратить внимание и на статус НПФ — сейчас они НКО, что ограничивает возможности для их эффективной работы. Важно ввести дифференцированные по степени принятия рисков инвестиционные продукты для будущих пенсионеров, сделать их зависимыми от возраста и, возможно, от разной готовности к риску.

Много предстоит сделать и в страховой сфере. В год происходит до ста банкротств страховых компаний, что вызывает низкий уровень доверия населения, особенно к продуктам накопительного страхования жизни. По оценке экспертов, работающих в отрасли, при условии повышения уровня доверия населения размер накоплений в секторе может достичь 1 трлн руб. к 2020 году — по сравнению с 22 млрд руб. сейчас.

— На какой стадии находится проект по созданию Росфинагентства?

— В послании Федеральному собранию президент поручил создать все условия для того, чтобы Росфинагентство смогло начать свою деятельность в следующем году. В сентябре этого года правительство внесло в Государственную думу поправки к Бюджетному кодексу, создающие правовые основания для учреждения правительством Росфинагентства. Обсуждение этого вопроса в Государственной думе идет непросто. Мы довели большое количество дополнительных материалов и рассчитываем, что в начале следующего года депутаты дадут зеленый свет созданию этой организации.

— Управление суверенными фондами Росфинагентству тоже будет передано в 2013 году?

— Да. Только таким образом мы сможем выполнить решение президента о размещении в следующем году до 100 млрд руб. на внутреннем финансовом рынке.



Оптимизация бюджетных расходов – источник дополнительных инвестиций

На Совещании по экономическим вопросам 16 января 2013 г., на котором обсуждались финансовые итоги года и меры по дальнейшему развитию экономики страны, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что экономические итоги года выглядят вполне удовлетворительно. В сфере финансов в стране сложилась стабильная ситуация. Бюджет 2012 г. исполнен без дефицита, значительно увеличались резервы, инфляция осталась на весьма низком уровне – 6,6%.

Хорошую динамику за 11 месяцев показал рост реальной заработной платы (8,8%). Прирост инвестиций за 11 месяцев достиг 8,4% в сравнении с тем же периодом прошлого года.

Однако есть и проблемы. Настораживает скачущая динамика экономических показателей в течение года. По оценкам Минэкономразвития, годовой рост ВВП замедляется. Подобную затихающую динамику демонстрирует и промышленное производство, и инвестиции. Наблюдаются некоторые проблемы и в сельском хозяйстве, хотя Россия в состоянии обеспечить себя зерном и даже сохранить значительный экспортный потенциал.

В определённой степени замедление экономического роста в России обусловлено и внешними факторами: вторая половина 2012 г. была для большинства стран мира, для большинства экономик менее успешной, чем первая. В прошедшем году ситуация в мировой экономике, на финансовых рынках была довольно напряжённой.

Долговые проблемы Европы осложнились возникшими трудностями в банковском секторе, и как результат – во втором полугодии регион оказался в рецессии. Сложности в Европе в целом сказались и на мировой экономике, и на других странах, включая страны БРИКС, в число которых входит и Россия.

В конце прошлого года ситуация в Еврозоне стабилизировалась, но рынки пока не успокоились. Сейчас многие трудности уже преодолены, но, как показывает опыт, наступившее затишье может оказаться

лишь временным, и к этому следует быть готовым.

Колебания на глобальных рынках, прежде всего, сказались на волатильности российского финансового и валютного рынков. Курс рубля в течение года постоянно менялся. Однако такое положение дел стало для нас уже привычным. Это имеет и положительную сторону, поскольку подобное колебание курса позволяет в высокой степени изолировать ситуацию в реальном секторе экономики от действий финансовых спекулянтов.

Но дело не только во внешних факторах. В годы кризиса Правительство России активно поддерживало внутренний спрос. Сейчас наша экономика находится в ситуации, когда задействованы очень многие, если не все, производственные мощности, а безработица находится на рекордно низком уровне. По мнению некоторых экспертов, поддержка внутреннего спроса в таких условиях не эффективна и приводит не столько к росту выпуска продукции, сколько к росту цен.



Поэтому предлагается не увлекаться стимулированием спроса, а создавать условия для инвестиций.

Но, как отметил президент В.В. Путин, есть и другие мнения. Он предложил изучить вопрос, действительно ли в текущей ситуации меры в этом направлении исчерпаны, или, наоборот, на фоне европейской рецессии имеет смысл, хотя и более сдержанно, продолжить стимулирование спроса мерами бюджетной или монетарной политики.

Нужно провести тщательный, всесторонний, объективный анализ всех наших внутренних проблем и определить оптимальные пути развития и эффективные меры реагирования на трудности, возникающие в российской и в мировой экономике.

Надо также определить дальнейшие конкретные шаги по поддержке инвестиций. Их необходимо направлять в первую очередь на развитие дорог, коммунальной инфраструктуры, да и вообще на развитие инфраструктуры. Чтобы найти дополнительные средства на эти цели, не выходя за пределы бюджетного правила, предлагается с участием независимых экспертов проведение комплексного анализа эффективности бюджетных расходов и выявление возможности для их оптимизации.

Среди уже принятых решений – создание условий для развития внутреннего инвестора. Сразу после формирования управляющей структуры начнётся постепенное инвестирование средств Фонда национального благосостояния в самоосушаемые инфраструктурные проекты. Создание этой управляющей компании необходимо максимально ускорить. В связи с этим на совещании был затронут вопрос о создании Росфинагентства: в какие проекты можно вкладывать средства Фонда, каким мог бы быть механизм структуризации отбора проектов.

Также необходимо чётко представлять, как обстоят дела с предоставлением государственных гарантий инвестиционным проектам среднего бизнеса, в какой мере разработаны соответствующие механизмы и какие сформированы предложения.

Выступая в тот же день на Гайдаровском форуме на международной конференции «Россия и мир: вызовы интеграции», министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов, в частности, отметил, что Россия извлекла из прошедшего финансово-экономического кризиса уроки и, прежде всего, необходимость ограничения бюджетных расходов и реформирования бюджетного сектора в целом. Но в России бюджетный сектор большой и быстро достичь его оптимизации не удастся. К числу

первоочередных задач А.Г. Силуанов отнёс повышение производительности труда в бюджетном секторе и совершенствование работы по другим направлениям. Качество бюджетных услуг и производительность труда в бюджетном секторе – вот основная задача по оптимизации бюджетного сектора и совершенствования его работы.

Кроме того, необходима переориентация бюджетных расходов, особенно инвестиционных, с тем чтобы стимулировать частные инвестиции. Надо «привлекать на каждую копейку бюджетных больше, 5, 10 копеек частного капитала – весь мир на это работает, но, к сожалению, мы увлеклись тем, что в последнее время финансируем из бюджета какие-то прямые инвестиционные проекты, причём зачастую поддерживаем неэффективные, убыточные», – сказал министр финансов.



России необходимы структурные реформы, а не наращивание бюджетных расходов и стимулирование за счёт этого потребительского спроса. Хотя бюджет 2012 г. свёрстан без дефицита, зависимость от конъюнктуры на мировых рынках углеводородов остаётся большой, величина нефтегазового дефицита бюджета не только остаётся весьма значительной (10,6% ВВП), но и выросла в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на один процентный пункт. В этих условиях непозволительно увеличивать бюджетные расходы, напротив, требуется контроль над ними.

По мнению министра финансов, необходимо повышать привлекательность российской экономики, и бюджетная устойчивость является одним из ключевых

факторов в этом направлении. Во многом именно от неё зависит российский рейтинг у международных рейтинговых агентств. Поэтому задача состоит в том, чтобы повышать конкурентоспособность российской экономики, бюджетно-финансовой политики, а не увеличивать бюджетные расходы. Будут выше рейтинги, будет больше интереса к российской экономике у иностранных инвесторов, будет больше возможностей для экономического роста.

Минфин России также предлагает создать систему страхования вложений денежных средств в небанковские финансовые организации по аналогии с существующей системой страхования банковских вкладов. Сегодня, вкладывая свои денежные ресурсы в банковскую систему, граждане защищены на определённую сумму государственными гарантиями. В то же время вложения ресурсов граждан в негосударственные пенсионные фонды, страховые компании никакой гарантией не защищены. По мнению Минфина, нужно уравнять надёжность вложений в различные финансовые институты.

Кроме того, отметил А.Г. Силуанов, намечены планы по выравниванию уровня налогообложения средств, вложенных в банковский сектор и небанковские финансовые организации.

В рамках председательства России в работе «Большой двадцатки» (G20) — двадцати ведущих экономик мира наша страна намерена ставить вопрос об открытости макроэкономической политики стран, эмитирующих резервные валюты, о необходимости макроэкономической координации, прежде всего, крупных экономик, от которых зависит мировая экономическая ситуация в целом.

«Целый ряд стран и Российская Федерация вкладывают свои резервы, как Центрального банка, так и суверенные резервы, в активы крупных иностранных экономик. Но мы, как инвесторы в эти активы, должны чётко понимать, какая политика будет в этих странах, как будет вести себя бюджетная политика, какая денежно-кредитная политика прогнозируется на ближайшие годы, что мы получим от вложения наших активов и так далее», — сказал министр финансов РФ.

Россия намерена сделать акцент на более жёстком исполнении принятых макроэкономических показателей, бюджетных обязательств, которые страны берут на себя в рамочных соглашениях, где прописываются параметры прогноза тех или иных государств по ключевым финансовым показателям — государственный долг,

дефицит бюджета, уровень безработицы и т.д. Чёткое исполнение странами всех взятых на себя обязательств стало бы хорошим решением с точки зрения обеспечения макроэкономической координации.

Прошедший кризис выявил острую необходимость координации макроэкономической политики государств, которую должны осуществлять такие институты, как МВФ и «Большая двадцатка». Эти организации должны вырабатывать соглашения, в рамках которых будет выстраиваться внутренняя политика отдельных государств.

В качестве примера министр финансов России привёл страны БРИКС, которые уже начали более тесную координацию своей экономической политики. В частности, договорились в условиях дефицита платёжных балансов, дефицита фондирования принимать решения о поддержке на двухстороннем или многостороннем уровне.

В качестве антипримера А.Г. Силуанов привел Маастрихтское соглашение, судьбу которого сейчас активно обсуждают экономисты. В рамках «Двадцатки» Россия планирует поднять вопрос о пересмотре Маастрихтского договора. Это соглашение, подписанное в феврале 1992 г. и положившее начало Европейскому союзу, решало вопрос о регулировании денежно-кредитной политики европейских стран, которые приняли на себя обязательства соблюдать так называемые маастрихтские критерии. Из-за последнего кризиса многие страны превысили планки по уровню долга к ВВП, по дефициту бюджета, и быстро вернуться к намеченным ориентирам у них нет возможности.

На «Двадцатке» в этом году в России планируется обсудить, что делать с Маастрихтским соглашением. Возможно применение нескольких пороговых значений для разных стран в зависимости от развитости финансовых институтов в той или иной стране. По мнению А.Г. Силуанова, можно согласиться с тем, что в ближайшие годы уровень долга порядка 80-90% ВВП может быть приемлемым, это можно в принципе обсуждать, но надо понимать, что такой уровень долга на долгосрочную перспективу не может быть приемлемым с точки зрения стимулирования экономического роста и устойчивости финансовой системы.

Несмотря на определённые успехи, все-таки нельзя думать, что Россия находится в простой ситуации. Поэтому, как считает министр финансов России, самой первоочередной задачей остаётся проведение структурных преобразований, которые могут дать дополнительный импульс развитию.

факторов в этом направлении. Во многом именно от неё зависит российский рейтинг у международных рейтинговых агентств. Поэтому задача состоит в том, чтобы повышать конкурентоспособность российской экономики, бюджетно-финансовой политики, а не увеличивать бюджетные расходы. Будут выше рейтинги, будет больше интереса к российской экономике у иностранных инвесторов, будет больше возможностей для экономического роста.

Минфин России также предлагает создать систему страхования вложений денежных средств в небанковские финансовые организации по аналогии с существующей системой страхования банковских вкладов. Сегодня, вкладывая свои денежные ресурсы в банковскую систему, граждане защищены на определённую сумму государственными гарантиями. В то же время вложения ресурсов граждан в негосударственные пенсионные фонды, страховые компании никакой гарантией не защищены. По мнению Минфина, нужно уравнять надёжность вложений в различные финансовые институты.

Кроме того, отметил А.Г. Силуанов, намечены планы по выравниванию уровня налогообложения средств, вложенных в банковский сектор и небанковские финансовые организации.

В рамках председательства России в работе «Большой двадцатки» (G20) – двадцати ведущих экономик мира наша страна намерена ставить вопрос об открытости макроэкономической политики стран, эмитирующих резервные валюты, о необходимости макроэкономической координации, прежде всего, крупных экономик, от которых зависит мировая экономическая ситуация в целом.

«Целый ряд стран и Российская Федерация вкладывают свои резервы, как Центрального банка, так и суверенные резервы, в активы крупных иностранных экономик. Но мы, как инвесторы в эти активы, должны чётко понимать, какая политика будет в этих странах, как будет вести себя бюджетная политика, какая денежно-кредитная политика прогнозируется на ближайшие годы, что мы получим от вложения наших активов и так далее», – сказал министр финансов РФ.

Россия намерена сделать акцент на более жёстком исполнении принятых макроэкономических показателей, бюджетных обязательств, которые страны берут на себя в рамочных соглашениях, где прописываются параметры прогноза тех или иных государств по ключевым финансовым показателям – государственный долг,

дефицит бюджета, уровень безработицы и т.д. Чёткое исполнение странами всех взятых на себя обязательств стало бы хорошим решением с точки зрения обеспечения макроэкономической координации.

Прошедший кризис выявил острую необходимость координации макроэкономической политики государств, которую должны осуществлять такие институты, как МВФ и «Большая двадцатка». Эти организации должны вырабатывать соглашения, в рамках которых будет выстраиваться внутренняя политика отдельных государств.

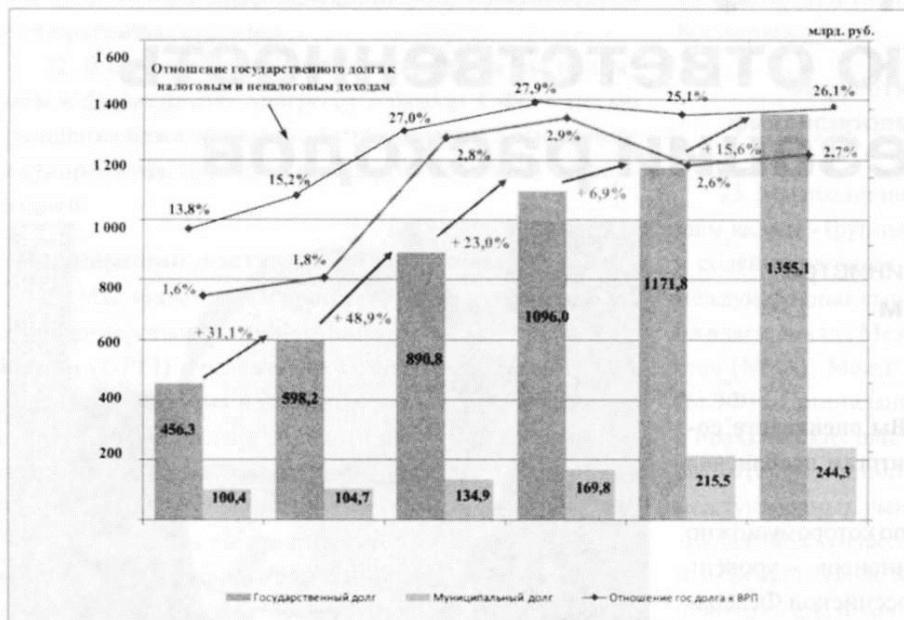
В качестве примера министр финансов России привёл страны БРИКС, которые уже начали более тесную координацию своей экономической политики. В частности, договорились в условиях дефицита платёжных балансов, дефицита фондирования принимать решения о поддержке на двухстороннем или многостороннем уровне.

В качестве антипримера А.Г. Силуанов привел Маастрихтское соглашение, судьбу которого сейчас активно обсуждают экономисты. В рамках «Двадцатки» Россия планирует поднять вопрос о пересмотре Маастрихтского договора. Это соглашение, подписанное в феврале 1992 г. и положившее начало Европейскому союзу, решало вопрос о регулировании денежно-кредитной политики европейских стран, которые приняли на себя обязательства соблюдать так называемые маастрихтские критерии. Из-за последнего кризиса многие страны превысили планки по уровню долга к ВВП, по дефициту бюджета, и быстро вернуться к намеченным ориентирам у них нет возможности.

На «Двадцатке» в этом году в России планируется обсудить, что делать с Маастрихтским соглашением. Возможно применение нескольких пороговых значений для разных стран в зависимости от развитости финансовых институтов в той или иной стране. По мнению А.Г. Силуанова, можно согласиться с тем, что в ближайшие годы уровень долга порядка 80-90% ВВП может быть приемлемым, это можно в принципе обсуждать, но надо понимать, что такой уровень долга на долгосрочную перспективу не может быть приемлемым с точки зрения стимулирования экономического роста и устойчивости финансовой системы.

Несмотря на определённые успехи, все-таки нельзя думать, что Россия находится в простой ситуации. Поэтому, как считает министр финансов России, самой первоочередной задачей остаётся проведение структурных преобразований, которые могут дать дополнительный импульс развитию.

Динамика государственного долга и его сопоставление с ВРП в 2008–2012 гг.



«проблемных» заемщиков. Субъекты РФ, достигшие критических значений задолженности по долговым бюджетным обязательствам, заключают с Минфином России соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности публично-правового образования с мерами по оздоровлению государственных финансов субъекта РФ.

Перед руководством этих субъектов РФ стоит непростая задача. Во-первых, им необходимо принять решение по оптимизации бюджетных расходов, провести приоритизацию бюджетных ассигнований. Во-вторых, найти способы ускорить экономический рост, который впоследствии даст положительный эффект роста собственных доходов. Станет ли регион инвестиционно привлекательным, превратится ли в ближайшие годы в территорию бизнес-успеха, естественно, в первую очередь, зависит от мер, предпринятых его правительством.

В.: Как будет складываться ситуация для региональных бюджетов в 2013 г.? Как отразится на них реализация майских указов Президента РФ?

О.: В случае замедления темпов экономического роста 2013 г. также станет непростым. Реализация майских указов Президента РФ потребует от органов государственной и муниципальной власти принятия

сложных решений в части приоритизации расходов.

В зоне ответственности региональной власти — повышение заработной платы работников бюджетной сферы до уровня, сопоставимого со средней заработной платой в соответствующем регионе, ликвидация аварийного жилищного фонда, обеспечение инфраструктурой земельных участков, предоставляемых в первую очередь многодетным семьям, ликвидация к 2016 г. очередности в дошкольные образовательные учреждения. Наибольшими темпами будут расти расходы, связанные с реализацией первого направления. Только в 2013 г. на его финансирование субъектам РФ потребуется дополнительно

328 млрд. руб. Для решения остальных задач тоже необходимы существенные дополнительные финансовые ресурсы, поэтому, как уже говорилось, без приоритизации расходов бюджетов регионам не обойтись. Убежден, что все высшие должностные лица и руководители финансовых органов регионов четко представляют уровень ответственности за выполнение Указов главы государства.

Вероятно, темпы роста дефицита бюджетов отдельных субъектов РФ, с недостаточной гибкостью в части расходов, могут превысить их среднее значение. Возможно, увеличится и госдолг отдельных регионов, но, опять же подчеркиваю, что в целом ситуация находится на безопасном уровне.

В.: В связи с ожидаемым ростом государственного долга региональных бюджетов предполагается ли увеличить объемы предоставления бюджетных кредитов и не планируется ли реструктуризация ранее выданных?

О.: В структуре внутреннего государственного долга региональных бюджетов, зафиксированного на 1 января 2013 г., отмечается незначительный рост обязательств перед Российской Федерацией по предоставленным бюджетным кредитам. Он находится на уровне 426 млрд. руб.

Как и прежде, в законе о федеральном бюджете на 2013 г. заложены средства в объеме 75 млрд. руб. на предоставление бюджетных кредитов тем регионам,

которым будет необходима помощь со стороны федерального центра на преодоление финансовых проблем, связанных с кассовыми разрывами, и на покрытие дефицита соответствующего бюджета.

Что касается реструктуризации ранее выданных бюджетных кредитов, то решение уже состоялось в 2012 г. На сумму в 123 млрд. руб. по четырем направлениям: на поддержку монопрофильных муниципальных образований; на ликвидацию последствий засухи; на подготовку к проведению XXII Олимпийских зимних игр в городе Сочи; XXVII Всемирной летней Универсиады в городе Казани.

По поводу перспектив реструктуризации бюджетных кредитов позиция Минфина такова: в дальнейшем частое использование этого инструмента может негативно повлиять на сбалансированность федерального бюджета, и, главным образом, отрицательно сказаться на бюджетной дисциплине, понизить уровень ответственности заемщиков. Поэтому прибегать к этой мере следует в экстраординарных случаях. Думаю, Минфин сможет отстоять эту точку зрения.

В.: При рассмотрении федерального бюджета на 2013 г. неоднократно высказывалось мнение, что год от года финансовая помощь регионам сокращается, в результате чего дифференциация между субъектами РФ после 2008 г. вновь начала расти. В какой мере на это повлиял финансовый кризис? Что предполагается предпринять для преодоления этой тенденции?

О.: Благодаря действующему механизму выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ разрыв между наименее и наиболее обеспеченными регионами по уровню бюджетной обеспеченности в 2013 г. сократился с 6,7 до 2,8 раза. Поставлена задача – к 2018 г. сократить этот разрыв. В настоящий момент решение этой задачи представляется достаточно сложным, поскольку слишком различается социально-экономическое развитие регионов. Вот лишь одна цифра: 74% налоговых доходов консолидированного бюджета РФ поступило с территории 10 субъектов РФ, в которых проживает 29% населения страны.

Преодоление такого неравенства – одна из главных задач межбюджетной политики, в том числе и за счет совершенствования методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В результате реализации этой цели граждане должны получать государственные и муниципальные услуги одинакового качества вне зависимости от удаленности от федерального центра и региональных столиц.

В 2008 г. разрыв по уровню бюджетной обеспеченности сокращался до 2,6 раза, однако финансовый кризис свел на нет это достижение. Особенно он сказался на регионах, экономика которых имела сырьевую направленность и зависела от внешнеэкономической конъюнктуры. И в 2012 г. такие субъекты РФ показали темпы роста налога на прибыль – одного из основных региональных налоговых источников – более низкие, чем в среднем по стране.

В.: Не усугубит ли дифференциацию регионов вступление России в ВТО?

О.: Итог длительных и непростых переговоров выгоден России. Приведу только один пример. Известно, что у нас много регионов с высокой степенью влияния аграрного сектора экономики. Обязательства РФ в области сельского хозяйства отличаются от стандартных обязательств, принимаемых другими странами. Разрешенный уровень поддержки сельского хозяйства составляет 9 млрд. дол., что значительно выше фактического объема государственной поддержки в 2013 г.

Поэтому, на мой взгляд, из вступления в ВТО нужно извлекать максимальные преимущества, активно выходить на рынки партнеров. Определенные риски есть, но они предсказуемы. Необходимо уделять особое внимание системной модернизации и повышению конкурентоспособности продукции.

В.: Расскажите, пожалуйста, о решениях Правительства РФ, направленных на повышение доходного потенциала органов местного самоуправления.

О.: В целях повышения сбалансированности муниципальных бюджетов Правительством РФ была поставлена задача – увеличить доходную базу органов местного самоуправления. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. И связаны они не только с законодательным закреплением дополнительных налоговых доходов для бюджетов органов местного самоуправления. Одна из основных мер – ревизия расходных полномочий органов местного самоуправления, в результате которой часть из них переведена в зону ответственности бюджетов субъектов РФ. По оценкам Минфина, уточнение полномочий в 2011–2014 гг. позволит к 2014 г. повысить сбалансированность местных бюджетов на 500 млрд. руб., что составит примерно 17% к прогнозному объему расходов без учета переданных государственных полномочий. Из чего складывается эта цифра?

На региональный уровень переводятся расходы на дополнительное образование (минус 43 млрд. руб.);

с 2014 г. расходы на дошкольное образование (минус 118 млрд. руб.), в 2011 г. перешли расходы на здравоохранение (минус 220 млрд. руб.), и на федеральный уровень переведены расходы на полицию общественной безопасности в сумме 20 млрд. руб.

Что касается доходной части местных бюджетов, то в соответствии с поручением Правительства РФ был разработан план мероприятий, направленный на повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предусматривающий два этапа.

Первый этап (2012–2014 гг.) уже поддержан необходимыми нормативно-правовыми актами федерального уровня. По оценке Минфина, в рамках первого этапа доходы бюджетов органов местного самоуправления должны увеличиться на 67 млрд. руб. в год, или более чем на 6% от суммы налоговых и неналоговых доходов. Назову лишь основные цифры. Передача акцизов на нефтепродукты в муниципальные дорожные фонды в объеме до 13% от поступлений в консолидированный бюджет субъектов РФ добавит 42 млрд. руб.; доходы от использования земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, – 12,5 млрд. руб.; зачисление в местные бюджеты 15% платы за негативное воздействие на окружающую среду – 4 млрд. руб.; оптимизация изъятий (льгот) по земельному налогу – примерно 3 млрд. руб.; дополнительные поступления от патентной системы налогообложения – 1 млрд. руб.

Второй этап, который будет реализован в 2015–2018 гг., должен увеличить доходную часть муниципальных бюджетов еще на 120 млрд. руб., что соответствует 10,5% от суммы налоговых и неналоговых доходов. Предполагается рассмотреть возможность перераспределения в пользу местных бюджетов доходов от транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами на территории соответствующего муниципального образования, часть доходов от упрощенной системы налогообложения, а также пересмотреть подходы к распределению одного из основных налоговых источников региональных бюджетов – налога на доходы физических лиц.

Очевидно, что передача всех этих дополнительных налоговых источников несет в себе еще и стимулирующую составляющую. Она напрямую связана с возможностью местной власти активно влиять на экономические процессы на своей территории, с тем чтобы расширять налоговую базу бюджетов и таким образом более успешно реализовывать свои властные полно-

мочия, повышая социальную защищенность граждан, улучшая инфраструктуру бюджетной сети и, как следствие, – качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

В.: Сейчас примерно 28% из суммы налоговых поступлений в местные бюджеты приходится на собственные налоговые доходы. В результате реализации первого этапа эта цифра увеличится на 6%, в результате второго – еще на 10,5%, что в общей сложности все равно не дотягивает даже до 50%.

О.: Конечно, было бы замечательно, чтобы муниципальные образования стали бы финансово независимы, а доля собственных доходов приближалась к 100%. Но на данный момент это невозможно. Экономическая дифференциация между муниципальными образованиями еще выше, чем между субъектами РФ. Структура экономики государства, географическое залегание природных ресурсов, впрочем, как и в других странах, не дают равных возможностей всем территориям. Например, 42% поступлений по налогу на добавленную стоимость аккумулировалось на территории 2 субъектов РФ, 70% налога на прибыль – 8 субъектов РФ, 90% поступлений от налога на добычу полезных ископаемых – 10 субъектов РФ. Таким образом, передача дополнительных нормативов отчислений приведет к существенной диспропорции в распределении налоговых доходов.

Для этого и существует государственный институт межбюджетного регулирования – для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов с высоким уровнем различий в социально-экономическом развитии. В ближайшем будущем на уровне муниципалитетов высокая доля межбюджетных трансфертов относительно собственных налоговых доходов сохранится.

В.: По мнению экспертов, шагом к более устойчивому и предсказуемому финансовому положению регионов могло бы стать объединение и укрупнение межбюджетных трансфертов. Известно, что Минфин планировал вести эту работу.

О.: Такая задача стоит и сейчас. Она зафиксирована в бюджетной стратегии до 2030 года и в Программе повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Эта задача направлена на повышение уровня ответственности, правоспособности субъектов РФ определять самостоятельно главные направления своей бюджетной политики.

Сегодня одна из главных задач в совершенствовании межбюджетных процессов связана с осуществлением консолидации субсидий, передаваемых регионам, и субвенций по переданным государственным полномочиям.

Вероятно, уже к концу 2013 г. субвенции по 9 переданным государственным полномочиям будут объединены в одну так называемую «единую» субвенцию. Это означает, что субъект РФ будет вправе, расставив приоритеты, определять объемы и направления расходования этих средств самостоятельно.

Основная же фаза консолидации субсидий и субвенций будет осуществляться в 2015–2018 гг.

При этом Минфин считает, что укрупнение субвенций – это лишь первый шаг. А следующий, более эффективный – не передача государственных полномочий, а закрепление их на постоянной основе за регионами.

Начиная с 2014 г. будет осуществлена консолидация большинства субсидий бюджетам субъектов РФ, предоставляемых в рамках госпрограмм РФ, а начиная с 2015 г. бюджетам субъектов РФ в рамках соответствующих госпрограмм будет предоставляться единая («блоковая») субсидия. (В 2012 г. раздел межбюджетных отношений фиксировал более 100 видов субвенций.) При этом будет сведена к минимуму практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств, в том числе объектов капитального строительства. Основным инструментом достижения целей предоставления субсидий будет оказание поддержки реализации госпрограмм субъектов, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих госпрограмм РФ. Бюджетная стратегия-2030 ставит задачу: одна госпрограмма – одна субсидия, т.е. мы должны свести перечень субсидий, передаваемых субъектам РФ, как минимум до количества госпрограмм. На мой взгляд, это существенно повысит самостоятельность и ответственность региональной власти, а значит – и эффективность использования бюджетных средств.

Задача эта тоже непростая. Думаю, она будет реализовываться в горизонте до 5 лет.

Еще одна задача, которую предстоит решать в рамках совершенствования межбюджетных отношений, – переход к распределению межбюджетных трансфертов преимущественно федеральным законом о федеральном бюджете на 3 года. Сейчас же законом о федеральном

бюжете по субъектам на 3 года конкретизируется не более 30% субсидий. Естественно, такая неопределенность для регионов затрудняет процесс подготовки бюджетов на среднесрочную перспективу.

Перед Минфином стоит задача довести объем уточненных законом субсидий по конкретным территориям хотя бы до 75%. Регионы смогут точно расставлять приоритеты в бюджетном финансировании, понимая, по каким направлениям федеральный центр осуществит финансовую поддержку, а на каких нужно сконцентрировать собственные бюджетные ресурсы. В результате на всех уровнях бюджетной системы должно повыситься качество бюджетного планирования.

В.: Еще Д.А. Медведев, в бытность Президентом РФ, в Бюджетном послании говорил о необходимости децентрализации полномочий, о передаче их с одного уровня бюджетной системы на другой, но при этом с соответствующим перераспределением доходных источников. Как идет этот процесс?

О.: Действительно, идея децентрализации полномочий органов государственной власти возникла в 2011 г. На мой взгляд, с федерального уровня логично было бы передать ряд контрольно-надзорных полномочий, но при сохранении методологических основ, регулируемых федеральным центром. По-моему, это повысило бы управляемость процессом, помогло бы преодолеть достаточно высокий уровень административных барьеров, существующий на территории субъектов РФ, в общем и целом дало бы весьма положительный эффект.

Перераспределение доходных источников – вопрос сложный. Действующая система закрепления налоговых доходов позволяет обеспечить почти равное поступление доходов между федеральным бюджетом и бюджетной системой регионов. С учетом межбюджетных трансфертов соотношение распределения доходов между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом РФ в 2012 г. производится равномерно (42% на 42%).

В среднесрочной перспективе будет существенно сокращено количество субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение функциональных «делегированных» полномочий РФ. Основная часть указанных полномочий должна быть закреплена за субъектами РФ в качестве «собственных» с обязательным закреплением на постоянной основе дополнительных налоговых источников.

Беседу вела Т.Н. Васильева

О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов

(из доклада на заседании Совета Федерации 28 ноября 2012 года)



Евгений Викторович БУШМИН, председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам

Работа над законом о бюджете велась членами Совета Федерации с момента рассмотрения Правительством РФ основных направлений бюджетной и налоговой политики в июне 2012 года. В начале октября мы провели парламентские слушания и заседание комитета по внесенному законопроекту (нулевое чтение). Наш комитет провел отдельное заседание перед вторым чтением бюджета, посвященное только поправкам. Кроме того, члены нашего комитета принимали участие во всех заседаниях комитета по бюджету и налогам Госдумы. 26 ноября мы рассмотрели уже принятый закон на расширенном заседании комитета, пригласив членов всех комитетов Совет Федерации.

28 ноября мы рассматриваем сразу два бюджета — бюджет на 2013–2015 годы и изменения в бюджет 2012–2014 годов. На моей памяти мы еще ни разу не принимали в один день два бюджета. Бюджетов два, а проблемы бюджетов и вопросы к Министерству финансов у нас одни и те же.

Главная особенность

Особенность данного бюджета состоит в том, что его расходы формировались исходя из бюджетных правил, устанавливающих базовую цену на нефть, которая ложится в основу расчета показателей федерального бюджета. Причем для каждого года базовая цена устанавливается своя. Так, для 2013 года базовой ценой является средняя цена на нефть за пять лет, для 2014 года — за шесть лет, для 2015 года — за семь лет. В дальнейшем предлагается ежегодно увеличивать период определения базовой цены на нефть на один год до достижения десяти лет.

При этом прогнозная цена может существенно отличаться от базовой цены. Для 2013 года базовая цена на нефть составит 91 долл. за бочку, а прогноз цены — 97 долл., для 2014 и 2015 годов базовая цена 92 и 93 долл., прогноз соответственно 101 и 104 долл. (рис. 1). При превышении базовой цены на нефть доходы от превышения

будут направляться в Резервный фонд, и так до достижения им нормативной величины 7 % ВВП.

Почему я так подробно останавливаюсь на этом? Во-первых, меняется концепция формирования расходной части бюджета — она напрямую не зависит от цены на нефть. Во-вторых, в случае превышения прогнозной цены над базовой мы имеем возможность формирования суверенных фондов (Фонда национального благосостояния и Резервного фонда) в необходимых объемах.

Правда, сами бюджетные правила, по которым сформирован бюджет, пока еще не приняты. Проект закона о внесении соответствующих изменений в Бюджетный кодекс принят Государственной думой в первом чтении еще 6 июля 2012 года, но второе и третье чтения откладываются. (19 декабря 2012 года Совет Федерации одобрил бюджетные правила. — Прим. редакции). Принимая для расчета базовую цену, мы тем самым, формируя бюджет, хоть как-то страхуемся от падения цены на нефть. Кроме того, и это тоже важно, мы возобновляем накопления Резервного фонда, нашу так называемую подушку безопасности.

Доходы и расходы

Если сравнить 2013 год с относительно благополучным 2008 годом, то можно говорить о достаточно ощутимом увеличении доходов бюджета (почти на 40 %). Сейчас мы не можем, да и никто не может точно спрогнозировать цену на нефть. А ведь точность прогноза цены на нефть имеет большое значение для формирования доходной базы бюджета.

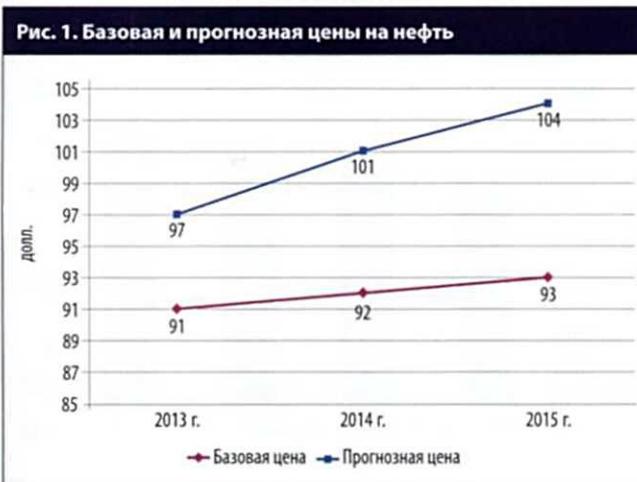
Итак, при прогнозной цене на нефть 97 долл. за бочку нефти в 2013–2015 годах прогнозируется рост ВВП (рис. 2). В 2013 году он составит 3,7 %, в последующие 2014 и 2015 годы — 4,3 и 4,5 %. Очень скромный рост для экономического прорыва. Но мы и его можем не иметь, так как ситуация в мировой экономике, в первую очередь в Европе, очень нестабильна и она может негативно отразиться на нашей экономике. При этом прогнозирует-

ся превышение темпов роста российской экономики над темпами роста мировой в 2013 году и в 2014 году соответственно на 0,2–0,4 %, а в 2015 году — на 0,5 %. Прогнозируется снижение уровня инфляции с 5–6 % в 2013 году до 4–5 % в 2015-м, а также ослабление курса рубля по отношению к доллару с 32,4 руб. за доллар в 2013 году до 33,7 руб. за доллар в 2015-м.

В 2013 году планируется небольшое снижение доходов на 0,4 % (рис. 3). Это происходит после их ежегодного поступательного увеличения с 2009 года: в 2011 году рост доходов достигал почти 40 %, в 2012 году — 11,6 %. В 2014 и 2015 годах прогнозируется положительная динамика роста доходов на уровне 9–11 %. Снижение прогнозируемого поступления нефтегазовых доходов в 2013 году связано с более низкими по сравнению с 2012 годом мировой ценой на нефть и экспортной ценой на газ, заложенными в расчеты доходов федерального бюджета, а также со снижением ставок вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты.

Планируется стабильный ежегодный рост нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2013–2015 годах, их доля в ВВП в 2013 году составит 10,4 %, а в плановом периоде остается неизменной на уровне 10,5 %. Мы отмечаем позитивную тенденцию снижения доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета: с 50 % в 2012 году до 46 % в 2013-м. Это, конечно, не позволяет говорить о существенном снижении зависимости российской экономики от конъюнктурных факторов, но Правительство России выражает намерение продолжать этот тренд в дальнейшем.

Хочу заметить, что предлагается более жесткое ограничение роста расходов федерального бюджета в отличие от предыдущих лет, в результате чего темпы прироста расходов составляют в 2013 году 3,3 %, в 2014 году — 6,1 % и только уже в 2015 году — 10,0 % (рис. 4). В реальном выражении расходы растут только в 2014 и 2015 годах соответственно на 1,1 и 4,8 %. По сравнению с 2012 годом расходы федерального бюджета увеличиваются в 2015 году почти на 20 %.



Дефицит и резервы

Бюджет, как и в прошлые годы, сформирован с дефицитом (рис. 5). В 2013 году он составит 521,4 млрд руб. (0,8 % ВВП), в 2014 году — почти 144 млрд руб. (0,2 % ВВП), в 2015 году — 10,8 млрд руб. (0,01 % ВВП). В 2012 году дефицит планируется на уровне 42,7 млрд руб. Правительство могло бы сформировать и бездефицитный бюджет, но, во-первых, дефицит у нас небольшой (по сравнению с другими странами), а во-вторых, сегодня у государства есть серьезные задачи, в том числе социальные, решение которых требует увеличения расходов. Основными источниками финансирования дефицита будут государственные заимствования и поступления от приватизации федеральной собственности.

Объем Резервного фонда увеличится с 3,2 трлн руб. (это 4,8 % ВВП) в 2013 году до 4,7 трлн руб. в 2015-м, или 5,7 % ВВП. Пополнение фонда за счет нефтегазовых доходов в 2013–2015 годах составит 1,8 трлн руб. Использование средств Резервного фонда в 2013–2015 годах не предусматривается.

Объем Фонда национального благосостояния на конец 2015 года составит 2,85 трлн руб., или 3,4 % ВВП. По сравнению с 2012 годом он увеличится на 88,1 млрд руб. Совокупный объем государственного долга в трехлетнем периоде увеличится на 2,4 трлн руб. и достигнет к концу 2015 года чуть больше 11 трлн руб. (13,4 % ВВП), при этом доля внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга достигнет почти 75 % при соответствующем снижении доли внешнего долга. Мы считаем, что, несмотря на увеличение размера государственного долга, долговая нагрузка на федеральный бюджет остается в пределах, позволяющих государству своевременно и в полном объеме выполнять свои долговые обязательства.

Приоритеты финансирования

Приоритетными направлениями расходов федерального бюджета на 2013–2015 годы являются националь-

ная оборона, национальная безопасность, правоохранительная деятельность, полностью отнесенные к ведению Российской Федерации, а также социальная политика (рис. 6). В структуре общего объема расходов федерального бюджета первое место занимают расходы, направляемые на социальную политику, — это почти треть расходов, на втором месте — расходы на национальную оборону, на третьем месте — расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, которые будут опережать расходы на национальную экономику.

В нашем заключении на законопроект к первому чтению мы подробно рассмотрели расходы по всем разделам федерального бюджета. Сейчас я не хотел бы повторяться. Скажу только, что в расходах учтены средства на перевооружение армии и флота в соответствии с государственной программой вооружения. Кроме того, в целях адаптации российской экономики к условиям членства Российской Федерации во ВТО на 2013–2015 годы запланировано израсходовать 45,3 млрд руб., в том числе на 2013 год — 18,2 млрд руб., из которых 5 млрд руб. зарезервированных средств были распределены в рамках второго чтения по конкретным направлениям.

В расходах также учтена индексация оплаты труда работников федеральных государственных учреждений, денежного содержания судей и прокурорских работников, федеральных государственных служащих, стипендий для обучающихся в федеральных учебных заведениях и других публичных нормативных и приравненных к ним обязательств.

Межбюджетные отношения

Более подробно хотел бы остановиться на межбюджетных отношениях в 2013–2015 годах. Меня как представителя от регионов волнуют отношения центра и субъектов РФ. К сожалению, приходится признать, что отношения эти складываются не очень хорошо и не меняются. У нас большое количество дефицитных регионов. По итогам исполнения бюджетов в 2011 году 57 субъектов исполни-

Рис. 3. Доходы федерального бюджета, трлн руб.

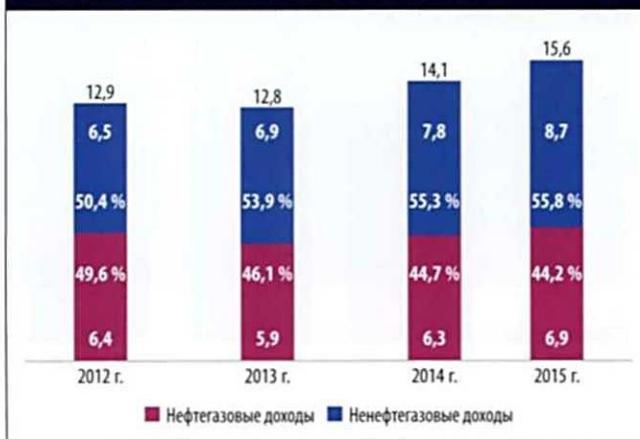
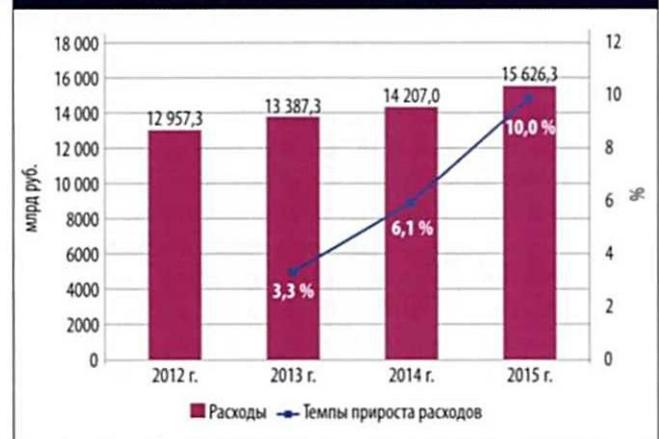


Рис. 4. Расходы федерального бюджета



ли бюджет с дефицитом (в 2010 году — 63 региона с дефицитом на сумму 202,1 млрд руб., в 2009 году — 62 региона с дефицитом на сумму 378,8 млрд руб.). Во многих регионах экономическая ситуация не улучшается.

Все говорят, что нужно развивать регионы. А что делается для этого? Методику предоставления финансовой помощи постоянно совершенствуем, поощряем регионы за развитие налогового потенциала, а ситуация в большинстве субъектов остается сложной. Поэтому встает вопрос, в каком направлении следует развивать межбюджетные отношения. Регионам нужны дополнительные и постоянные источники доходов, которые позволяли бы им развиваться.

Вопрос доходной базы субъектов РФ — один из ключевых вопросов их развития. Вот и в бюджете 2013 года встала проблема финансового обеспечения регионами полномочий. Планируется сокращение объема межбюджетных трансфертов (рис. 7) и увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013–2015 годах будут увеличиваться в интервале от 11,5 до 15,6 % в год).

Но мы считаем, что с увеличением доходов субъектов все не так однозначно. Не в полной мере учтены выпадающие доходы регионов в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), отменой льгот по налогу на имущество организаций естественных монополий и введением льготы на вновь вводимое движимое имущество. Есть тенденция снижения темпов роста налога на прибыль. Кроме того, регионы должны формировать свои бюджеты с учетом расходов на повышение заработной платы бюджетников. Такая задача была поставлена Президентом России.

Объем дополнительных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ только на повышение

оплаты труда работников бюджетной сферы составляет в 2013 году 367,7 млрд руб., в 2014 году — 557,0 млрд руб., а в 2015 году — 789,0 млрд руб. Между тем на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 года в 2013-м и в последующие годы выделено только по 100 млрд руб. Поэтому мы считаем, что в данных условиях предусмотренного в проекте федерального бюджета объема средств на эти цели будет недостаточно и существуют риски как невыполнения указов Президента, так и необеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ. В связи с этим членами нашего комитета была подготовлена поправка по увеличению финансовой помощи из федерального бюджета для повышения оплаты труда работников бюджетной сферы. Эта поправка, как и многие другие, не была поддержана депутатами Государственной думы.

Долги регионов

Еще одним острым вопросом при обсуждении проекта федерального бюджета на 2013–2015 годы, по которому не принято компромиссного решения, был вопрос о реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов РФ. Объем бюджетных кредитов за три года — с 2013 по 2015 год — составит 205 млрд руб., а объем возврата — 382 млрд руб. (рис. 8). В данной ситуации регионы скорее всего пойдут на увеличение заимствований, но уже с использованием рыночных механизмов, что отразится на стоимости обслуживания регионального долга и способности региональных бюджетов выполнять свои социальные обязательства.

Учитывая большую закредитованность регионов, мы считаем, что вопрос о реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов РФ на частичное покрытие дефицитов бюджетов, финансирование строительства и реконструкцию региональных дорог, под-

Рис. 5. Дефицит федерального бюджета

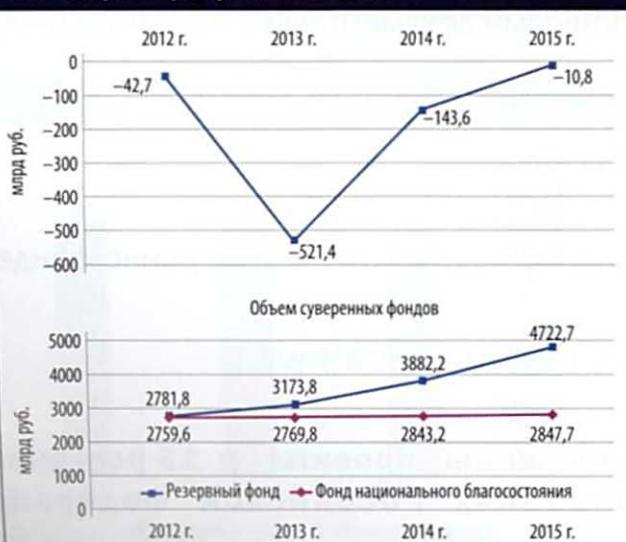


Рис. 6. Основные направления расходования бюджетных средств



Рис. 7. Межбюджетные трансферты общего характера



Рис. 8. Бюджетные кредиты субъектам РФ, млрд руб.



держку моногородов, ликвидацию последствий стихийных бедствий, засухи, остался открытым и требует дальнейшего обсуждения в ходе исполнения федерального бюджета 2013–2015 годов.

Понимая, что ситуация в регионах будет достаточно сложной, мы провели совещание, в котором участвовали многие члены Совета Федерации во главе с заместителем председателя СФ **С. Ю. Орловой**, первый заместитель министра финансов **Т. Г. Нестеренко**, представители регионов. Было решено, что, во-первых, Минфин проведет с регионами консультации (по графику) для согласования расчетов по выпадающим доходам, дополни-

тельным расходам, потому что разногласия есть и Минфин это подтвердил; во-вторых, было принято решение по итогам первого полугодия 2013 года провести мониторинг выпадающих доходов и уточнить размеры дополнительных средств для оказания субъектам финансовой помощи. Часть выпадающих доходов 2013 года можно компенсировать в 2012 году, так как в бюджете есть 3,7 млрд руб., которые не распределены.

Наш комитет рекомендовал одобрить Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и продолжить работу над ним в ходе его исполнения. 🍊

Новый бюджет, старые проблемы



Людмила Ивановна ПРЕНИНА, государственный советник РФ 2-го класса, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора РАНХиГС при Президенте РФ

Общая характеристика федерального бюджета

Темпы роста российской экономики, заложенные на предстоящие три года в федеральном бюджете, невысокие: 3,7 % в 2013 году, 4,3 % в 2014 году и 4,5 % в 2015 году (табл. 1). Все еще сказываются последствия кризиса 2008–2010 годов, поэтому крайне важно создавать условия для прекращения оттока капитала и вложения его в развитие отечественной экономики. Это возможно лишь при проведении прозрачной, устойчивой макроэкономической бюджетной политики, что и является одной из основных задач федерального

Федеральный бюджет на ближайшую трехлетку, а также поправки в Бюджетный кодекс не только не решат все проблемы местных бюджетов, но и в некоторой степени снизят возможности регионов по оказанию им финансовой помощи.

бюджета. Ее придется решать при сохраняющейся зависимости доходов федерального бюджета от нефти и газа — в 2012 году нефтегазовые доходы составили 50,5 % от общего объема доходов. Поэтому снижение нефтегазовой зависимости также является одной из основных задач, поставленных в законе о бюджете. В 2015 году эта зависимость должна снизиться уже до 44,4 %.

Показателем того, что финансирование расходов федерального бюджета осуществляется за счет нефти и газа, является динамика роста нефтегазового дефицита. Если до кризиса он составлял 3,5 % ВВП, а к началу кризисного года — 6,5 %, то в 2012 году этот показатель достиг 10,7 % ВВП. Благодаря действию бюджетного правила в 2013 году нефтегазовый дефицит может быть снижен до 9,7 % ВВП, в 2014 году — до 8,7 %, а к 2020 году — до 7,5 % (табл. 2). Напомним, что бюджетные правила, законодательно установленные с 2013 года, состоят в следующем:

- расходы бюджета не должны превышать доходы при базовой цене на нефть, равной средней цене за последние десять лет плюс 1 % ВВП;
- нефтегазовые доходы, обусловленные более высокой фактической (прогнозной) ценой на нефть, поступают в Резервный фонд до достижения им 7% ВВП, затем в Фонд национального благосостояния с возможностью расходования (до 50 %) на инфраструктурные проекты;

- недостаток доходов, обусловленный более низкой фактической (прогнозной) ценой на нефть, возмещается из Резервного фонда;
- при необходимости сокращаются в первую очередь условно утвержденные расходы;
- в текущем финансовом году расходы могут увеличиваться только в пределах роста нефтегазовых доходов.

Важнейшее значение имеет изменение параметров этого «жесткого» федерального бюджета. В 2013 году объем расходов увеличится на 569 млрд руб., в 2014 году — на 819 млрд руб., а в 2015 году — на 1,4 трлн руб. Однако в реальном выражении (с учетом инфляции) в 2013 году произойдет некоторое сокращение расходов, которое объясняется «включением» бюджетного правила.

По сравнению с 2008 годом (его начало стало одним из самых успешных для бюджета периодов) расходные обязательства Российской Федерации в 2012 году выросли на 26 % в реальном выражении, при том что доходы лишь в 2012 году превысили уровень 2008 года. В 2014 и 2015 годах это превышение будет постепенно нарастать. В частности, прогноз поступления в федеральный бюджет НДС в течение трех лет показывает, что эти поступления должны увеличиться на 1 трлн руб., в том числе в 2013 году — на 300 млрд руб.

Одновременно с процессом приведения расходов федерального бюджета

Таблица 1. Основные макроэкономические показатели в 2011–2015 гг.

Показатель	2011 г. (отчет)	2012 г.	2013 г.		2014 г.		2015 г.
			закон	проект	закон	проект	
Темпы роста ВВП к предыдущему году, %	4,3	3,5	4,0	3,7	4,6	4,3	4,5
Нефть, долл./баррель	109,3	109,0	97,0	97,0	101,0	101,0	104,0
Цена на нефть, применяемая при расчетах по бюджетным правилам, долл./баррель	—	—	—	91,0	—	92,0	93,0
Инфляция (ИПЦ), прирост цен в %	6,1	7,0	5,5	5,5	5,0	5,0	5,0
Курс доллара, руб. за долл.	29,4	31,3	29,4	32,4	30,5	33,0	33,7

Таблица 2. Основные характеристики федерального бюджета в 2006–2020 гг. в % к ВВП

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы	23,3	23,4	22,5	18,9	18,5	20,8	20,7	19,3	19,0	18,8	18,3	18,0	18,0	17,8	17,6
из них:															
нефтегазовые доходы в % к общему объему	46,9	37,2	47,3	40,7	46,1	49,6	50,5	46,1	44,6	44,4	44,6	44,6	44,4	44,0	43,4
Расходы	15,9	18,0	18,3	24,7	22,5	20,0	20,9	20,1	19,2	18,8	18,2	17,9	17,6	17,4	17,4
Дефицит/профицит	7,4	5,4	4,1	-5,9	-4,0	0,8	-0,2	-0,8	-0,2	-0,01	0,1	0,2	0,4	0,4	0,2
Нефтегазовый дефицит	-3,5	-3,3	-6,5	-13,6	-12,6	-9,5	-10,7	-9,7	-8,7	-8,4	-8,1	-7,9	-7,6	-7,5	-7,5
Цена на нефть, обеспечивающая сбалансированность федерального бюджета, долл./баррель	24,6	29,0	57,5	97,7	106,2	101,1	111,2	105,1	103,2	104,2	105,8	108,3	109,6	112,3	119,5

в соответствии с возможностями экономики необходимо осуществлять структурные реформы: повышение эффективности бюджетных услуг, реформу здравоохранения, образования, пенсионную реформу, а также укреплять институты развития с тем, чтобы наряду с социальными задачами решались задачи привлечения инвестиций и роста экономики (табл. 3).

Бюджетный федерализм и долговые обязательства регионов

Значительная нагрузка на региональные бюджеты ложится в связи с необходимостью реализации известных указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 595–606, касающихся повышения оплаты труда работников бюджетной сферы

(табл. 4). Как видно из таблицы, потребность консолидированных бюджетов субъектов РФ в дополнительных бюджетных средствах на указанные цели будет удовлетворена в 2013 году на 44 %, в 2014 году — на 22 %, в 2015 году — на 15 %. При этом из федерального бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов на реализацию указов Президента РФ будет ежегодно выделяться 100 млрд руб. Отметим, что на 2014 и 2015 годы фонд финансовой поддержки субъектов РФ не проиндексирован, что, очевидно, будет сделано при проектировании федерального бюджета на 2014–2016 годы исходя из уровня инфляции. Наряду с этим был упразднен ряд субсидий, которые направлялись субъектам Федерации, в том числе по очень важным социальным проек-

там — таким, например, как оплата услуг ЖКХ для социально незащищенных слоев населения.

Источники компенсации вышеназванных дополнительных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ не определены. Очевидно, было бы целесообразно выделить им дополнительные дотации на сбалансированность. Отметим, что в связи со сложившейся ситуацией в субъектах Федерации затруднено планирование расходов региональных и местных бюджетов.

Указанные обстоятельства приводят к росту долговых обязательств субъектов РФ. Оценка сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 5) показывает, что их дефицит возрастает: только в 2015 году бюджеты планируется сбалансировать. При этом среди источников покры-

Таблица 3. Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов и в процентах к предыдущему году в 2012–2015 гг., млрд руб.

Наименование	2012 г. (роспись по состоянию на 01.09.2012)		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	проект	% к предыдущему году	проект	% к предыдущему году	проект	% к предыдущему году	проект	% к предыдущему году
ВСЕГО	12 817,8	13 387,3	104,4	14 207,0	106,1	15 626,3	110,0	
Условно утвержденные				355,2		781,3		
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	12 817,8	13 387,3	104,4	13 851,8	103,5	14 845,0	107,2	
в том числе:								
общегосударственные вопросы	860,6	914,7	106,3	880,9	96,3	907,8	103,1	
национальная оборона	1864,8	2141,2	114,8	2501,4	116,8	3078,0	123,0	
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1847,5	2029,8	109,9	2110,5	104,0	2129,2	100,9	
национальная экономика	1788,9	1740,8	97,3	1751,8	100,6	1767,2	100,9	
жилищно-коммунальное хозяйство	138,2	157,6	114,1	145,1	92,1	118,0	81,3	
охрана окружающей среды	22,3	24,9	111,3	26,2	105,3	26,4	100,7	
образование	617,8	627,1	101,5	569,3	90,8	591,9	104,0	
культура, кинематография	91,2	97,4	106,8	95,6	98,2	99,3	103,9	
здравоохранение	615,1	506,5	82,3	457,4	90,3	373,1	81,6	
социальная политика	3901,5	3963,2	101,6	4116,8	103,9	4563,4	110,8	
физическая культура и спорт	44,1	52,3	118,6	30,9	59,2	33,0	106,8	
средства массовой информации	75,5	72,5	96,0	65,6	90,5	50,9	77,6	
обслуживание государственного и муниципального долга	383,3	425,3	111,0	476,0	111,9	508,0	106,7	
межбюджетные трансферты общего характера	567,1	634,1	111,8	624,3	98,5	598,8	95,9	

тия дефицита увеличивается доля банковских заимствований (коммерческие кредиты) и сокращается доля бюджетных кредитов.

Очевидно, что рост долговых обязательств субъектов РФ провоцирует их перевод на прямое финансовое управление из федерального центра. Усиление данной тенденции может нарушить принцип самостоятельности региональных и местных бюджетов и поколебать основы бюджетного федерализма в России. В связи с этим возникает вопрос о возможности закрепления дополнительных доходных источников за бюджетами субъектов РФ, в том числе в целях компенсации их расходов на реализацию майских указов президента.

Налоговые доходы

В 2012 году 53 % налоговых доходов поступило в федеральный бюджет, 47 % — в консолидированные бюджеты субъектов РФ. С учетом передачи

из федерального бюджета части доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ, а также во внебюджетные фонды эта пропорция выравняется: у Федерации остается 43 % доходных источников, у консолидированных бюджетов субъектов РФ — 41 %. Приблизительно такое же соотношение существует и в стоимости расходных обязательств различных уровней публичной власти.

Данная ситуация связана с принципами построения самой налоговой системы Российской Федерации, где наиболее «крупные» налоги (НДС, акцизы, налог на прибыль организаций) являются федеральными и в основном поступают в федеральный бюджет, составляя 80 % его доходов. Объем поступлений по региональным и местным налогам (транспортный налог, налог на имущество организаций, земельный налог, налог на имущество физических лиц) значительно меньше и практически не зависит от экономического развития территорий.

Важнейшее значение для местного самоуправления имеют доходы от применения патентной системы налогообложения, поступающие в местные бюджеты в полном объеме. В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2013 года 100 % этих доходов зачисляется в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Кроме того, предусмотрено увеличение поступлений от единого сельскохозяйственного налога с 35 до 50 % в бюджеты поселений и муниципальных районов и с 70 до 100 % — в бюджеты городских округов.

Данные изменения увеличат доходную базу местных бюджетов незначительно — лишь на 800 млн руб. Их явно недостаточно для существенного улучшения финансового положения муниципалитетов. Вместе с тем важность совершенствования специальных на-

Таблица 4. Дополнительные бюджетные ассигнования на реализацию положений указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. по консолидированным бюджетам субъектов РФ, млрд руб.

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Объем дополнительных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (к уровню 2012 г.)	367,7	557,0	789,0
Объем дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета и других источников	161,8	121,8	121,8
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ	100,0	100,0	100,0
индексация Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ	21,8	21,8	21,8
имущественный взнос в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию ЖКХ	41,4	67,3	30,9
Справочно: прирост налоговых и неналоговых доходов, в том числе от отмены льгот	1048,3	1937,9	3073,1

Таблица 5. Оценка сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2015 гг., млрд руб.

	2011 год	% к 2010 году	На 1 сент. 2012 г.	% к 2010 году	2012 год (оценка)	% к 2011 году	2013 год (проект)	% к 2012 году	2014 год (проект)	% к 2013 году	2015 год (проект)	% к 2014 году
Доходы	7641,3	117	5210,9	103	8074,3	106	9061,7	112	9839,1	109	10 958,3	111
Налоговые и неналоговые доходы	5873,7	117	7191,7	108	6716,5	114	7764,8	116	8654,4	111	9789,6	113
Безвозмездные поступления	1767,6	117	1019,2	85	1357,8	77	1296,9	96	1184,7	91	1168,7	99
Расходы	7675,9	116	4815,7	116	8106,8	106	9182,5	113	9925,1	108	10 958,3	110
Дефицит	-34,6		395,2		-32,5		-120,8		-86,0		0	
<i>Источники покрытия дефицита:</i>												
изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета	-74,9		-229,3		-37,5		61,2		61,2		30,6	
ценные бумаги	-58,2		-10,6		10,0		10,0		10,0		10,0	
акции и иные формы участия в капитале	19,9		14,5		20,0		20,0		20,0		20,0	
заимствования у банков (сальдо)	107,7		-44,2		51,4		77,6		32,7		27,6	
бюджетные кредиты (сальдо)	79,8		-1,8		-11,4		-48,0		-37,9		-88,2	

Таблица 6. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ, млрд руб.

Наименование	2012 г. (оценка)	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
		проект	% к предыдущему году	проект	% к предыдущему году	проект	% к предыдущему году
1	2	3	4 = 3/2	5	6 = 5/3	7	8 = 7/5
Всего	1 357,8	1 296,9	95,5	1 184,7	91,3	1 168,7	98,6
в том числе:							
дотации	502,3	602,0	119,8	592,4	98,4	582,3	98,3
из них:							
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	397,0	418,8	105,5	418,8	100,0	418,8	100,0
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ	95,5	165,7	173,5	156,1	94,2	146,0	93,5
Субсидии	512,9	381,7	74,4	300,6	78,8	287,8	95,7
Субвенции	295,0	258,0	87,5	244,2	94,7	254,5	104,2
Иные межбюджетные трансферты	47,6	55,2	116,0	47,5	86,1	44,1	92,8

Справочно: в 2013 году планируется предоставление из федерального бюджета бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ в объеме до 75,0 млрд руб.

логовых режимов обусловлена не только тем, что их применение позволит значительно увеличить доходы местных бюджетов, но и невозможностью использования в современных условиях иных налогов, которые могли бы решить такую задачу. В частности, это касается зачисления в местные бюджеты (вместо федерального бюджета) 2 % от 20-процентной ставки налога на прибыль организаций, а также взимания НДС по месту работы, а по месту жительства граждан. Позиция Минфина России по всем подобным предложениям остается неизменной: передавать на субфедеральный уровень целесообразно только равномерно распределенные по территории России источники налоговых доходов (НДФЛ, земельный налог, налог на имущество физических лиц, транспортный налог и т. д.), однако они к настоящему моменту уже переданы.

Не исключено обсуждение вопроса о передаче на региональный уровень акцизов, которые в 2011 году оказались сконцентрированными на федеральном уровне. Однако акцизы также распределены по территории не совсем равномерно. При применении действующей методики часть акцизов распределяется по формуле исходя из количества проживающих граждан (что по сути представляет собой трансферт), а часть — исходя из того, находится ли на соответствующей территории предприятие, которое производит облагаемую акцизом продукцию. Регионы предлагают распределять акцизы на алкогольную

продукцию, отталкиваясь от ее потребления на определенной территории. По мнению Минфина России, если на таких условиях передавать акцизы субъектам РФ, с одной стороны, не будет решаться задача стимулирования производства соответствующей продукции, с другой — сократятся доходы федерального бюджета.

Кроме того, Минфин считает возможным передавать дополнительные налоговые доходы регионам только одновременно с полномочиями федерального уровня, которые в этом случае должны быть закреплены в качестве собственных полномочий субъектов РФ. Представляется, что реализация данного принципа не улучшит финансовое положение субъектов РФ и муниципалитетов в условиях несбалансированности их бюджетов и наличия значительных долговых обязательств. Передача дополнительных доходов должна в первую очередь решать проблему покрытия (реструктуризации) накопившихся долгов и недофинансирования действующих расходных обязательств.

Взимание НДС по месту работы, а по месту жительства приведет к появлению «выигравших» и «проигравших» территорий. Кроме того, субъекты РФ, которые создают новые производства и дополнительные рабочие места, привлекая на них жителей других регионов, лишатся важного экономического стимула в виде соответствующих поступлений от НДС. В связи с этим в ближайшее время реализация данного изменения не планируется.

Новые доходные источники

Вместе с тем недавно был принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширяющий доходные источники региональных и местных бюджетов. В частности, в нем установлено, что в бюджеты муниципальных образований подлежат зачислению:

- все денежные взыскания (штрафы), связанные с нарушением нормативных правовых актов органов местного самоуправления (100 %);
- плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности (100 %);
- плата за негативное воздействие на окружающую среду (55 %);
- доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи прав на заключение договоров аренды указанных земельных участков (100 %);
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов (100 %).

Кроме того, законом устанавливается, что с 2014 года муниципальные дорожные фонды будут формироваться, в частности, за счет акцизов на авто-

мобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащих зачислению в местный бюджет. В то же время органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от указанных акцизов, но не менее 10 % доходов, которые получает от них консолидированный бюджет субъекта РФ.

Закон устранил и неопределенность в вопросе финансирования так называемых объединенных администраций, когда администрация муниципального района осуществляет полномочия администрации поселения, являющегося административным центром района. Установлено, что исполнение таких полномочий финансируется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета муниципального района.

Помимо этого закон продлевает до 1 января 2015 года срок предоставления бюджетных кредитов за счет средств бюджетов субъектов РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в данные субъекты РФ.

Межбюджетные трансферты

В 2012 году только 11 субъектов РФ не получали дотации, притом что в 2011 году таких субъектов было 14. Как уже отмечалось, налоговые доходы российских регионов распределены по территории страны неравномерно. Только в семи субъектах РФ налоговые доходы, поступающие с этих территорий в федеральный бюджет, более чем в полтора раза превышают налоговые доходы, поступающие непосредственно в бюджеты данных регионов. Только 30 субъектов РФ собирают на своей территории доходы, объем которых соизмерим с объемом расходов их бюджетов.

Еще сложнее ситуация с местными бюджетами, которые в 2011 году на две

трети состояли из субсидий, дотаций и субвенций. При этом доля поступлений от местных налогов — земельного и налога на имущество физических лиц — в структуре доходов местных бюджетов не превышает 4 %.

В ситуации финансовой неопределенности, вызванной перераспределением ряда расходных обязательств и отсутствием достаточных дополнительных доходных источников, возрастает роль межбюджетного регулирования. В частности, это относится к обязательствам местных властей по дошкольному образованию. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится финансовое обеспечение (предоставление субвенций из региональных бюджетов) только образовательного процесса при предоставлении общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам. При этом организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района осуществляется за счет средств местных бюджетов.

В Госдуме рассматривается законопроект, который предполагает расходы на оплату труда воспитателей в дошкольных учреждениях осуществлять за счет иных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ в местные бюджеты. Однако при этом никаких изменений в Бюджетный кодекс в части перераспределения доходных источников не вносится, что создает проблемы при формировании региональных бюджетов и нормативной базы по межбюджетным отношениям. Минфин считает, что данную проблему можно отрегулировать с помощью межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ в местные бюджеты. При этом следует отметить, что динамика объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета имеет отрицательную тенденцию (табл. 6).

Уже упоминавшийся Федеральный закон № 244-ФЗ устанавливает особый порядок определения субъектами РФ

объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Их объем будет определяться исходя из необходимости достижения критерия выравнивания уровня бюджетной обеспеченности (критерия выравнивания финансовых возможностей по решению вопросов местного значения), устанавливаемого субъектом РФ. При этом вводится запрет на снижение значения данного критерия в очередном финансовом году и плановом периоде по сравнению с текущим финансовым годом. Также устанавливается запрет на сокращение утвержденных на очередной финансовый год и первый год планового периода объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределенных между муниципальными образованиями, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов РФ. Все это позволит обеспечить предсказуемость и стабильность в среднесрочном периоде размеров межбюджетных трансфертов, установленных муниципальным образованиям.

Вышеназванным федеральным законом вводится обязательное требование об утверждении высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ на срок не менее трех лет перечня расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, софинансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Перечень должен включать целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения.

Приведенный краткий анализ показывает, во-первых, реальную невозможность решения в полном объеме в ближайшую трехлетку проблем местных бюджетов и, во-вторых, факт снижения возможностей регионов по оказанию им финансовой помощи. Все это провоцирует дальнейшую разбалансированность местных бюджетов и рост недофинансирования расходных обязательств муниципалитетов. ●

«Электронному бюджету» предадут большую огласку

Экспертная группа по публичному обсуждению вопросов создания и развития информационных технологий в сфере управления общественными финансами при Координационной комиссии по созданию и развитию государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» 15 декабря провела последнее в 2012 году заседание.

Темой дискуссии было создание информационной среды в сфере систематизации и кодирования информации, разработка, ведение и применение общероссийских классификаторов, реестров, регистров и справочников. Заседание открыла первый заместитель министра финансов РФ **Т. Г. Нестеренко**, которая подчеркнула, что сегодня информационные технологии требуют сопоставимости и непротиворечивости закладываемых в их основу данных и у финансистов есть понимание того, какие сложности вызывает использование существующих общероссийских классификаторов. Вопрос упорядочения и ведения общероссийских классификаторов, реестров, регистров и справочников — ключевой при создании информаци-

создания межведомственной рабочей группы по разработке и применению единых реестров и общероссийских классификаторов. Группа проанализировала действующие реестры и классификаторы, которые применяются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, с целью подготовки предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы. Работа с участием представителей 15 федеральных органов исполнительной власти велась постоянно в течение всего 2012 года, в заседаниях приняли участие представители 28 федеральных органов исполнительной власти и трех государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. На рассмотрение заместителю председате-

Вопрос упорядочения и ведения общероссийских классификаторов, реестров, регистров и справочников — ключевой при создании информационных систем

онных систем. При этом в данном процессе задействовано более 30 федеральных органов исполнительной власти.

Основой «Электронного бюджета», как сказала Нестеренко, должна стать подсистема ведения реестров и классификаторов, и Минфин России выступил инициатором

для Правительства РФ **В. Ю. Суркову** представлены итоговый доклад и проект плана мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров, регистров и справочников. Сейчас, по словам первого

заместителя министра финансов, для власти особенно важно мнение экспертного сообщества, его конкретные предложения.

Далее на заседании выступил руководитель департамента по работе со сферой государственных финансов компании «IBM Восточная Европа/Азия» **М. Ю. Толпышкин**, который рассказал о мировом опыте разработки и применения единых классификаторов и реестров. Он сделал обзор основных видов классификаторов и их взаимосвязей на международном, межгосударственном и национальном уровнях. Что касается опыта ведения централизованных реестров в рамках федеративных государств, то он, по оценке эксперта, практически отсутствует. Например, в США реестры юридических лиц ведут штаты и муниципалитеты, поэтому уникальность наименований существует только в пределах одного субъекта федерации. Такую уникальность на федеральном уровне обеспечивает в рамках своей деятельности лишь ведомство по патентам и торговым маркам. А во Франции и Бразилии ведение общенациональных реестров, наоборот, поручено специализированным организациям. Общий вывод: идеальных примеров, которые можно использовать в отечественной практике, в настоящее время нет.

Докладчик остановился и на технологическом аспекте проблемы, высказавшись в пользу таксономии XBRL как стандарта деловой и финансовой отчетности, обеспечивающего возможность обмена необходимой информацией. Указанный стандарт уже нашел положительный опыт применения в отдельных государ-

ствах. Его внедрение в Австралии позволило властям этой страны сэкономить около 800 млн долл. США в течение года за счет упрощения соответствующих процедур.

О текущей ситуации в сфере систематизации и кодирования информации, а также о предполагаемых мероприятиях по совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и справочников, используемых в государственных информационных системах, участников заседания проинформировала директор Департамента информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и информационного обеспечения бюджетного процесса Министерства финансов РФ **Е. Е. Чернякова**. Напомнив коллегам, что подробный план работ межведомственной рабочей группы был составлен в ноябре 2011 года, она отметила, что деятельность группы началась с последовательного изучения всех существующих классификаторов, реестров и справочников. Выяснилось, что разные ведомства ведут различные справочники и классификаторы по одним и тем же объектам учета, но при этом структура кодов в различных классификаторах не синхронизирована. Кроме того, в ряде случаев не определены порядки ведения и актуализации классификаторов.

Среди проблем, которые еще назвала Чернякова, фигурирует и проблема отражения государственных и муниципальных услуг в соответствующих перечнях. Наименований таких услуг сегодня насчитывается около 100 тыс. в целом по России, при этом муниципалитеты в среднем оказывают гражданам 50 уникальных услуг, а субъекты РФ — около 70. Дисбаланс в цифрах возникает из-за того, что муниципальные образования и регионы присваивают, по сути, одинаковым услугам, отличающимся лишь нюансами, различные наименования.

Имеет место и недостаточная гармонизация российских классифи-

каторов с международными. В связи с отсутствием единой методологии их ведения и применения межведомственная группа подготовила среднесрочный план мероприятий по ее разработке, рассчитанный на период до 2015 года включительно. В 2013 году Правительством РФ будет принято решение по определению уполномоченного органа, ответственного за ведение данной работы, а за органами исполнительной власти должны быть четко закреплены

Итогом деятельности межведомственной рабочей группы станет проект федерального закона, регулирующего вопросы систематизации и кодирования информации, не имеющий аналогов в зарубежной практике

полномочия по ведению классификаторов и информационных ресурсов. Предстоит утвердить и порядки ведения классификаторов с едиными для всех требованиями. Важнейшим итогом деятельности группы станет проект федерального закона, регулирующего вопросы систематизации и кодирования информации Российской Федерации, не имеющий аналогов в зарубежной практике.

О принципах и порядке ведения и предоставления информации из базовых информационных ресурсов, а также их использования при формировании и ведении ведомственных реестров и справочников, основываясь на опыте своего ведомства, рассказал заместитель руководителя Федеральной налоговой службы **А. С. Петрушин**. ФНС России в течение 15 лет активно занималась информатизацией и с 2013 года планирует перейти на единые программные средства. Результаты этого труда востребованы обществом: через различные онлайн-сервисы в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) за год поступает около 400 млн запросов. Если говорить о проблемах, то, наверное, наиболее злободневная заключается в отсутствии единого актуального регистра населения. При создании нового информационного ресурса, по мнению

докладчика, можно было бы использовать в том числе базы данных ФМС России, Росстата и других регистрирующих органов.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **В. А. Смирнов** затронул практику применения базовых информационных ресурсов при формировании информации на официальном сайте по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях www.bus.gov.ru. В первом полугодии

2012 года деятельность ФК в данном направлении была сконцентрирована в основном на организации работы по наполнению сайта, во втором полугодии ведомство приступило к выверке и актуализации накопленной информации, стараясь сделать сайт максимально полезным и для аналитиков, и для граждан. Сейчас объем размещенной информации близок к 94 % планового значения, сообщил Смирнов. С 1 декабря 2012 года Казначейство России перешло к промышленной эксплуатации названного сервиса, который актуализирует информацию из ЕГРЮЛ через Систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Круглый стол, состоявшийся в рамках заседания, продемонстрировал высокий уровень взаимопонимания между экспертами и организаторами. В своем заключительном слове Т. Г. Нестеренко отметила, что обсуждение вопросов, связанных с созданием системы «Электронный бюджет», пора начать на более высоком уровне — в частности, в рамках «Открытого правительства» и иных институтов, основанных на принципах открытости и достоверности. При этом первый заместитель министра финансов РФ попросила активно поддержать Минфин в данном вопросе. 🍊

Минфин определился со степенью жесткости

Коммерсантъ, 05.02.2013

Дмитрий Бутрин

Мысли Минэкономки о третьем суверенном фонде объявлены проинфляционными

Министр финансов Антон Силуанов вчера ужесточил позицию министерства по ключевым вопросам макроэкономической политики. Министр считает необходимым снижение уровня инфляции к 2018 году до 3-4% и требует жесткого соблюдения политики "бюджетного правила", в связи с чем отвергает инициативу Минэкономки по реанимации Инвестиционного фонда в виде Фонда развития.

Вчера в Сочи перед совещанием у президента Владимира Путина по вопросам жилищно-коммунального хозяйства министр финансов Антон Силуанов официально прокомментировал два ключевых вопроса **бюджетно-финансовой политики** на ближайшие месяцы -- о долгосрочных инфляционных ориентирах и о создании третьего суверенного фонда. Напомним, обе темы появились накануне обсуждения "Основных направлений деятельности правительства до 2018 года" (ОНДП) 31 января. Сами по себе ОНДП, представленные премьер-министром Дмитрием Медведевым в Кремле на расширенном заседании правительства, были подготовлены Минэкономки как достаточно декларативный документ без задевающих основные конфликтные темы Белого дома заявлений. Тем не менее 30 января министр экономики Андрей Белоусов выступил с инициативой по превращению по-прежнему существующего, но не финансирующегося с 2008 года Инвестиционного фонда (бюджетный фонд, созданный по инициативе Германа Грефа несколько лет назад под реализацию инфраструктурных проектов) в третий суверенный фонд -- Фонд развития.

Андрей Белоусов увязал этот проект с дискуссией о "бюджетном правиле", заложенном с 2013 года в бюджетную конструкцию принудительной стерилизации в суверенных фондах избыточных нефтегазовых доходов и расходования их на проекты внутри РФ только после достижения Резервным фондом предела 7% ВВП. Напомним, по инициативе Госдумы, поддержанной Минэкономки, предел 7% ВВП предлагается понизить до 5% -- потенциальные два процентных пункта ВВП, а также часть средств федеральных целевых программ, федеральных адресных инвестиционных программ и не менее половины "дополнительно возникающих" (сверх бюджетных проектировок) нефтегазовых доходов господин Белоусов и предлагает направить в бюджетный Фонд развития. По существу, речь идет о третьем суверенном фонде: по планам Минэкономки, средства Фонда развития можно в случае резкого падения доходов федерального бюджета тратить на его дефицит.

На заседании в Кремле стороны воздержались от критики позиций друг друга, но вчера Антон Силуанов официально даже ужесточил позиции Минфина. Идея

Фонда развития не получит поддержки Минфина, так как нарушает "бюджетное правило". Отметим, частичным нарушением "бюджетного правила", по существу, является и уже одобренный план инвестирования средств другого суверенного фонда -- Фонда национального благосостояния (ФНБ) -- в российские "инфраструктурные облигации". Очевидно, что именно успех этого проекта и подвиг Минэкономки на попытки и далее лоббировать расширение инфраструктурных расходов сверх установленных бюджетных ограничений. Кроме того, Антон Силуанов заявил, что к 2018 году "надо ставить перед собой" задачу снижения инфляции до 3-4%. До этого наиболее жестко инфляционные цели ставил лишь глава ЦБ Сергей Игнатьев, 31 января в Кремле обозначив долгосрочные ориентиры по инфляции при выполнении нынешних бюджетных принципов в 4% "и ниже".

Напомним, на сегодняшний день официальный правительственный ориентир по долгосрочной инфляции от Минэкономки на 2018 год -- от 4,2% до 4,9%, снижение ее до уровня 3-4% планируется ведомством лишь после 2021 года. В случае полемики Минфина и Минэкономки речь идет между тем не о теоретических спорах, а о практических: снижение ориентира по инфляции на 2015-2016 годы (сейчас -- на уровне 5-5,5%) требует как минимум неукоснительного соблюдения "бюджетного правила" в его нынешнем виде в **2013-2014** годах, а значит, отказа от идеи третьего суверенного фонда или аналогичного роста бюджетных расходов.

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВ ОПЛАТИТ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Независимая газета, 19.02.2013

Игорь Наумов

Премьер-министр выделил субъектам Федерации более 5 триллионов рублей

Игорь Наумов

Вчера правительство пыталось сформировать единые подходы к региональной политике и к обеспечению стабильности бюджетов субъектов Федерации. Документы предусматривают принятие единых стандартов региональной политики, а также обеспечение местных бюджетов постоянными источниками доходов в качестве обязательных условий устойчивого социально-экономического развития территорий.

«Федеративное устройство – это не статическая конструкция. Это, по сути дела, динамический процесс. Мы должны находить сбалансированные решения, которые позволяют региональным и местным властям наиболее эффективно реализовывать свои полномочия», – заявил премьер Дмитрий Медведев, открывая заседание кабинета.

На достижение поставленных целей главе правительства денег принципиально не жалко. До 2020 года около 5,5 трлн. руб. будет направлено на реализацию госпрограммы по качественному управлению региональными бюджетами. Эти средства должны достигать своих целей, а не просто порождать иждивенческие настроения», – подчеркнул вчера премьер Дмитрий Медведев.

Главной целью госпрограммы премьер назвал создание равных условий для исполнения расходных обязательств на региональном уровне наряду с повышением качества управления государственными финансами в целом. Это тем более актуально, что межбюджетные отношения и финансовая поддержка территорий в современных условиях являются важнейшим элементом региональной политики. При этом речь не идет просто о выравнивании условий развития и бюджетов. «Но нужно заниматься тем, чтобы снижать количество высокودотационных субъектов, в которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета превышает 60%», – сказал Медведев.

Неутешительный вывод премьера о крепостной зависимости регионов от Центра подтвердил вчера глава Счетной палаты Сергей Степашин. Вчера на встрече с президентом Владимиром Путиным он акцентировал внимание на проблемах софинансирования регионами программ ликвидации аварийного жилья. Раньше половину потребности покрывал федеральный бюджет через Фонд содействия реформирования ЖКХ. Теперь же порядок изменен, и основная нагрузка – до 70% – легла на **бюджеты регионов**. «По нашему анализу, до 50%

субъектов с этой задачей не справится», – считает Степашин.

Не лучше картина и с поисками денег на повышение зарплат педагогам (см. «НГ» от 13.02.13). Центр делегировал этот мандат субъектам Федерации, но многие из них оказались не в состоянии справиться с поставленной задачей. При таком раскладе принятие госпрограмм, предусматривающих шаги по перераспределению в пользу регионов властных и финансовых полномочий, казалось бы, приобретает почти сакральный смысл. Но проблема в том, что на федеральном олимпе до сих пор нет ясности, а нужно ли это делать в принципе. Новую смуту внес в конце прошлой недели вице-премьер Аркадий Дворкович, назвавший с трибуны Красноярского экономического форума «бессмысленной» передачу территориям дополнительных полномочий, поскольку в региональных бюджетах нет денег, чтобы выполнять уже имеющиеся обязательства. «Нужно дать ресурсы, иначе ничего не получится», – резюмировал вице-премьер.

При этом надо помнить, что процесс передачи от какой-то части полномочий регионам должен был начаться 1 июня прошлого года, когда вступил в силу закон, воскресивший в России прямые выборы губернаторов. 14 октября – в единый день голосования – первые такие выборы прошли в пяти областях. Однако в декабре маятник с децентрализации власти качнулся в обратную сторону: 13 декабря на встрече с Советом законодателей Путин предложил пойти навстречу регионам и дать им возможность самим решать – выбирать или назначать губернаторов и глав республик. Это была реакция на выступление представителя Осетии, уверявшего, что прямые выборы способны накалить обстановку в республиках Северного Кавказа.

Впрочем, для региональных лидеров сегодня нет принципиальной разницы – были они избраны или назначены. В любом случае они практически полностью подчинены и подотчетны Центру, от которого зависят ритмичность и полнота выделения дотаций, субсидий и кредитов. Поэтому, как считают эксперты, и сами региональные власти не заинтересованы добиваться большей самостоятельности. В свою очередь, федеральные власти, декларируя намерения децентрализовать структуру управления, не спешат перевести эти планы в практическую плоскость. Разговоры о передаче полномочий регионам превратились в морковку, которую показывают рабочей лошадке (губернатору), но не дают съесть.

Вице-президент Центра политических технологий Алексей Макашкин выявил здесь некую закономерность: о передаче полномочий регионам говорится, как правило, в будущем времени – расчет делается лет на 10–15 вперед. Но потом все снова откладывается на новые десятилетия. «Центр понимает, что очень много функций взял на себя и надо что-то отдать регионам. При этом Центр сконцентрировал огромные финансовые ресурсы, которыми делиться не собирается, оправдываясь то кризисом, то угрозой снижения нефтяных цен, то необходимостью строительства подушки безопасности», – отметил политолог. Макашкин предположил, что масштабное перераспределение полномочий в пользу регионов могло бы иметь место в

случае глобальных катаклизмов в стране, как это было в начале 90-х годов прошлого века. Но сегодня такой сценарий кажется чем-то из области ненаучной фантастики.

Низкий уровень бюджетной обеспеченности регионов характерен для России, подтверждает коммерческий директор электронной торговой площадки АКД Кирилл Поляков. По его мнению, проблема напрямую связана с противоречиями налоговой и межбюджетной политики. «На федеральном уровне сконцентрированы значительные финансовые ресурсы в рамках Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, в то время как подавляющее большинство регионов остаются дотационными. При этом накопленные финансовые активы вкладываются не в развитие регионов, а в иностранные финансовые инструменты. Конечно, в стране могут быть регионы, нуждающиеся в помощи Центра, но их не должно быть подавляющее большинство», – уверен Поляков. Одна из основных причин дефицита местных бюджетов – налог на добавленную стоимость (НДС) и порядок его уплаты. Было бы целесообразно для каждого федерального округа установить свой норматив отчислений НДС в региональные бюджеты либо установить дифференцированную ставку НДС для регионов.

Надежным источником дополнительных поступлений в региональные бюджеты может стать и реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), которое к тому же выступает катализатором развития прилегающих к инфраструктурному объекту территорий и подталкивает вперед смежные отрасли, что позитивно сказывается на общем темпе социально-экономического развития территорий. За счет этого регионы получают серьезный приток прямых и косвенных поступлений в свои бюджеты в виде региональных и местных налогов от деятельности частного инвестора по реализации проекта и других вовлеченных сторон, убежден председатель совета директоров компании «Транспроект» Виталий Максимов.

Это лишь некоторые из путей обретения регионами финансовой самостоятельности, причем без ущерба для федерального бюджета. Следовательно, механизмы децентрализации власти в стране могут быть запущены и снизу, хотя все понимают, что без одобрения сверху в любом случае не обойтись.

Региональный бум

Российская газета, 19.02.2013

Владимир Кузьмин

Кабинет министров рассмотрел программы развития муниципалитетов

До 1 марта кабинет министров должен утвердить все государственные программы. Вчера правительство рассматривало сразу два документа, касающиеся развития российских регионов.

- Федеративное устройство - это не статическая конструкция. Это, по сути дела, динамический процесс, - заявил премьер-министр Дмитрий Медведев.

- Мы должны находить сбалансированные решения, которые позволяют региональным и местным властям наиболее эффективно реализовывать свои полномочия.

Для этого в Белом доме подготовили две программы: "Региональная политика и федеративные отношения" и "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации".

В России сегодня 23 тысячи муниципальных образований. От успешной работы непосредственно на местах, в муниципалитетах, во многом зависит достижение приоритетных задач, стоящих перед страной. "Должны появляться новые точки роста. Они нам все тоже понятны - это Дальний Восток, Сибирь, юг России, Калининградская область, но, не забывая, конечно, и про другие части нашей большой страны", - подчеркнул Медведев.

Важной составляющей успешной работы в регионах является их финансовая составляющая. Сегодня, напомнил глава правительства, федеральный бюджет на 60 процентов обеспечивает потребности высокдотационных регионов. Количество этих субъектов нужно снижать. "Главная цель программы в целом - обеспечить равные условия для исполнения расходных обязательств на региональном уровне и повысить качество управления государственными финансами", - прокомментировал Медведев смысл госпрограммы по региональным финансам. До 2020 года на ее реализацию предусмотрено выделение более 5,5 триллиона рублей.

- Эти средства должны достигать своих целей, а не просто порождать иждивенческие настроения, - подчеркнул председатель правительства.

Несмотря на вполне понятные задачи, прописанные даже в Основных направлениях деятельности правительства (ОНДП), готовность госпрограмм оказалась не на уровне. Глава министерства регионального развития Игорь Слюняев, представляя госпрограмму по региональной политике, заявил, что к 2020 году уровень бюджетной обеспеченности от налоговых и неналоговых доходов должен быть доведен до 82 процентов.

В целом планы минрегиона никто под сомнения ставить не собирался, но вот у главы минэкономразвития Андрея Белоусова возникли вопросы к инструментам, а точнее, к их неточному соответствию тем приоритетам, которые правительство прописало для себя в ОНДП.

В первую очередь глава МЭР обратил внимание на необходимость развития экономики моногородов. В стране сегодня их насчитывается 333. "70 моногородов находятся в хронически сложной ситуации", - напомнил Белоусов, предложив создать отдельную подпрограмму. Не увидели в минэкономразвития в госпрограмме и мероприятия по созданию новых центров экономического роста в Поволжье, на Урале и в географически отдаленных регионах России. "Все это выпало из госпрограммы, и мне казалось бы, что при доработке было бы целесообразно все это учесть", - посчитал глава минэкономразвития.

Замечания не помешали тому, чтобы документ все-таки был принят за основу. Минрегион во многом должен быть благодарен вице-премьеру Дмитрию Козаку, который предложил госпрограмму утвердить, но дать время на доработку.

- 10 дней-то хватит? У меня есть сомнения что-то, - осторожно сказал Дмитрий Медведев.

- У нас есть обязательства перед президентом до 1 марта закончить утверждение всех государственных программ, - заметил на это вице-премьер, намекая, что в срок уложиться все равно придется.

- Давайте, 10 дней. Я не против, - согласился премьер.

Министр Слюняев тоже заверил, что его ведомство в срок уложится, но попытавшись прокомментировать замечания коллег, натолкнулся на нежелание главы правительства слушать пояснения. "Не надо комментировать. Дорабатывайте программу", - указал премьер главе минрегиона.

К госпрограмме по созданию условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами вопросов было меньше, хотя представленный министерством финансов документ тоже отправили на доработку. В том числе из-за того, что с ним плохо согласовывалась госпрограмма минрегиона.

- В рамках госпрограммы предусматривается переход к предоставлению межбюджетных трансфертов в большей степени за счет дотаций регионам за счет сокращения доли субсидий за счет окончания реализации отдельных федеральных целевых программ, а соответственно сокращения предоставления субсидий, а также уменьшения объема трансфертов в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, - рассказал глава минфина Антон Силуанов. Есть также предложение по консолидации субсидий. Существует около 100 видов межбюджетных трансфертов, что создает проблемы для их учета. "Укрупнение субсидий - это шаг вперед, - уверен министр. - Вообще, мы говорили, что в госпрограмме должна быть одна, максимум две субсидии". Пока что работа в этом направлении идет сложно, признал Силуанов, однако к 2020 году количество субсидий должно быть сокращено с 93 до 42. Еще одна задача госпрограммы - сокращение разницы в бюджетной обеспеченности отдельных регионов. Сегодня десятка самых бедных регионов по уровню финансового благополучия отстает от десяти самых богатых в 6-7 раз.

"После того как мы применяем механизм выравнивания бюджетной обеспеченности, такая дифференциация сокращается до 1,5-2 раз", - заверил Силуанов.

На межбюджетном фронте без перемен

Коммерсантъ, 26.02.2013
Вадим Вислогузов

Идеи децентрализации обошли стороной госпрограмму Минфина

Минфин намерен потратить 5,6 трлн руб. до 2020 года на повышение устойчивости региональных и местных бюджетов. Об этом свидетельствуют материалы обнародованной ведомством межбюджетной госпрограммы, которую правительство отправило на доработку и согласование с раскритикованным Дмитрием Медведевым смежным документом Минрегиона.

Сумма, которую Минфин готов выделить из федерального бюджета на госпрограмму "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ", на первый взгляд выглядит весьма внушительной -- 5,597 трлн руб. на период до 2020 года (почти половина размера расходной части госказны в 2012 году). Однако большей частью это все те же выделяемые сейчас центром межбюджетные трансферты регионам и муниципалитетам (600 млрд руб. в 2012 году) -- только в новой "упаковке" госпрограммы. Этот документ Минфина был отправлен на десятидневную доработку по итогам заседания правительства 18 февраля -- вместе со смежной госпрограммой Минрегиона "Региональная политика и федеративные отношения до 2020 года". Последняя была жестко раскритикована министрами и премьером Дмитрием Медведевым -- прежде всего из-за несоответствия минфиновской госпрограмме, которая была признана "более готовой" ("Ъ" писал об этом 19 февраля).

Запрашиваемые на госпрограмму деньги Минфин намерен потратить на три направления-подпрограммы: это поддержание устойчивости региональных и местных бюджетов (на это уйдут почти все заложенные средства -- 5,589 трлн руб.), повышение качества управления финансами на местах (8 млн руб.) и, наконец, улучшение системы распределения финансов между тремя уровнями бюджетной системы (денег не потребует).

Результаты, которых планирует добиться Минфин, выглядят весьма конкретными. Число регионов, у которых доля трансфертов в доходах превышает 60%, должно снизиться с нынешних семи (в основном это республики Северного Кавказа) до трех в 2020 году. Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах бюджетов субъектов должна сократиться с нынешних 0,3% до 0,1%. Доля расходов региональных бюджетов, формируемых в рамках целевых программ, должна вырасти с сегодняшних 40% до 75%. Число субъектов с нарушениями бюджетного законодательства планируется сократить с 12 до 8. Наконец, темпы роста

бюджетной обеспеченности по десяти самым "бедным" регионам в 2020 году должны составить нарастающим итогом 223% к уровню 2012 года.

Несмотря на все разговоры о необходимости децентрализации полномочий, революционных изменений межбюджетных отношений программа не предусматривает. Из-за неравномерности размещения налоговой базы по стране основным способом делить деньги более или менее поровну останутся межбюджетные трансферты. Минфин указывает, что в разделе налоговых доходов между центром и регионами сейчас сложился относительный паритет (52% на 48%) и возможности для передачи на места новых отчислений от федеральных налогов "весьма ограничены". Так что губернаторам стоит надеяться не на новые источники доходов, дает понять Минфин, а на улучшение нормативного регулирования межбюджетных отношений. Сейчас трансферты центра на 38% состоят из дотаций (в том числе на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов). Именно форма дотаций признана наиболее прогрессивной и предназначена Минфином к дальнейшему развитию -- к 2020 году доля дотаций в трансфертах должна вырасти до 42%.

Регионы увязли в долгах

Российская бизнес-газета, 26.02.2013
Александр Дерюгин

Совокупная задолженность субъектов РФ, по данным Счетной палаты, на 1 января 2013 года составила 1,36 триллиона рублей. По мнению главы Счетной палаты Сергея Степашина, около 60% регионов не смогут рассчитаться с долгами, поскольку не в состоянии обеспечивать свои бюджетные обязательства, так как живет за счет трансфертов, дотаций и кредитов.

Действительно, в краткосрочной и среднесрочной перспективе субъектам РФ без дополнительной помощи со стороны федерального центра будет крайне не просто решить свои долговые проблемы. Сегодня 36 субъектов РФ имеет накопленный долг, превышающий 40% налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов. Рост их долговой нагрузки привел к необходимости сокращения инвестиционных расходов, которые упали в кризис с 11% до 6,5% - 7% расходов соответствующих бюджетов и остались на этом уровне вплоть до настоящего времени. Некоторые из таких регионов осуществляли преимущественно инвестиционные заимствования (Краснодарский край, Красноярский край), носящие долгосрочный характер, но большинство привлекало краткосрочные кредиты фактически для финансирования текущих расходов (совокупный размер государственного долга таких регионов сегодня составляет около 600 млрд рублей). В результате ряд регионов (Омская, Саратовская, Нижегородская, Астраханская, Архангельская, Тверская, Костромская области и др.) буквально "захлебываются" в рефинансировании банковских кредитов: валовой объем привлечения и погашения банковских кредитов в течение финансового года у них достигает отметки в 50% налоговых и неналоговых доходов бюджетов.

Государственный долг Республики Мордовия, Республики Северная Осетия - Алания и Костромской области уже превысил уровень в 100% налоговых и неналоговых доходов, а еще 15 регионов имеют долговую нагрузку выше 60%. И хотя формально (ввиду более мягких требований в отношении бюджетных кредитов) они не нарушают бюджетное законодательство РФ, этот уровень представляется чрезмерно высоким и угрожающим стабильности исполнения действующих расходных обязательств.

Причины посткризисного продолжения роста государственного долга регионов в условиях относительно быстрого восстановления высоких мировых цен на углеводороды следует искать в изменениях доходных источников и объемов расходных обязательств региональных и местных бюджетов.

Привлекая в кризис дополнительную безвозмездную финансовую помощь, а также бюджетные кредиты, субъекты РФ решали две задачи: сохранение достигнутого уровня текущих расходов консолидированных бюджетов и осуществление антикризисных мер - прежде всего в форме поддержки инвестиционной активности. Расчет при этом был прост: продержаться несколько лет в таком режиме, пока не

будет исчерпан Федеральный резервный фонд, а затем либо - в случае восстановления мировых цен на нефть - все вернется в прежнее русло, либо - в случае сохранения низких цен на нефть в долгосрочном периоде - постепенно придется идти на непопулярные меры сокращения социальной инфраструктуры. Реализация первого варианта при этом давала возможность погасить накопленный долг, поскольку до кризиса бюджеты многих субъектов РФ исполнялись с профицитом.

Тем не менее рост мировых цен на нефть не привел к восстановлению баланса региональных бюджетов, на что повлияли следующие факторы.

Во-первых, торможение роста доходной базы региональных бюджетов. Если до 2009 года включительно наблюдался монотонный рост отношения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ к ВВП, то в 2010-2011 годах (и, по предварительным данным, в 2012 году) происходило их монотонное падение. В первую очередь это касается налоговых доходов и межбюджетных трансфертов.

Торможение роста объемов фонда оплаты труда в экономике, а также налогооблагаемой прибыли, являющихся базами основных налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, помимо общих низких темпов восстановления российской экономики, было обусловлено также увеличением отчислений страховых взносов во внебюджетные фонды, а впоследствии и вступлением в силу федерального закона о консолидированном налогоплательщике.

Так, несмотря на увеличение налоговой ставки налога на прибыль организаций в части, подлежащей зачислению в региональные бюджеты, с 1 января 2009 года с 18% до 20%, уровень поступлений налога на прибыль в 2010-2011 годах в реальном выражении оказался на уровне соответственно 2005-2006 годов, и серьезно не дотягивал до пика 2007-2008 годов (в 2012 году он будет ниже).

Во-вторых, это опережающий рост расходных обязательств региональных и местных бюджетов. Этому способствовало увеличение страховых взносов во внебюджетные фонды, а в дальнейшем - необходимость реализации указов президента РФ от 7 мая 2012 года, предусматривающих, в том числе доведение уровня оплаты труда основных категорий работников региональных и муниципальных учреждений до среднего уровня по экономике.

В-третьих, это изменение разграничения полномочий. С 1 января 2012 года финансовое обеспечение оказания услуг в сфере здравоохранения практически полностью перешло с местного на региональный уровень, а с 1 января 2014 года по тому же пути последуют полномочия по финансовому обеспечению предоставления дошкольного образования в муниципальных учреждениях (включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, но за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

При этом адекватного перераспределения доходов между региональным и местными бюджетами (устанавливаемое Бюджетным кодексом РФ), которое должно было следовать за

изменением разграничения расходных обязательств, не произошло.

Наконец, это сокращение финансовой помощи из федерального бюджета. В соответствии с проектом государственной программы "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации", доля финансовой помощи региональным бюджетам в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ снизится с 18% в 2010-2011 годах до 12% к 2020 году.

Александр Дерюгин, заместитель директора Центра фискальной политики

Регионам на вырост - Правительство

Российская газета - Московский выпуск, 29.03.2013

Владимир Кузьмин

Субъектам РФ прививают интерес к поиску инвестиций. Кабинет министров намерен увеличивать федеральную помощь регионам, лидирующим по уровню привлечения инвестиций. Вчера правительство обсудило, каким образом нужно совершенствовать межбюджетные отношения, чтобы стимулировать субъекты к привлечению новых инвестиций. В предыдущие два года федеральный бюджет выделил в общей сложности 20 миллиардов рублей для тех регионов, которые увеличивали свой налоговый потенциал. "В результате поддержку получили 32 региона, - напомнил премьер-министр Дмитрий Медведев. - Наибольший объем был предоставлен Калужской области - 2,6 миллиарда рублей, Тюменская область получила 2,5 миллиарда и ряд других крупных территорий получили более 1 миллиарда рублей соответствующей поддержки". Кроме того, регионы получали субсидии по результатам оценки эффективности региональных органов власти. "Сейчас предлагается эти механизмы объединить и одновременно рассмотреть вопрос о возможном увеличении финансирования", - подчеркнул глава правительства. Также федеральный центр хочет расширить перечень субсидий, распределяться которые будут путем утверждения приложений к закону о бюджете. "Это позволит повысить эффективность поддержки и сконцентрировать эту поддержку на приоритетных направлениях, - уверен премьер. - Надеюсь, что регионы смогут строить свои планы на более длительный срок, что для инвестиций крайне необходимо". - Нужно искать золотую середину между выравниванием бюджетной обеспеченности и стимулированием, - указал премьер. - Нужно, с одной стороны, гарантировать равные стартовые возможности, единые стандарты жизни на всей территории страны, а с другой стороны, предоставить субъектам возможность самим зарабатывать деньги. По словам министра финансов Антона Силуанова, при рассмотрении вопроса о роли межбюджетных отношений в инвестиционном стимулировании субъектов нужно рассматривать два инструмента. Во-первых, это налоговое стимулирование. Сегодня основными источниками консолидированных **бюджетов регионов** являются налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, имущественные налоги и также специальные налоговые режимы. "Объем этих источников составляет 91 процент от общего дохода", - подчеркнул министр. Второй инструмент - межбюджетные трансферты и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов. Часто за эти трансферты министерству финансов, напомнил Силуанов, приходится выслушивать критику - мол, они не придают регионам мотивации для наращивания налогового потенциала. На практике снижение дотаций обычно компенсируется другими источниками, а налоги все равно остаются основной доходной статьей регионов. Силуанов также сообщил, что межбюджетные трансферты не только будут сохранены, но еще в будущем в них начнут учитывать

налоговые льготы регионов. Это прежде всего коснется субъектов в стратегически важных для страны регионах. Например, на Дальнем Востоке и Забайкалье, где региональные власти смогут давать налоговые льготы значимым инвестиционным проектам, а выпадающие доходы будут компенсироваться за счет межбюджетных трансфертов. Еще одна задача - повысить самостоятельность субъектов в использовании трансфертов, дотаций и субсидий. На конец 2012 года регионы так и не воспользовались помощью на 242 миллиарда рублей, из которых 165 миллиардов составили именно инвестиционные субсидии и субвенции. Теперь минфин предлагает сконцентрировать их таким образом, чтобы в бюджетном цикле 2014-2016 годов одна субсидия соответствовала одной госпрограмме. Вчера же правительство без лишних споров утвердило государственную программу "Юстиция", на реализацию которой до 2020 года будет выделено 2 триллиона рублей. По словам министра юстиции Александра Коновалова, в заявленные сроки удастся в два раза увеличить численность адвокатского корпуса в стране и в 1,6 раза - количество нотариусов. Затронет госпрограмма и пенитенциарную систему. К тому же к 2016 году в соответствии с требованиями законодательства необходимо привести условия содержания в следственных изоляторах. Не обойдено вниманием социальное положение сотрудников Федеральной службы судебных приставов. Сегодня средняя зарплата пристава в 2,5 раза ниже, чем у лейтенанта полиции. - Хорошая программа, придаться не к чему, - одобрил документ Дмитрий Медведев. Кстати Пресс-секретарь премьер-министра Наталья Тимакова уверяет, что управлять руководителями страны, выборочно предоставляя им информацию, невозможно. "Невозможно манипулировать политиками того уровня, о котором мы говорим. Это, честно вам скажу, иллюзия, сильное преувеличение, - заявила она в интервью "Голосу России". - Во-первых, они получают информацию из очень большого количества источников, а не только от своего пресс-секретаря. Если говорить о Дмитрии Анатольевиче, он активный пользователь Интернета, поэтому легко собирает все мнения и все, что есть по этому поводу. Поэтому сделать вид, что есть, например, в общественном восприятии только такая линия, почти невозможно, потому что он тут же скажет, мол, я читал, смотрел, и здесь говорится совершенно другое". Ни Дмитрий Медведев, ни в свое время Владимир Путин не запрещали высказать ей свое мнение. Иногда даже была возможность переубедить их по каким-то вопросам. "Если у меня были какие-то сомнения по тому или иному поводу, я всегда могла их высказать и высказываю до сих пор, - сказала Тимакова. - Но здесь есть важный момент. Все это можно высказывать в процессе обсуждения, но если твой руководитель принял решение и считает, что оно должно быть именно таким, - извините, ваше собственное мнение по этому поводу остается вашим собственным мнением". Мнение со стороны, например в Интернете, Дмитрий Медведев воспринимает по-разному. На критику он обращает внимание, но вот обычное бытовое хамство, призналась Тимакова, премьера расстраивает.

«Бюджетное правило – это стратегический выбор макроэкономической и фискальной политики»

29.03.2013. © Издательский дом "Бюджет" | Бюджетная политика | №3 Март 2013 г.

В интервью с и. о. директора Департамента долгосрочного стратегического планирования Министерства финансов РФ Райлей Равиловной ФЁДОРОВОЙ мы продолжаем обсуждение бюджетного правила, нефтегазового дефицита, инфляции, а также прогнозов роста российской экономики.

— Райля Равиловна, на ваш взгляд, является ли недавно принятое бюджетное правило достаточно жестким в его нынешнем виде? Планируется, что к 2020 году нефтегазовый дефицит даже после своего сокращения все равно будет превышать докризисный уровень. Можно ожидать, что в ближайшие годы формулировка правила будет пересмотрена (в частности, что оценка динамики цен на нефть изменится на более консервативную)?

— Принятое правило достаточно жесткое, однако законодателем предусмотрены смягчающие переходные положения, действующие до момента его полного включения. Мы ожидаем, что введение правила обеспечит снижение нефтегазового дефицита по отношению к ВВП с 10,4 процента в 2012 году до 7,5 процента к 2020 году. При этом нельзя не сказать, что в период кризиса возросший нефтегазовый дефицит, составлявший 13,7 процента ВВП в 2009 году и 12,2 процента ВВП в 2010-м, был следствием проведения вынужденной антикризисной политики государства. В докризисные годы нефтегазовый дефицит действительно был существенно ниже, его минимум за последние десять лет наблюдался в 2004 году (1,8 процента ВВП). Однако ни для кого не секрет, что ускоренный экономический рост был обеспечен за счет роста нефтяных цен и потребления.

Вместе с тем бюджетное правило — это стратегический выбор макроэкономической и фискальной политики. Наша стратегическая цель — обеспечить реалистичные параметры бюджетной системы. Запланированные структурные преобразования учитывают приоритеты сохранения финансовой устойчивости и платежеспособности путем проведения системных преобразований в экономике и сбалансированной фискальной политики государства. Реализация данного механизма направлена в том числе и на то, чтобы при возможных колебаниях цен на нефть не допустить критичного роста нефтегазового дефицита.

По оценкам экспертов, в долгосрочном периоде (10–20 лет) есть предпосылки для увеличения объемов потребления углеводородов в мире. По основному — базовому прогнозу Минэкономразвития России, цена на нефть может вырасти до 110 долларов за баррель (в ценах 2010 года), что соответствует уровню цен прошлого года.

Базовый вариант долгосрочного прогноза цен на нефть марки Urals имеет достаточно консервативный характер и отражает динамику мирового спроса и предложения нефти. Предполагается, что рост цен на нефть в реальном выражении составит не менее одного процента в год. В то же время рост освоения запасов сланцевого газа и нефти, а также расширение их потребления в Европе и Азии в перспективе могут серьезно повлиять на цены и объемы спроса на российские энергоносители. Мы не можем игнорировать эти разновременные риски и будем учитывать их при проведении и актуализации бюджетной политики.

Одним из преимуществ правила является готовность бюджета к длительному снижению цен на нефть. В том случае, если за последние три года (включая текущий финансовый год) среднегодовая цена на нефть установится на уровне, не превышающем базовую цену, то при формировании бюджета базовая цена на нефть будет рассчитана как среднегодовая цена на нефть за указанный трехлетний период. Данный механизм позволит автоматически адаптировать бюджетную политику на время снижения (замедления роста) нефтяных цен.

Что касается второй части вопроса, то бюджетные правила должны обеспечивать макроэкономическую стабильность. Их пересмотр стал бы негативным сигналом для инвесторов.

— Недавно МВФ обнародовал свою оценку, в соответствии с которой сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета должно составлять около одного процента ВВП каждый год. Насколько реалистичен этот «желательный» сценарий?

— Отмечу, что глава миссии МВФ в России советник европейского управления Антонио Спилемберго приветствовал введение бюджетного правила и политику Банка России по таргетированию инфляции. Он подтвердил, что соблюдение бюджетного правила будет способствовать сглаживанию волатильности расходов и сдерживанию давления в сторону их увеличения. Действительно, при этом было указано, что, несмотря на данную меру, нефтегазовый дефицит сохранится выше уровня, необходимого для пополнения суверенных фондов. По мнению господина Спилемберго, бюджетное правило должно обеспечивать сокращение нефтегазового дефицита бюджета не менее чем на один процент ВВП в год, а строгое и прозрачное соблюдение такого бюджетного правила, основанного на цене на нефть, убедило бы инвесторов инвестировать в экономику страны.

Мы благодарны коллегам из МВФ за экспертную поддержку и заинтересованность проблемами российской экономики. Действительно, существенным препятствием для развития экономики остаются низкие инвестиционные рейтинги России, отток капитала, высокий нефтегазовый дефицит платежного баланса. Вместе с тем, как уже говорилось, введение бюджетного правила должно обеспечить снижение нефтегазового дефицита на три процента ВВП с 2012 по 2020 год. Более резкие темпы его сокращения в нашем случае могут сопровождаться либо соразмерным увеличением налогов, что негативно отразится на росте российской экономики, либо существенным сокращением расходов

федерального бюджета. Полагаем, оба эти сценария не приведут к росту нашей конкурентоспособности.

— Существуют ли планы разработки бюджетных правил не только для федерального бюджета, но и для других бюджетов бюджетной системы? Что ими может предусматриваться?

— Важно отметить, что особенность автоматических стабилизаторов всегда заключается в невозможности принять решение «по усмотрению», так как действует конкретная процедура, императивная норма, которая определяет направление финансовых ресурсов и изменить которую не так просто. В этих условиях снижается гибкость в управлении бюджетом, которая в большинстве регионов напрямую является ключевым инструментом устойчивости. Однако такие планы обсуждаются.

Положениями утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р государственной программы «Управление государственными финансами» предусматривается, что в процессе реализации госпрограммы будет рассмотрена возможность последующего распространения (в случае необходимости) автоматических стабилизаторов на иные элементы и уровни бюджетной системы, в том числе в отношении долговой политики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем некоторые российские регионы, располагающие соответствующими возможностями, самостоятельно формируют собственные резервные фонды за счет дополнительных доходов.

С учетом масштаба вызовов и проблем, стоящих перед нашими региональными финансовыми органами в связи с проводимыми Правительством РФ системными реформами, в ближайшие годы будут решаться задачи более высокого порядка. Применительно к субфедеральному уровню в перспективе будут сформированы необходимые правовые предпосылки для превентивного реагирования на проявления факторов дестабилизации через повышение эффективности финансового менеджмента. Мы рассчитываем на то, что эти системные меры не будут ограничены исключительно введением дополнительных бюджетных правил.

Кроме того, принимая во внимание данные особенности, Минфин России прорабатывает механизмы повышения одновременно самостоятельности и ответственности публично-правовых образований посредством замены процедуры введения в судебном порядке временной финансовой администрации, ограничивающей собственные бюджетные полномочия публичных правовых образований, на процедуры восстановления платежеспособности субъектов РФ (муниципальных образований).

— Каков текущий прогноз Минфина России относительно перспектив роста российской экономики в 2013 году и в среднесрочном периоде? Есть ли у департамента мнение относительно возможности его ускорения до уровня 5–6 процентов, о необходимости достижения которого говорят руководители страны? Какие именно меры бюджетной политики могут этому способствовать?

— В 2013 году прогнозируется прирост российской экономики на уровне 3,5 процента. За три года (2013–2015 годы), как ожидается, среднегодовой прирост

экономики России составит 4,1 процента. Как уже отмечалось, нам необходим мощный приток инвестиций, в том числе и внешних. В случае достижения в среднесрочной перспективе доли инвестиций в основной капитал на уровне около 25 процентов ВВП российская экономика сможет расти темпами в 5–6 процентов в год и выше. Наша задача — способствовать росту инвестиций не за счет роста бюджетных и квазибюджетных расходов, а за счет создания условий для притока частных инвестиций.

Следует заметить, что в соответствии с бюджетным правилом после достижения нормативного объема Резервного фонда предусматривается сбережение не менее половины избытка нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния, а оставшиеся средства предлагается направлять на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком действия.

— Рост цен на продовольствие и индексация тарифов ЖКХ повлияли на рост инфляции начиная с середины 2012 года. Каков прогноз на текущий год? Существуют ли факторы, которые могут вновь подстегнуть инфляцию?

— В 2012 году прирост потребительских цен составил 6,6 процента к декабрю 2011 года. При этом прирост цен на продовольственные товары составил 7,5 процента, на непродовольственные — 5,2 процента, на услуги — 7,3 процента. Бесспорно, одной из основных причин стал рост мировых продовольственных цен и засуха в России.

В текущем году уровень инфляции оценивается в пределах 5–6 процентов. При этом годовая инфляция в марте сохраняется на уровне 7,1 процента. Однако это сезонное явление, в дальнейшем годовая инфляция будет снижаться.

Ключевые факторы, которые будут воздействовать на уровень цен в России, остаются прежними:

- цены на мировых продовольственных рынках;
- урожай текущего года в России;
- рост тарифов;
- цены на импортные товары.

Основные риски связаны с первыми двумя факторами. Рост мировых продовольственных цен и неурожай в России могут подстегнуть рост цен, что в свою очередь может привести к превышению шестипроцентного уровня инфляции.

— Какие преобразования в системе государственного стратегического планирования прорабатываются в настоящее время? Какую роль сыграет долгосрочная бюджетная стратегия?

— В Государственной думе обсуждается законопроект «О государственном стратегическом планировании». Цель законопроекта — совершенствование и законодательное оформление управленческих и финансовых механизмов достижения целей Правительства РФ по повышению качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны на долгосрочную перспективу. Законопроект включает систему взаимосвязанных документов стратегического планирования, в которую входит и долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации.

Долгосрочная бюджетная стратегия (на период до 2030 года) предусматривает прогноз и оценку основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, объемов финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации и социально-экономической политики правительства. Данная стратегия обеспечит решение целого ряда задач. Прежде всего это качественно иной горизонт бюджетного планирования, а значит, повышение стабильности и предсказуемости налогово-бюджетной политики, возможность заранее спрогнозировать изменения основных параметров бюджетной системы, ее сбалансированности и подготовиться к таким изменениям. Также в стратегии должны быть определены основные риски и угрозы устойчивости бюджетной системы, предусмотрены механизмы управления рисками. Проект долгосрочной бюджетной стратегии разрабатывается на основе параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Субвенционная политика субъектов РФ на современном этапе

Д.Ю. Завьялов, начальник отдела методологии бюджетного планирования Минфина Волгоградской области, кандидат юридических наук, доцент

Одно из направлений в формировании межбюджетных отношений региональных и местных бюджетов — проведение бюджетной политики, ориентированной на делегирование государственных полномочий муниципалитетам.

В совокупности в бюджетах субъектов РФ на 2013 г. объем субвенций, передаваемых муниципалитетам в рамках делегирования государственных полномочий, запланирован в объеме порядка 900 млрд. руб., что составляет около 13% всех региональных расходов¹. Данный показатель возрастет до 19–20% всех планируемых расходов региональных бюджетов, если не учитывать параметры бюджетов г. Москвы и Санкт-Петербурга, для которых в силу специфики статуса делегирование государственных полномочий имеет гораздо меньший масштаб, чем в среднем по России.

Между тем, несмотря на столь значительный объем субвенций, передаваемых регионами муниципалитетам, субвенционная политика регионов не часто становится объектом анализа и критических оценок. Принято считать, что решение о делегировании региональных полномочий — прерогатива сугубо субъектов РФ, которое зависит от того, достигается ли при этом снижение затрат, повышается ли качество предоставляемой услуги или на это решение влияет некая иная местная специфика.

В настоящее время предоставление значительного объема субвенций из региональных бюджетов предопределяется решениями федерального уровня, когда иного выбора как делегировать полномочия и обеспечивать их субвенцией, у регионов нет.

¹ Здесь и далее приводимые расчеты составлены автором исходя из принятых субъектами РФ бюджетов на 2013 г. (по состоянию на февраль 2013 г.), размещенных в информационно-правовой системе «Консультант», а также на официальных сайтах финансовых органов субъектов РФ. Данные приводятся без учета показателей бюджета Республики Северная Осетия–Алания, Республики Ингушетии, Чеченской Республики.

Наибольший объем субвенций приходится на финансовое обеспечение передаваемых полномочий в сфере общего образования — 61–62% от всех расходов региональных бюджетов на предоставление субвенций, что составляет от плана бюджета на 2013 г. 552 млрд. руб. В рамках данного направления регионы выделяют две основные позиции: субвенция по финансовому обеспечению государственных гарантий по предоставлению общего образования и субвенция на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство. Степень детализации данных субвенций невысока: 2–3 позиции, реже детализация достигает 4–5 за счет выделения в субвенции отдельно расходов на оплату труда и на обеспечение образовательного процесса или на администрирование. Распространена детализация субвенции по формам собственности учреждений, осуществляющих общеобразовательный процесс: на муниципальные учреждения и негосударственные учреждения, имеющие государственную аккредитацию.

Ряд субвенций, по названию имеющих отношение к сфере образования, например на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в детских садах, на питание детей в общеобразовательных учреждениях, на предоставление льгот по оплате коммунальных услуг работникам образования, на доплаты за звания и т.п., было бы неправильно рассматривать как «субвенции на образование». Приведенные наименования субвенций, на наш взгляд, ориентированы не на повышение качества образовательных услуг и не на увеличение объема (количества) оказываемых услуг, поскольку предоставление таких выплат не увязано с качеством работы персонала и не требует от родителей дополнительных усилий по обучению своих детей.

Основная задача выплат работникам сферы образования и компенсации родителям за плату в дошкольных образовательных учреждениях — финансовая поддержка семейных бюджетов.

Поэтому и субвенции на указанные цели квалифицированы нами как субвенции на меры социальной поддержки (либо работников сферы образования, либо учащихся, либо их родителей)².

Субвенции на предоставление мер социальной поддержки и социальное обслуживание населения составляют второй по величине объем — 27–28% от общего объема субвенций, выделяемых из региональных бюджетов, что составляет около 240–250 млрд. руб.

Для данной категории субвенций характерна наибольшая детализация. Так, в бюджетах регионов на 2013 г. в совокупности обозначено около 900–950 позиций (детализаций) субвенций на «социальную политику». Наличие такого количества позиций не означает, что в среднем на регион делегируется по 12–13 полномочий. Например, полномочие по предоставлению одной меры социальной поддержки нескольким категориям граждан в решении о бюджете региона может быть представлена как одна расходная позиция, так оно может быть и детализировано соответственно количеству категорий (видов) льготников с выделением отдельно и расходной позиции на администрирование.

Но если такая детализация, даже ведущая к снижению мобильности в управлении средствами (особенно, когда одно и то же лицо может заявить о праве на получение одинаковой льготы по двум и более основаниям), применяется, значит, для региональных органов управления такая детализация зачем-то нужна.

Лидерами по степени детализации среди регионов является Красноярский край (более 130 позиций), Кемеровская область (более 50 позиций), а также Ленинградская, Ростовская, Белгородская области, Ставропольский край, в бюджетах которых можно насчитать порядка трех десятков позиций, по которым передаются полномочия в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения.

Остальные субвенции сгруппированы в четыре отраслевые группы: первая — общеуправленческие расходы (на ЗАГСы, военкоматы, административные и иные комиссии и на содержание иных органов управления); вторая — здравоохранение (оказание первичной медицинской помощи) — в 21 регионе; третья — сфера национальной экономики (на поддержку сельского хозяйства, транспорт, охрану окружающей природной среды, убытки ЖКХ) — в 45 регионах и четвертая — субвенция на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений — в 55 регионах.

Несмотря на то что субвенции в сфере национальной экономики и на выравнивание уровня бюджетной обе-

² В рамках данного исследования, где степень детализации закона о бюджете позволяла, субвенции на администрирование полномочий как в сфере образования, так и в иных сферах выделялись отдельно и относились к группе «общеуправленческие расходы».

спеченности представлены более чем в половине регионов, объем выделяемых средств, невелик. Так, лишь в 13 субъектах РФ удельный вес субвенций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в общей сумме расходов превышает 1%, а таких, где этот показатель не меньше единицы, — всего 8.

Удельный вес каждой из перечисленных групп составляет около 2–3% от общего объема субвенций.

Принимая во внимание данную структуру субвенций, было бы правильным рассматривать субвенционную политику регионов, опираясь на анализ отдельно «образовательного» блока субвенций и блока субвенций, выделяемых в связи с делегированием государственных полномочий региона муниципалитета в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения. Упомянутые два блока на 2013 г. составляют в совокупности 88–89% расходов от всех региональных субвенций.

Анализ «образовательных» и «социальных» субвенций требует учета очень важного условия, влияющего на субвенционную политику региональных властей: так, субвенции в сфере образования предоставляются муниципальным образованиям в силу федеральных законов³; предоставление субвенций на социальную поддержку и обслуживание населения — есть выбор региональных властей делегировать полномочия, а не исполнять отдельные государственные полномочия самостоятельно.

Поэтому в отношении субвенций на образование можно предполагать наличие (или отсутствие) корреляции объема субвенции в зависимости от отдельных факторов, влияющих на размер субвенции, допуская при этом, что влияние на объем субвенций иных передаваемых полномочий в сфере образования в настоящее время отсутствует. Безусловно, региональные власти вправе принять решение о делегировании органам местного самоуправления полномочия в сфере предоставления профессионального образования, и, вполне возможно, такая практика существует, однако автору выявить такие факты не удалось.

Факторы, которые могли бы оказывать влияние на объем субвенций на образование, можно подразделить на две группы:

- влияющие на себестоимость общеобразовательной услуги;
- характеризующие способность бюджета финансировать общеобразовательный процесс.

К первой группе можно отнести такие факторы, как малокомплектность классов, количество муниципальных образований, плотность проживания населения, доля

³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

сельского населения (которое традиционно проживает менее компактно, чем городское), наличие и численность работников в учреждениях, не осуществляющих образовательную деятельность (технический и административный персонал), но зарплата которых выплачивается за счет региональной субвенции, наличие «северных» или «сельских» надбавок к заработной плате, и т.п.

Различие в стоимости по оплате коммунальных услуг в данном случае не оказывает влияние на размер субвенции, поскольку оплата коммунальных услуг, содержание имущества относятся к собственным расходным полномочиям муниципальных районов и городских округов и не финансируются за счет субвенции.

Ко второй группе можно отнести такие показатели, как объем доходов или расходов регионального бюджета в расчете на человека, а также производные от них показатели (удельный вес, место в рейтинге и т.п.).

В рамках данной статьи за единицу исследования нами принят класс (классокомплект) как некий комбинированный потребитель общеобразовательной услуги. Такой выбор обусловлен особенностью существующей практики планирования и распределения трудозатрат, когда количество педагогических ставок определено все же не количеством учеников, а количеством классов в общеобразовательном учреждении.

Корреляцию объема субвенции в расчете на одного ученика в зависимости от каких-либо объективных факторов, влияющих на стоимость услуги, выявить не удалось⁴. Данное обстоятельство заставляет скептически оценивать перспективы введения подушевого финансирования в сфере общего образования. На наш взгляд, в качестве субъекта – потребителя общеобразовательной услуги оптимальным было бы использовать класс.

Результаты анализа зависимости объема субвенции в расчете на класс представлены на диагр. 1⁵.

Несмотря на наличие «шумов», прослеживается следующая закономерность: с ростом в среднем наполняемости класса увеличивается размер субвенции, выделяемой в расчете на классокомплект.

Такая ситуация объяснима тем, что в учреждениях с высокой наполняемостью класса срабатывает эффект образовательного центра, где дополнительные расходы на учебное оборудование, на проведение дополнительных

⁴ В рамках проведенного исследования автором были проанализированы следующие факторы: географическое месторасположение, плотность проживания населения, доля городского и сельского населения, количество поселений, муниципальных районов, количество школ, учителей, вспомогательных работников.

⁵ Расчет средней наполняемости классов в разрезе регионов составлен автором на основании данных, представленных на официальном сайте Министерства регионального развития РФ, используемые для оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ (план 2013 г.).

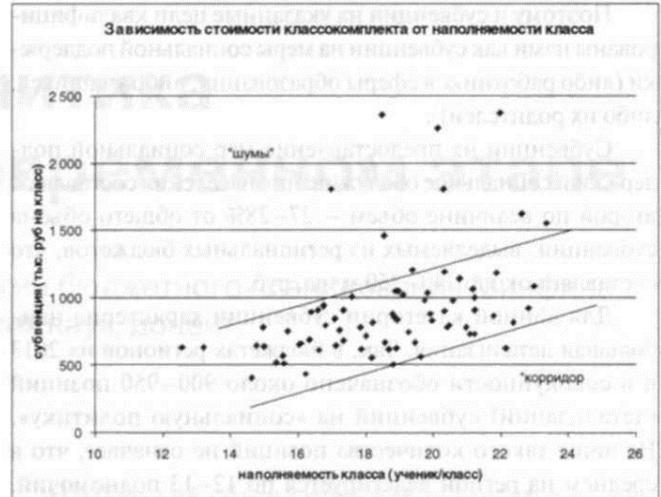


Диаграмма 1

образовательных мероприятий перекрывают экономию, образующуюся от сокращения количества классов.

Анализ такого фактора удорожания, как «количество вспомогательного персонала», показал, что вопреки распространенному представлению в масштабе региона корреляции между данным фактором и общим объемом субвенции, выделяемой на общеобразовательные расходы, не прослеживается. Так, при количестве учеников от 9 до 25 на одну единицу вспомогательного персонала объем субвенции в расчете на класс колеблется в диапазоне от 500 тыс. до 1 млн. руб. на класс.

Изучение других факторов, которые могли бы влиять на удорожание стоимости общеобразовательной услуги – плотности проживания населения, доли сельского населения, количества муниципалитетов, – не показывает корреляционной зависимости при анализе расходов регионов на предоставление субвенций на общее образование.

Количество школ в расчете на муниципалитет как фактор удорожания имеет прямую зависимость с размером субвенции в расчете на класс.

Так, в регионах, где в среднем на поселение (включая городские округа) приходится от 0,42 до 0,48 образовательных учреждений, размер субвенции муниципальным образованиям в расчете на класс колеблется в диапазоне от 500 до 900 тыс. руб. При количестве школ до 0,48–0,51 на муниципалитет верхняя граница диапазона размера субвенции на класс возрастает до 1,2–1,3 млн. руб., что демонстрирует высокую эластичность.

Однако, на наш взгляд, влияние данного фактора будет снижаться в силу процесса перевода небольших школ в категорию филиалов более крупных школ. В результате даже при сокращении количества школ прямой корреляции может уже не прослеживаться.

Более четко выражена корреляция объема субвенций на образование в расчете на класс и подушевыми расходами регионального бюджета.

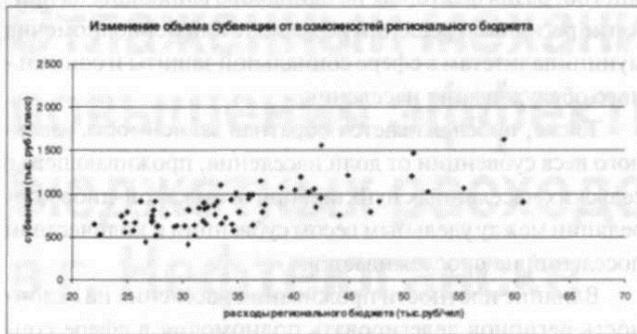


Диаграмма 2

Как следует из диагр. 2, эластичность корреляции стремится к единице. Такая особенность также является косвенным подтверждением, что объем средств (субвенции) на общее образование возрастает пропорционально возможностям бюджета.

Влияние факторов удорожания на объем субвенции второстепенно.

Особенности такой субвенционной политики в сфере образования региональных властей, на наш взгляд, объясняются тем, что финансирование сферы общего образования воспринимается не как обеспечение необходимых затрат, сколько как поддержание некой социальной справедливости, что нехарактерно для других отраслей.

Например, увеличение стоимости 1 км дорог на 20–25% при прежнем уровне качества и официальной инфляции в 6–7% вызывает негативную реакцию в обществе, в то время как увеличение заработной платы работникам образования в тех же условиях на ту же величину воспринимается позитивно. Хотя от увеличения расходов качество образования на 20–25% не улучшилось.

В этом случае снижение себестоимости услуги общего образования как экономической задачи лишено смысла, если преобразования в организации управления не приводят к снижению издержек.

Таким образом, политика регионов в отношении «образовательных» субвенций ориентирована не на снижение себестоимости общеобразовательной услуги, а на распределение средств исходя из фактически сложившейся пропорции в бюджете.

Финансирование общего образования через субвенцию обеспечивает стабильное повышение заработной платы работникам общеобразовательных учреждений и ее своевременную выплату, поскольку ответственным за финансовое обеспечение становится региональный

уровень — уровень более высокого порядка, обладающий большими возможностями для маневра в бюджетном планировании, нежели чем муниципалитеты.

Однако такой подход в финансировании, когда решение о формировании общеобразовательной инфраструктуры принимает муниципалитет, а финансово обеспечивает регион, не ориентировано на повышение качества услуги или на совершенствование менеджмента в сфере образования.

Для того чтобы ориентировать бюджетные расходы на достижение результата, на наш взгляд, перспективным было бы планирование субвенции в расчете на классокомплект как агрегированного потребителя общеобразовательной услуги с установленной численностью наполняемости класса. Отклонение от численности приводило бы к пропорциональному снижению или повышению заработной платы педагога, директора и т.п. Такой режим расчета зарплаты позволит нивелировать сопротивление персонала к упразднению малокомплектных школ.

При этом ориентиром реформирования в сфере образования все же должно стать его качество, выраженное, например, в среднем балле по школе по контрольным срезам, в том числе по ЕГЭ. А основным инструментом повышения качества — не капитализация общеобразовательной услуги, а сокращение малокомплектных классов. С целью снижения социального напряжения от сокращения классов и школ необходимо использовать часть полученной экономии на нужды поселка, где принято решение о закрытии малокомплектной школы.

В иных условиях формируется субвенционная политика регионов в сфере социального обеспечения и оказания социальной поддержки населению.

В отличие от сферы общего образования, в которой обязанность региональных бюджетов выплачивать субвенции предопределено силой закона, перечень полномочий, величина расходного обязательства, делегируемого муниципалитетам, определяются по усмотрению региональных властей.

Поэтому проявление субвенционной политики в данном случае раскрывается не столько количеством передаваемых полномочий (перечень мер социальной поддержки, полномочий по администрированию выплат, по социальной поддержке населения) и их общим стоимостным выражением, сколько склонностью региональных властей передавать ту или иную часть бюджета в форме субвенций муниципалитетам на предоставление мер социальной поддержки и социальное обслуживание.

В то же время, несмотря на многообразие факторов, влияющих в регионах на принятие решений о делегировании государственных полномочий в сфере социальной защиты, на наш взгляд, все же можно выявить определенную закономерность.

Так, чем выше плотность проживания населения в регионе, тем меньшую часть бюджета регионы склонны делегировать муниципальным образованиям на передаваемые государственные полномочия в сфере социальной защиты населения.

Данная закономерность на примере плановых показателей 2013 г. представлена на диагр. 3.

На наш взгляд, нижний сектор графика, под рамки которого подпадают 60 из 80 представленных в исследовании регионов, как раз и подтверждает обратную зависимость между плотностью проживания населения и удельным весом субвенции на «соцзащиту» в региональных бюджетах.

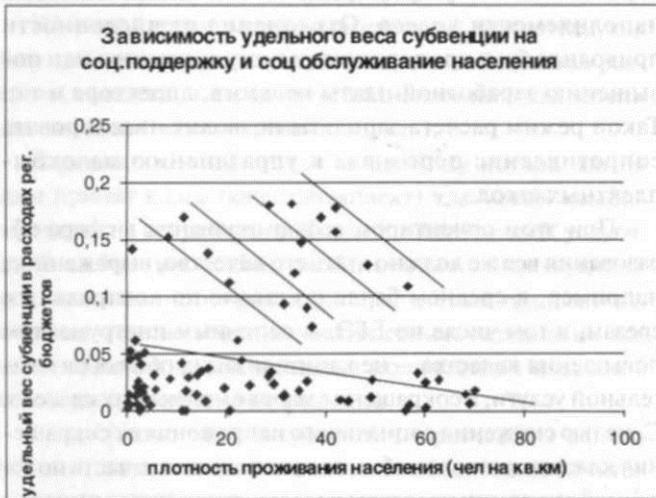


Диаграмма 3

При этом эластичность данной корреляции невысока и составляет около 0,5. Выше указанного сектора – 17 регионов, склонных проявлять активную субвенционную политику, однако и в отношении них можно проследить обратную корреляцию, сгруппировав в два коридора. Эластичность указанных коридоров велика и приближается к 1,2, т.е. для регионов, проводящих активную субвенционную политику в сфере социальной защиты населения, такой фактор, как плотность проживания населения, оказывает значительно большее влияние, чем для иных регионов.

Впрочем, возможно, показатели регионов, сгруппированные в два верхних «коридора», являются «шумами», а столь высокий процент «шумов» (21%) есть следствие многообразия факторов, не одинаково влияющих на принятие регионами решений передавать или нет полномочия муниципалитетам в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения.

Также, прослеживается обратная зависимость удельного веса субвенции от доли населения, проживающего в сельских населенных пунктах, при этом какой-либо корреляции между удельным весом субвенции и количеством поселений не прослеживается.

Влияние плотности проживания населения на склонность регионов делегировать полномочия в сфере соцзащиты прослеживается и в случае, если анализировать изменение субвенции не только в удельном весе, но и в рублевом расчете на человека.

Причину такой закономерности можно объяснить тем, что с ростом показателя плотности проживания населения повышается транспортная доступность, снижаются транспортные и временные издержки, связанные с получением льготы.

Таким образом, несмотря на автономность субъектов РФ в принятии управленческих решений по формированию бюджета, определения перечня полномочий, делегируемых муниципальным образованиям, и особенности их расчета и распределения, можно выявить наличие ряда закономерностей в субвенционной политике регионов.

Так, учет закономерностей в субвенционной политике в сфере общего образования позволяет иначе оценить перспективы реформирования управления финансами в этой сфере: сместить акценты реформирования с сокращения издержек на повышение качества общеобразовательной услуги.

Выявленные закономерности в субвенционной политике в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения, а также незначительный объем иных передаваемых полномочий на места вынуждает скептически оценивать возможность делегирования муниципалитетам государственных полномочий.

Литература:

1. Результативность и эффективность бюджетных расходов: монография / под ред. А.В. Дорждева, А.В. Гуковой – М.: Книжная редакция «Финансы», 2009.
2. Стандартизация межбюджетных трансфертов: монография / Д.Ю. Завьялов, ФГОУ ВПО Волгоградская академия государственной службы. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010.
3. Оценка делегирования исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления (на примере социальной защиты населения): монография / под ред. А.В. Дорждева, Т.Б. Ивановой, И.О. Тюменцева – М.: «Анkil», 2011.
4. Ерошкина Л.А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы, 2012, № 7.

Росфинагентство: задачи, функции, полномочия и ресурсы

Заметки с пресс-конференции заместителя министра финансов РФ **С.А. Сторчак**

Безосновательные опасения

Центральной темой на состоявшейся 1.02.2013 пресс-конференции заместителя министра финансов РФ С.А. Сторчака стал вопрос о создании Росфинагентства (РФА), новой структуры, которой планируется поручить управление госдолгом и нефтегазовыми накоплениями РФ. Агентство, как предполагается, также будет привлекаться Минфином для выполнения функций по размещению, выкупу, обмену, обслуживанию, погашению и учету государственных долговых обязательств РФ. Законопроект о РФА — в виде поправок к Бюджетному кодексу получил одобрение в ГД в первом чтении 25.01.2013, но уже на следующий день депутаты заявили о намерении фактически полностью переписать его ко второму чтению.

Правовой статус РФА: есть варианты

Наибольшие возражения вызвал правовой статус РФА в виде ОАО, что кажется удивительным, поскольку такие признанные банковские учреждения, как Сбербанк и Внешторгбанк, зарегистрированы как ОАО. Впрочем, как сообщил журналистам С.А. Сторчак, в Минфине готовы изучить альтернативные варианты, а Министр финансов РФ уже вступил в переговоры с Думой по этому вопросу. Так или иначе, придется принять во внимание готовящиеся поправки в Гражданский кодекс, которые, как ожидается, заменят ОАО и ЗАО на публичные и непубличные общества. А.Г. Силуанов ранее давал понять, что форма Госкорпорации себя уже изжи-

ла, а потому едва ли может быть признана пригодной для РФА, а против других форм Минфин не возражает.

С.А. Сторчак также попытался развеять и другие безосновательные опасения относительно последствий создания РФА. Он акцентировал внимание на том, что РФА создается не для расходования накоплений государства, а для управления ими и их приумножения; другое обстоятельство состоит в следующем: передача средств в управление РФА не представляет собой аутосорсинг, наконец, в третьих, привлечение к управлению частью средств РФА квалифицированных посредников, проводящих операции на отдельных сегментах финансового рынка, — это обычная и, главное, многократно проверенная мировая практика.

Таковыми посредниками способны стать только крупнейшие инвестиционные банки с высокими рейтингами, устоявшейся репутацией и успешным опытом длительной работы на глобальном и региональных финансовых рынках. Среди твердых кандидатов на эту роль С.А. Сторчак в других своих выступлениях называл три российских инвестбанка. Их задача — поднять доходность, не потеряв в надежности активов, которые будут доверены РФА,

Ресурсная база для РФА

Ключевой вопрос заключается в том, какие средства окажутся в распоряжении РФА, каковы будут его финансовые полномочия. В Фонде национального благосостояния (ФНБ) и в Резервном фонде на февраль 2013 уже было аккумулировано 5,3 трлн. руб.

нефтегазовых доходов, но РФА может рассчитывать только на те средства, которые превышают, в соответствии с бюджетным правилом, 7% ВВП.

В уставный капитал создаваемого агентства также будут внесены еврооблигации, выпущенные в 2000-х годах для реструктуризации долгов бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов.

Минфин предлагает для начала передать РФА только 260 млрд. руб., чтобы отработать технологии управления и укрепить профессионализм кадров. Кроме того, названные фонды находятся на депозитах и валютных счетах в ЦБ по срочным договорам, расторгать которые никто не собирается, так что объем средств, передаваемых в управление РФА, будет увеличиваться постепенно и планомерно, по мере истечения срока действия этих договоров.

Без монополии

Как сказал С.А. Сторчак, Минфин не только намерен применять опыт, накопленный Центробанком в деле управления золото-валютными резервами государства, но и привлекать кадры ЦБР к работе в новой структуре

В своей политике Банк России следовал, как хорошо известно, принципам консерватизма и максимальной надежности, которые полностью воспринимает и РФА. Но перед последним все-таки поставлена задача повышения отдачи от размещенных средств, для чего необходимо расширение перечня разрешенных для

инвестирования активов. ЦБР же, будучи эмиссионным центром, не может претендовать на роль управляющего долгом страны из-за конфликта интересов. Что касается Внешэкономбанка, то на его счетах уже находятся 25% средств ФНБ. С.А. Сторчак считает возможным увеличение этой доли при успешной реализации ВЭБом инфраструктурных проектов и выпуска инфраструктурных облигаций.

Куда вкладывать: долгострой не нужен

«Теоретически» С.А. Сторчак допускает возможность того, чтобы РФА вкладывала средства Фонда национального благосостояния в акции наиболее успешных и надежных российских компаний — «голубые фишки», в том числе в ходе IPO. Но призвал не забывать, что акции — это высоко рискованные вложения. Совсем не исключен сценарий, когда «рынок покатится вниз, (а) мы получим ситуацию, когда приток нефтегазовых доходов уменьшается, а котировки (наших) акций падают».

Другого подхода придерживается Минэкономразвития, которое предлагает бо́льшую часть нефтегазовых доходов (являющихся по своему характеру конъюнктурными, своего рода манной небесной) направлять на реализацию инфраструктурных объектов, а размер Резервного фонда ограничить 5% ВВП (по бюджетному правилу нормативный уровень фонда составляет 7%). На пресс-конференции С.А. Сторчак объяснил, куда ведет этот путь. Страна рискует остаться с многочисленными долгостроями и незавершенными инфраструктурными проектами, стоимость которых в нашей стране на удивление велика. То есть ожидать отдачи от этих вложений или их окупаемости сложно.

Предполагается, что штат РФА составят 50 человек, а расходы на функционирование в первый год деятельности — 1,5 млрд. руб., включая 700 млн. на приобретение здания и 260 млн. на фонд оплаты труда.

Диалог с оппонентами получил продолжение

В статье, опубликованной несколько дней спустя газетой «Ведомости», С.А. Сторчак дополнительно поясняет, что создание РФА не означает ни приватизации, ни присвоения средств фондов. «Средства, которыми распоряжается агентство, должны оставаться государственными, а весь извлекаемый доход — зачисляться в фонды... РФА будет получать лишь агентское вознаграждение за услуги по управлению». В статье фактически излагается проект инвестиционной декларации РФА, которая разбивается на два блока, касающихся ФНБ, а также Резервного фонда.

Что касается доли бумаг, подлежащих продаже на внутреннем рынке, то автор считает целесообразным размещать в России не более 30–40% средств Фонда национального благосостояния, поскольку в период кризиса эти бумаги продаваться не должны (могут обрушить рынок). Инвестпакет, сформированный за счет средств ФНБ, может размещаться на длительный период в корпоративные акции или облигации, учитывая саму природу и задачи ФНБ. Резервный же фонд и в дальнейшем будет полагаться на консервативные инструменты, которые «можно эффективно конвертировать в валюту в период кризиса, на падающих рынках». (С.А. Сторчак. Росфинагентство. Как управлять резервами. «Ведомости», 4.02.2013).

Обязательно надо учитывать ту роль, какую стабилизационный (на тот момент) фонд сыграл в разгар кризиса 2008–2009 гг. 100 млрд. долл. из этого фонда было направлено на стабилизацию экономики. Монетарные власти достигли этой цели, продемонстрировав профессионализм и твердость не только в самый критический момент, но и в период, когда формировались резервы, на которые было так много претендентов.

На пресс-конференции 1.02.2013 С.А. Сторчак ответил и на другие вопросы, заданные журналистами. Он,

в частности, сказал, что Россия не собирается выходить с новым выпуском евробондов в первом квартале 2013, точнее сказать, не успевает сделать это из-за разногласий с Минэкономразвития по поводу выбора банков-организаторов размещения. Условия для размещения в начале 2013 г. были вполне благоприятными, однако аналитики отмечали, что перенос его сроков «не отразится на здоровом состоянии российских государственных финансов», хотя стоимость заимствований может несколько возрасти вследствие оживления американской экономики.

Напомним, что в марте 2012 г. Минфин разместил три транша еврооблигаций общим объемом 7 млрд. долл. со сроком обращения в 5, 10 и 30 лет. Это было крупнейшее заимствование на рынке развивающихся стран с начала 2000-х годов. Федеральный бюджет РФ на 2013–2015 гг. предусматривает заимствования России на внешнем рынке в текущем году путем выпуска суверенных еврооблигаций объемом 7 млрд. долл.

Ранее С.А. Сторчак не раз говорил, что «занимать любой ценой» Россия не станет.

Справка:

Доходы от управления резервами

2008 г.: 4% доход по активам в долл. США; 5, 57% по активам в евро;

2009 г. положительный доход;

2011 г.: процентный доход от размещения средств двух суверенных фондов на счетах в ЦБР (около 3 трлн. руб.) составил около 40 млрд. руб., а доход от размещения финансовых активов 31, 05 млрд. руб. (при том, что стоимость финансовых активов ФНБ составила 675, 38 млрд. руб.).

2012 г.: доход в 0,33% по активам в дол., 1,09% по активам в евро.

6 марта 2013 года. Москва.

Законопроект «О Росфинагентстве» должен быть коренным образом переработан.

Об этом заявил председатель комитета Государственной Думы по бюджету и налогам Андрей Макаров по итогам парламентских слушаний «О создании Российского финансового агентства» в среду, 6 марта.

«Мы выслушали позицию всех участников слушаний и, независимо от политической принадлежности, она была предельно четкой, - отметил, в частности, Макаров. - Законопроект «О Росфинагентстве должен быть коренным образом переработан».

Он напомнил, что максимальный срок внесения поправок, который выделяется по любому закону – один месяц. «Я прекрасно понимаю огромную занятость наших оппонентов, которые переходили с канала на канал, из газеты в газету, комментируя этот законопроект. Я прекрасно понимаю, что они были очень заняты, поэтому времени написать поправки у них не было. Ни от одного из критиков, которого мы слышали, поправок не поступило», - подчеркнул глава думского комитета.

По мнению парламентария, большинство выступлений в ходе слушаний носило «либо общий характер «об экономике вообще», либо представляло собой набор абсолютно популистских лозунгов, не имеющих к закону никакого отношения».

«Совет Думы, с учетом проведения парламентских слушаний, продлил срок поправок еще на две недели, - отметил Макаров. - Это помимо того месяца, который был определен первоначально. С учетом того, что сегодня были высказаны все позиции, я войду с предложением в комитет по бюджету о продлении срока внесения поправок».

«Что касается моих поправок – то они готовы, - продолжил депутат. - Есть очень много серьезных правовых и экономических вопросов, которые необходимо рассматривать во втором чтении, выполняя решение Государственной Думы. Мои поправки – это результат очень серьезной коллективной работы – комитета по бюджету, комитета по экономической политике, отдельных депутатов. Мы работаем с ГПУ Администрации Президента, с Правительством – иными словами, идет подготовительная работа».

«Пакет моих поправок готов. Скажу вам только одно: я предлагаю сделать это законом не о внесении изменений в Бюджетный кодекс, а законом «Об особенностях управления средствами Резервного фонда, средствами Фонда национального благосостояния и государственным долгом Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», - уточнил он.

Глава думского комитета обратил внимание, что все те вопросы, которые были поставлены комитетом в первом чтении, детально прописаны в правовой конструкции. «Забежать сейчас вперед и говорить, какую правовую форму, какой порядок регулирования предлагается, я не стану – мне очень интересно посмотреть, что же внесут через неделю критики закона», - сказал Макаров.

«Потому что все критики все эти годы нам говорили, что надо управлять Фондом более эффективно – сейчас вдруг выясняется, что предлагается все эти фонды ликвидировать. У меня такое ощущение. Что глубокие экономические познания наших оппонентов позволяют выдвигать предложения о необходимости ликвидации фондов, но не всегда позволяют выдвигать конкретные предложения по их работе», - заявил парламентарий.

Он также выразил мнение, что данный законопроект для оппонентов – «не более, чем повод для пиара». «Я сообщаю им, что поправки будут внесены в 18:00 последнего дня поправок, до какого бы дня срок ни продлевался», - сказал глава думского комитета.

«Мы прописали все вопросы, которые у нас были в заключении комитета по бюджету. По всем этим вопросам мы предлагаем вариант решения, но я не исключаю возможности обсуждения любых вопросов – в том числе и о необходимости существования самого этого агентства. Я считаю, что главное сейчас – чтобы средства пошли в инфраструктурные проекты. Если единственной формой для этого становится агентство – значит, нам нужно делать это через агентство. Если мы можем сделать это в какой-то другой форме – давайте проработаем механизмы», - добавил Макаров.

«Я повторяю: мы готовы к любому варианту и по любому из этих вариантов у нас есть предложения, которые очень серьезно проработаны», - заключил депутат.

Со своей стороны первый заместитель председателя Государственной Думы Александр Жуков отметил, что на парламентских слушаниях есть возможность обсудить весь комплекс вопросов, связанных с законопроектом «О Росфинагентстве»

Он напомнил, что обсуждение этого законопроекта в первом чтении было «достаточно бурным, высказывались разные мнения, в том числе и в заключениях наших комитетов». «Эти сомнения, эти мнения касались, в первую очередь, организационно-правовой формы создаваемой специализированной финансовой организации с учетом изменений в Гражданский кодекс, которые на сегодняшний день рассматриваются в Государственной Думе и в ближайшее время будут приняты», - заявил Жуков.

«Речь шла и о порядке формирования уставного капитала, и об установлении доли Российской Федерации в уставном капитале, - уточнил первый зампреда Госдумы. - Высказывались также мнения по поводу порядка формирования органов управления этой организацией».

По мнению парламентария, важным вопросом являются правила составления так называемой инвестиционной декларации. «Речь идет о том, что создается организация

по управлению частью суверенных фондов Российской Федерации, - уточнил он. - Создание такой организации мотивируется тем, что эти фонды должны управляться более эффективно, чем-то управление, которое действует сейчас. В первую очередь, фонды должны быть защищены от потерь и обесценений, но и должны приносить государству определенный доход».

«В связи с этим высказывались замечания и сомнения по поводу того, что основные направления деятельности этой организации, размещение фондов, многие прочие вопросы в проекте закона полностью отдаются на решение Правительства. Высказывались мнения о том, что неплохо было бы в самом законе прописать особенности управления этими фондами», - сообщил Жуков.

Первый зампреда Госдумы также считает необходимым установить требования к работникам этих организаций. «В общем, есть целый комплекс вопросов, которые обсуждались и в первом чтении, и в прессе достаточно много было высказываний и обсуждений различных политических сил, фракций, экономистов», - сказал он.

САЙТ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ www.komitetnalogi.ru

МЕСТО И РОЛЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аудиторские ведомости, 30.03.2013

Д.А. ЯКОВЕНКО

президент НП-СРО ""Национальный институт профессиональных бухгалтеров, финансовых менеджеров и экономистов" cafma@yandex.ru

ключевые слова: стоимостные категории, предмет и объект финансового контроля, эффективность финансового контроля

Определены значение и роль государственного и муниципального финансового контроля, его методологические проблемы, а также ряд имеющихся пробелов и просчетов законодателя в нормативном правовом обеспечении финансового контроля.

Современный этап развития Российской Федерации характеризуется

тенденциями укрепления государственной и муниципальной власти, повышением роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической сфере. В связи с этим объективно возрастают значение и роль государственного и муниципального финансового контроля.

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительные, но и контрольные функции. Поэтому использование государством и муниципальными образованиями финансов для решения своих задач обязательно предполагает проведение контроля за ходом их выполнения.

Финансовый контроль в отличие от других видов контроля (экологического, санитарного, административного и др.) связан с использованием стоимостных категорий. Предметом проверок, как правило, выступают такие финансовые (стоимостные) показатели, как доходы, себестоимость, издержки обращения, отчисления на различные цели и в фонды. Объектом финансового контроля являются денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов.

Серьезной проблемой, с которой сталкивались работники бюджетной сферы до настоящего времени, была проблема нормативной непроработанности на федеральном уровне методологических основ

осуществления финансового контроля. К основным пробелам законодательства можно отнести отсутствие наказания за многие виды бюджетных правонарушений, отсутствие закрепленных в федеральном законодательстве прав публично-правовых образований осуществлять контроль за использованием бюджетных средств в негосударственном (немуниципальном) секторе экономики и др. Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 116783-6 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации". Проект закона:

определяет виды и методы финансового контроля;

определяет основания для привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства;

расширяет круг субъектов, подлежащих финансовому контролю со стороны специализированных органов публично-правовых образований;

конкретизирует полномочия органов, осуществляющих финансовый контроль, в том числе по наложению (применению) административных наказаний.

Все это вселяет надежду на то, что эффективность финансового контроля будет со временем повышаться.

Вместе с тем ряд имеющихся пробелов и просчетов законодателя в нормативно-правовом обеспечении финансового контроля на современном этапе не позволяют в полной мере осуществлять эффективную работу органов финансового контроля.

Федеральный закон от 3.11.06 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" обозначил направления реформирования финансов общественного сектора.

В соответствии с п. 10 ст. 5 Закона № 174-ФЗ имущество, закрепляемое за автономным учреждением при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять им предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у учреждения до изменения его типа. Таким образом, имущество должно быть передано в оперативное управление, а не передано в аренду.

Данная норма носит императивный характер, но нарушитель нормы не подпадает под классификатор правонарушений в бюджетной сфере.

В пп. 2, 3 и 4 ст. 3 Закона № 174-ФЗ появилось понятие недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепляемого за учреждением. Это имущество должно находиться на обособленном учете в установленном порядке (п. 5 ст. 3 Закона № 174-ФЗ). Данным имуществом учреждение не вправе распоряжаться без согласия учредителя. Под особо ценным движимым имуществом Закон № 174-ФЗ понимает имущество, без

которого осуществление учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено (п. 3 ст. 3).

Учредитель устанавливает задания учреждению в соответствии с его уставной деятельностью (п. 2 ст. 4 Закона № 174-ФЗ) и осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов, связанных с содержанием недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также финансовое обеспечение развития учреждения (п. 3 ст. 4 Закона № 174-ФЗ). В части п. 3 ст. 4 Закона № 174-ФЗ установлено следующее: "В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется".

Как поступать в случае, если учреждение использует часть имущества в целях оказания платных услуг? Исходя из общих принципов учета в калькуляцию, а затем и в состав затрат должны входить все расходы, включая расходы на имущество, используемое в процессе оказания услуг. Следовательно, и коммунальные услуги, и амортизация, и налоги на землю и имущество в долевом соотношении должны быть исключены из финансирования за счет средств бюджета. Однако где нормативно прописан этот механизм? В результате мы имеем ситуацию, при которой цель, поставленная законодателем при принятии Закона № 174-ФЗ и Федерального закона от 8.05.10 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" и заключающаяся в том, что реализация этих законов должна привести к снижению расходов, в бюджетном секторе экономики не приводит к ожидаемому. В большинстве регионов страны с 2006 по 2010 гг. реформирование учреждений "забуксовало", в результате чего и был принят Закон № 83-ФЗ. Что нового он привнес? Появились еще два вида (типа) учреждений: бюджетные и казенные.

Ряд положений, закрепленных в Законе № 174-ФЗ, "перекочевали" в принятый Закон:

понятие особо ценного недвижимого имущества стало относиться и к бюджетным учреждениям;

представлена формула финансирования: "Финансовое обеспечение выполнения задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества..." (п. 6 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.96 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях").

Схожая норма закреплена в ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации; в ней установлены два вида субсидий, которые могут быть выданы учреждениям, - на возмещение нормативных затрат (не фактических), связанных с оказанием ими в соответствии с заданием (муниципальным или государственным) услуг, и на иные цели.

Однако ни в одном нормативно-правовом акте не дается разъяснения, что понимает законодатель под нормативными затратами. Ни одно отраслевое министерство не разработало нормативы этих затрат, несмотря на то что это методология отраслевого учета и без нее невозможно эффективно провести контрольные мероприятия.

Приведем лишь один пример. Нормативы использования медицинских препаратов и материалов в стоматологии были последний раз утверждены приказом Минздрава СССР от 12.06.84 г. № 670. Многие из перечисленных в этом приказе материалов уже не используются. В результате при ревизиях медицинских учреждений выявляется тенденция, при которой нормы списания материалов и лекарств при лечении больного за счет бюджетных средств в 2 раза превышают нормы расходования, применяемые при лечении платных пациентов.

Федеральный закон от 27.07.10 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" регулирует прежде всего вопросы, связанные с деятельностью многофункциональных центров, и закрепляет такие важные понятия, как "стандарты", "регламенты" и "паспорта услуг".

Мы понимаем, что услуга должна быть стандартной, а значит, и финансирование услуги должно осуществляться по определенному единому, принятому на уровне Федерации, субъекта Федерации или органа местного самоуправления стандарту. Однако где можно увидеть стандартный имущественный комплекс? Возьмем, например, отрасль "Образование". В одних школах, построенных еще в XX веке, вообще отсутствуют спортивные залы, в других школах имеются и стадионы, и бассейны.

В результате мы имеем субсидию на оказание услуг (включая так называемые нормативные затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества) с варьированием цены на стандартную образовательную услугу в рамках одного муниципального образования в два и более раза. В предыдущие годы, когда мы имели сметное финансирование подведомственной сети по статьям бюджетной классификации, осуществлять контрольные процедуры было просто. Сейчас, когда субсидия идет одной строкой, как можно установить, что в одном случае разница в цене за услугу - это издержки имущественного комплекса, а в другом - коррупциогенный фактор?

Для решения этой проблемы, на наш взгляд, законодательно необходимо выбрать один из двух вариантов:

либо в законе дается точное понятие нормативных затрат - в этом случае, если, например, у какой-либо школы отсутствует достаточный имущественный комплекс для проведения уроков физкультуры в соответствии с федеральным стандартом, то она должна получать дополнительные средства на аренду негосударственных (немуниципальных) спортивных сооружений по

расценкам, действующим для конкретного микрорайона (внутри муниципального образования);

либо все расходы, связанные с содержанием имущественного комплекса, должны быть выведены за рамки субсидии на оказание услуг и отнесены на субсидию на иные цели.

Другой проблемой, которая связана с внедрением государственного (муниципального) задания на услуги, является проблема оценки его исполнения. В той же отрасли "Образование" мы имеем примеры формального подхода к разработке задания как на федеральном, так и на региональном уровне.

В чем заключается этот формальный подход? Задание формируется в рамках календарного года, т.е. с 1 января по 31 декабря. Орган финансового контроля при проведении проверки исполнения задания обязан смотреть в том числе на то, достигнута ли цель, поставленная заданием, и соответствует ли качество оказанной услуги требованиям, установленным в задании. Однако федеральными образовательными стандартами установлен иной порядок оценки результата образовательного процесса: на уровне средней школы мы имеем возможность в январе увидеть только промежуточный результат работы исполнителя задания, а в высшей школе даже промежуточный результат будет известен только в феврале следующего года. При этом оценить качество образовательной услуги можно лишь либо после сдачи в школах ЕГЭ (переводе учащихся в следующий класс), либо после сдачи студентами летней сессии и перевода их на следующий курс, либо при выпуске из учебного заведения - в июле. В нынешней ситуации финансовый контроль не способен действительно исполнять свои функции и оценивать результативность и эффективность использования бюджетных средств и имущества.

Схожая проблема появилась с внедрением программного финансирования. Любая программа рассчитана на исполнение в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Все ключевые показатели результативности и эффективности, которые необходимо достичь при реализации программы, в самой программе рассчитаны только с ориентиром на ее окончание. Таким образом, при проведении контрольного мероприятия, например через один год после начала реализации программы, с учетом того, что финансирование по ней, как и субсидия, идет одной строкой в бюджетной классификации, с высокой долей достоверности возможно установить только одно правонарушение - нецелевое использование бюджетных средств. Если мы примем во внимание, что практически во все программы в течение их исполнения вносятся дополнения и изменения как в мероприятия, так и в размеры финансирования, но, как правило, не вносятся изменения в ключевые показатели результативности, переход на программное финансирование может привести к существенной потере контроля за расходованием бюджетных средств.

Примером может служить Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 14.07.07 г. №

446. Четырежды в нее вносились изменения и дополнения, несмотря на то что глубоко интегрированная программа, увязанная с принятыми практически во всех субъектах Российской Федерации аналогичными региональными программами, в которые также неоднократно вносились изменения и дополнения. Еще одна проблема, на которой хотелось бы остановиться, - это проблема внедрения передовых технологий в учетный процесс. Все знают, что если в частном секторе экономики распорядителем средств может быть одно лицо (руководитель), то в бюджетном секторе санкционирование расходов всегда требовало принятия решения двумя лицами (руководителем и главным бухгалтером).

Внедрение электронной цифровой подписи предопределило ситуацию мошеннических действий со стороны бухгалтеров. Оказалось, что руководители учреждений не полностью понимают ту меру ответственности, которая заложена в этой подписи, и просто передают файл со своей электронной подписью бухгалтеру. В результате возможны операции по перечислению денежных средств на счета третьих лиц или на лицевые счета физических лиц, не имеющих трудовых отношений с учреждением.

Все эти примеры говорят о том, что как бюджетирование, ориентированное на результат (к которому мы можем отнести и переход на задан

**Бюджет
Московской
области**

Ежедневные новости-Подмосковье, 29.03.2013

Татьяна Крикунова, министр финансов Московской области:

В таком объеме дефицита бюджета ничего чрезвычайного нет

Бюджет Московской области на **2013** год был утвержден в конце 2012 года. Но в документ, принятый несколько месяцев назад, вносятся уточнения и поправки. С чем они связаны, как выглядит областной бюджет сегодня и что даст региону переход к трехлетнему бюджетному планированию корреспонденту «Подмосковья» Алексею ПЛОТНИКОВУ рассказала министр финансов Московской области Татьяна КРИКУНОВА.

– Татьяна Михайловна, Московская область вслед за федеральными властями переходит к трехлетнему бюджету. В чем плюсы среднесрочного бюджетного планирования?

– С 2014 года бюджет Московской области действительно будет сформирован на три года. Средства бюджета будут распределены в соответствии с государственными программами Московской области, перечень которых утвержден областным правительством. 2 марта **2013** года во время Высшего совета при губернаторе Московской области перед муниципальными образованиями была также поставлена задача перехода на трехлетнее планирование местных бюджетов.

Программное планирование на перспективу позволит объединить усилия всех уровней власти в решении важнейших социально-экономических задач, обеспечить предсказуемость **бюджетной политики** региона, усилить контроль за расходованием бюджетных средств. Мы получим возможность рационально распределять и заключать контракты под бюджетные средства на длительную перспективу, не ограничиваясь рамками годового бюджета.

– Каковы причины изменения объемов уже утвержденного **бюджета-2013**?

– Причин для изменения объема областного бюджета три.

Первая – увеличение расходов по приоритетным и социально значимым для региона направлениям, озвученным временно исполняющим обязанности губернатора Московской области Андреем Воробьевым в обращении «Наше Подмосковье. Перспективы развития». Вторая – корректировка его основных параметров в связи с прогнозируемым ростом поступления собственных доходов в бюджет Московской области. И третья причина – включение в бюджет федеральных средств, дополнительно выделенных Московской области. Депутаты областной Думы согласились с нашими предложениями и утвердили их.

Расходы бюджета увеличены на 49,4 миллиарда рублей. Из них 7,3 миллиарда – это первоочередные социально

значимые расходы. 10,3 миллиарда рублей решено дополнительно направить на строительство социальных объектов, 29,3 миллиарда – на дорожное хозяйство. Значительный объем средств – 5,3 миллиарда рублей – запланирован на повышение зарплат работников бюджетной сферы.

С учетом изменений общий объем доходов бюджета Московской области в **2013** году составит 308,7 миллиарда рублей. Расходы бюджета утверждены в размере 355,4 миллиарда рублей. На социальную политику в регионе будет выделено почти 76 миллиардов рублей, на образование – 77,6 миллиарда, на здравоохранение – 69,6 миллиарда.

– Как будут финансироваться приоритетные направления – дорожное хозяйство, программа по отселению жителей из аварийного жилищного фонда, строительство детских садов, создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг?

– Больше всего средств, 29,3 миллиарда рублей, как я уже сказала, заложено на дорожное хозяйство. Расходы на проектирование, строительство и капремонт социально значимых объектов увеличиваются на 10,3 миллиарда рублей. Это прежде всего три перинатальных центра в Коломне, Щелковском и Наро-Фоминском районах, три региональных сосудистых центра и семь первичных отделений для снижения смертности от болезней кровообращения, роддом и поликлиника в Павлово-Посадском районе, кожнодиспансер в Мытищинском районе, медучилище в Егорьевском районе, областная детская больница соматического профиля; строительство 34 физкультурно-оздоровительных комплексов.

Значительный объем средств – 10,1 миллиарда рублей – предусмотрен на создание дополнительных мест в детских дошкольных учреждениях. Это позволит профинансировать в **2013** году проектирование и строительство новых детских садов, провести капремонт в муниципальных дошкольных учреждениях, создать дополнительные места в негосударственных дошкольных учреждениях.

На капитальный ремонт и отселение из аварийного жилищного фонда (софинансирование со средствами государственной корпорации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) предусмотрено более 2 миллиардов рублей.

450 миллионов рублей в **бюджете-2013** заложено на создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. В городах и районах области уже в этом году должны появиться 26 таких центров.

– Исходя из приведенных вами цифр видно, что дефицит областного бюджета увеличится по сравнению с первоначальным на 30 миллиардов рублей и составит свыше 46,6 миллиарда. Не скажется ли это на мерах социальной поддержки жителей Подмосковья?

– В таком объеме дефицита бюджета ничего чрезвычайного нет. Это «технический» дефицит, мы обязаны имеющиеся у нас остатки бюджетных средств

на начало года включить в состав бюджета. Значительные остатки образовались в связи с получением в 2012 году дополнительных (сверх прогноза) доходов в бюджет, а также в связи с получением в конце прошлого года поступлений из федерального бюджета на строительство дорог регионального значения.

Для покрытия дефицита область не будет прибегать к заимствованиям, и в законе о бюджете это видно: размер государственного долга Московской области на конец **2013** года увеличивать не планируется. Дефицит бюджета также планируем покрывать за счет мобилизации дополнительных доходов в бюджет Московской области, оптимизации непервоочередных расходов.

Что касается мер социальной поддержки, согласно требованию главы региона Андрея Воробьева, они увеличены. На соцподдержку жителей Подмоскovie предусмотрено дополнительно почти 2 миллиарда рублей, в том числе за счет увеличения размера выплат отдельным категориям гражданам и предоставления новых мер социальной поддержки.

Сегодня региональную доплату к пенсии получают более 110 тысяч пенсионеров. В связи с принятием решения об увеличении на 500 рублей размера региональной социальной доплаты к пенсии для доведения общей суммы материального обеспечения пенсионеров до 6812 рублей в месяц расходы областного бюджета на эти цели увеличиваются на 700 миллионов рублей.

Дополнительно 77 миллионов рублей выделяются на обеспечение бесплатными санаторно-курортными путевками отдельных категорий граждан. В санаторном лечении нуждается 7,5 тысячи граждан, тогда как первоначально запланированные средства на приобретение путевок были рассчитаны только на 2592 человека. Кроме того, 60 миллионов рублей заложены на увеличение размера материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. В прошлом году ее получили 16 740 человек. Размеры помощи увеличиваются дифференцировано с 5 тысяч рублей до 10 тысяч, а при чрезвычайных ситуациях – в 3 раза.

С 1 января **2013** года многодетным семьям, имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, в случае рождения третьего или последующих детей предусматриваются ежемесячные денежные выплаты в размере прожиточного минимума, установленного в Московской области, – 7812 рублей. Дополнительные бюджетные расходы на эти цели составят 712 миллионов рублей. Такие выплаты будут получать более 11 тысяч многодетных семей. Кроме того, запланированы расходы на увеличение до 25 тысяч рублей ежемесячных выплат приемным родителям, воспитывающим детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. Ранее размер выплат составлял 12 650 и 13 800 рублей соответственно. Выплаты будут осуществляться на 714 детей, их будут получать 1786 приемных родителей.

220 миллионов рублей запланировано на приобретение лекарств для 3372 детей, больных онкологией и сахарным диабетом; более 150 миллионов дополнительно предусмотрено на обеспечение жильем 304 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и 100 миллионов – на улучшение жилищных условий многодетных семей.

Чтобы студенты с ограниченными возможностями смогли посещать высшие и средние профессиональные учебные заведения, решено переоборудовать здания шести вузов и училищ. Для этого будет выделено 124,4 миллиона рублей.

– После того, как СМИ сообщили о региональной прибавке к пенсии в размере 500 рублей, на редакцию «Подмосковья» обрушился шквал звонков от пенсионеров – они не получили обещанной прибавки...

– В апреле они ее получат. Соответствующие расчеты проведены, и документы подписаны.

– Насколько областной бюджет сопрягается с федеральным? Как идет снижение долга Московской области?

– Целый ряд программ, не только капремонт и отселение из аварийного жилищного фонда, у нас по-прежнему финансируется совместно с федеральным бюджетом. Кроме того, в **2013** году из федерального бюджета будут увеличены безвозмездные поступления – на 7,3 миллиарда рублей. Они пойдут на денежное вознаграждение педагогам за классное руководство, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, приобретение противовирусных препаратов, развитие службы крови, оплату санаторно-курортного лечения отдельных категорий граждан, единовременные компенсационные выплаты медработникам, переезжающим в сельскую местность.

Что касается государственного долга Московской области, в прошедшем году его объем уменьшился на 8,2 миллиарда рублей. В текущем году за счет оптимального использования средств сумма госдолга снижена еще на 42,5 миллиарда. Таким образом, на 1 марта госдолг составил 55,4 миллиарда рублей, или 21,3 процента к соответствующим доходам бюджета. Такое погашение в начале года позволяет сократить расходы на его обслуживание на 3,5 миллиарда рублей.

– С начала нового года за бюджетами муниципальных образований будут закреплены нормативы отчислений ряда налогов, идущих в областной бюджет. С какой целью это сделано и что эта мера даст городам и районам?

– Действительно, с 1 января **2013** года на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований закреплены нормативы отчислений от налогов, подлежащих поступлению в областной бюджет: 100% налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; 5% налога на имущество организаций; 2% налога на прибыль организаций. Это сделано для того, чтобы повысить заинтересованность муниципальных образований области в развитии собственной налоговой базы. Передача части налогов

увеличивает долю доходов местных бюджетов в общем объеме доходов консолидированного бюджета на 3%, или на 16,5 миллиарда рублей.

Поскольку на областном уровне прогнозируются дополнительные поступления от основных доходных источников, то дополнительные доходы в размере не менее 2,5 миллиарда рублей получают и муниципалитеты. Эти деньги позволят городам и районам осуществлять софинансирование различных программ со средствами областного и федерального бюджетов.

Ежедневные новости-Подмосковье, 08.04.2013 в 0:00
Александра Лоскутова

Открытый регион

Правительство выполняет поручение Андрея Воробьева создать в области благоприятный инвестиционный климат

enp@oblnews.ru

Бюджет Подмосковья должен вырасти до одного триллиона рублей к 2017 году: такую задачу поставил врио губернатора Андрей Воробьев. Об этом заявил на «круглом столе» «Взаимодействие бизнеса и власти: формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата» в Высшей школе экономики министр инвестиций и инноваций Московской области Глеб Бондаренко.

«Круглый стол» проходил в рамках XIV Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, которую проводит Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда.

На «круглом столе» рассматривались вопросы международного опыта и практики инвестиционной деятельности в современной России, повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ и создания благоприятных условий для развития бизнеса. Вопрос рассматривали на примере Московской и Тульской областей. Речь шла также о влиянии социальной политики государства на предпринимательский климат в стране, о проблеме социальных взносов в пенсионную систему.

«Мы видим, что очень многие проблемы, которые волнуют российский бизнес, не сильно отличаются от тех вопросов, которые находятся в повестке дня у наших партнеров по «двадцатке». В частности, это рынок труда, создание рабочих мест и инвестиции в человеческий капитал. Без гибкого рынка труда, без реальных социальных инвестиций трудно многие проблемы, связанные с глобальным ростом, решить», - сказал Александр Шохин, президент НИУ ВШЭ, президент Российского союза промышленников и предпринимателей.

В свою очередь Александр Починок, профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти ВШЭ, подробно остановился на проблеме социальных взносов, на том, как их собрать в бюджет – силой или уговорами.

«В сфере труда и занятости должна существенно меняться парадигма отношения человека и власти. Что происходит сейчас? Оставаясь в рамках традиционного отношения к рынку труда и социальной сфере, государство производит серию ошибок, считая, что люди традиционно должны работать на промышленных предприятиях, как было сотни лет, а при этом само

государство должно обеспечить людям социальные гарантии и для этого должно заставить их платить социальные взносы, которые государство перераспределит. Эта парадигма проваливается в силу многих причин. Изменился рынок труда, все больше людей становятся самозанятыми, и заставить их платить соцвзносы нереально. Мало предпринимателя на селе придется просто уговаривать платить социальные взносы. Надо сказать ему – или ты платишь и имеешь право на пенсию, или не платишь и не имеешь права. Очень правильный шаг – переименовать базовую пенсию в пособие по социальной защите. Кто не хочет платить, будет получать только это средство социальной защиты. Надо снижать налоговый пресс. Расчеты показывают, что минимальные платежи, чтобы обеспечить пенсии, должны быть от 40 до 42% фонда оплаты труда в ближайшие 10 - 15 лет. Если перераспределить уровни налогообложения и стараться проводить приличную антиоффшорную политику, обложить налогом тех, кто традиционно уходил из-под налогообложения, пытаться видоизменить налоги, общую налоговую нагрузку можно даже снизить», - заявил Починок.

О перспективах привлечения инвестиций в регион рассказал коллегам министр инвестиций и инноваций Московской области Глеб Бондаренко.

- По поручению врио губернатора Московской области Андрея Воробьева **бюджет региона** должен вырасти до одного триллиона рублей, и поставленной задачи можно добиться, только привлекая в регион инвесторов. В Московской области, втором по величине субъекте РФ, работает 7 миллионов квалифицированных профессионалов, здесь одна из крупнейших экономик в России, и задачи, стоящие перед ней, совершенно уникальны, - сказал он. - Сейчас в правительстве области готовится программа по поддержке малого и среднего бизнеса. В первую очередь мы будем поддерживать малые инновационные предприятия и льготами, и финансовой компенсацией расходов на аренду помещений. Новая программа стартует с января 2014 года.

В своем обращении «Наше Подмосковье. Приоритеты развития» врио губернатора Андрей Воробьев сказал о том, что в регионе запускается программа по привлечению инвесторов «Подмосковье – открытый регион». Глава региона регулярно лично встречается с предпринимателями, обсуждая вопрос привлечения инвестиций. Врио губернатора подписал закон о налоговых льготах для вновь создаваемых производств. Он предусматривает льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество до восьми лет. При губернаторе планируется создать совет по вопросам инвестиций. В него войдут представители бизнеса, общественные активисты, депутаты и члены правительства.

«Какие проблемы волнуют сейчас инвесторов? Во-первых, пик прихода крупного иностранного капитала уже пройден. Сейчас приходят средние иностранные компании, им нужна помощь в незнакомой агрессивной среде. Со стороны власти мы должны предлагать продукт, который будет востребован инвесторами, – землю, коммуникации, газ, электричество, дорогу, людей. Мы не вправе бросать инвестора на произвол

судьбы. Сегодня 1,5 миллиона жителей Подмосковья выезжает за пределы области на работу. А они хотят и должны работать рядом с домом. Для этого нужно создавать рабочие места. Поэтому мы упрощаем работу с инвесторами и повышаем открытость коммуникации с властью. В конце апреля мы планируем большую встречу с инвесторами, заинтересованными инвестировать в транспортную систему области», - сказал Глеб Бондаренко.

По его словам, в области интенсивно ведутся работы по подготовке проектов государственно-частного партнерства. После принятия нового закона о ГЧП, который сейчас находится на рассмотрении в областной Думе, возможно будет реализовать проекты по строительству социальных объектов, таких как больницы, платные участки дорог, платные железнодорожные переезды. «Плата за проезд по железнодорожному переезду будет невелика, по карману любому из жителей. Не больше проезда в метро. Первый такой государственно-частный переезд вскоре появится в Домодедове», - сообщил Глеб Бондаренко.

Как собрать триллион?

Ежедневные новости-Подмосковье, 04.03.2013

Игорь Репкин

Прирост бюджета обеспечат расширение налогооблагаемой базы, эффективное планирование

Ключевым направлением деятельности правительства Московской области с 2014 года станет выполнение в ближайшие пять лет 16 государственных программ. Перечень программ одобрен на заседании правительства 26 февраля, а проекты основных направлений реализации должны быть разработаны к 1 мая. Такой подход позволит Подмосковью выйти на лидирующие в России позиции по объему консолидированного бюджета, который планируется удвоить и довести до одного триллиона рублей. Для этого требуется мобилизация дополнительных доходов и эффективность расходов. Об этом шла речь 2 марта на секционном обсуждении приоритетов финансово-экономической политики в ближайшую пятилетку в рамках совместного заседания Высшего совета при губернаторе Московской области и IV съезда Совета муниципальных образований Московской области.

Путей мобилизации дополнительных доходов и повышения эффективности расходов много. Как и ресурсов для достижения этих целей. Министр инвестиций и инноваций Глеб Бондаренко сообщил, что в соответствии с поручением врио губернатора Андрея Воробьева по адресу invest.mosreg.ru открыт Инвестиционный портал Московской области, основная задача которого – помощь в налаживании контактов муниципальных администраций и потенциальных инвесторов. На портале представлена информация о промышленных площадках, сформированных для комфортного старта инвесторов, можно оставить заявку как от муниципального образования - предложение новых адресов, так и от инвестора - просьбу помочь в подборе наиболее подходящей для будущего предприятия площадки. Уже представлена информация из 28 городских округов и муниципальных районов, явные лидеры – Егорьевский и Шатурский районы, городской округ Домодедово, предлагающие шесть – восемь промышленных площадок. Глеб Бондаренко отметил, что очевидную полезность интернет-ресурса поняли еще далеко не во всех местных администрациях. От некоторых сведений ждали больше месяца, а многие все еще готовят свои предложения.

Между тем времени на раскачку нет. Министр финансов Татьяна Крикунова подчеркнула, что с 2014 года вводится трехлетнее **бюджетное планирование**, изменятся финансовые отношения региона и муниципалитетов. Ассигнование денег из областного бюджета – трансферты, субсидии, дотации – будет увязано с выполнением муниципалитетами, в частности, задач по вовлечению в налоговый оборот неучтенных пока кадастром земель, внедрению патентной системы налогообложения для предпринимателей, наращиванию поступлений от наружной рекламы. «Предполагаем, что в текущем году должно быть привлечено к уплате налога по патентной системе не менее 100 000 индивидуальных

предпринимателей. По прогнозу мы должны получить не менее 800 миллионов рублей», - сообщила министр финансов. Активнее надо муниципалитетам собирать деньги за наружную рекламу. Пока в семи муниципальных образованиях, в том числе Зарайском районе, городских округах Власиха, Лосино-Петровский, Фрязино, от этого вида бизнеса не получают ни копейки. Не более 150 000 рублей в месяц собирают в 12 муниципалитетах, в частности, в Волоколамском, Каширском, Шаховском районах, Рoshале, Черноголовке, Красноармейске, Пущине. Областной итог за 2012 год – 230 миллионов рублей против двух-трех миллиардов, собираемых ежегодно в Москве. Дальше с такой ситуацией мириться не будут. При определении налогового потенциала конкретного муниципалитета, а значит – нормативов отчислений в вышестоящие бюджеты, трансфертов, субсидий и дотаций - учтут и не используемые ныне резервы.

Министр экономики Ирина Смирнова сообщила, что с 1 апреля вводится в действие единая автоматизированная система учета, размещения и контроля государственных контрактов. Сделано это для сокращения расходов на оказание услуг по государственным заказам. Сейчас контракты на сумму свыше 50 миллионов рублей отслеживает созданная по инициативе Андрея Воробьева специальная комиссия. Все решения на четырех ее заседаниях приняты только после доработки представленных на рассмотрение контрактов. Но неправильное оформление документации, двух-трехкратная разница цен на одинаковые услуги для разных министерств и ведомств – еще полбеда. Зачастую контракты просто не выполняются, а заказчики

соглашаются: сегодня не сделал, завтра придешь – сделаешь. С введением единой системы вступают в силу типовые государственные контракты и типовые положения о взимании с исполнителей штрафов за нарушение предусмотренных контрактами условий и сроков, а также минимальные порядки формирования стартовых цен. Муниципалитетам рекомендовано перенять этот опыт.

Предложения министров в целом были поддержаны. Особенно приветствовали введение пятилетнего программирования и трехлетнего бюджетирования - при таком подходе главы муниципалитетов на более-менее продолжительный срок имеют представления о своих финансовых возможностях. Глава Дмитровского муниципального района Валерий Гаврилов заявил, что благодаря участию его муниципалитета во всех федеральных программах ежегодно удается привлекать до полутора миллиардов рублей. Вместе с тем Валерий Гаврилов, глава Клинского муниципального района Александр Постригань, глава Наро-Фоминского муниципального района Александр Баранов отмечали необходимость большей свободы для органов местного самоуправления, снижения регламентации на областном уровне. Главный вопрос – возможность получения дополнительных доходов в местный бюджет при активной инвестиционной политике. Скажем, за первый год все областные налоги с нового предприятия зачисляются в местный бюджет, на второй год – половина, на третий – 30 процентов и т. д. Тогда будет заинтересованность в привлечении инвесторов, расширении налогооблагаемой базы.

Налогои

КРУПНЫМ ГОРОДАМ ГРОЗИТ НОВЫЙ НАЛОГ

Независимая газета, 17.01.2013
Анастасия Башкатова

Федеральные власти хотят провести децентрализацию за счет регионального бизнеса

К 1 сентября 2013 года правительство должно определиться, целесообразно ли давать регионам право вводить новый налог с продаж, который вовсе не заменит, а дополнит налог на добавленную стоимость (НДС). Эксперты уверены: новый налог будет выгоден прежде всего крупнейшим городам страны и двум столицам. Шутка ли: ежегодные поступления в местную казну от этого налога в одной лишь Москве составят более 150 млрд. руб. Это сопоставимо с затратами города на здравоохранение или жилищные программы. Однако эксперты предупреждают о рисках введения нового налога.

Введение в России нового регионального налога с продаж – это решение для следующего политического цикла, если оно и будет принято, то после 2018 года.

С таким заявлением выступил вчера в интервью газете «Коммерсантъ» первый вице-премьер Игорь Шувалов. Однако его слова не отменяют поручения премьера Дмитрия Медведева, данного правительству в декабре минувшего года. Медведев поручил ведомствам дать к 1 сентября 2013 года заключение о целесообразности введения в ряде регионов нового налога с продаж, который не заменит, а дополнит существующий НДС и будет поступать непосредственно в местные бюджеты. По словам замглавы Минэкономразвития (МЭР) Сергея Белякова, новый налог станет инструментом для получения дополнительных доходов муниципалитетами. Другой замглавы МЭР Андрей Клепач указал в связи с этим на проблему растущего дефицита консолидированных бюджетов регионов. По прогнозам МЭР, дефицит региональных бюджетов может вырасти с 50 млрд. руб. в 2012 году до 330 млрд. руб. к 2015 году и 1,8 трлн. руб. к 2018 году.

Но нужен ли самим регионам новый налог? Эксперты «НГ» отвечают на этот вопрос неоднозначно. Директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич объяснила, кому в первую очередь может быть выгоден новый налог: «Налог с продаж максимально собирается в федеральных городах и крупных региональных центрах, где концентрируется вся торговля, – и прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге. Именно для них эта добавка будет наиболее существенной, налог обеспечит им недостающие финансовые ресурсы. Ни села, ни маленькие города от нового налога с продаж уже ничего не выиграют».

Действительно, на примере Москвы можно проиллюстрировать привлекательность нового налога. По данным Департамента экономической политики и развития Москвы, оборот розничной торговли в столице

за десять месяцев 2012 года составил почти 3 трлн. руб. За весь 2012 год официальных данных пока нет, но на основе статистики за предыдущие годы можно предположить, что по итогам всего 2012-го оборот приблизится к отметке в 3,3–3,5 трлн. руб. Если принять в качестве ориентира уже действовавшую ранее в России ставку налога с продаж на уровне 5%, то можно легко посчитать, что только в Москве ежегодные поступления от этого налога могут превысить 150 млрд. руб. Для сравнения: чуть больше Москва тратит из своего бюджета на столичное здравоохранение – около 210 млрд. руб.; почти в два раза больше столичный бюджет направляет средств на образование – 266 млрд. руб.; чуть меньше уходит на жилищные программы – примерно 140 млрд. руб. Наконец, эта сумма составляет больше половины дефицита московского бюджета. В Департаменте экономической политики и развития Москвы вчера сообщили «НГ», что «пока федеральное правительство не приняло решения по условиям введения налога с продаж в регионах, уровне налоговой ставки, говорить о его обсуждении правительством Москвы или принятии преждевременно». Заметим: из этого официального ответа вовсе не следует, что власти Москвы категорически против нового налога.

Однако с точки зрения бизнеса и населения новый налог станет дополнительной повинностью, он еще больше будет угнетать в регионах деловую активность и потребительский спрос. «Начнем с того, что экономический рост резко замедлился. И хотя потребление пока по инерции продолжает расти, темпы роста зарплаты и доходов в прошлом году снизились. Значит, покупательная способность доходов населения не будет расти, как раньше», – рассуждает Зубаревич. Бизнес начнет более агрессивно урезать расходы, это обернется сокращением рабочих мест. Логично предположить, что налог заложат в цену на товары и услуги, отсюда вполне ожидаем рост цен, который приведет к сжатию потребительского спроса.

«Очевидно, что ввести налог в отдельных регионах будет довольно проблематично. Более привлекательные цены в соседних регионах приведут к резкому снижению покупательской активности, население будет ездить за покупками в соседнюю область. Поэтому налог, видимо, будет общий с базовой ставкой, а регионы, судя по всему, получают возможность изменять ставку в определенных границах», – описывает возможный сценарий развития событий первый вице-президент Российского клуба финансовых директоров Тамара Касьянова. Введение этого налога без реформы НДС «будет грозить дестабилизацией социальной обстановки в стране», считает эксперт, «поэтому не исключено, что он все же отчасти заменит НДС».

Председатель коллегии адвокатов «Вашь юридический поверенный» Константин Трапаидзе назвал налоговую инициативу властей волонтаристским политическим шагом, попыткой перераспределить ответственность за ужесточение налогового бремени: «Если регионалы и введут новый налог, то это ляжет дополнительным бременем на плечи покупателей. Зато федеральная власть скажет, что она не повышала налоги, сославшись

на то, что это были действия регионов». Также юрист указал на сложности с отчетностью и взиманием налога.

По словам Зубаревич, есть альтернатива для такой сомнительной налоговой новации федеральных властей – децентрализация, но полноценная, а не половинчатая. «Децентрализуйте. Оставьте регионам больше денег. Введите такое законодательство, которое принуждало бы регионы лучше делиться с муниципалитетами. И тогда эти деньги окажутся в бюджетах крупных городов, – говорит эксперт. – Но ведь для этого надо немного ужать собственные федеральные аппетиты, как то: саммит АТЭС, Олимпиада в Сочи, чемпионат мира по футболу, суперрасходы на оборону. Эта альтернатива федеральными властями по понятным причинам не рассматривается. Хотя с экономической точки зрения она более рациональна, потому что не несет таких издержек для бизнеса».

Если вдуматься, прогрессивного

Вечерняя Москва (Москва), 25.01.2013

Более половины россиян считают несправедливой нынешнюю систему взимания подоходного налога, которая уравнивает всех плательщиков, независимо от уровня их заработка - это демонстрируют итоги недавнего исследования фонда «Общественное мнение». Введение прогрессивной шкалы, суть которой заключается в том, что чем больше человек зарабатывает, тем больший процент дохода он отдает в качестве налога, поддерживают 54 процента опрошенных. «ВМ» узнала мнение экспертов, необходима ли прогрессивная шкала подоходного налога в России.

За

Антон Беляков, заместитель председателя комитета Госдумы по вопросам собственности

Система плоского налогообложения абсолютно несправедлива, потому что у нас получается только теоретически, что все платят одинаково. На самом деле в законе есть оговорки: если сумма налога выше определенной отметки, то после этого она не растет. Получается, что если у человека 3 миллиона, то он уже начинает платить меньше 10 процентов, а если у него 10 миллионов, то уже платит 3 процента. И абсолютно несправедливо, когда миллиардер платит 0,1, а у человека, который работает на предприятии, получается фиксированный налог. Весь мировой опыт говорит о том, что должна быть прогрессивная шкала налогообложения: чем больше доходы, тем больше налог. Мы должны до определенной суммы, близкой к прожиточному минимуму - 10-15 тысяч рублей, - освободить от налогообложения вообще. А дальше уже начинается прогрессивная шкала. Главный контрдовод - серый рынок, который не уменьшается, а увеличивается. Вывод капитала идет семимильными шагами и прогрессирует. Президент Владимир Путин опасался, что, если будет высокий налог, кто-то будет менять гражданство или бизнес выводить в другие страны. Но это и так происходит постоянно. Очевидно, что налоговый фактор не является первостепенным.

Против

Владислав Резник, первый заместитель председателя комитета госдумы по финансовому рынку

Я сторонник плоской шкалы налогообложения, предполагающей единую ставку налога на доходы, независимо от того, сколько человек зарабатывает. Ее применение в последние несколько лет привело к значительному увеличению налогов, а значит, к **укреплению бюджета** страны. И практика показывает, что если поднимать ставку достаточно высоко, то налоговые сборы не увеличиваются. Возникает тема ухода от налогов: начинается занижение дохода, выплата серых зарплат. Причем это происходит массово, ведь физические лица по сравнению с юридическими более

мобильны. Опять же, эффективная налоговая ставка, которая характеризует налоговое бремя, от введения прогрессивной шкалы не повысится. Вред от применения прогрессивного налогообложения очевиден, поэтому, считаю, надо всячески поддерживать решение президента Владимира Путина о применении плоской системы налогообложения. За рубежом довольно часто используется прогрессивная шкала. И нельзя сказать, что это влияет положительно, улучшает ситуацию со сборами. Достаточно взять как пример ситуацию во Франции. Там было принято решение о сумме налога до 75 процентов, но эффективная ставка налога от этого не увеличилась, насколько я знаю.

Минфин РФ предлагает увеличить налоговые вычеты для усыновителей детей-инвалидов

Московские новости, 30.01.2013

Минфин РФ подготовил законопроект об увеличении налоговых вычетов для усыновителей детей-инвалидов в 4 раза

Минфин РФ подготовил законопроект об увеличении налоговых вычетов почти в четыре раза для усыновителей детей-инвалидов, передает РИА Новости.

Об этом сообщил директор департамента **бюджетной политики** в отраслях социальной сферы и науки Министерства финансов России Владимир Зеленский.

«У нас есть часть работы, которую мы делаем в рамках реализации указа президента о защите детей-сирот — это налоговые льготы для усыновителей. Мы уже подготовили законопроект. Он предусматривает увеличение практически в четыре раза налогового вычета при усыновлении ребенка-инвалида», — сказал Зеленский на совещании в Самаре под председательством вице-премьера РФ Ольги Голодец.

Он также добавил, что законопроект увеличивает предельную планку дохода налогоплательщика для применения этих налоговых вычетов до 350 тысяч рублей. При этом, по его словам, выпадающие доходы регионов, по предварительным оценкам, в связи с применением этой меры составят около 5 миллиардов рублей.

В настоящее время, согласно налоговому законодательству России, размер дохода, при превышении которого названный налоговый вычет не применяется, составляет 280 тысяч руб. При этом на каждого ребенка-инвалида стандартная сумма налогового вычета составляет 3 тысячи рублей в месяц. Таким образом, Минфин предлагает увеличить ее до 12 тысяч рублей.

Налоги обретут покой

Коммерсантъ, 19.03.2013

Вадим Вислюзов

Минфин планирует точечную раздачу льгот и повышенных ставок

Налоговая нагрузка в РФ до 2018 года расти не будет, пообещал вчера заместитель главы Минфина Сергей Шаталов в ходе ежегодно проводимой Российским союзом промышленников и предпринимателей Недели российской бизнеса. Готовящиеся сейчас ведомством "Основные направления налоговой политики" на очередную "трехлетку" большей частью будут состоять из ранее уже анонсировавшихся предложений по точечному изменению фискального законодательства -- это налоговые льготы для Дальнего Востока, шельфа и "длинных" вложений в ценные бумаги, новый налог на недвижимость и рост акцизов на алкоголь и табак.

К маю каждого года Минфин готовит "Основные направления налоговой политики" -- ключевой документ, с рассмотрения которого начинается верстка бюджета на следующую трехлетку. Вчерашнее выступление Сергея Шаталова перед промышленниками и предпринимателями можно рассматривать как черновую презентацию этого документа. Прежде всего заместитель министра подтвердил приверженность прежнему курсу ведомства, который условно можно назвать "стабильность с уточнениями". "Налоговая нагрузка не будет повышаться по меньшей мере до 2016-го, а скорее всего, до 2018 года",-- сообщил заместитель министра, напомнив, что в декабре 2012-го правительство РФ признало стабильность налоговой системы важным фактором развития экономики.

Отметим, что годом ранее, в конце 2011-го, риторика властей была несколько иной: Владимир Путин в своих предвыборных обещаниях анонсировал налоговый маневр -- "перенастройку фискальной политики", которая должна была создать условия для перетока денег из сырьевого сектора в высокотехнологичный и производственный. На практике это маневрирование завершилось, едва начавшись,-- принятием точечного изменения об освобождении компаний от налога на движимое имущество (соответствующее обещание главы Минфина Антона Силуанова стало единственной налоговой новостью прошлого съезда Российского союза промышленников и предпринимателей).

На этот раз свежих фискальных новостей не было вовсе. Отметив, что налоговый вопрос как таковой утрачивает свое прежнее значение для бизнеса, Сергей Шаталов обобщил ранее заявленные намерения ведомства. Это уже подготовленный законопроект о специальном налоговом режиме для Забайкалья и Дальнего Востока, с принятием которого этот регион станет "своего рода аналогом особой экономической зоны". Льготы (по налогу на прибыль, на имущество и землю) получат новые проекты с объемом вложений порядка 150 млн руб. в течение первых трех лет или 500 млн руб. в течение пяти лет. Другой набор налоговых льгот с 2014 года обещан нефтегазовым компаниям, планирующим разрабатывать российский шельф. Гражданам Минфин

обещает льготное налогообложение доходов от долгосрочных инвестиций в ценные бумаги -- в рамках вводимого механизма индивидуальных инвестиционных счетов.

К негативным для налогоплательщика новациям можно отнести долго откладывавшийся запуск нового налога на недвижимость физических лиц. Сергей Шаталов подтвердил, что местные власти с 2014 года смогут приступить к взиманию этого налога с кадастровой, то есть с близкой к рыночной, цены жилья: "Наверное, это будет не по всей стране, а в наиболее продвинутых регионах и муниципалитетах". Как писал "Ъ", без учета возможных послаблений по налогу со стороны местных властей нагрузка на граждан может вырасти почти в три раза. Другим исключением из правила замораживания ставок станет дальнейшее повышение акцизов на табак и алкоголь. Наконец, крупные корпорации Минфин намерен огорчить введением с 2014 года налога с процентов по выпускаемым ими еврооблигациям.

Кадастровая лотерея

Чего ждать от единого налога на недвижимость?

"Солидарность", 06.03.2013

Глеб САВИН

28 февраля на пресс-конференции руководство Российского общества оценщиков доложило о завершении комплексной кадастровой оценки 67 млн объектов капитального строительства, в основном многоквартирных домов. Это означает, что правительство РФ в лице Минэкономразвития сделало огромный шаг на пути к реализации давней идеи внедрения так называемого единого налога на недвижимость, который мы с вами должны будем платить ежегодно. Когда, сколько и за что - разбирался корреспондент "Солидарности".

ДВА В ОДНОМ

Вопрос о внедрении налога на недвижимость в России можно назвать долгоиграющим. В 2004 году Госдумой в первом чтении был принят проект закона, согласно которому в НК РФ вносилась глава "Местный налог на недвижимость". Смысл новации был в замене двух налогов - земельного и на недвижимое имущество - единым налогом на недвижимость, который платился бы в зависимости от кадастровой (близкой к рыночной) цены жилья. Проект заморозили - не существовало той самой кадастровой оценки.

- Еще раньше, в конце 1996 года, правительство РФ внесло на рассмотрение Госдумы проект закона "О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери", - рассказал "Солидарности" председатель комитета по предпринимательству в сфере экономики недвижимости Общественной торгово-промышленной палаты РФ Олег Скуфинский. - Летом 1997-го соответствующий закон был принят, эксперимент продлился до 2004 года.

По датам - как раз до рассмотрения вышеупомянутого законопроекта. Проблемой, как показали пилотные проекты в двух городах, стала низкая налогооблагаемая база, муниципальные бюджеты ощутимо потеряли в деньгах. Ведь налог на имущество платится (как и сейчас) со стоимости недвижимости, определяемой БТИ. И она существенно ниже рыночной.

Потом появилась основная концепция единого налога на недвижимость: во-первых, этот фискальный инструмент должен быть отдан на откуп субъектам РФ, а во-вторых - исчисляться от кадастровой стоимости жилого имущества по ставкам, определенным муниципалитетами. В местные же бюджеты пойдут и все собранные деньги.

Таким образом, для внедрения единого налога Федеральной налоговой службе (ФНС) требовалась принципиально новая, более крупная налогооблагаемая база. Перед профессиональными оценщиками ставилась задача обчислить кадастровую стоимость миллионов российских квартир...

ДУМАЙТЕ САМИ...

Основным заказчиком работы оценщиков стала Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), подчиняющаяся Минэкономразвития, которое, при участии Минфина и ФНС, реализует идею создания единого налога.

- В 2010 году стартовала кадастровая оценка объектов недвижимости капитального строительства, многоквартирных домов, - сообщил на пресс-конференции вице-президент Российского общества оценщиков Степан Сарбашев. - К настоящему времени оценка завершена в 83 регионах России, оценено порядка 67 млн объектов, или 99%... В оценочной кампании приняли участие около 1200 оценщиков из 60 компаний.

По его словам, итоги проведенной оценки переданы Росреестру. Иными словами, вашей квартире (даче, иной недвижимости), скорее всего без вашего ведома, уже присвоена определенная кадастровая стоимость, с которой и будет взиматься ежегодный налог на недвижимость. База данных о кадастровой стоимости недвижимости доступна на сайте Росреестра (<https://rosreestr.ru>), но ее практическое использование станет возможным не ранее 2014 года, когда ФНС начнет администрировать налог.

Как отметил Сарбашев, общая разница между существующей инвентаризационной стоимостью недвижимости и кадастровой в зависимости от региона составила от 6 до 20 раз в сторону увеличения. В итоге основная цель - увеличение общей налогооблагаемой базы в сфере недвижимости - достигнута. И он подчеркнул, что оспорено не более 1% кадастровых оценок.

Но именно здесь вступает в силу закон больших чисел. 21 февраля коллегия Росреестра обсуждала итоги его деятельности за 2012 год и задачи на 2013 год. Руководитель организации Наталья Антипина отметила, что в рамках досудебного обжалования действий (бездействия) территориальных органов кадастровой палаты поступило более 2 тысяч жалоб. Там же, на заседании коллегии, председатель комитета Госдумы по вопросам собственности Сергей Гаврилов констатировал: - Нам кажется, что массовые споры по пересмотру кадастровой оценки судами и проблемы замены через решение судебных органов кадастровой оценки стоимости объектов недвижимости на рыночную стоимость в ходе индивидуальной оценки приняли крайне опасный характер. Это ведет к тому, что объективно занижаются доходные части местных бюджетов, и возникает вопрос об исполнении, в том числе, социальных обязательств, которые возлагает федеральный центр на субъекты Федерации и местное самоуправление.

К тому же сама методология проведенной кадастровой оценки вызывает сомнения у экспертов. Как заявила корреспонденту "Солидарности" председатель комиссии Общественной палаты РФ по местному самоуправлению и жилищной политике Светлана Разворотнева, "никто не понимает, какими базами оперируют оценщики, как они рассчитывают кадастровую стоимость помещений в капитальных застройках. Все крайне запутанно, и что

получится на выходе - в некоторой степени лотерея".

...СЧИТАЙТЕ САМИ

Не имея соответствующих методологий, попробуем разобраться сами. Как уже говорилось выше, сейчас счастливые обладатели недвижимости платят сразу два налога - на землю и недвижимое имущество, оцененное инспекторами БТИ. Оценка строений, помещений и сооружений осуществляется по состоянию на 1 января каждого года на основе данных инвентаризации, проводимой в соответствии с законодательством.

При этом налоговая ставка варьируется в зависимости от остаточной стоимости жилья: до 300 тыс. руб. - 0,1%, от 300 до 500 тыс. руб. - 0,1 - 0,3%, свыше 500 тыс. руб. - 0,1 - 2%. Ставки налога на землю могут находиться в диапазоне от 0,3 до 1,5%, но - внимание! - рассчитываются от кадастровой стоимости. Но "если у вас нету дачи - пожары ей не страшны", то есть этот налог на вас не распространяется, даже если вы живете в многоквартирном доме. Почему? Сарбашев пояснил: - С 2007 года в 80 - 90% случаев в субъектах РФ и муниципальных образованиях не собирается налог на землю с владельцев квартир в многоэтажных домах. И хотя земля, согласно Жилищному кодексу, является долевой собственностью, практически невозможно было определить эти доли. Введение налога на недвижимость для жилья выравнивает эту ситуацию. Это произойдет в регионах с 2014 по 2018 годы, пополнит местные бюджеты и восстановит социальную справедливость.

Согласно проекту введения единого налога на недвижимость (а пока это хоть и очевидные, но все же планы), его максимальная ставка в субъектах РФ составит 0,1%, и платить нужно будет раз в год. Много это или мало? В конце декабря прошлого года мэр Москвы Сергей Собянин подписал постановление № 805 "Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов капитального строительства в городе Москве", согласно которому самый большой разброс цен - почти в 13 раз - наблюдается в Центральном административном округе столицы. Средняя цена квадратного метра жилья у Третьего транспортного кольца, согласно документу, составляет около 60 тыс. руб. А в центре столицы, например в районе Бутиковского переулка, жилье стоит уже почти 770 тыс. руб. за метр квадратный. Нехитрыми математическими действиями обнаруживаем, что налог на среднюю квартиру (55 кв. м) в первом случае составит 3300 руб., а во втором - 42 350 руб.

- Надо понимать, что в контексте налога на недвижимость будут определенные налоговые вычеты, - уточняет Олег Скуфинский. - Это различные льготы, установленные федеральным, региональным и местным законодательствами. Берем, скажем так, обычных людей, нас с вами. Стандартный налоговый вычет планируется в размере 20 кв. м абсолютно для всех без исключения владельцев недвижимости. Это означает, что если у вас квартира общей площадью 100 кв. м, то налог вы будете платить с 80 кв. м.

Скуфинский уточнил, что льготы разрабатываются конкретными субъектами РФ и могут учитывать состав и особенности конкретной семьи (наличие инвалидов,

пенсионеров, многодетные семьи) и состояние жилья (аварийность, ветхость, давность проведения капремонта). Пока это все довольно умозрительно, но в целом уже не выглядит так страшно, как на первый взгляд.

- То, что в итоге платить нужно будет больше, чем сейчас, - вовсе не аксиома, - считает Светлана Разворотнева. - Если смотреть на мировую практику, местные власти могут достаточно хорошо отрегулировать подобный налог, потому что знают свой регион, свои возможности и способны предоставлять эти налоговые льготы. И надо понимать, что главы субъектов - люди избираемые и не заинтересованные в социальных взрывах на местах.

ТАК ЗАЧЕМ ЭТО НУЖНО?

Одна из целей уже была названа Степаном Сарбашевым - единый налог позволит региональным и муниципальным образованиям восполнять выпавшие сборы в виде налога на землю с многоэтажных жилых домов. Кроме этого, по мнению Разворотневой, идея эта верная, потому что единый налог на недвижимость замещает сразу два налога, а значит, он проще для администрирования как для власти, так и для потребителей.

- Здесь мы с вами переходим к другому важнейшему вопросу: на что пойдут деньги с единого налога? - замечает Скуфинский. - Это принципиальный, идеологический вопрос реформы данного налогообложения. Потому что обязательный платеж гражданина должен быть увязан с качеством работы муниципального образования по отношению к конкретной территории проживания, ее благоустройству, ремонту дома. Люди должны понимать, как улучшилась их жизнь здесь и сейчас, после того, как они начали платить этот налог. В противном случае это будет полная профанация реформы.

Кроме того, единый налог часто называют определенной вариацией налога на богатых. Действительно, состоятельные люди, как видно из примера с квартирами у Третьего транспортного кольца и в центре Москвы, обладатели крупной недвижимости, пентхаусов и улучшенных жилищных условий, должны будут платить значительно большие суммы, чем остальные. Добавим при этом, что налоговые ставки и на инвестиционную недвижимость, на загородные особняки будут значительно выше, чем на скромные дачи. Насколько - пока в стадии обсуждения.

И в этом смысле пока что можно сделать вывод, что, несмотря на обозначенный срок вступления налога в силу (2014 - 2018 годы), проект пока еще слишком сырой. Хотя уже и имеет гораздо более видимые очертания, чем раньше.

- Считаю, что 1 января 2015 года - это более объективный срок вступления в силу нового налогообложения недвижимости для продвинутых субъектов федерации, - отметил Скуфинский. - Во-первых, изменения Налогового кодекса требуют обязательного публичного обсуждения, чего до сих пор не было. Во-вторых, необходимо провести детальный анализ экономических последствий этой реформы в каждом регионе. Ведь, ясное дело, не везде будут ставки

0,1%, это в принципе нереально. Почти везде они будут значительно ниже, например, 0,01 - 0,05%. Вкупе со льготами общая сумма налога для граждан в каждом регионе должна быть приемлемой. Но все эти расчеты - пока еще долгая, ответственная, кропотливая работа.

О НАЛОГООБЛОЖЕНИИ ОБЪЕКТОВ РОСКОШИ НАЛОГОМ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО

Финансовая газета (международный еженедельник),
04.04.2013

ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА 13 марта 2013 года N БС-3-11/849@ Федеральная налоговая служба рассмотрела обращение и в рамках своей компетенции сообщает следующее. Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. Кодекс устанавливает систему налогов и сборов, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации. Кодексом определено, что при установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав. Согласно ст. 17 Кодекса налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. При разработке и принятии законодательных норм о введении новых налогов указанные выше требования должны быть соблюдены. Планируемые условия налогообложения объектов роскоши отражены в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. Вопрос налогообложения объектов роскоши будет решаться в рамках планируемого к введению налога на недвижимое имущество. При введении минимальной ставки налога на недвижимость (земельные участки, здания, строения, жилые и нежилые помещения, находящиеся в собственности физических лиц) предполагается установить ставки в зависимости от совокупной кадастровой стоимости всех объектов недвижимости в собственности физического лица. При этом максимальная ставка (без возможности ее снижения на местном уровне) будет установлена для совокупной кадастровой стоимости всех объектов недвижимости свыше 300 млн руб. Также предполагается, что повышенная налоговая ставка, применяемая к дорогостоящей недвижимости, будет применяться вне зависимости от того, кто является собственником указанных объектов (организации или физические лица), а также от количества собственников. Федеральная

налоговая служба благодарит за активную гражданскую позицию и дополнительно сообщает, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 N 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации" федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности, является Министерство финансов Российской Федерации. Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса С. БОНДАРЧУК

НДС и укрепление местных бюджетов

В.Г. Пансков, профессор Финансового университета при Правительстве РФ,
доктор экономических наук

На состоявшемся в декабре 2012 г. совещании Председатель Правительства РФ поручил проанализировать целесообразность введения налога с продаж с тем, чтобы вернуться к этому вопросу через два-три года. Между тем, в ходе состоявшейся в течение 2012 г. дискуссии о направлениях налогового маневра, экономической и социальной целесообразности (или, точнее, нецелесообразности) отмены НДС и введения налога с продаж этот вопрос был всесторонне и тщательно проанализирован. Доводы противников подобной налоговой «рокировки» явно перевешивали и выглядели убедительнее.

Добавим к ним следующие соображения и факты. НДС сегодня — это наиболее динамично развивающийся налог. На конец 2011 г. он взимался в 156 странах мира, в то время как в 2000 г. таких стран насчитывалось 123. Процедуры исчисления и уплаты налога достаточно хорошо отработаны и носят интернациональный характер. В нашей стране НДС — это основной налоговый источник бюджета. Сумма этого налога, собранная в 2011 г., составила 3250,8 млрд. руб., или 20,7% всех налоговых поступлений (включая таможенную пошлину) в консолидированный бюджет страны. Если же взять «чисто налоговые» доходы бюджета, то доля НДС в них составит 28,9%. Именно весомость НДС для доходной части бюджета требует особого внимания к способам и порядку его реформирования.

Обсуждались в основном преимущества и недостатки одного и другого налога, а сконцентрироваться следовало бы на обосновании необходимости внесения столь серьезных изменений в налоговую систему страны. Сторонники такого подхода указывали на сложность администрирования НДС и связанные с этим огромные потери федерального бюджета при его возмещении.¹ Поскольку модернизировать НДС, по мнению сторонников введения налога с продаж, невозможно, то его следует либо заменить другим, более «надежным» налогом, либо сохранить, но введя параллельно дополнительный налог с продаж. Действительно, НДС в настоящее время исполь-

зуется для незаконного получения недобросовестными налогоплательщиками средств из бюджета с помощью создания фирм-однодневок. Данная проблема стоит давно, и ее необходимо решать в срочном порядке.

Другая проблема связана с необходимостью восполнить возрастающую из года в год нехватку средств региональных и, особенно, местных бюджетов. На наш взгляд, однако, следует разделять проблемы налогового администрирования НДС и укрепления финансовой базы региональных и местных бюджетов и решать каждую из них отдельно. И при этом не обязательно перекраивать налоговую систему страны.

Российскими учеными и практиками высказывалось множество предложений о возможных путях реформирования НДС в целях ликвидации возможностей его незаконного возмещения². Как показывает проведенный нами анализ, большинство из этих идей предусматривают или серьезное нарушение основополагающих принципов формирования этого налога, что неприемлемо, или перестройку механизма его исчисления, требующую изменения учетной политики и методов контрольной работы налоговых органов.

На наш взгляд, проблема незаконного возмещения «входного» НДС может и должна быть успешно решена не путем кардинальной перестройки самой системы исчисления и уплаты налога, а изменения направлений финансовых потоков, связанных с движением средств по данному налогу. В настоящее время, как известно, суммы НДС в платежных документах выделяются отдельной строкой и зачисляются на тот банковский счет, который указан продавцом. В результате указанные средства затем обезличиваются, и их получатель может расходовать их на любые цели. Это создает возможность для недобросовестных налогоплательщиков встраивать в цепочку поставок фирмы-«однодневки», которые, получив от покупателя суммы НДС, не вносят соответствующую часть этих средств в бюджет. Чтобы не допускать этого, государство должно установить контроль за целевым использованием средств НДС до их внесения в доход бюджета. Это станет

¹ См. например, «Фискальное удвоение. Минэкономики против налога с продаж, но предлагает его ввести». Газета «Коммерсантъ», 20.12.2012, «Налог с продаж может быть введен в довесок к НДС» Vedomosti.ru 20.12. 2012

² В.Г. Пансков «Возможные пути решения проблемы незаконного возмещения НДС», «Финансы», 2011, № 8,

возможным только при условии, что все суммы НДС по каждому обороту продукции будут зачисляться на специальный счет (НДС-счет).

Одновременно с этого спецсчета должны будут осуществляться расходные операции по уплате НДС в бюджет, а также поставщикам данного предприятия на такой же спецсчет. Для того чтобы средства на данном счете не «замораживались», было бы целесообразно разрешить предприятиям осуществлять с него также все другие расходы, связанные с уплатой налогов и других обязательных неналоговых платежей государству. Все иные операции на этих счетах (кроме пополнения при необходимости этого счета) производиться не должны. Переход на новый порядок зачисления сумм НДС на первом этапе его внедрения можно было бы сделать добровольным: каждый налогоплательщик получит право открывать такой спецсчет для расчетов по НДС.

В этом случае все покупатели должны будут перечислять выставленные им продавцами суммы НДС на расчетный или на специальный счет. Если средства перечислены на расчетный счет, то государство должно оставить за собой право применять субсидиарную ответственность за неуплату НДС в случае, когда один из участников цепочки не уплатил данный налог. Эта мера должна повысить ответственность налогоплательщиков за выбор контрагентов. Одновременно для недобросовестных налогоплательщиков не будет иметь экономического смысла создавать фирмы-«однодневки». При перечислении средств на спецсчет возмещение из бюджета экспортеру сумм «входного» НДС должно носить заявительный характер. Сокращаются в этом случае и сроки проверки налоговым органом правильности расчета подлежащей уплате в бюджет суммы НДС при зачете «входного» НДС при осуществлении внутренних операций.

После адаптации большинства налогоплательщиков к режиму НДС-счетов через один — два года этот порядок может стать обязательным для всех налогоплательщиков. Контроль за режимом использования средств на НДС-счетах, на мой взгляд, должен быть возложен на коммерческие банки. Это не превысит сферу выполняемых ими в настоящее время функций и не особо увеличит их административные издержки. При этом должна быть предусмотрена серьезная финансовая и административная ответственность банков и их должностных лиц с установлением соответствующих санкций за нарушение режима использования спецсчета.

Одним из аргументов противников введения НДС-счетов состоит в том, что это приведет к замораживанию на данных счетах огромных финансовых средств. Следует сказать, что если с этих счетов будет разрешено уплачивать все другие налоги, потери налогоплательщиков будут

сведены практически к нулю. Но чтобы полностью исключить данный фактор, можно было бы в начале второго, принудительного этапа введения НДС-счетов обязать их введение только для субъектов малого предпринимательства. Ведь именно такие организации создаются для незаконного возмещения и зачета сумм НДС.

Идея о введении НДС-счетов совсем не нова. В свое время с ней выступала Счетная палата. По поручению Президента Правительство РФ в начале 2003 г. была образована рабочая группа для проработки данной инициативы. В результате изучения международного опыта и анализа поступивших предложений Минфином России, МНС России с участием Банка России была разработана модель применения НДС-счета. 25.09.2003 правительство приняло принципиальное решение о введении нового порядка расчетов по НДС с середины 2004 г. Данное решение могло бы изменить ситуацию с администрированием налога на добавленную стоимость в лучшую сторону. Однако по не совсем понятным причинам на заседании правительства в конце сентября 2004 г. было принято решение отказаться от введения НДС-счетов и вместо этого предложено использовать механизм электронных счетов-фактур.

С тех пор минуло восемь лет, но механизм борьбы с незаконным возмещением НДС так и не заработал.

Вместе с тем предлагаемый нами механизм расчетов по НДС является, на мой взгляд, более приемлемым, т.к. решает одновременно проблемы и государства, и налогоплательщиков. Он не требует дополнительных затрат ни с той, ни с другой стороны и одновременно прост в администрировании.

Положительный эффект от введения НДС-счетов был бы весьма значителен, позволил бы осуществлять действительно оперативный мониторинг сумм уплаченного и возвращенного налога и исключить возможность незаконного возмещения по налогу на добавленную стоимость в той части, которая не внесена в бюджет. Действительно, в этом случае объектом мониторинга станут не отчеты налогоплательщиков, а собственно потоки денежных средств, полученных бюджетом и налогоплательщиками в качестве налога на добавленную стоимость. Предлагаемый нами механизм позволит отслеживать проведение операций в режиме, близком к режиму «реального времени», что будет способствовать сокращению сроков проведения контрольных мероприятий и, как следствие, упрощению порядка подтверждения налогового вычета.

Кроме того, такой порядок позволит реально сократить сроки возмещения из бюджета добросовестными экспортерами уплаченного ими налога, что в значительной степени минимизирует негативные последствия отвлечения значимых средств из хозяйственного обо-

рота предприятий и организаций. Фактически можно будет ввести заявительный порядок возмещения НДС для всех без исключения экспортеров с последующим контролем налоговых органов. При этом не потребуются прибегать к таким обеспечительным мерам, как банковская гарантия.

Новый порядок расчетов по НДС позволит сделать более открытым процесс расчетов поставщиков и покупателей по полученным и уплаченным суммам налога, даст возможность налоговым органам более оперативно и эффективно осуществлять контроль по всей цепочке расчетов и поступлений налога в бюджет. Кроме того, при этом не потребуются изменять действующие правила учета и отчетности и практику налогового контроля при несомненном улучшении администрирования данного налога.

Применение механизма специальных счетов даст такие немаловажные дополнительные преимущества, как увеличение собираемости и ускорение поступления налога на добавленную стоимость за счет закрытия схем по уклонению от уплаты НДС и восстановление справедливой конкуренции для законопослушных предприятий. И самое главное: без дополнительных административных и финансовых издержек появляется возможность решить проблему незаконного возмещения НДС без кардинальной перестройки налоговой системы страны.

Одновременно с этим у государства появится существенный резерв для перераспределения налогов и налоговых доходов между звеньями бюджетной системы в пользу региональных и местных бюджетов без увеличения налоговой нагрузки на экономику и без потерь для федерального бюджета.

Справедливости ради следует также отметить, что установление предлагаемого порядка расчетов по НДС может в течение определенного периода времени привести к увеличению объема неучтенных налично-денежных расчетов. Но проблема огромных масштабов оборота наличных денег в нашей стране связана не только с налогообложением. Она намного шире и глубже. В настоящее время удельный вес наличных денег в общем объеме денежной массы в российской экономике составляет более 24%. Это на порядок выше, чем в странах с развитой экономикой. Поэтому решать ее необходимо комплексно и также по возможности в сжатые сроки.

Дискуссии среди ученых и практиков могут продолжаться и дальше, но темпы роста НДС, как уже отмечалось, одного из главных доходных источников федерального бюджета, продолжают снижаться, что ставит под угрозу сам факт существования данного налога. Нужно принимать меры по пресечению незаконных возмещений сумм НДС. Доподлинно известно, что доказать правильность теории может только практика. К сожалению, про-

вести эксперимент по замене одного налога на другой или по внедрению НДС-счетов в масштабах одного региона или какой-либо отрасли экономики невозможно. Указанные изменения должны проводиться только в масштабах всей страны.

Но попробуем все же оценить масштабы преобразований в одном и другом случае и их возможные негативные последствия. Замена НДС на налог с продаж представляет собой кардинальную перестройку налоговых и межбюджетных отношений в стране, подрывает стабильность налоговой и бюджетной системы страны, ослабляет уверенность бизнес-сообщества в незыблемости сложившихся отношений в налоговой сфере. Внедрение НДС-счетов не влечет масштабных изменений в налоговом и тем более в бюджетном законодательстве. Естественно, отдельных негативных последствий не избежать, как-то: увеличения учетной работы у налогоплательщиков и операционной работы в банках, отвлечение части оборотных средств налогоплательщиков, однако, при несомненном выигрыше по срокам возмещения «входного» НДС и в пополнении доходной части бюджета.

Что касается предложения об укреплении финансовой базы региональных и местных бюджетов за счет введения налога с продаж, то этот вопрос можно решить только и исключительно при одновременном сохранении НДС. В противном случае потери федерального бюджета необходимо будет компенсировать за счет сокращения поступлений других налогов в региональные и местные бюджеты. Включение в налоговую систему страны дополнительного налога в настоящее время вряд ли возможно вследствие и так уже достаточно высокой налоговой нагрузки на экономику, а также из-за вероятности увеличения до критической черты социального напряжения в обществе.

Поэтому необходимо искать другие пути и подходы к проблеме дефицитности региональных и местных бюджетов. Прежде всего следует обеспечить повышение финансовой самостоятельности органов региональной и муниципальной власти путем повышения доли собственных налоговых источников в соответствующих бюджетах. При этом собственными их надо считать только при условии, что они на постоянной основе закреплены за конкретным бюджетом, а соответствующие органы власти имеют достаточные полномочия по управлению элементами указанных доходных источников.

В части налогов и налоговых доходов региональные органы должны иметь право устанавливать и регулировать элементы не только закрепленных на постоянной основе за соответствующим уровнем бюджета налогов, но в определенной мере тех налогов, доходы по которым на постоянной основе закреплены за конкретным уровнем бюджетной системы. Только при соблюдении указанных

условий органы власти могут не только прогнозировать поступление налоговых доходов на перспективу, но у них появляются еще и экономические стимулы и реальные рычаги для развития производства и расширения налоговой базы на соответствующей территории. Без этого невозможно обеспечить рост доходной части территориальных бюджетов и существенно снизить их дефицитность.

Между тем действующая в настоящее время система распределения налогов и закрепления налоговых доходов ни в коей мере не обеспечивает подлинной финансовой самостоятельности региональных и муниципальных органов власти.

По отчету за 2011 г. налоговые доходы в консолидированных бюджетах субъектов Федерации составили 68,9% от общей суммы их доходов. При этом практически все доходы от федеральных налогов, поступающие в региональные бюджеты, закреплены за ними на постоянной основе. Вместе с тем, говорить о подлинной финансовой самостоятельности региональных органов власти не приходится. Дело в том, что из поступающих в региональные бюджеты налогов и налоговых доходов управлять элементами налогов они могут только по трем региональным налогам, притом в несколько ограниченном объеме. При этом поступления по этим налогам за последние годы не превышали 20% от общей суммы налоговых поступлений в эти бюджеты. В части же налоговых доходов от федеральных налогов региональные органы имеют возможность лишь планировать их поступление на перспективу. Но реального влияния на рост этих доходов они практически не имеют, за исключением, пожалуй, налога на прибыль организаций, по которому региональные органы могут в весьма ограниченных пределах снижать налоговую ставку.

Что же касается местных бюджетов, то здесь наблюдается совсем удручающая картина: их доходная часть практически полностью зависит от поступлений различного рода трансфертов из региональных бюджетов. В 2011 г. расходы местных бюджетов менее чем на треть покрывалась за счет поступлений от налогов и налоговых доходов. Остальная часть расходов финансировалась за счет поступлений различного рода трансфертов из вышестоящих бюджетов. При этом весьма важно подчеркнуть, что из общей суммы налоговых поступлений только 27,7% составляют собственные налоговые доходы. Реального воздействия на размер поступлений по основной массе налоговых доходов (72,3%) муниципальные органы практически не имеют. Они не могут даже планировать поступление этих доходов на перспективу, поскольку основная их доля не закреплена за местными бюджетами на постоянной основе. Если же соотнести сумму собственных налоговых доходов к общей сумме доходов местных бюджетов, то их доля составит менее 10%. Таким образом, существующая в настоящее время централизация налоговых доходов приводит к снижению

заинтересованности региональных, и особенно местных, органов власти в расширении налогового потенциала соответствующей территории. Они практически не имеют прав участия в управлении элементами федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты.

Ограничены их права и при установлении многих элементов по «закрепленным» за ними региональным и местным налогам. В этих условиях вопрос об усовершенствовании распределения налоговых полномочий между уровнями власти стоит достаточно остро и его, безусловно, необходимо решать. Но решать не путем увеличения налоговой нагрузки на бизнес и население, вводя дополнительный налог с продаж. Одновременно с этим необходимо осуществить меры по перераспределению налогов и налоговых доходов в пользу территориальных бюджетов, и в первую очередь — местных. Действительно, положение дел в этих звеньях бюджетной системы страны не может не вызывать серьезных опасений.

В последние годы консолидированные бюджеты субъектов Федерации в целом исполняются с дефицитом. При этом по совокупности доходов и расходов остаются дефицитными как региональные, так и местные бюджеты. 2011 г. консолидированные бюджеты субъектов РФ в целом завершили с дефицитом в сумме 34,9 млрд. рублей, что составляет 0,1% ВРП. При этом общая сумма дефицита региональных бюджетов составила 19,9 млрд. руб., а местных бюджетов — 15 млрд. руб. Не может не настораживать тенденция увеличения количества бюджетов, заканчивающих финансовый год с дефицитом. Если в 2007 г. дефицитными были 40 региональных бюджетов, то в 2011 их число возросло до 56. Только 27 региональных бюджетов закончили 2011 г. с профицитом. Важно подчеркнуть при этом, что число дефицитных бюджетов в текущем году может существенно возрасти в связи с проводимыми мероприятиями по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы. По оценке Минэкономразвития, к 2018 г. дефицит бюджетов регионов может достичь 1,4 трлн. рублей³.

В связи с этим становится очевидной необходимость выработки серьезных мер, направленных не только на пополнение доходной базы территориальных бюджетов, но и на создание соответствующих условий для укрепления самостоятельности органов власти на местах и повышения их ответственности и инициативности в деле развития экономики на подведомственной территории и росту налоговой базы. Для решения указанных задач необходимо, на наш взгляд, предпринять следующие первоочередные шаги.

³ «Налог с продаж может быть введен в довесок к НДС». Vedomosti.ru 20.12.2012

Прежде всего целесообразно рассмотреть вопрос о расширении налоговых полномочий региональных и местных органов в управлении отдельными элементами налога на прибыль организаций. Установленные ограничения по снижению ставки налога, по которой он зачисляется в бюджеты субъектов Федерации, дают возможность региональным органам предоставлять налогоплательщика налоговые льготы по налогу на сумму около 350 млрд. рублей. Эта сумма составляет порядка 2% от всех уплачиваемых налогоплательщиками налогов в бюджетную систему страны. Такой порядок существенно ограничивает возможности субъектов Федерации (при полном отсутствии таких возможностей у муниципалитетов) в стимулировании привлечения дополнительных инвестиций в экономику регионов путем создания благоприятного налогового климата.

Ограничительные нормы обосновывают необходимостью борьбы с уклонением от налогообложения, связанным с привлечением на налоговый учет на соответствующую территорию организаций, осуществляющих производственную деятельность в других регионах страны. Как показывает практика, это уменьшило масштабы налогового укрывательства, но не помогло кардинально решить проблему. Поэтому имело бы смысл предоставить право региональным органам власти уменьшать, вплоть до нулевой, ставку отчислений от налога на прибыль в региональные бюджеты. Но одновременно с этим необходимо воспрепятствовать использованию налоговых привилегий для решения узко корпоративных интересов. В частности, следует установить, что указанная налоговая льгота может предоставляться исключительно тем налогоплательщикам, которые не только зарегистрированы и поставлены на налоговый учет, но и осуществляют деятельность в сфере материального производства на соответствующей территории. Кроме того, непременным условием применения указанной льготы должно быть использование налогоплательщиком части высвободившихся ресурсов (оговоренной в законе) на инвестиционные цели.

Для пополнения доходной базы местных бюджетов, на наш взгляд, следует установить ставку отчислений от налога на прибыль в бюджеты муниципальных образований в размере 5%, в том числе 2% за счет соответствующей ставки налога, по которой он в настоящее время уплачивается в федеральный бюджет, и 3% — за счет уменьшения ставки отчислений в бюджеты регионов. Одновременно с этим в целях создания муниципальным органам условий для налогового стимулирования привлечения инвестиций, необходимо также, как и субъектам Федерации, предоставить местным органам право уменьшать, вплоть до нулевой, ставку отчислений от налога на прибыль в местные бюджеты. Пополнение доходной базы бюджетов субъектов

Федерации, а также компенсацию выпадающих доходов от передачи части ставки налога на прибыль в местные бюджеты можно было бы осуществить путем восстановления действовавшего до 2001 г. норматива отчислений от НДС в эти бюджеты в размере 15%. Федеральный бюджет в условиях внедрения НДС-счетов не только не понесет потерь в доходах, но и пополнится дополнительными финансовыми ресурсами за счет роста поступлений налога на добавленную стоимость.

За местными бюджетами следовало бы закрепить также и некоторые другие доходные источники, которые существенно упрочат их собственную финансовую базу и обеспечат стабильное поступление налоговых доходов. В этой связи в первую очередь необходимо перевести в категорию местных налог на имущество организаций. После замены налога на землю и налогов на имущество юридических и физических лиц единым налогом на недвижимость последнему также следует придать статус местного налога.

В целях достижения сбалансированности местных бюджетов и укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов нужно также перевести в разряд местных и налог на доходы физических лиц, уплачиваемый индивидуальными предпринимателями. При этом местным органам должны быть предоставлены широкие полномочия по управлению элементами данного налога.

Одновременно с этим следовало бы внести необходимые поправки в отдельные положения федерального налогового законодательства, которые приводят к значительным недопоступлениям доходов территориальных бюджетов. Предлагаем пересмотреть, в частности, практику и условия предоставления федеральным законодательством отдельных льгот по региональным и местным налогам. По-видимому, социально оправданными являются установленные общенациональные льготы по налогу на имущество физических лиц для пенсионеров. Вместе с тем, вряд ли обосновано применение подобной льготы в случае использования такого имущества в коммерческих целях, при наличии в собственности пенсионеров более чем одного объекта имущества. Налоговый кодекс РФ устанавливает чрезмерно обширный перечень льгот по данным налогам, в результате чего бюджеты территорий недосчитываются крупных сумм.

В частности, статья НК, посвященная налоговым льготам по налогу на имущество организаций, включает в себя целых 16 пунктов. Потери региональных бюджетов от установленных федеральным законодательством налоговых льгот по данному налогу составляют в настоящее время порядка 30% всей суммы налога, поступающей в эти бюджеты. В целях финансовой поддержки отдельных отраслей экономики, вызванной отменой льгот, можно

последним предоставлять прямые субсидии за счет сокращения субсидий бюджетам субъектов Федерации. Реализация указанных мер приведет не только к увеличению собственных доходов регионов и муниципалитетов, но и укреплению их финансовой самостоятельности и снижению дотационности.

Одновременно имеет смысл предоставить местным органам власти больше прав в регулировании ставок налогов на землю и на имущество, которое или не используется или используется не по назначению.

В частности, в настоящее время собственник земли сельскохозяйственного назначения пользуется льготной ставкой налога в размере 0,3%. Между тем огромное количество земельных участков сельскохозяйственной земли являются или заброшенными или застроенными, особенно вокруг крупных городов, жильем. Низкая ставка налогообложения ни в коей мере не мотивирует их владельцев включать земли в сельскохозяйственный оборот. В частности, в Калужской области пустуют примерно 200 тыс. га сельскохозяйственных земель⁴. В этих условиях представляется целесообразным дать право местным органам власти повышать ставку налога на неиспользуемые сельскохозяйственные земли, или используемые не по назначению в пределах, установленных Налоговым кодексом, в соответствии с предписаниями органов земельного надзора.

Таким путем можно пополнить доходную базу местных бюджетов за счет налога на землю, а также увеличить налоговую базу по другим налогам за счет вовлечения в оборот пустующих земель.

В целях увеличения поступлений налога на имущество физических лиц необходимо законодательно установить конкретные сроки регистрации объектов строительства, по истечении которых налог должен взиматься вне зависимости от того, зарегистрировано или не зарегистрировано данное имущество. При этом следовало бы предоставить право местным органам власти устанавливать повышенную ставку налога на незарегистрированное в срок имущество.

Доходную базу местных бюджетов можно существенно укрепить также за счет реформирования земельных отношений и платежей за землю. В частности, необходимо, на наш взгляд, установить обязанность всех государственных органов уплачивать земельный налог в бюджет муниципалитета за землю, находящуюся в государственной собственности. Данная практика активно используется в ряде зарубежных стран и направлена на повышение эффективности муниципального управления и укрепление их финансовой самостоятельности.

⁴ Губернатор Калужской области хочет в 10 раз повысить земельный налог. Российский налоговый портал 02.10.2012

На наш взгляд, было бы также нелишним отменить налоговую льготу в форме освобождения от налогообложения по земельному налогу в отношении религиозных организаций, предоставив возможность местным органам власти снижать в данном случае ставки налога. Выглядела бы оправданной также и отмена освобождения от уплаты земельного налога общероссийских общественных организаций инвалидов в том случае, если данным правом на деле пользуются коммерческие организации, созданные общероссийскими общественными организациями инвалидов. Такой порядок применения преференций обеспечит равные условия хозяйствования.

Еще одна серьезная проблема связана с тем, что подавляющая часть налогоплательщиков до настоящего времени не осуществила необходимую регистрацию своего права на находящиеся в их пользовании земельные участки и паи по причине высокой стоимости соответствующих процедур. В связи с этим местные бюджеты несут серьезные финансовые потери, поскольку при отсутствии зарегистрированного права собственности налог взиматься не может. Высокая стоимость землестроительных работ бьет по интересам не только налогоплательщиков — физических лиц, но и юридических лиц. Сельскохозяйственные предприятия, которые в большинстве муниципалитетов являются главными налогоплательщиками, в связи с отсутствием свободных денежных средств также вынуждены откладывать оформление земельных участков. В результате налог не исчисляется и не уплачивается.

В целях полного учета земель и стимулирования вовлечения их в хозяйственный оборот необходимо предоставить на федеральном уровне право на оценку объектов недвижимости комитетам по управлению муниципальным имуществом для отдельных категорий налогоплательщиков. На основании данной оценки и можно будет производить начисление налога.

Безусловно, имеются и другие реальные возможности для укрепления финансовой самостоятельности территориальных органов власти и увеличения доходной части соответствующих бюджетов.

Таким образом, приходим к выводу, что проблемы, имеющиеся в администрировании НДС и в бюджетной системе страны, можно и нужно решать, не прибегая к кардинальной перестройке действующей налоговой системы. Конкретные направления эволюционного совершенствования как ее отдельных элементов, так и механизмов налогообложения обозначены выше. Но прежде чем проводить преобразования в налоговой системе, необходимо тщательно взвешивать их экономические и социальные последствия.

Налоговые риски в современной экономике

С.А. Шахов, аспирант кафедры «Налоги и Налогообложение»
Финансового университета при Правительстве РФ

В современной экономике налоги играют первостепенную роль. Они являются основным источником формирования бюджета страны и создают экономическую базу для существования государства.

Что касается налоговых рисков, то их отличительными особенностями являются:

- связь с неопределенностью экономической и правовой информации;
- они выступают неотъемлемой составляющей финансового риска;
- распространяются на участников налоговых правоотношений (ст.9 НК РФ): налогоплательщиков, налоговых агентов и других субъектов, представляющих интересы государства;
- негативно отражаются на других участниках налоговых правоотношений (в отличие от других видов рисков);
- проявляются для каждого участника налоговых правоотношений по-разному.

С точки зрения государства (в лице налоговых органов) налоговые риски – это вероятность несоблюдения налогоплательщиком налогового законодательства, что влечет за собой возможные финансовые потери для бюджетов всех уровней. Иными словами, налоговые риски государства заключаются в вероятности поступления меньших сумм налогов

по сравнению с планируемыми объемами, что может привести, например, к незапланированному дефициту бюджета, торможению или остановке экономического роста и т.д.

Налоговые риски государства определяются двумя видами факторов, которые можно разделить на внутренние и внешние. Внутренние – это проводимая государством налоговая политика, которая включает в себя деятельность законодательных и исполнительных органов власти, осуществляющих свои функции в процессе налогообложения. Внешние же обусловлены действием международных договоров и соглашений в области налогообложения (в частности, двусторонними и многосторонними соглашениями об избежании двойного налогообложения и т.д.).

Осуществление налоговой политики, которое зачастую сопровождается проведением налоговых реформ, само по себе продуцирует налоговые риски, хотя в качестве одной из задач таких реформ может выступать снижение рисков. Посредством налоговой политики государство может воздействовать на экономические интересы налогоплательщиков, либо создавая для них благоприятные условия, либо, напротив, ухудшая их положение. При внесении изменений в налоговое законодательство поэтому необходимо проводить ряд мероприятий, с помощью которых можно было

бы минимизировать налоговые риски. К таким мероприятиям можно отнести следующие:

- оценка масштаба изменений (касаются ли изменения всех компаний или только группы лиц, осуществляющих отдельные операции);
- оценка влияния изменений на существенные механизмы взаимодействия компаний/клиентов/конкурентов;
- оценка влияния изменений на доходную часть бюджетов различных уровней;
- оценка информации об изменениях налогового законодательства.

Данные мероприятия позволяют оценить величину возможных потерь от налогового риска и сформировать механизмы их предотвращения.

Теоретически государство должно устанавливать такие условия налогообложения, которые, во-первых, не препятствуют деятельности налогоплательщиков (малых, средних, крупных предприятий и т.д.), во-вторых, обеспечивают пополняемость бюджетов, соответствующую расходным задачам государственной политики. Но на практике так получается далеко не всегда, так как налоговое законодательство России само по себе представляет зону повышенного риска, и связано это в основном с тем, что оно непрерывно меняется. Ни один год за предыдущие 15 лет не прошел

без существенного изменения налогового законодательства. Налоговая система страны претерпевала как количественные, так и качественные изменения величин налоговых ставок, системы бухгалтерского и налогового учета, других требований к налогоплательщику. По подсчетам Бюро экономического анализа¹, в период 1991–1999 гг. законодательство по налогу на прибыль менялось 15 раз, по налогу на добавленную стоимость внесено 16 поправок, а по НДФЛ изменения вносились 18 раз. Усиливая налоговую нагрузку, а зачастую внося, казалось бы, только «легкие» изменения в налоговое законодательство, власти рискуют недосчитаться налоговых поступлений (примером служит замена ЕСН страховыми взносами и их повышение, о чем будет сказано ниже). Неопределенность и двусмысленность отдельных положений налогового законодательства существенно увеличивает налоговые риски.

Ярким примером неопределенности налогового законодательства служит п.2 главы 26.3 НК РФ «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности». В данном пункте представлен перечень видов деятельности, подпадающий под данный спецрежим. Но понять, какие это виды деятельности, не так просто, поскольку содержание пункта надо рассматривать через призму нормативных актов муниципальных образований, где осуществляется предпринимательская деятельность. За ними НК закрепляет право принимать решения о том, какая именно деятельность из приводимого в НК перечня будет облагаться вмененным налогом, а какая такому обложению не подлежит.

Так, при взыскании доначисленных налогоплательщику сумм налогов в результате проведения выездной налоговой проверки ее результаты могут

быть оспорены налогоплательщиком и отменены решением арбитражного суда². Вследствие этого в бюджет не только не поступит определенная сумма налогов, но и еще придется возмещать налогоплательщику причиненный ему действиями налоговых органов материальный ущерб.

Борьба с недобросовестным получением налоговых выгод зачастую приводит к увеличению административной нагрузки на добросовестных налогоплательщиков. В результате очередных изменений налогового законодательства в первую очередь страдают именно они — поскольку стремятся следовать «букве закона». Данный факт в литературе получил наименование «негативного отбора» или «вытеснения добросовестных налогоплательщиков»³.

Общеизвестно, что при чрезмерном усилении налогового бремени определенная доля налогоплательщиков уходит в теневую экономику, другие же стараются по возможности минимизировать свои налоговые обязательства, а часть добросовестных налогоплательщиков вынуждена вообще уходить с рынка, так как проигрывают конкуренцию недобросовестным агентам. Вследствие этого потери налоговых поступлений в бюджеты всех уровней могут значительно превосходить выигрыш от введения нового налога, повышения налоговых ставок или отмены налоговых льгот.

Помимо налоговых рисков государства, немаловажную роль в экономическом процессе играют налоговые риски налогоплательщиков. Данные риски выражаются в финансовых

² См. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 сентября 2012 г. №15397/11

³ См., например, Буккина И.С., Особенности реформирования налога на прибыль в России // «Управление корпоративными финансами», № 1(19), 2007. С.2-15; Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа. Институт экономики переходного периода (Научные труды № 19). Под ред. Алексеева М., Синельникова С. — М., 2000. — <http://www.iet.ru/>

или иных потерях налогоплательщика, связанных с процессом уплаты и оптимизации налогов. Зависят эти риски также от внутренних и внешних факторов. К внутренним здесь относится налоговая политика на предприятии, а к внешним — налоговая политика государства. Выделяют следующие виды налоговых рисков налогоплательщиков:

- налоговый контроль
- увеличение абсолютной налоговой нагрузки
- уголовная ответственность
- переплата налогов.

Налоговые риски налогоплательщиков и государства тесно связаны друг с другом. Так, при увеличении какого либо налога налогоплательщик старается минимизировать его, различными способами увести в тень часть дохода, что влечет за собой доначисление налогов, государство же в этом случае сталкивается с опасностью недополучения налога. Если налогоплательщику становится некомфортно платить налоги, он уходит в тень, и тогда начинаются проблемы у бюджета.

Особую роль налоговые риски играют в сфере малого бизнеса. Именно здесь мы чаще всего наблюдаем «негативный отбор», упоминавшийся выше. С точки зрения бюджета, потери в связи с уклонением от уплаты налогов субъектами малого предпринимательства, возможно, меньше, чем в случае с крупным бизнесом. Однако именно малый бизнес наиболее чувствителен к любого рода неблагоприятным изменениям норм и правил. Именно в этой сфере широко распространены разного рода нелегальные сборы и поборы с предпринимателей, что, с одной стороны, приводит к росту издержек малого бизнеса, с другой же, препятствует развитию бизнеса добросовестных налогоплательщиков. В условиях, когда основная масса предпринимателей осуществляет свою деятельность полуплегално (не

¹ <http://www.beafnd.org/ru/>

уплачивая ряд налогов и сборов, в том числе используя коррупционные схемы) или незаконно (т.е. вообще без регистрации в качестве ИП или юридического лица), легальный бизнес даже при самых льготных налоговых условиях иногда оказывается неконкурентоспособным.

По итогам сплошного федерального статистического наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенного Госкомстатом РФ в 2010 г., не найдены по зарегистрированным адресам 842 тыс. юридических лиц и 642 тыс. индивидуальных предпринимателей⁴. В целом по Российской Федерации примерно каждое пятое юридическое лицо и каждый третий индивидуальный предприниматель предоставили «нулевые» отчеты, что может свидетельствовать об отсутствии хозяйственной деятельности или говорить о сокрытии реальных результатов деятельности при формальном выполнении требований законодательства.

Вводя новый налог или отменяя налоговую льготу, государство рискует потерять ряд добросовестных налогоплательщиков. (Хотя неоднократно писалось и говорилось о том, что многие льготы являются неработающими и неоправданными.) Так, замена единого социального налога страховыми взносами с одновременным увеличением налоговой нагрузки на фонд оплаты труда привела к росту скрытой оплаты труда. Вводя данные нововведения, государство планировало решить проблему дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации, однако большинство работодателей предпочло увести «в тень» большую часть выплачиваемой заработной платы (см. рисунок 1)

На рисунке отчетливо прослеживается увеличение расходов на оплату труда, в том числе и скрытой, особый

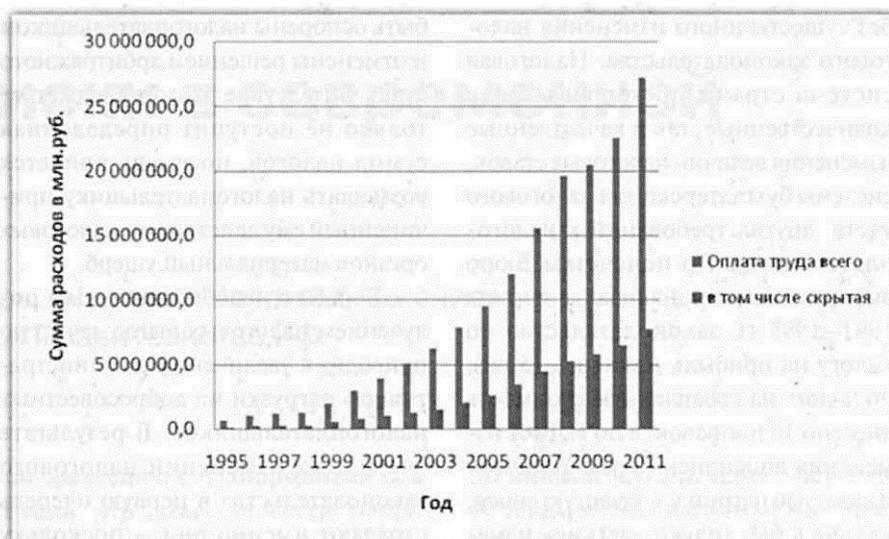


Рис. 1. Изменение суммы расходов на оплату труда, в т.ч. скрытых в целом в экономике в период с 1995 по 2011 гг¹.

¹ Расчет скрытой оплаты труда произведен на основании данных Госкомстата.

их рост приходится на период с 2007 по 2011 годы. Произошел этот рост потому, что при увеличении налоговых ставок на фонд оплаты труда увеличилась налоговая нагрузка, при этом основная масса увеличения пришлась на организации малого и среднего бизнеса. Данные по изменению количества малых предприятий в России приведены в таблице 3.

Из данной таблицы видно резкое сокращение количества малых предприятий с 2007 по 2008 год, виной чему во многом стал мировой финансовый кризис. Однако и после 2008 г. количество МП продолжало сокращаться, хотя и с меньшими темпами. Одной из причин этого сокращения,

судя по всему, являлась налоговая политика государства.

На рисунке 2 отображено увеличение налоговой нагрузки на организации малого бизнеса в период с 2009 по 2011 г.

Очевидно, что многие малые предприятия на специальных налоговых режимах сталкиваются с повышенной налоговой нагрузкой, которая, прежде всего, связана с высоким входным НДС. Также сыграло роль повышение ставок отчислений в государственные внебюджетные фонды до 26-34% в 2011 году. В целом график показывает, что, несмотря на большое количество вариантов налогообложения малого бизнеса в

Таблица 1

Количество малых предприятий в России в период с 2005 по 2010 гг.

Год	Кол-во малых предприятий	В % к общему количеству предприятий
2005	979,3 тыс.	20,5%
2006	1032,8 тыс.	22,9%
2007	1137,4 тыс.	24,3%
2008	282,7 тыс.	5,9%
2009	227,8 тыс.	4,64%
2010	219,7 тыс.	4,6%

⁴ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/small_business/pred_itog.htm

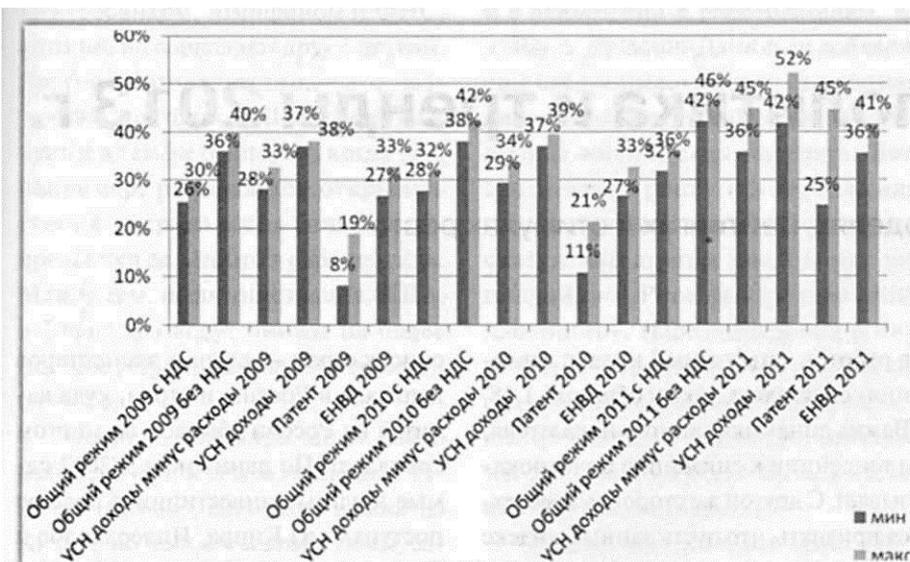


Рис. 2. Сравнение налоговой нагрузки по отношению к коммерческой прибыли различных налоговых режимов с 2009 по 2011 г.¹

¹ Налогообложение малого бизнеса на основе потенциального дохода: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.2010 / М.А. Данилькевич [Акад. бюджета и казначейства М-ва финансов РФ]. — Москва, 2011. — 214 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/2402

Таблица 2

Изменение задолженности в бюджет по единому социальному налогу и страховым взносам на обязательное медицинское страхование в период с 2007 по 2012 гг.

Январь — декабрь 2007	Увеличилась на 6,1%
Январь-декабрь 2009	Увеличилась на 17,6%
Январь — декабрь 2010	Сократилась на 7,4%
Январь 2011 — январь 2012	Сократилась на 25,8%

Таблица 3

Поступление в бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ (номинальные величины), млрд. руб.

Год	ПФР	ФСС	ФФОМС	ТФОМС
2006	1,638	0,219	0,126	0,342
2007	1,947	0,295	0,158	0,445
2008	2,730	0,360	0,163	0,537
2009	3,223	0,440	0,127	0,551
2010	4,610	0,464	0,102	0,575
2011	5,256	0,559	0,348	0,000

России, общее налоговое бремя на данный вид бизнеса остается на высоком уровне.

В последние годы задолженность по единому социальному налогу и страховым взносам сократилась, поступления по этим статьям ежегодно

увеличиваются. Росстат приводит следующие данные по изменению задолженности по единому социальному налогу и страховым взносам и поступлению данных платежей в бюджет [5].

Надо признать, что повышение ставок взносов в основном легло на

плечи добросовестных налогоплательщиков, чьи платежи только и позволили увеличить доходы государственных внебюджетных фондов.

Несмотря на то что возросшие расходы на оплату труда (при прочих равных условиях) уменьшают сумму налога на доходы физических лиц, получаемые от предпринимательской деятельности или единого налога, уплачиваемого при применении какого-либо специального режима, большинство предпринимателей предпочитают скрывать реальный фонд оплаты труда. В результате поступления в фонды обязательного страхования сокращаются, а сами предприниматели становятся объектом усиленного финансового контроля.

Налоговые риски должны быть важным аспектом налогового планирования как на уровне предприятий, так и в сфере государственной политики. Им так или иначе подвержены все субъекты, участвующие в экономической деятельности. Поэтому необходима система оценки и управления этими рисками, включающая сбор и анализ информации о поступлении налогов в разрезе не только видов деятельности, но и групп налогоплательщиков, а также оценка затрат налогоплательщиков на добросовестную уплату налогов и сборов, затрат налоговых органов на проведение контрольных мероприятий, показателей эффективности контрольной деятельности налоговых органов.

Опыт наиболее развитых стран, таких как США, Канада, Великобритания, подсказывает пути и способы повышения эффективности налоговой системы, которая была бы удобна налогоплательщикам. Одновременно необходимо продолжить работу по разъяснению негативных последствий уклонения от уплаты налогов и применения сомнительных средств их минимизации, в частности, проводить бесплатные консультации по телефону и в налоговых инспекциях.

ФНС подвела итоги 2012 г. и сформулировала задачи на 2013-й

Налоговые поступления продолжают рост, но меньшими темпами

Расширенная Коллегия ФНС России, посвященная итогам работы за 2012 год и основным задачам на 2013 год, прошла 27 февраля с.г. В работе Коллегии приняли участие министр финансов РФ А.Г. Силуанов, руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин, директор Федеральной службы по финансовому мониторингу Ю.А. Чиханчин, председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации А.В. Дроздов, руководители и представители других ведомств и организаций.

Самое главное, о чем сказал в своем докладе руководитель ФНС М.В. Мишустин: в минувшем году ФНС России обеспечила, даже с некоторым запасом, исполнение параметров, предусмотренных в законе о федеральном бюджете. В федеральный бюджет поступило 5 трлн. 166 млрд. руб., что на 17 млрд. руб., или на 0,3%, больше сумм, утвержденных в бюджете. Всего же в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2012 г. удалось мобилизовать 11 трлн. руб., что на 13% превышает аналогичный показатель предыдущего года. Поступления в федеральный бюджет выросли на 15%.

Такой рост был достигнут не благодаря низкой исходной базе, а на фоне хороших результатов, достигнутых налоговиками в 2010–2011 гг., в период выхода российской экономики, как ее реального, так и финансового сектора, из кризиса двух предшествующих лет. Каждый процент прироста, достигнутый в 2012 г., становится, таким образом, более весомым.

По основным бюджетобразующим налогам сложилась следующая картина. Темп роста поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет в 2012 г. составил около 104% (в федеральный бюджет 109,7%). Еще быстрее росли поступления НДС – на 108%. Среднегодовой темп роста поступлений НДС за последние три года составил 117%, то есть наблюдается замедление. За последние 5 лет

налоговым органам удалось значительно сократить объем накопленной задолженности. Тем не менее на 1.01.2013 г. задолженность составила 1,1 трлн. руб.

Говоря о результатах контрольной работы, М.В. Мишустин отметил, что именно улучшение качества аналитической работы позволило сократить количество выездных налоговых проверок в 2012 году на 14%, к большому облегчению добросовестных налогоплательщиков, и, соответственно, повысить их эффективность на треть.

В 2012 г. продолжало снижаться количество жалоб (на 9%, до 50 тыс.) и судебных споров, улучшились, разумеется, с точки зрения ФНС, результаты их рассмотрения. За последние 4 года количество жалоб налогоплательщиков сократилось почти на 29%. Но «налогоплательщики все еще продолжают жаловаться, хотя и не так сильно». Коллегам и сотрудникам ФНС ее глава напомнил, что «вежливость и внимательность (в общении с налогоплательщиками)... – это эффективное оружие».



На фото слева направо: Силуанов А.Г., Мишустин М.В.

Положительная динамика отмечалась и по другому показателю: стало на 20% меньше количество рассмотренных судами дел по юридическим лицам. Доля дел, рассмотренных в пользу налоговых органов, составила 77%. Одновременно уменьшалась и сумма рассмотренных требований (минус 20%). Удельный вес сумм требований, рассмотренных в пользу бюджета, составил 66% – самый высокий показатель за последние пять лет. В каждом третьем случае налогоплательщику все-таки удалось отстоять свою правоту.

В 2012 г. в связи с изменением законодательства о трансфертном ценообразовании изменились условия налогового администрирования. Крупнейшие налогоплательщики получили право и возможность подавать заявление в налоговую службу о заключении соглашения о ценообразовании для целей налогообложения. За год поступило 35 таких заявлений, поданных крупнейшими налогоплательщиками трех отраслей: нефтегазовой, металлургии и транспорта. К 1.01.2013 г. заключено три соглашения с 17 налогоплательщиками, входящими в группы компаний ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть» и ОАО «Аэрофлот».

Докладчик рассказал также о таких новациях минувшего года, как сближение бухгалтерского и налогового учета (напомним, что на этом настаивали предпринимательские объединения России), введение института налогового консультирования, расширение сферы применения патентного налогообложения (теперь охватывает 47 видов деятельности и фирмы с числом работников до 15 человек).

На расширенной Коллегии говорилось и о том, что ФНС России неизменно ориентируется на лучшие международные практики и стандарты, изучает и учитывает новейшие тенденции и вызовы в развитии глобальной экономики. То есть мыслит в глобальном масштабе. Так, ФНС России начала применять «горизонтальный мониторинг» – систему расширенного информационного взаимодействия с налогоплательщиком, которая предусматривает добровольное раскрытие информации налоговому органу, предварительное согласование правил налогообложения сложных сделок, что снижает для обеих сторон бремя и издержки последующего налогового контроля. В конце 2012 года заключены первые соглашения с 4-мя крупнейшими налогоплательщиками (ОАО «РусГидро», ОАО «Мобильные телесистемы», ОАО «Интер РАО ЕЭС» и международной организацией «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.»).

Приоритетной задачей Службы остается развитие и расширение спектра электронных услуг. С помощью сайта ФНС России налогоплательщики могут подать документы на регистрацию своего бизнеса, проверить наличие

налоговой задолженности и при необходимости оплатить ее в режиме онлайн, а также получить необходимую справочную информацию.

Всего же ФНС предоставляет 32 on-line сервиса, включая такой, как электронная регистрация предприятий, 2 млн. налогоплательщиков открыли «личные кабинеты».

Докладчик обратил внимание всех присутствующих на запуск 27.02.2013, то есть в день проведения расширенной коллегии, пилотного проекта по опытной эксплуатации Интернет-сервиса «Личный кабинет налогоплательщика юридического лица». Проект реализуется на базе нескольких инспекций Москвы, Московской области и всех инспекций УФНС России по Нижегородской области.

Глава ФНС привел интересные данные, иллюстрирующие процесс активизации предъявления НДС и налога на прибыль к вычету по крупным инвестиционным проектам в 2012 г. В сравнении с 2011-м, объем вычетов в прошлом году вырос на 283 млрд руб. и составил более 1 трлн. руб. В газовой отрасли вычеты в 2012 г. выросли до 299 млрд. руб. (по проектам освоения нефтегазоконденсатных месторождений «Заполярье» и «Уренгойское» и строительства объектов инфраструктуры), вычеты в нефтянке составили 181 млрд. руб. (также связаны с освоением и обустройством месторождений), а в транспортной сфере — 97 млрд. руб. (инфраструктура для Универсиады в Казани, саммита АТЭС, Сочи-2014).

В своем докладе М.В. Мишустин остановился и на международной деятельности ФНС России, ее сотрудничестве с налоговыми администрациями ведущих стран мира. С 15 по 17 мая 2013 г. в Москве состоится 8-е заседание Форума по налоговому администрированию (FTA) ОЭСР и 33-е заседание Бюро Форума. Россия «комфортно себя чувствует» в обществе стран – членов ОЭСР, заявил глава ФНС. (Поясним, что Россия готовится и как никогда близка к тому, чтобы стать членом ОЭСР, клуба высокоразвитых экономик мира, после того, как решила задачу вступления в ВТО).

Подведение итогов не могло обойтись без постановки задач перед коллегами на текущий год. Это:

- обеспечение доходов бюджетов всех уровней в объемах, необходимых для выполнения государственных задач социально-экономического развития и безопасности страны;
- кардинальное повышение качества контрольных мероприятий, основанного на аналитически проработанных материалах;
- выстраивание более тесной скоординированной работы с правоохранительными органами;

- повышение качества услуг, оказываемых налогоплательщикам, и создание позитивного имиджа Службы за счет расширения спектра электронных сервисов; повышения уровня культуры общения с налогоплательщиками; внедрения фирменного стиля (здесь приводился пример Сбербанка) и создания комфортных условий для налогоплательщиков, а также проведение мероприятий по отработке новых перспективных технологий в рамках опытной эксплуатации АИС «Налог-3».

Подведение и анализ итогов 2012-го налогового года продолжил министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов. Он оценил ситуацию прежде всего с точки зрения бюджета. И так, в 2012 г. общая сумма поступивших в бюджетную систему налогов, таможенных пошлин и страховых взносов во внебюджетные фонды составила, по предварительным данным, 21,4 трлн. руб., или 34,4% ВВП. Показатель незначительно отличается от результата предшествующего года, когда эти поступления составили 19,25 трлн. руб., или 34,5% ВВП.

Министр также сообщил, что ФНС России и Таможенная служба обеспечили в 2012 г. поступление НДС на уровне 5,7% ВВП, или 3,546 трлн. руб. в абсолютном выражении. Это сравнимый с достаточно успешным 2011 г. результат. Тогда совокупные доходы от НДС составили 5,8% ВВП, или 3,25 трлн. руб.

По словам министра финансов, прогноз, на основании которого был составлен закон о федеральном бюджете на 2013 г., предусматривает поступление доходов, администрируемых ФНС России, в сумме 5,6 трлн. руб., из них нефтегазовых доходов – 2,3 трлн. руб. Это на 8,9% больше фактических поступлений 2012 г. Понадобится напряженная работа, чтобы достичь таких показателей. Поэтому такое большое значение имеет контроль за исполнением налогового законодательства в полном объеме и противодействие уклонению от налогообложения. «Вопрос собираемости и администрирования крайне важен в связи с началом действия Бюджетного правила», подчеркнул А.Г. Силуанов. Это правило, как должны помнить все претенденты на получение средств из бюджета, предусматривает финансирование дополнительных расходов только за счет дополнительных же доходов. В Минфине между тем не исключают, что дополнительных доходов весной и осенью 2013 г. может и не быть.

Темпы роста налоговых поступлений в РФ

2010	2011	2012	2013 (план-прогноз)
22%	26%	13%	9%

В связи с завершением крупных инвестпроектов ряд крупных компаний активно предъявляют большие суммы НДС к вычету, а они накапливались в течение нескольких лет. Данное обстоятельство нельзя не учитывать при планировании расходов.

Министр затронул в своем выступлении и законопроект о противодействии незаконным финансовым операциям, который прошел в Государственной Думе первое чтение, отметив, что в связи с этим возникли бесосновательные опасения о грядущих нарушениях тайны банковского счета. Он разъяснил, что банки по требованию правоохранительных органов будут предоставлять информацию только о наличии счетов, а не об остатках на них, или движении счетов. Какие-либо репрессивные начала в законопроект не закладывались. Законные интересы налогоплательщиков и держателей счетов должны быть защищены.

(В названном выше законопроекте, подготовленном правительством, говорилось о сообщении кредитной организацией налоговым органам «информации об открытии или о закрытии счетов, вкладов (депозитов), об изменении реквизитов счетов, вкладов (депозитов) физических лиц, о предоставлении права или прекращении права физических лиц использовать корпоративные электронные средства платежа для переводов электронных денежных средств, об изменении реквизитов корпоративного электронного средства платежа в электронном виде» и все это в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах).

Министр финансов подверг критике крайне низкую эффективность участия МВД и Следственного комитета в борьбе с однодневками, подставными организациями всякого рода и вообще с уклонениями от уплаты налогов.

Лишь по 1% материалов, поступивших от ФНС по фактам налогового мошенничества, возбуждаются дела и проводятся расследования. Наверное, еще меньшее число доходит до суда. При таком отношении к делу уклонисты остаются безнаказанными.

Министр также сказал несколько слов о том, чтобы Росреестр тщательнее работал со своей базой данных и согласовывал эти данные с ФНС.

Оживленную реакцию зала вызвали слова А.Г. Силуанова о том, что сокращения штата ФНС в текущем году не планируется. Министр также похвалил налоговую службу за хорошую оценку налоговой системы России со стороны Всемирного банка, составляющего рейтинг Doing Business in Russia. Благодаря этому обстоятельству немного поднялся и суверенный рейтинг России. Это положительный сигнал для инвесторов!

Э.С. Гребенщиков

Налоговые итоги года

01.04.2013. © Издательский дом "Бюджет" | 
 Налоги | №3 Март 2013 г.

Несмотря на сложности, вызванные экономическими факторами, налоговая служба Российской Федерации обеспечила выполнение параметров, предусмотренных федеральным законом о бюджете страны на 2012 год. Итоги деятельности российских налоговиков в 2012 году и задачи 2013 года обсуждались на коллегии ФНС России.

Основные показатели

Как доложил руководитель ФНС России М. В. Мишустин, за 2012 год в федеральный бюджет поступило 5,166 трлн руб., что на 17 млрд руб., или на 0,3 %, больше сумм, утвержденных в бюджете, и на 15 % больше поступлений в 2011 году. Всего в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2012 году было мобилизовано около 11 трлн руб., что на 13 % больше поступлений 2011 года.

На динамику поступлений налогов в 2012 году оказало влияние несколько факторов. Высокая база сравнения (в 2010 и 2011 годах высокие темпы роста основных экономических показателей объяснялись выходом российской экономики из кризиса 2008 и 2009 годов), замедление темпов роста экономики, закрытие отдельных этапов крупномасштабных инвестиционных проектов. Темпы роста поступлений налога на прибыль составили около 104 % против 128 % в 2011 году, НДС — 108 % против 132 %. Определяющее влияние на динамику поступления налога на прибыль и НДС оказал рост вычетов по налогу на добавленную стоимость и расходов по налогу на прибыль. В 2012 году объем вычетов по НДС составил 1 трлн руб. и вырос по сравнению с предыдущим годом на 283 млрд руб. К примеру, в газовой отрасли вычеты составили 299 млрд руб. и увеличились на 85 млрд, последнее связано с завершением инвестиционных проектов по освоению нефтегазоконденсатных месторождений Забайкалья и Уренгоя, строительству магистрального газопровода Починки — Грязовец. Объем налоговых вычетов по НДС повысили и завершившиеся инвестиционные проекты по строительству олимпийских объектов в Сочи.

За последние пять лет, как отметил руководитель налогового ведомства, сократился объем накопленной задолженности, но за 2012 год она выросла на 0,5 % и на 1 января 2013 года составила 1,1 трлн руб. Эффективность мер принудительного взыскания задолженности осталась на уровне прошлого года — 57 %. Мишустин назвал региональные управления налоговой службы, которые допустили наибольший прирост задолженности, это управления ФНС России по Красноярскому, Краснодарскому, Ставропольскому краям, Москве и Санкт-Петербургу, Новосибирской, Ярославской областям, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия — Алания. Основная причина роста задолженности — доначисление по результатам проверок и неуплата текущих платежей.

Говоря о качестве аналитической работы, Мишустин отметил его значительное улучшение: количество выездных проверок сократилось на 14 %, а

эффективность одной такой проверки возросла на 30 %, средняя сумма доначислений составила 5,6 млн руб.

В 2012 году сохранилась тенденция снижения количества жалоб на работу налоговых служб и судебных споров. А результаты их рассмотрения чаще говорят о правомерности действий налоговиков.

В 2012 году в связи с изменением законодательства несколько изменились и условия администрирования налогов. С начала 2012 года в рамках действия закона о трансфертном ценообразовании крупнейшие налогоплательщики имеют возможность подать в налоговую службу заявление о заключении соглашения о ценообразовании для целей налогообложения. За 2012 год ФНС получила более 30 заявлений от налогоплательщиков нефтегазовой, металлургической и транспортной отраслей. «Заключение таких соглашений, — подчеркнул Мишустин, — как показывает мировой опыт, длится годами. К 1 января 2013 года мы заключили три соглашения с 17 налогоплательщиками, входящими в группы компаний „Роснефть“, „Газпром нефть“ и „Аэрофлот“. С 2013 года служба имеет право проводить контрольные мероприятия в отношении этих налогоплательщиков. И 20 мая истекает срок подачи налогоплательщиком уведомлений о контролируемых сделках 2012 года. Мы серьезно готовимся к этой работе».

Патентная система и электронные сервисы

В последние годы руководство страны уделяет большое внимание развитию малого бизнеса. Введение патентной системы, по словам руководителя налогового ведомства, способствовало развитию индивидуально-предпринимательской деятельности, созданию новых рабочих мест в сфере оказания услуг населению. Число налогоплательщиков, использующих патентную систему налогообложения, за 2012 год значительно увеличилось, соответственно возросла сумма налоговых поступлений с 302 до 415 млн руб. С 1 января 2013 года введена новая патентная система, которая расширяет сферу применения патентов до 47 видов деятельности и увеличивает предельное количество наемных работников до 15 человек. Для упрощения процедуры получения патента на сайте ФНС, как обещал главный налоговый, будет открыт новый сервис. Кстати, развитие электронных сервисов является для налоговой службы одной из важнейших задач. Через электронные сервисы налогоплательщик может подать документы на регистрацию своего бизнеса, проверить наличие налоговой задолженности и при необходимости оплатить ее в режиме онлайн. С 27 февраля в пилотном режиме действует интернет-сервис «Личный кабинет юридического лица». Проект реализуется на базе нескольких инспекций Москвы и Московской области и всех территориальных управлений Нижегородской области.

В настоящее время налоговая служба подошла к заключительной стадии комплексной модернизации налоговых органов. «АИС Налог-3» — это единая авторизованная система, учитывающая все изменения законодательства, бизнес-процессов. Проект реализуется с 2010 года, и уже описаны все рабочие процессы, создана архитектура системы. Образовано федеральное казенное учреждение «Налог — сервис» с разветвленной сетью из 77 филиалов. К системе «АИС Налог-3»

подключены все 83 региона Российской Федерации. Учреждению уже переданы функции подготовки и ввода данных для архивного хранения, в базовых регионах прошли «пилоты» по апробации централизованной модели обработки документов, которые представляются в налоговые органы. Для проведения опытной эксплуатации новой системы определены 14 базовых инспекций в восьми субъектах РФ. «Смысл всей этой работы, — объяснил Мишустин, — сделать доступными в равной степени по всей стране все услуги налоговой службы независимо от того, кому и как они оказываются».

Противодействие незаконным финансовым операциям

Министр финансов РФ А. Г. Силуанов, оценив работу налоговой службы в 2012 году в целом положительно, определил для налоговиков основные задачи на 2013 год: качественное администрирование налоговых доходов, контроль за исполнением налогового законодательства, противодействие уклонению от налогообложения.

Уже принят в первом чтении закон о противодействии незаконным финансовым операциям. Проект закона предполагает введение мер, направленных на совершенствование налогового администрирования, расширяет перечень оснований для отказа в государственной регистрации фирм, предоставляет налоговым органам доступ к сведениям о банковских счетах физических лиц. Речь идет не о получении налоговыми органами информации об операциях и остатках по счетам, уточнил министр, а только об информации о наличии счетов. Последнее нужно для того, чтобы в случае противоправного поведения налогоплательщика налоговая служба могла знать, в каких банках он имеет счета. Кроме того, законопроект предполагает наделение налоговой службы правом в судебном порядке требовать от учредителя или владельца компании возмещения ущерба, причиненного бюджету, если неуплата налога связана с непосредственными указаниями этого лица. Для решения проблемы ухода от уплаты НДС планируется установить для всех налогоплательщиков обязанность представлять декларацию по данному налогу в электронном виде, а также расширить возможности ФНС по проведению камеральных проверок в случае обнаружения расхождения в декларациях. «В результате введения в действие закона в такой редакции добросовестный налогоплательщик будет защищен и поставлен в более выгодные условия, чем недобросовестный. Это станет условием для дальнейшего развития бизнеса», — считает министр.

Координация деятельности

Силуанов обратил внимание на необходимость координации действий всех органов власти, прямо или косвенно участвующих в налоговом администрировании, речь, в частности, идет о правоохранительных органах. По мнению министра, материалы, которые готовят и представляют в правоохранительные органы налоговики, не всегда оперативно рассматриваются и не всегда по ним проводятся расследования, как хотелось бы ФНС. Причем речь идет о нарушениях, связанных с мошенничеством: незаконном возмещении НДС, использовании документов подставных организаций с целью создания фирм-однодневок.

«В 2012 году налоговики направили в правоохранительные органы 8,6 тыс. материалов по неуплаченным налогам на сумму 174 млрд руб. Привлечено к уголовной ответственности всего 139 лиц, — озвучил цифры министр. — Мы не призываем сажать, но ведь речь идет о налоговом потенциале, о необходимости наказания за неисполнение налогового законодательства».

Координация деятельности подразделений ФНС и региональных (муниципальных) властей тоже имеет большое значение при администрировании налогов. Особенно это актуально для налога на имущество физических лиц, земельного налога. Ведь именно руководители муниципалитетов могут указать налоговикам на незарегистрированные участки и имущество.

Учесть все

Накануне коллегии ФНС итоги были подведены управлениями Федеральной налоговой службы по Москве и Московской области. Доклад руководителя УФНС России по Москве М. В. Третьяковой содержал следующие цифры: «В консолидированный бюджет Российской Федерации налоговыми органами Москвы мобилизовано 1,8 триллиона рублей, что на 12 процентов выше уровня 2011 года. Прирост поступления доходов в федеральный бюджет составил 100 миллиардов рублей, или 14 процентов».

В 2012 году УФНС по Москве собрало с налогоплательщиков НДС на сумму почти 670 млрд руб. с темпом роста к 2011 году 114 %. Это 84 % налоговых поступлений от столицы в федеральный бюджет. В бюджет Москвы в 2012 году поступило почти 1,26 трлн руб., что на 51 млрд руб., или 4 %, больше уровня 2011 года. Более 42 % налоговых доходов городского бюджета приходится на налог на доходы физических лиц. В 2012 году сумма НДФЛ составила 529 млрд руб., что на 10 % больше уровня предыдущего года.

Существенные резервы пополнения городской казны в 2013 году столичные налоговики видят в формировании цивилизованного рынка аренды жилья. В 2012 году велась большая работа по привлечению граждан к декларированию доходов от сдачи в аренду недвижимости, за счет чего в бюджет дополнительно поступило 130 млн руб. В 2013 году эта работа будет расширена.

Руководитель УФНС России по Московской области Е. В. Макарова в своем докладе на итоговой коллегии отметила: «В 2012 году в консолидированный бюджет Российской Федерации мобилизовано на 14 процентов больше, чем в 2011 году. В доход федерального бюджета поступило 156 миллиардов рублей, рост к 2011 году составил 18 процентов. Поступления в консолидированный бюджет Московской области составили 333 миллиардов рублей, что на 14 процентов больше, чем за 2011 год. Из этой суммы 253 миллиарда приходится на долю областного бюджета и 80 миллиардов — на местные бюджеты».

Управление ФНС России по Московской области тесно взаимодействует с региональными и местными органами власти, что способствует раскрытию налогового потенциала имущественного комплекса региона. В 2012 году в налоговый оборот вовлечено около 27 тыс. земельных участков, по которым

дополнительно исчислено 80 млн руб. земельного налога, 47 тыс. объектов капитального строительства, налоговые поступления по которым составили более 75 млн руб.

Реформа местного самоуправления: финансовый аспект

Идеи для повышения самостоятельности местных бюджетов

Муниципальная власть, 28.02.2013

Состоялось первое заседание обновленного состава Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы России

Публикуется по стенограмме и в сокращении

Обсуждение проблем, поднятых на Совете при Президенте России (стр. 6-11), продолжилось в Госдуме России. Здесь состоялось первое заседание обновленного состава Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы России Сергее Нарышкине. Участники обсудили вопросы формирования экономических основ местного самоуправления.

Открывая заседание, Председатель Госдумы России Сергей Нарышкин сказал: «Реформа местного самоуправления является одним из наиболее принципиальных и сложных общероссийских проектов за последнее десятилетие. На муниципальную власть возложены очень ответственные хозяйственные функции. Но проблема заключается в недостатке финансового обеспечения исполнения полномочий. Денег всегда не хватает. Дефицит финансовых ресурсов при избытке предложений - это свойство рыночной экономики, хотя, конечно, нас с вами этот тезис вовсе не успокаивает. Поэтому будем вместе разрабатывать предложения, направленные на повышение финансовой самостоятельности местного самоуправления.

В Послании Президента России Федеральному собранию обозначены несколько направлений этой работы. Первое - передача на местный уровень основной массы налогов от малого бизнеса, работающего в условиях специальных налоговых режимов. Пополнение местных бюджетов за счет отмены ряда федеральных льгот по налогам. Конечно, большой резерв - более эффективное использование и повышение сборов налога на недвижимость. В целом налог на недвижимость должен играть одну из основных скрипок, может быть, главную роль в экономической политике регионов.

Добавлю, что в целом законодательная база по вопросам местного самоуправления сформирована. Из новаций последнего года назову норму, которая дала право депутатам местного самоуправления поддерживать того или иного кандидата на выборах руководителя региона. Всего порядка 400 законодательных актов регулируют деятельность местного самоуправления. Это большой массив. И тем более важно вести постоянный контроль за тем, как этот огромный нормативный массив применяется в жизни. Но делать это нужно, конечно, на основе такого глубокого мониторинга и очень аккуратно».

Затем Сергей Нарышкин сделал несколько коротких информационных сообщений. Он напомнил о том, что Президент России предложил обсудить вопросы

местного самоуправления на съезде муниципальных образований, к которому следует подготовить конкретные предложения прежде всего по корректировке законодательных норм. Также спикер нижней палаты парламента еще раз вспомнил о том, что в 2013 году помимо 20 лет Конституции России и российского демократического парламента, исполнится 10 лет Федеральному закону N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В конце заседания Сергей Нарышкин дал поручение аппарату систематизировать прозвучавшие предложения с целью возможного преобразования их в законодательные инициативы.

Главной темой дискуссии стал вопрос «О формировании экономической основы местного самоуправления: существующие возможности и необходимые изменения законодательства».

Выступивший первым Виктор Кидяев, председатель Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, еще раз рассказал о том, что сделано федеральной властью для увеличения доходов местных бюджетов:

«Неделю назад на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России Владимир Владимирович Путин в своем выступлении назвал главной проблемой местного самоуправления недостаточную бюджетную обеспеченность. На наш взгляд, оптимальное распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должно основываться на принципе: за местными бюджетами закрепляются те налоговые доходы, на развитие и повышение базы которых могут влиять органы местного самоуправления конкретных территорий.

В части бюджетной обеспеченности у муниципалитетов сейчас наметились изменения. Как вы знаете, запланирован целый ряд шагов. На первом этапе муниципалы получили налог в виде стоимости патента, дополнительные отчисления от сельхозналога, штрафы за нарушение правовых актов органов местного самоуправления, акцизы от ГСМ, дополнительные объекты обложения местным и земельным налогом, отчисления от аренды и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. В период до 2016 года это даст местному самоуправлению дополнительно 67 миллиардов рублей.

Готовятся законодательные акты для воплощения в жизнь мер, включенных во второй этап. Среди них: отмена федеральных льгот по местным налогам, передача муниципалам давно обещанной «упрощенки», транспортный налог с физических лиц. В результате муниципальная казна, по прогнозам, пополнится еще примерно на 190 миллиардов рублей. Однако здесь очень важно обеспечить тесное взаимодействие законов с другими нормативными актами, за разработку которых во многом отвечают наши министерства и ведомства.

В перспективе надо стремиться к тому, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые предприятиями, и в первую очередь предприятиями малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать

органы местного самоуправления в развитии как малого и среднего бизнеса, так и производства на соответствующих территориях, что станет мощным стимулом для органов местного самоуправления по развитию местной экономики и промышленного производства.

Однако при этом необходимо понимать, что, передавая доходные источники на местный уровень, мы их выводим из других бюджетов, например региональных. В дальнейшем это может привести к определенному дисбалансу в финансовой сфере. Поэтому такие шаги нужно, конечно, тщательно готовить. И, принимая это важное политическое решение в интересах муниципалитетов, позаботиться о балансе бюджетной системы в целом».

Также Виктор Кидяев сказал о необходимости решения кадровой проблемы: «В органах местного самоуправления служит около 300 тысяч человек. Ежегодно свою профессиональную квалификацию повышают примерно 13 процентов от общего числа. При этом сигналы с мест свидетельствуют о том, что качество этой работы во многом отстает от требований жизни. Наверное, нужно подумать над тем, как приблизить учебные планы и самих преподавателей к реальным запросам нашей жизни. Ясно, что в столицах субъектов Федерации, в больших городах острота этого вопроса несколько сглажена, но для села найти специалиста очень сложно. Конечно, только законодательным путем эту проблему решить невозможно. Нужна тесная координация всех структур в подготовке и в расстановке кадров.

С проблемой отсутствия практических навыков у местных руководителей мы должны бороться совместно не только в учебных классах, но и передавая друг другу свой лучший опыт, умения и навыки. В этом важнейшую роль могут и должны сыграть ассоциации и объединения муниципалитетов, руководители которых присутствуют на сегодняшнем заседании, советы муниципальных образований в субъектах Федерации. Такой опыт уже имеется. Например, очень активны в этом вопросе Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз городов Центра и Северо-Запада».

Степан Киричук, президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председатель Комитета Совета Федерации, заявил о необходимости «разгосударствления местных бюджетов». Сегодня 40-50 процентов местных бюджетов - это переданные из вышестоящих уровней бюджетов дотации, субсидии и т.п. Тем самым, считает Киричук, «федеральная власть берет на себя несвойственные ей функции по решению вопросов местного значения». Сегодня, по его словам, «есть сейчас потенциальная возможность подумать, как заменять эти дотации на живые деньги». Степан Киричук пояснил, что речь идет о том, что органы местного самоуправления вполне самостоятельно «освоили бы проекты», которые сегодня являются федеральными.

Далее президент Общероссийского конгресса муниципальных образований предложил внедрять на территориях программно-целевой принцип формирования бюджета, бюджет, ориентированный на результат (по этому принципу уже формируется федеральный бюджет). Помимо прочего это позволит

жителям каждого двора знать, какие работы, в какой срок и на какие деньги будут в нем производиться.

Затем Степан Киричук обратил внимание на необходимость совершенствования законодательства по самообложению граждан в муниципальных образованиях. В качестве примера он привел Пермский край, где на 1 рубль, который вкладывают жители, регион добавляет 2-3 рубля.

Также сенатор высказался об укрупнении муниципальных образований: «Почему-то считается, что чем меньше муниципалитетов, тем лучше. А кому лучше? Управлять лучше, да. А еще можно один муниципалитет в стране сделать и управлять. К сожалению, это нередко приводит к другому результату: оттуда, откуда убирают флаг, школу, сельский совет, оттуда постепенно, к сожалению, начинают выезжать люди. Мы не должны обезлюдивать территории, исходя из каких-то экономических, эфемерных, сиюминутных успехов и более простого управления органами государственной власти».

Светлана Иванова, заместитель министра регионального развития Российской Федерации, рассказала о том, что правительство уже сделало и планирует сделать для увеличения доходов местных бюджетов:

«За последние пять лет доходы местных бюджетов удвоились, а налоговые и неналоговые доходы увеличились в 1,8 раза. Поступления от подоходного и земельных налогов, основных налоговых источников, выросли соответственно в 2-2,7 раза. В то же время состояние местных бюджетов по-прежнему характеризуется структурной несбалансированностью доходных источников и расходных обязательств, недостаточностью имеющихся механизмов стимулирования муниципалитетов к наращиванию собственного налогового потенциала.

Зависимость местных бюджетов от финансовой помощи не сократилась. Более чем в половине местных бюджетов (53,4 процента) она составляет свыше 70 процентов собственных доходов. При этом большая часть бюджетных трансфертов - 61 процент - предоставляется на выравнивание бюджетной обеспеченности и софинансирование решения вопросов местного значения. Наименьшая зависимость от межбюджетных трансфертов у городских округов, финансовая помощь составляет всего 29 процентов в их доходах, и еще 20 процентов доходов формируется от субвенций на выполнение переданных государственных полномочий.

В бюджетах поселений доля межбюджетных трансфертов составляет 60 процентов. Примерно в 60 процентах сельских поселений собственные доходы до выравнивания составляют не более 1 миллиона рублей. Структурный дефицит налоговых и неналоговых доходов поселений существенно подчиняет их деятельность проводимой политике межбюджетного регулирования. Во многом причина тому неравномерное распределение налогового потенциала по территории страны и определение границ поселений без их экономических возможностей и перспектив.

Муниципальные районы являются самыми крупными получателями межбюджетных трансфертов, что обусловлено их особой ролью. Финансовые ресурсы

поселений и муниципальных районов расходуются преимущественно на покрытие текущих потребностей.

Доля расходов инвестиционной направленности крайне мала. Дефицит собственных ресурсов и как следствие недостаток самостоятельности местных властей отрицательно сказываются на возможности муниципальных образований результативно и качественно исполнять закрепленные за ними полномочия, ставить перед собой собственные задачи развития и достигать их. В этой связи повышение бюджетной обеспеченности местным бюджетам рассматривается Правительством Российской Федерации как ключевой приоритет государственной политики в области развития муниципальных образований.

Во исполнение 601-го указа Президента Российской Федерации Минрегионом России в 2012 году была создана межведомственная рабочая группа, которая стала координирующим органом по вопросам выработки и реализации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В ее состав вошли представители профильных комитетов палат Федерального собрания, Минфина России, Минэкономразвития России, муниципального сообщества, эксперты. Рабочая группа провела серьезную работу по анализу изменения ситуации, рассмотрела самые разные предложения, и результат ее вы прекрасно знаете. Выработанные предложения общим объемом более 67 миллиардов рублей одобрены правительством, закреплены федеральными законами. Данные меры вам хорошо известны, я не буду на них останавливаться.

Мы полагаем, что существенное улучшение финансового положения всех муниципалитетов произошло, но этих мер недостаточно. Требуется следующие шаги. И мы предполагаем определить их в рамках очередного раунда деятельности межведомственной рабочей группы.

Согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года собственная доходная база местных бюджетов будет увеличена не менее чем на 7 процентов за счет налогов, передаваемых из других уровней бюджетной системы.

По нашему мнению, муниципалитетам необходим значимый и эффективный налоговый источник, обеспечивающий непосредственно взаимосвязь между созданием условий для развития экономической активности и объемов налоговых поступлений в местные бюджеты. Принципиально важно, чтобы большая часть налоговых поступлений от малого и среднего бизнеса, работающего в специальных налоговых режимах, оставалась на муниципальном уровне. Такой источник должен стимулировать органы местного самоуправления к созданию благоприятной предпринимательской среды, изменению структуры муниципальной экономики и повышению уровня социально-экономического развития территорий.

К примеру, регионы уже сегодня передают часть доходов от упрощенной системы налогообложения на местный уровень. Такая практика существует в 26 субъектах Российской Федерации. При этом опыт показывает, что там, где субъекты Российской Федерации принимают такие решения, и объем поступлений, и собираемость

этого налога возрастает. Прирост доходов от него за 2011 и 2012 годы составил более 85 процентов. Вслед за ростом поступлений от упрощенной системы налогообложения растут поступления от подоходного налога, который является бюджетообразующим для муниципалитета».

Вячеслав Тимченко, первый заместитель председателя фракции «Единая Россия» в Госдуме России», председатель Всероссийского совета местного самоуправления. Он начал свое выступление с того, что подчеркнул: хотя есть сдвиги к увеличению доходов местных бюджетов, все равно речь идет о деньгах, которые «мы перераспределили с регионального уровня, то есть из одного кармана переложили в другой. Это хорошо для местной власти, но регионы в целом дополнительных финансовых поступлений не получили». Далее он сказал, что ситуация далека от радужной: «Дотации, субвенции, иные виды финансовой помощи с верхних уровней бюджетов составляют от 70 процентов для поселенческого уровня до 30 процентов для городских округов. Это только финансовые дотации, а если взять в целом полномочия и обязательства муниципальных бюджетов, они сегодня в целом по стране составляют 5 триллионов рублей, а консолидированные бюджеты местных органов власти - 3 триллиона. Два триллиона недофинансированных полномочий, недофинансированных обязательств. Это значит, что наши граждане не получают услуг на 2 триллиона рублей. Нужно проанализировать, что же происходит и что нужно сделать с точки зрения законодательной, чтобы всю эту ситуацию поправить».

Затем Вячеслав Тимченко предложил синхронизировать отраслевое законодательство с Федеральным законом N 131-ФЗ. Сегодня, по словам лидера ВСМС, вопросы местного значения затрагиваются более чем в 500 федеральных законах, в том числе отраслевых, которые зачастую противоречат друг другу и вводят дополнительную нагрузку на органы местного самоуправления.

По мнению Вячеслава Тимченко, приоритетным для законодателей в ближайшие годы должно стать комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. И в этой связи он подробно остановился на готовящихся и возможных изменениях налогового и бюджетного законодательства. В частности, Тимченко сказал:

«Я не предлагаю изменить существующую структуру налогового администрирования, но часть налогов необходимо уже сегодня передавать на муниципальный уровень. Те меры, которые я сейчас перечислю, позволят в перспективе добавить на муниципальный уровень порядка 1,3 триллиона рублей. Причем недостающую можно компенсировать еще одной составляющей: только за счет более эффективного использования средств можно сэкономить до 70 процентов по отдельным расходным статьям местных бюджетов.

Что предлагается сделать для решения проблемы финансового обеспечения муниципальных образований? Передать муниципалитетам 2 процента ставки налога на прибыль организации. В целом по стране это около 300 миллиардов рублей. Закрепить за местными бюджетами 100 процентов от налогов,

взимаемых с упрощенной системы налогообложения. Мы дали такое право субъектам Российской Федерации, но только 10 из них воспользовались им. Может быть, пора это сделать в обязательном порядке?

Ввести в качестве местного налога транспортный налог, причем транспортный налог с физических лиц зачислять на муниципальный уровень, транспортный налог с юридических лиц - в региональные бюджеты.

Расширить полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения, то есть дать возможность устанавливать нормативными актами субъектов Российской Федерации ту или иную налоговую ставку для субъектов малого и среднего бизнеса.

Здесь уже говорилось о местном налоге на недвижимость на базе существующих двух налогов: местного земельного налога и налога на имущество. Полагаю, что можно и нужно предусмотреть так называемые вопросы недостроя, из-за чего местные налоги теряют колоссальные доходы. Необходимо ликвидировать льготы по налогам, устанавливаемые федеральным законодательством, прежде всего по земельному налогу. Уже решен вопрос по передаче части акцизов на автомобильный бензин, топливо и так далее, но я думаю, что в этой сфере есть еще резервы.

Еще одна большая проблема - кадастровый учет. Для того чтобы его завершить, в масштабах страны потребуется порядка 3,5 триллиона рублей. Таких средств нет не то что в бюджете муниципальных образований или регионов, но и даже в бюджете Российской Федерации. Возможно, необходимо разработать новый порядок постановки на кадастровый учет, упростив его с учетом использования возможностей картографии, аэрографии и космических спутников».

Далее Вячеслав Тимченко высказал свою точку зрения по поводу укрупнения муниципальных образований: «Иногда финансовая ситуация подталкивает руководителей субъектов Российской Федерации проводить мероприятия по укрупнению муниципальных образований. Потому что даже в небольшом сельском поселении на 120-150 человек нужны деньги на содержание аппарата и на оплату коммунальных услуг помещений, которые занимают представительные органы. Я думаю, норму, согласно которой можно не избирать представительный орган в муниципальных образованиях с числом жителей до 100 человек, можно расширить, доведя, например, до 500 жителей...

Несколько глав в своих выступлениях подвели итоги прошедшего после принятия Федерального закона N 131-ФЗ десятилетия.

Мэр Новосибирска Владимир Городецкий считает, что «свою судьбоносную роль 131-й закон сыграл. Благодаря ему мы ушли от ситуаций, когда просто не хватало денег на текущее содержание, когда по три-четыре месяца не платили зарплату учителям и так далее. Мы ушли от противостояния мэров и глав субъектов Федерации. Но достаточны ли сегодня нормы этого закона? Нам - а я говорю, основываясь на опыте Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, - кажется, что сегодня 131-й закон уже не будет выполнять такую прогрессивную

роль. На данном этапе необходима разработка концепции развития местного самоуправления.

Давайте посмотрим, во что превращается местное самоуправление в самом крупном муниципальном образовании страны - Новосибирске (учитывая, что Москва и Санкт-Петербург приравнены к субъектам Федерации)? Здравоохранение перешло на уровень региона, с 2014 года будет еще более судьбоносное перераспределение полномочий по дошкольному образованию. Но противоречия остаются. Эти полномочия у субъекта Федерации, но полномочия по развитию материальной базы - у местного самоуправления. Думаю, что эти и другие вопросы снимутся при разработке такой концепции». Также Владимир Городецкий призвал более выверенно составлять федеральные целевые программы, в том числе касающиеся жилищного и дорожного фондов.

Валерий Гаврилов, глава администрации Дмитровского района Московской области, президент Ассоциации малых и средних городов России, подводя итоги реализации 131-го закона, согласился с тем, что за последние десять лет улучшилось финансовое состояние местного самоуправления: «В нашем Дмитровском районе было шесть дотационных поселений, в том числе и городских, а сегодня все 11 поселений района с профицитными бюджетами. Потому что пришел хозяин на территорию. Это особенно касается постановки на учет объектов недвижимости. Буквально за 2012 год мы поставили на учет 25 тысяч объектов. Хотя в целом около половины объектов не стоят на налоговом учете». Говоря об основных проблемах, Валерий Гаврилов назвал подготовку кадров и финансовую обеспеченность. Говоря о финансовых проблемах, президент Ассоциации малых и средних городов поддержал мэра Новосибирска Владимира Городецкого: «У нас забрали социальную защиту, здравоохранение, с 2014 года забирают образование, оставляют в местном самоуправлении метлу. На уровне государства надо определиться, чем должно заниматься местное самоуправление, а потом уже исходить из обеспеченности финансовой под те или другие полномочия. На мой взгляд, есть резервы, которые могут дать финансовый стимул состоянию местного самоуправления. Приведу в пример Московскую область. Любой губернатор по закону имеет право передать в местные бюджеты дополнительные нормативы на доходную базу от налога на прибыль, налог на имущество юридических лиц, полностью налоги от малого и среднего бизнеса. Это большой стимул. В Московской области это 5 процентов от налога на имущество, 2 процента от налога на прибыль и полностью доход от упрощенной системы налогообложения. В результате сегодня доходы от малого и среднего бизнеса составляют 45 процентов районного бюджета. То есть мы напрямую заинтересованы создать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса».

Михаил Чернышев, мэр Ростова-на-Дону, президент Союза российских городов, затронул проблему территориального развития. Здесь, на его взгляд, существуют проблемы, выходящие за рамки регулирования 131-го закона. «Госдума России приняла в первом чтении законопроект «О государственном стратегическом планировании». Прекрасный документ,

который выстраивает стройную систему, но мы не видим в ней местного самоуправления. Дальше. На границе Ростова-на-Дону развиваются другие муниципальные образования. И мы 131-м законом в свое время так укрепили границы местного самоуправления, что теперь их поменять практически невозможно. Но при этом происходит экономическое развитие территории, создаются агломерации... Эта тема выпала из правового регулирования», - сказал он.

При этом, назвав большим вопросом финансы, Михаил Чернышев поддержал выступивших ранее коллег в положительной оценке процесса укрепления доходной базы местных бюджетов. По словам мэра Ростова-на-Дону, благодаря принятым в 2012 году решениям и законам «уже пошла тенденция роста налоговой и неналоговой доли». Характеризуя оставшиеся проблемы, он упомянул неравные условия администрирования земельного налога и арендных платежей: «Налог на землю защищен законодательством, а аренда регулируется гражданским законодательством, а там всех отправляют в суд. И мы вынуждены проводить очень много времени в судах, доказывая или стремясь забрать у тех, кто взял в аренду и не платит арендные платежи или не совсем рационально использует эту землю, и, к сожалению, все это связано с тем, что у нас в бюджете недоимка по этим направлениям».

Александр Дрозденко, губернатор Ленинградской области, прокомментировал предстоящее введение единого налога на недвижимость:

«В 2006 году, когда мы переходили на уплату земельного налога, который сегодня является одним из основ местного самоуправления, мы переходили на оплату, исходя из кадастровой стоимости, но только по тем земельным участкам, которые поставлены на кадастровый учет. Например, в Ленинградской области при переходе на эту форму оплаты земельного налога мы упали с 900 миллионов рублей до 450 миллионов. И только к 2012 году мы выровняли путем постановления земельных участков на кадастровый учет и выявления собственников земельных участков эту сумму налога до 2,5 миллиарда рублей. При этом около 25 процентов земельных участков по факту имеют собственников, но не поставлены на кадастровый учет. Особенно я хотел бы отметить, что паевые земли рассчитаны в баллогектарах - они сегодня вообще не подпадают под расчет земельного налога. При этом если посмотреть суммы налога на имущества физических лиц, то в отличие от 2,5 миллиарда земельного налога они составляют по Ленинградской области всего лишь 110 миллионов рублей».

Практика показывает, что и сама методика расчета налогов, и сам подход к выполнению работы абсолютно необъективен и может привести к тому, что мы, наоборот, не выиграем, а только потеряем по объему налогов. По нашим расчетам, в Ленинградской области потери местных бюджетов при введении налога на недвижимость составят примерно 2,5 раза. Почему? Первое. У Ростехинвентаризации нет собственной базы, она использует архивы муниципалитетов, но при этом в методике нет обязательного согласования с муниципалитетами всех расчетов. Второе. Сегодня очень много фактов, когда земля стоит на кадастровом учете,

но объекты недвижимости до сих пор числятся как незавершенка, не имея техпаспортов. Третье - это сама методика рыночной оценки, которая абсолютно не выдерживает никакой критики. Я считаю, что необходимо бить тревогу, вносить в методику изменения. Мы даже готовы выделить из бюджета необходимые ресурсы для проведения всех данных в соответствии с архивными данными муниципалитетов.

Также мы предлагаем предоставить право субъекту Российской Федерации заменять дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не только теми налогами, которые зафиксированы, а всеми нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов, которые подлежат зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Также считаем целесообразным, чтобы межбюджетные трансферты, которые предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации муниципалитетам, могли превышать 10 процентов».

Также на заседании совета в обсуждениях выступили Виктор Гешеле, глава администрации Кингисеппского района Ленинградской области, Людмила Козина, председатель Думы города Георгиевска Ставропольского края, Юрий Бобрышев, мэр Великого Новгорода, президент Союза городов Центра и Северо-Запада, Андрей Шестопалов, сопредседатель Совета по национальной конкурентоспособности, Леонид Костин, глава администрации Михайловского сельского поселения Тверской области, Дмитрий Азаров, глава Самары, президент Ассоциации «Города Поволжья», Евгений Порунов, глава Екатеринбурга.

Полностью стенограмму заседания см. на сайте Комитета Госдумы России www.komitet4.km.duma.gov.ru

Нужна федеральная программа господдержки устойчивого развития муниципалитетов

Муниципальная власть, 28.02.2013

Вячеслав ТИМЧЕНКО, председатель ВСМС, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Госдуме России

Комментарий к заседанию Центрального совета ВСМС

Одним из базовых элементов, серьезной гарантией успешного развития нашего общества является эффективное развитие самого близкого к населению института публичной власти - местного самоуправления. И отраднo, что эту аксиому отчетливо понимают все: от простого гражданина до Президента России. Важным инструментом в реализации потенциала этого института выступает Всероссийский совет местного самоуправления, который за последние шесть лет существенно укрепился, сумев занять достойную нишу в изучении, обобщении и распространении лучших практик муниципального развития.

Чуть больше года назад мы приступили к оценке достигнутых результатов и выработке основных направлений стратегии развития нашей организации. Весной 2011 года такая стратегия была вынесена на обсуждение предыдущего состава Центрального совета ВСМС, принята за основу и рекомендована к реализации. Однако в результате изменения федерального и регионального законодательства за прошедший год, принятия глобальных программных документов - таких, как «Стратегия-2020» и сопутствующих ей отраслевых стратегий развития страны, - требуется некая корректировка и детализация целей и задач нашей организации, уточнение инструментов реализации этой стратегии в целом.

Необходимо учитывать, что попытки органов местного самоуправления решать каждый из вопросов местного значения по отдельности, без применения системных подходов приводят к возникновению дисбалансов в развитии различных сфер деятельности и отраслей экономики соответствующих муниципалитетов, что негативно влияет на уровень и качество жизни населения. Вот почему в качестве ключевых проблем, мешающих работе местного самоуправления, мы выделяем не только недостаточность финансовых, материальных и кадровых ресурсов у большинства муниципальных образований, но и отсутствие на федеральном уровне четкой правовой и методологической базы, а также механизмов стимулирования органов местного самоуправления по применению программно-целевых методов в сфере муниципального управления и **бюджетного планирования.**

В связи с этим, несмотря на утверждение в подавляющем большинстве муниципалитетов планов и программ комплексного социально-экономического развития

муниципального образования, их практическая реализация во многих случаях носит формальный и непоследовательный характер.

Рост экономического и финансового потенциала муниципалитетов, необходимый для обеспечения их устойчивого развития, может стимулироваться за счет привлечения инвестиций в развитие производства и инфраструктуры на территориях муниципальных образований. Для решения этой задачи органам местного самоуправления необходимо обеспечить развитие свободной конкуренции на соответствующих территориях, открытость и прозрачность принимаемых управленческих решений, а также применение эффективных механизмов взаимодействия местной публичной власти с частным бизнесом.

Кроме того, обеспечить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, а также модернизацию их рыночной инфраструктуры невозможно без создания в соответствующем муниципальном образовании развитой дорожной сети. Она должна отвечать современным потребностям граждан и частного бизнеса. То есть дороги должны соединять между собой не только населенные пункты муниципалитетов, но и обеспечивать круглогодичную и беспрепятственную связь с федеральными и региональными автомобильными дорогами.

Таким образом, если обобщить все вышесказанное, в современных условиях в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо:

- * решение проблем финансового, материального и кадрового обеспечения муниципальных образований;
- * создание на федеральном уровне четкой правовой и методической базы для осуществления органами местного самоуправления эффективного стратегического и программно-целевого муниципального планирования;
- * повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по применению рыночных механизмов использования муниципального имущества и финансов;
- * создание благоприятного инвестиционного климата и одновременное развитие рыночной инфраструктуры и социальной сферы на соответствующих территориях.

Считаю, что в настоящее время существует необходимость в разработке и утверждении федеральной концепции (программы, стратегии) по государственной поддержке устойчивого развития муниципальных образований. При этом ее реализация должна осуществляться Правительством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

О мерах по повышению инвестиционной привлекательности и бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Муниципальная власть, 28.02.2013

Аналитическая записка Всероссийского совета местного самоуправления

Этот документ был подготовлен к заседанию Центрального совета ВСМС. Мы публикуем его полностью, так как в нем подробно описано, как и насколько могут увеличиться доходы местных бюджетов до 2020 года.

1. Информация о возможных мерах по повышению инвестиционной привлекательности и новых подходах к комплексному развитию муниципальных образований

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации не предусмотрено само понятие «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а также не определены базовые элементы, меры, механизмы и этапы обеспечения такого развития. В то же время следует отметить, что процесс комплексного социально-экономического развития муниципальных образований включает в себя не только порядок составления, утверждения и реализации органами местного самоуправления комплексных программ развития муниципальных образований, но и все вопросы, касающиеся муниципального прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, системного муниципального управления проектами и целевыми программами по решению вопросов местного значения в отдельных областях и сферах деятельности, принятия конкретных управленческих решений и мер по реализации данных муниципальных программ и проектов, а также порядка формирования и использования материальных и финансовых ресурсов для достижения приоритетов, целей, задач социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований.

В нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований также прямо не отнесено к конкретным вопросам местного значения муниципальных образований, а также полномочиям органов местного самоуправления. В то же время исходя из системного толкования всех в совокупности вопросов местного значения можно сделать вывод о том, что указанное развитие муниципалитета относится к компетенции органов местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципальных

образований невозможно обеспечить без установления четких стратегических целей, задач и приоритетов осуществления в каждом муниципальном образовании социально-экономической политики, а также определения системных и взаимовязанных механизмов и мер их реализации. Попытки органов местного самоуправления решать каждый из вопросов местного значения по отдельности и без применения системных подходов приводит к возникновению дисбалансов в развитии различных сфер деятельности и отраслей экономики соответствующих муниципалитетов, что негативно влияет на уровень и качество жизни населения. В связи с этим согласно пункту 6 части 1 статьи 17 Федерального закона N 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения отнесено принятие и организация выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований. В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей экономики и социальной сферы муниципальных образований, формировать и исполнять местные бюджеты, а также применять программно-целевые методы муниципального планирования и осуществлять свою социально-экономическую политику. При этом успешное устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие территорий зависит не только от наличия в каждом муниципальном образовании указанных муниципальных планов и программ, но и от их содержания, конкретных способов, мер и механизмов реализации данных документов, а также наличия в муниципальных образованиях необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов для решения указанных вопросов.

В настоящее время эффективному решению данных вопросов препятствует как недостаточность финансовых, материальных и кадровых ресурсов у большинства муниципальных образований, так и отсутствие на федеральном уровне четкой правовой и методологической базы по регулированию указанных вопросов, а также механизмов стимулирования органов местного самоуправления по применению программно-целевых методов в сфере муниципального управления и бюджетного планирования. В связи с этим, несмотря на утверждение в подавляющем большинстве муниципалитетов планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, их практическая реализация органами местного самоуправления во многих случаях носит формальный и непоследовательный характер.

Муниципальные программы являются важным инструментом для повышения эффективности бюджетных расходов, создающим условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств. В то же время их интеграция в бюджетный процесс, предусматривающая утверждение и распределение бюджетных ассигнований в решениях о местном бюджете по муниципальным программам, требует четкой правовой регламентации в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

Нельзя также отрицать и того, что необходимым условием для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований является решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов и создании стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала соответствующих территорий.

Рост экономического и финансового потенциала муниципалитетов, необходимый для обеспечения их устойчивого развития, может стимулироваться за счет привлечения инвестиций в развитие производства и инфраструктуры на территориях муниципальных образований. Для решения данной задачи органам местного самоуправления необходимо обеспечить развитие свободной конкуренции на соответствующих территориях, открытость и прозрачность принимаемых управленческих решений, а также применение эффективных механизмов взаимодействия местной публичной власти с частным бизнесом. В целях решения указанной задачи органам местного самоуправления важно также применять рыночные механизмы для эффективного использования муниципального имущества и финансов. В настоящее время к таким механизмам относятся концессионные соглашения, муниципальные заказы, договоры о совместной деятельности, муниципальные гарантии и муниципальные инвестиции, а также другие формы муниципально-частного партнерства. Привлечение частных инвестиций в экономику муниципальных образований является необходимым условием для увеличения доходной базы местных бюджетов, создания рабочих мест, развития рыночной инфраструктуры и социального сектора. Органам местного самоуправления принципиально важно также определять в муниципальных программах перспективные направления развития инвестиционной деятельности, где муниципалитет может получить максимальную выгоду или, где необходимо, улучшить положение дел в области развития инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность населения муниципальных образований.

Кроме того, обеспечить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, а также модернизацию их рыночной инфраструктуры невозможно без создания в соответствующем муниципальном образовании развитой дорожной сети. Она должна отвечать современным потребностям граждан и частного бизнеса. То есть дороги должны соединять между собой не только населенные пункты муниципалитетов, но и обеспечивать круглогодичную и беспрепятственную связь с федеральными и региональными автомобильными дорогами.

Таким образом, в современных условиях в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо:

* решение проблем финансового, материального и кадрового обеспечения муниципальных образований;

* создание на федеральном уровне четкой правовой и методической базы для осуществления органами местного самоуправления эффективного стратегического и программно-целевого муниципального планирования;

* повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по применению рыночных механизмов использования муниципального имущества и финансов;

* создание благоприятного инвестиционного климата и одновременное развитие рыночной инфраструктуры и социальной сферы на соответствующих территориях.

В настоящее время Госдумой России в первом чтении принят проект федерального закона N 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (далее - законопроект N 143912-6). Его положения определяют правовые основы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного стратегического управления и **бюджетной политики**, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в области государственного стратегического планирования. Он будет регулировать отношения, возникающие между участниками государственного стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в том числе при разработке, утверждении и корректировке документов государственного стратегического планирования. Данный законопроект устанавливает понятия «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», «прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», «программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период», «государственная программа субъекта Российской Федерации», а также требования к содержанию документов государственного стратегического планирования, порядку их разработки и корректировки, рассмотрения и утверждения.

Согласно статье 3 законопроекта N 143912-6 под государственным стратегическим планированием понимается регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности. Нормы пункта 6 части 2 статьи 7 законопроекта N 143912-6 предусматривают, что участниками государственного стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации

являются, в частности, органы местного самоуправления субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 10 этого законопроекта документы государственного стратегического планирования должны разрабатываться в рамках государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. При этом состав документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых на уровне местного самоуправления, должен будет определяться в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 законопроекта N 143912-6 (часть 4 статьи 10 законопроекта).

Вместе с тем в законопроекте не определены формы, порядок и условия участия органов местного самоуправления в государственном стратегическом планировании, а также документы государственного стратегического планирования, которые должны разрабатываться, утверждаться и реализовываться на уровне местного самоуправления. При этом необходимо учитывать, что согласно нормам Конституции Российской Федерации (статья 12 и часть 2 статьи 132) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и их наделение отдельными государственными полномочиями допускается только законом с передачей необходимых для осуществления данных полномочий материальных и финансовых средств.

Кроме того, существенным недостатком законопроекта N 143912-6 является то, что его нормы не устанавливают правовые основы муниципального стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также не обеспечивают взаимосвязь между процессами муниципального стратегического планирования и государственного стратегического планирования.

Пункт 6 части 1 статьи 17 Федерального закона N 131-ФЗ вводит понятия «программа» и «план комплексного социально-экономического развития муниципальных образований». При этом данные положения предусматривают, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения относится принятие и организация выполнения таких планов и программ. Нормы Федерального закона N 131-ФЗ (пункт 4 части 10 статьи 35) также предусматривают, что принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Кроме того, нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливаются понятия «прогноз социально-экономического развития муниципального образования», «долгосрочная целевая программа» и «ведомственная целевая программа». При этом согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации прогноз социально-экономического развития

муниципального образования одобряется местной администрацией (часть 2 статьи 173), долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств местного бюджета, утверждаются местной администрацией муниципального образования (статья 179), разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ за счет средств местных бюджетов осуществляются в порядке, установленном местной администрацией (статья 179.3).

Для решения задачи по повышению эффективности государственных расходов в рамках реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р, продолжается подготовительная работа по внедрению программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и подготовке к переходу, начиная с 2014 года, к «программному бюджету». В настоящее время Госдумой России в первом чтении принят проект федерального закона N 116795-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект разработан в соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. N 675-р, в целях создания правовой базы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа и реализации отдельных мероприятий указанной Программы.

Вместе с тем на сегодняшний день в федеральном законодательстве не установлены:

- * понятия «прогноз социально-экономического развития муниципального образования», «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы», «ведомственные целевые программы», а также соотношение и взаимосвязь между собой данных понятий;

- * правовые основы порядка разработки, принятия и реализации указанных программ, их цели, задачи и содержание, а также компетенция представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и реализации вышеперечисленных программ;

- * механизмы, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь и взаимодействие указанных программ между собой и с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также с документами государственного стратегического планирования;

* критерии, позволяющие разграничить муниципальные программы по видам на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные, а также рамочные сроки их действия.

Процесс обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований при отсутствии на федеральном уровне установленных правовых и методологических принципов решения указанных вопросов представляется неполным, неэффективным и несистемным. Возможно проработать вопрос о разработке и принятии отдельного законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы социально-экономического развития муниципальных образований, а также порядок осуществления органами местного самоуправления муниципального стратегического планирования. Вместе с тем более оптимальным было бы, чтобы указанные и другие вопросы муниципального стратегического планирования стали предметом правового регулирования уже внесенного в Госдуму России законопроекта N 143912-6. Тем более что муниципальное стратегическое планирование не может осуществляться отдельно от государственного стратегического планирования и без учета документов государственного стратегического планирования.

В связи с этим депутатами Госдумы России - членами Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с участием ВСМС были подготовлены и представлены поправки к указанному законопроекту, которыми в нем предлагается регламентировать вопросы муниципального стратегического планирования.

2. Информация о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов
Проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики в отношении местного самоуправления. В то же время на сегодняшний день далеко не все проблемы муниципальных образований решены. В первую очередь не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками.

В современных условиях большинство муниципалитетов в России объединяют типичные проблемы: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; слабо развитая материально-техническая база; отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий; высокая изношенность и низкая энергоэффективность жилищного фонда и коммунальных сетей и другой инфраструктуры. Данные и другие причины препятствуют созданию эффективной и реальной системы местного самоуправления во многих городских и сельских поселениях.

В большинстве бюджетов поселений основная доля расходов состоит из текущих расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов.

В совокупности поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов (4,8 процента от земельного налога и 0,2 процента от налога на имущество физических лиц). Такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность малых и средних городов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

В связи с изложенным финансовое обеспечение муниципальных образований должно осуществляться таким образом, чтобы органы местного самоуправления за счет средств местных бюджетов могли финансировать не только текущие расходы для решения первоочередных задач, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов, в том числе муниципальные инвестиционные фонды. При этом за местными бюджетами следует закреплять дополнительные отчисления от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления (от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога на прибыль организаций, транспортного налога и ряда других источников доходов), а также совершенствования механизма взимания местных налогов в целях расширения доходной базы местных бюджетов.

В ближайшей перспективе пути и способы укрепления доходной базы местных бюджетов предусмотрены пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Соответствующие меры также определены в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на **2013** год и на плановый период 2014 и 2015 годов и Основных направлениях **бюджетной политики** Российской Федерации на **2013** год и на плановый период 2014 и 2015 годов. В соответствии с пунктом 4 Протокола совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 10 августа 2012 г. N ДК-П16-132пр и приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 388 создана Межведомственная рабочая группа по вопросу реализации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Предложения данной Рабочей группы по укреплению доходной базы местных бюджетов были

рассмотрены в текущем году на одном из заседаний Правительства Российской Федерации.

С учетом указанных предложений Правительство Российской Федерации подготовило ряд мер по перераспределению налоговых и неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пользу местного самоуправления. Их предполагается осуществлять в два этапа.

Первый этап перераспределения налоговых и неналоговых доходов в пользу местного самоуправления

В рамках реализации первого этапа (2012-2014 годы) Госдумой России уже приняты определенные законодательные инициативы (таблица 1).

Следует отметить, что нормами Федерального закона от 25 июня 2012 г. N 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие зачисление с 1 января 2013 года поступлений от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100 процентов доходов соответственно, а также увеличение нормативов отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов до 50 процентов доходов соответственно (в бюджеты городских округов до 100 процентов доходов). До 1 января 2013 года поступления от единого сельскохозяйственного налога в размере 30 процентов доходов и от налога, взимаемого в виде стоимости патента, в размере 100 процентов доходов должны зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом с 1 января 2013 года субъекты Российской Федерации обязаны будут принять законы о введении на соответствующих территориях патентной системы налогообложения, которые должны быть опубликованы не позднее 1 декабря 2012 года. По оценке Правительства Российской Федерации в связи с внесением указанных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации местные бюджеты должны будут получить дополнительно 2,3 миллиарда рублей.

В настоящее время принят Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. N 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий включение с 1 января 2013 года в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3 процента кадастровой стоимости земельного участка) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. В результате внесения данных изменений местные бюджеты дополнительно получат 3 миллиарда рублей.

Кроме того, в настоящее время Правительство Российской Федерации прорабатывает вопрос о подготовке законодательных инициатив, предусматривающих поэтапную отмену всех иных льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральным законодательством. Отмена таких льгот -

это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, но и способ повышения налоговой автономии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а значит - и ответственности за принимаемые ими решения. Поэтапная отмена всех федеральных льгот по региональным и местным налогам (по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу), установленных федеральным законодательством, позволит увеличить доходы региональных и местных бюджетов на 200 миллиардов рублей.

Помимо данных законодательных инициатив принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от N 244-ФЗ), в котором предусматривается передача местным бюджетам более существенных налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

В настоящее время правовые основы для формирования в Российской Федерации системы дорожных фондов определены в нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации. Они предусматривают создание дорожных фондов на трех уровнях бюджетной системы - Федерального дорожного фонда, дорожных фондов субъектов Российской Федерации, муниципальных дорожных фондов, а также порядок их формирования в составе соответствующих бюджетов и расходования из них бюджетных средств.

На сегодняшний день значительная часть автомобильных дорог местного значения находится в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для удовлетворения в полном объеме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог. Вместе с тем автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселений, а также между населенными пунктами и поселениями имеют большое значение для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, развития предпринимательства и инфраструктуры. В настоящее время около 40 тысяч населенных пунктов не обеспечены круглосуточной связью с дорожной сетью автомобильных дорог общего пользования, более половины автомобильных дорог местного значения не имеют твердого покрытия. По сравнению с 2002 годом объем дорожных работ в муниципалитетах сократился в несколько раз.

В то же время в отличие от Федерального дорожного фонда и дорожных фондов субъектов Российской Федерации создание муниципальных дорожных фондов в муниципальных образованиях первоначально не являлось обязательным требованием для органов местного самоуправления. Образование муниципального дорожного фонда возможно только в случае, если

соответствующее решение будет принято представительным органом муниципального образования. Таким решением также должен определяться порядок формирования этого фонда и использования его средств.

В соответствии с нормами статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации должен предусматривать направление средств на предоставление субсидий местным бюджетам на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования. При этом размер указанных финансовых средств местным бюджетам должен составлять не менее 5 процентов общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом N 244-ФЗ устанавливается требование об обязательном формировании с 1 января 2014 года в бюджете каждого муниципального образования муниципального дорожного фонда. Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда будет утверждаться решением о местном бюджете в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования от:

* акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет;

* иных поступлений в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда.

Согласно нормам Федерального закона от 6 апреля 2011 г. N 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации на 2012 и 2013 годы должен предусматривать предоставление субсидий местным бюджетам:

* на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов в размере не менее 5 процентов общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации;

* на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов в размере не менее 5 процентов общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом N 244-ФЗ с 1 января 2014 года органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны будут также установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты должны будут устанавливаться в местные бюджеты исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований.

Следует отметить, что указанные налоговые доходы должны будут передаваться местным бюджетам взамен указанных субсидий, подлежащих предоставлению в 2012-2014 годах из дорожных фондов субъектов Российской Федерации. Данные изменения позволят увеличить доходы муниципалитетов для формирования муниципальных дорожных фондов на 41,9 миллиарда рублей.

Кроме того, положения Федерального закона N 244-ФЗ предусматривают:

* увеличение с 1 января 2014 года размера нормативов отчислений в бюджеты городских округов от доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, а также доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена с 80 процентов до 100 процентов (В данном случае дополнительные доходы городских округов должны составить 15,6 миллиарда рублей. При этом до 1 января 2014 года отчисления от указанных доходов, поступающих с территорий городских округов, в размере 20 процентов будут зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации.);

* увеличение с 1 января 2016 года размера нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду с 40 процентов до 55 процентов. Данные дополнительные отчисления предлагается передать с федерального уровня. При этом дополнительные 15 процентов доходов от указанной платы должны будут пополнить местные бюджеты на 3,8 миллиарда рублей.

Помимо этого, положения Федерального закона N 244-ФЗ предусматривают зачисление с 1 января 2013 года сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение в границах городских округов в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 процентов. Данная мера позволит увеличить доходы местных бюджетов еще на 1 миллиард рублей.

Согласно ранее действующим нормам статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации все суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов Российской Федерации (как за нарушения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, так и нормативных правовых актов органов местного самоуправления), подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов. В то же время принятие муниципальных правовых актов и обеспечение их реализации относятся к компетенции органов местного самоуправления, поэтому зачисление указанных сумм денежных взысканий (штрафов) за нарушения муниципальных правовых актов в местные бюджеты представляется обоснованным и соответствует предметам ведения муниципальных образований. Кроме того, внесение предлагаемых изменений позволит несколько увеличить доходную базу местных бюджетов.

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. Его предполагается устанавливать взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц. При этом необходимо, чтобы введение данного налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан. Таким образом, установление данного налога позволит увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределить налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники огромных квартир, дорогостоящих особняков и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

Проект федерального закона N 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» принят Госдумой России в первом чтении 10 июня 2004 года. Вместе с тем налог на недвижимость может быть введен после установления системы по данному налогу в целях недопущения увеличения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан, а также завершения работ по кадастровой оценке объектов капитального строительства.

В рамках выполнения Плана реализации мероприятий, обеспечивающих введение на территории Российской Федерации местного налога на недвижимость (поручение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2010 г. N КА-П13-3318), продолжается работа по оценке объектов капитального строительства в субъектах Российской Федерации. Результаты работ по проведению кадастровой (массовой) оценки объектов капитального строительства ожидаются в конце 2012 года. Подготовка поправок Правительства Российской Федерации к рассматриваемому в настоящее время в Госдуме России законопроекту на основании анализа результатов работ

по проведению кадастровой (массовой) оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости запланирована на IV квартал 2012 года.

Таблица 1. Меры по реализации первого этапа (2012-2014 годы) перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы (1) ((1) Дополнительно доходы местных бюджетов должны составить 140,35 миллиарда рублей.)

Действующее распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней /Виды доходов, подлежащих передаче местным бюджетам

До 1 января **2013** года налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 100% доходов /С 1 января **2013** года налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению: * в бюджеты муниципальных районов в размере 100% доходов;

* в бюджеты городских округов в размере 100% доходов.

Увеличит доходы местных бюджетов на 1 миллиард рублей.

Основание: Федеральный закон от 25 июня 2012 г. N 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

До 1 января **2013** года единый сельскохозяйственный налог подлежит зачислению: * в бюджеты субъектов Российской Федерации -30%;

* в бюджеты поселений -35%;

* в бюджеты муниципальных районов -35%;

* в бюджеты городских округов по нормативу 70% /С 1 января **2013** года единый сельскохозяйственный налог подлежит зачислению: * в бюджеты поселений - 50%;

* в бюджеты муниципальных районов - 50%;

* в бюджеты городских округов по нормативу 100%.

Увеличит доходы местных бюджетов на 1,3 миллиарда рублей. Основание: Федеральный закон от 25 июня 2012 г. N 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Согласно действующим нормам статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов Российской Федерации, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по нормативу 100% /С 1 января **2013** года суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%. Увеличит доходы местных бюджетов на 1 миллиард рублей. Основание: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ «О

внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Плата за негативное воздействие на окружающую среду:

* в федеральный бюджет - 20%;

* в бюджеты субъектов Российской Федерации - 40%;

* в бюджеты городских округов и муниципальных районов - 40% /С 1 января 2016 года плата за негативное воздействие на окружающую среду: * в федеральный бюджет - 5%;

* в бюджеты субъектов Российской Федерации - 40%;

* в бюджеты городских округов и муниципальных районов - 55%.

Увеличит доходы местных бюджетов на 3,8 миллиарда рублей. Основание: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, по нормативам 80% соответственно /С 1 января 2014 года в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, по нормативам 100% соответственно.

Увеличит доходы местных бюджетов на 15,6 миллиарда рублей. Основание: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Действующее распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней /Виды доходов, подлежащих передаче местным бюджетам

Доходы от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей подлежат зачислению:

* в федеральный бюджет в 2013 году по нормативу 28%;

* в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 году по нормативу 72% /С 1 января 2014 года органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное

топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Данные средства должны быть направлены в муниципальные дорожные фонды. Местные бюджеты получают для формирования муниципальных дорожных фондов 41,9 миллиарда рублей.

Основание: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Льготы по земельному налогу установлены в Налоговом кодексе Российской Федерации и по налогу на имущество физических лиц - в Федеральном законе «О налогах на имущество физических лиц» /С 1 января 2013 года включение в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

Местные бюджеты получают для формирования муниципальных дорожных фондов 3 миллиарда рублей.

Основание: Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. N 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»

Льготы по земельному налогу установлены в Налоговом кодексе Российской Федерации и по налогу на имущество физических лиц - в Федеральном законе «О налогах на имущество физических лиц» /Срок не определен. Поэтапная отмена всех иных льгот по местным налогам (по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу), установленных федеральным законодательством. Местные бюджеты дополнительно получают 17 миллиардов рублей. Подготовка поправок Правительства Российской Федерации к рассматриваемому в настоящее время в Госдуме России законопроекту на основании анализа результатов работ по проведению кадастровой (массовой) оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости

Земельный налог и налог на имущество физических лиц подлежит зачислению в бюджеты поселений и городских округов в размере 100% доходов (налогообложение земельных участков и объектов имущества осуществляется по кадастровой и инвентарной стоимости соответственно) /Взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц предлагается ввести местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. В 2011 году поступления по земельному налогу составили 107,1 миллиарда рублей и по налогу на имущество физических лиц 4,4 миллиарда рублей. В результате введения местного налога на недвижимость планируется рост доходов местных бюджетов в 1,5 раза по сравнению существующим уровнем доходов от этих налогов. Они должны будут составить 167,25 миллиарда рублей. В данном случае доходы местных бюджетов

увеличатся на 55, 75 миллиарда рублей. Основание: проект федерального закона N 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», принятый Госдумой России в первом чтении 10 июня 2004 года

Таблица 2. Предложения по второму этапу (2015-2018 годы) перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в пользу местных бюджетов

Действующее распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней /Виды доходов, подлежащих передаче местным бюджетам

Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 100% доходов /Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению:

- * в бюджеты поселений в размере 15% доходов;
- * в бюджеты муниципальных районов в размере 20% доходов;
- * в бюджеты городских округов в размере 35% доходов;
- * в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 65% доходов.

Местные бюджеты получают дополнительно 66,7 миллиарда рублей

Поступления от транспортного налога подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 100% доходов /Ввести региональный транспортный налог в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения. Ввести местный транспортный налог в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения. Поступления от данного налога могут являться одним из источников для формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов.

Поступления от местного транспортного налога будут распределяться: * в бюджеты поселений в размере 50% доходов; * в бюджеты муниципальных районов в размере 50% доходов; * в бюджеты городских округов в размере 100% доходов.

Доходы от местного транспортного налога составят 52,3 миллиарда рублей

Налог на доходы физических лиц подлежит зачислению:

- * в бюджеты поселений - 10%;

* в бюджеты муниципальных районов - 10%;

* в бюджеты городских округов 20%.

Помимо этого не менее 20% доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц субъекты Российской Федерации обязаны передать местным бюджетам по единым или дополнительным нормативам отчислений. Итого не менее 40% отчислений от этого налога поступают в местные бюджеты /Налог на доходы физических лиц подлежит зачислению: * в бюджеты поселений - 10%;

* в бюджеты муниципальных районов - 10%;

* в бюджеты городских округов - 20%.

Помимо этого не менее 20% доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц субъекты Российской Федерации обязаны передать местным бюджетам по единым или дополнительным нормативам отчислений. Предлагается обязать субъекты Российской Федерации 5% из указанных 20% доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от этого налога передавать в бюджеты поселений по дифференцированным нормативам отчислений, определяемых исходя из численности населения поселений. Итого не менее 40% отчислений от этого налога должны поступать в местные бюджеты.

Бюджеты поселений получают дополнительно 124,9 миллиарда рублей

В 2011 году поступления по земельному налогу составили 107,1 миллиарда рублей и по налогу на имущество физических лиц 4,4 миллиарда рублей. В результате введения местного налога на недвижимость планируется рост доходов местных бюджетов в 1,5 раза по сравнению с существующим уровнем доходов от этих налогов. Они должны будут составить 167,25 миллиарда рублей. В данном случае доходы местных бюджетов увеличатся на 55,75 миллиарда рублей.

Второй этап перераспределения налоговых и неналоговых доходов в пользу местного самоуправления

Второй этап, в рамках которого Правительство Российской Федерации планирует обеспечить укрепление доходной базы местных бюджетов, должен осуществляться в течение 2015-2018 годов. В настоящее время соответствующие законодательные инициативы пока не внесены в Госдуму России (таблица 2).

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь - субъектами малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления в развитии малого и среднего бизнеса на соответствующих территориях, станет для них мощным стимулом по развитию местной экономики, в том числе промышленного производства. Кроме того, на местном уровне возможно более эффективно учитывать многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также

эффективно применять к ним те или иные механизмы налогообложения.

В связи с этим в рамках реализации второго этапа предлагается передать в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов отчисления от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 15 процентов, 20 и 35 процентов доходов соответственно. При этом оставшиеся отчисления от этого налога в размере 65 процентов доходов будут поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации. В случае внесения указанных изменений местные бюджеты должны получить дополнительно 66,7 миллиарда рублей.

В рамках реализации второго этапа мер по пополнению доходной базы местных бюджетов рассматривается также вопрос о введении местного транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения. Поступления от данного налога должны будут являться одним из источников для формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов. При этом по сравнению с доходами от налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций поступления от указанного имущественного налога будут более равномерно распределяться по территориям муниципальных образований.

Поступления от местного транспортного налога планируется зачислять в бюджеты поселений в размере 50 процентов доходов, в бюджеты муниципальных районов в размере 50 процентов доходов и в бюджеты городских округов в размере 100 процентов доходов. В данном случае доходы от местного транспортного налога должны составить для местных бюджетов 52,3 миллиарда рублей. В то же время региональный транспортный налог предполагается сохранить в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Необходимо учитывать, что согласно действующим нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации поступления от транспортного налога и от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежат зачислению в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации. В связи с этим перераспределение части доходов от этих налогов в пользу местных бюджетов потребует принятия на федеральном уровне дополнительных мер в целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и возмещения им потерь от выпадающих доходов.

Самым крупным налоговым доходом для местных бюджетов является налог на доходы физических лиц. В 2011 году его удельный вес в налоговых доходах местных бюджетов составлял 66,5 процента, или 583,5 миллиарда рублей. Согласно нормам Бюджетного

кодекса Российской Федерации он подлежит зачислению:

* в доходы бюджетов поселений - 10 процентов;

% в доходы бюджетов муниципальных районов - 10 процентов;

* в доходы городских округов - 20 процентов.

Помимо этого в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Пропорция распределения данных поступлений между муниципальными образованиями разного типа (поселениями, муниципальными районами и городскими округами) определяется по усмотрению субъектов Российской Федерации.

В то же время в целях укрепления доходной базы бюджетов поселений в перспективе предлагается обязать субъекты Российской Федерации 5 процентов из указанных 20 процентов доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от этого налога передавать в бюджеты поселений по дифференцированным нормативам отчислений, определяемым исходя из численности населения поселений. В данном случае доходы бюджетов поселений должны увеличиться на 124,9 миллиарда рублей.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону от N 131-ФЗ оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1 процента от объема валового внутреннего продукта. Поскольку многие расходы местных бюджетов после принятия указанного Федерального закона только увеличивались, то данный показатель можно использовать для определения объема фактических расходных обязательств местных бюджетов. В 2011 году объем ВВП составил 54 триллиона 369 миллиардов рублей. Таким образом, фактические расходы местных бюджетов можно оценивать в сумме 4,9 триллиона рублей (8,1 процента к ВВП). В то же время в 2011 году доходы местных бюджетов составили 3 триллиона рублей (5,1 процента к ВВП), что, соответственно, на 1,9 триллиона рублей меньше прогнозируемых потребностей муниципалитетов. При этом предлагаемые Правительством Российской Федерации меры позволят увеличить объем доходов местных бюджетов только на 385 миллиардов рублей. Таким образом, существенного сокращения местных бюджетов прогнозировать сложно.

Пополнение доходной базы муниципалитетов



В.Б. Кидяев,
председатель
Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

В Бюджетном кодексе РФ учтены инициативы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, которые направлены на пополнение доходной базы муниципальных образований.

Решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала муниципальных образований являются необходимыми условиями для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Депутаты Государственной Думы – председатель и члены Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно вносили в Государственную Думу законодательные инициативы и мотивированные предложения в Правительство РФ. Наши предложения предусматривали возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных отчислений от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления. Это, в частности, следующие налоги: на доходы физических лиц; взимаемые в связи с применением упрощенной системы налогообложения; на прибыль организаций; транспортный и др.

С опорой на предложения нашего Комитета Правительство РФ планирует обеспечить повышение уровня доходов местных бюджетов в два этапа.

Первый этап: перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в пользу муниципалитетов.

Этот этап рассчитан на 2012–2014 гг. Законопроект, вносящий соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РФ, принят Государственной Думой. Он предусматривает передачу местным бюджетам ряда дополнительных доходов.

Согласно данному законопроекту с 2013 г. суммы штрафов за несоблюдение правовых актов органов местного самоуправления в полном объеме будут перечисляться в муниципальные бюджеты.

С 2014 г. в бюджеты городских округов в полном объеме будут поступать доходы от арендной платы за находящиеся в их границах земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Также городские округа смогут получать в полном объеме денежные средства от продажи права на заключение договоров аренды и от самой продажи данных земельных участков. В настоящее время в бюджеты городских округов зачисляется только 80% данных доходов.

Также с 2014 г. в местные бюджеты перейдут отчисления от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей. Нормативы данных отчислений должны быть дифференцированными и устанавливаться региональной властью исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований. Общий объем таких отчислений в муниципалитеты должен составлять не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Данные средства планируется направлять в муниципальные дорожные фонды, за счет которых будет осуществляться финансирование дорожной деятельности на местном уровне.

Доходы в размере 15% от суммы, зачисляемой в федеральный бюджет за негативное воздействие на окружающую среду, перейдут на уровень местного самоуправления. В действующем законодательстве закреплены следующие нормативы отчислений из данного источника: в федеральный бюджет поступает 20%, в региональные и муниципальные бюджеты – по 40%. После принятия и вступления в силу законопроекта структура отчислений изменится. Российская Федерация будет получать 5%, субъекты РФ, как и прежде, – 40, а муниципальные образования – 55% отчислений от этой платы. Несмотря на то что эта новелла вступит в силу лишь в 2016 г. (т. е. не в пределах первого этапа реформы), она уже закреплена законодательно.

Помимо этого сейчас в Государственной Думе РФ на рассмотрении находится законопроект, предусматривающий введение местного налога на недвижимость взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц. Его планируется взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. В результате введения этого налога доходы местных бюджетов увеличатся в 1,5 раза.

В целях введения местного налога на недвижимость Правительство РФ в данный момент готовит поправки в законодательство на основе анализа результатов работ по проведению кадастровой (массовой) оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости в разных субъектах РФ.

Также в осеннюю сессию Государственная Дума приняла закон, вносящий изменения в Налоговый кодекс РФ. Он включает в число объектов обложения земельным налогом ограниченные в обороте земельные участки, предназначенные для обеспечения нужд обороны, безопасности и таможенных нужд. Налоговая ставка земельного налога, которая будет применяться в отношении данных земельных участков, будет устанавливаться нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, но не более 0,3% кадастровой стоимости земельного участка.

Предусмотрена поэтапная отмена всех иных федеральных льгот по местным налогам – и по земельному, и по налогу на имущество физических лиц.



Правительство РФ планирует обеспечить повышение уровня доходов местных бюджетов в два этапа. Первый рассчитан на 2012–2014 гг., второй – на 2015–2018 гг.

Второй этап: укрепление финансовой базы муниципалитетов.

Реализация этого этапа предусмотрена в период 2015–2018 гг. Запланированные в рамках этого этапа меры пока не внесены в Государственную Думу в качестве законопроектов, но они готовятся в нашем комитете, Правительстве РФ и субъектах РФ и обсуждаются на муниципальном уровне.

На данном этапе на местный уровень предлагается передать часть отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 35% (в данный момент налог в полном объеме поступает в бюджеты субъектов РФ). Из них в бюджеты муниципальных районов будут поступать 20%, а в бюджеты поселений – 15% отчислений от этого налога.

Из тех 20% отчислений от налога на доходы физических лиц, которые сейчас поступают из консолидированного бюджета субъекта РФ в разные местные бюджеты, предполагается 5% отчислений в обязательном порядке закрепить за бюджетами поселений. Причем распределяться эти средства между бюджетами поселений будут по критерию численности их населения.

В перспективе рассматривается вопрос о расщеплении доходов от транспортного налога между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Предполагается, что органы местного самоуправления в полном объеме будут получать доходы от транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами. Поступления будут распределены поровну между бюджетами поселений и муниципальных районов. В то же время региональные бюджеты должны будут получать доходы от транспортного налога, уплачиваемого организациями.

Данные изменения в законе будут способствовать пополнению доходной базы муниципалитетов и, главное, стимулировать руководство муниципальных образований работать на увеличение налогооблагаемой базы.

Особенности финансов муниципальных районов



В.В. Левина,
канд. экон. наук,
доцент кафедры
"Финансы и менеджмент"
Тульского государственного
университета

Муниципальный район решает те задачи и вопросы местного значения, которые не могут быть решены поселениями из-за необходимости концентрации ресурсов. Практика показала, что регулирование бюджетных отношений "муниципальный район – поселения" связано со множеством организационно-финансовых сложностей.

Правовые акты муниципальных районов в финансовой сфере

Правовая база муниципальных районов в сфере бюджетной политики представлена обычно решениями о целях бюджетной политики, бюджетном процессе, межбюджетных отношениях, бюджете и отчетах об исполнении бюджета. В целом правовая база муниципальных районов и городских округов сходна, исключения – полномочия по налоговому регулированию в сфере местных налогов, которые есть у городских округов и отсутствуют у муниципальных районов, и регулирование межбюджетных отношений на межмуниципальном уровне, которое является отличительной особенностью муниципальных районов.

В решениях о целях бюджетной политики традиционно отражаются основные цели.

Пример

В постановлении Малоярославецкой районной администрации Калужской области "Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики ... на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" отмечено: "Разработка и утверждение бюджета муниципального района ... как основа обеспечения стабильности, предсказуемости и преемственности бюджетной политики, достойной жизни населения и устойчивого роста экономики Малоярославецкого района; проведение взвешенной и ответственной бюджетной политики, бюджетных правил и процедур, обеспечивающих прозрачность, подотчетность, эффективность и результативность бюджетных расходов как необходимое условие устойчивого экономического развития и реализации стратегических приоритетов развития Малоярославецкого района".

Бюджетная политика муниципальных районов часто ориентирована на сохранение действующего положения дел.

Пример

Постановлением администрации Омского муниципального района Омской области "Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Омского муниципального района Омской области на 2011 год" цель бюджетной политики определена следующим образом: "Бюджетная политика ... должна быть ориентирована на сохранение финансовой стабильности". Также в до-

кументе отмечаются следующие задачи: "обеспечение социальной стабильности" и необходимость сохранения "сложившейся налоговой нагрузки на территории района".

Еще одним примером такой бюджетной политики является Аргаяшский муниципальный район Челябинской области: главными целями названы "обеспечение социальной и экономической стабильности, сбалансированности и устойчивости районного бюджета", а общий ориентир реализации бюджетной политике отражается как "адаптация районного бюджета и бюджетного процесса к изменившимся условиям".



Несмотря на определенное разнообразие форм межбюджетных трансфертов, нужно отметить, что не все они применяются на практике.

Думается, что адаптация, к сожалению, является одной из базовых целей бюджетной политики большинства муниципальных районов. С одной стороны, органы местного самоуправления достаточно консервативны в организации бюджетной политики, а с другой – вынужденные изменения в этом случае являются именно адаптацией к изменениям федерального и регионального законодательства, формальным и неформальным требованиям вышестоящего уровня.

В рекомендациях Минфина России представлен Модельный муниципальный правовой акт о бюджетном процессе, который содержит предполагаемый текст документа с указанием особенностей муниципальных образований различных типов. Традиционно в соответствующем документе отражаются вопросы формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения местного бюджета.

Пример

В Ленинском районе Тульской области принято решение "Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Ленинский район", в котором регламентируется деятельность участников бюджетного процесса на каждой его стадии. Положение содержит перечень участников бюджетного процесса и их полномочия, а также детальное описание основных стадий бюджетного процесса: от составления проекта бюджета до контроля его исполнения.

Правовые акты муниципальных районов в сфере регулирования межбюджетных отношений дублируют отдельные положения регионального законодательства (и Бюджетного кодекса РФ; далее – БК РФ), но имеют и свою специфику. Можно выделить две основные группы соответствующих документов: в одних предпринята попытка комплексного регулирования межбюджетных отношений, в других речь идет только о выравнивании бюджетной обеспеченности поселений.

Пример

В Плавском районе Тульской области утверждено Положение о межбюджетных отношениях в муниципальном образовании Плавский район, согласно которому "межбюджетные трансферты в муниципальном образовании Плавский район представляются в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, дотаций из районного фонда сбалансированности бюджетов поселений, дотаций на стимулирование поселений по улучшению качества управления муниципальными финансами, субвенций бюджетам поселений, субсидий бюджетам поселений, межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджету муниципального образования Плавский район из бюджетов поселений на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями, иных межбюджетных трансфертов".

Несмотря на определенное разнообразие форм межбюджетных трансфертов, нужно отметить, что не все они применяются на практике. Так, дотации на стимулирование поселений в соответствии с данным правовым актом "могут быть предусмотрены в бюджете муниципального образования Плавский район", однако фактически они не предусматриваются. Аналогичная ситуация сложилась и в Кимовском районе. При регулировании межбюджетных отношений в Чернском районе стимулирующие трансферты не предусмотрены в принципе.

Если в Плавском, Чернском и Кимовском районах Тульской области сделана формальная попытка регулирования межбюджетных отношений в целом, то в ряде других районов рассматривается только реализация процедур бюджетного выравнивания.

Пример

В соответствии с Положением о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального образования Воловский район, за счет средств бюджета муниципального района устанавливается, что "выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений... осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета области регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемого в составе районного бюджета районного фонда финансовой поддержки поселений, субсидий, перечисляемых в региональный фонд финансовой поддержки поселений".

Состояние финансов муниципальных районов в Российской Федерации

Муниципальные районы – достаточно многочисленная группа муниципальных образований: их количество 1821, что существенно (более чем в 3,5 раза) превышает количество городских округов. В целом муниципальные районы остаются финансово неблагополучными муниципальными образованиями (табл. 1), что негативно влияет не только на решение ими вопросов местного значения, но и на возможности адекватного функционирования двухуровневой системы местного самоуправления.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	2	3	4	5
Собственные доходы:				
млрд руб.	698,3	641,2	682,6	810,7
доля, %*	37,1	35,5	34,6	36
Налоговые доходы:				
млрд руб.	213,4	190,7	209,6	230,9
доля, %*	29,6	26,5	26	26,3
Поступления НДФЛ, млрд руб.	159,4	154,4	160,5	177,4
Неналоговые доходы:				
млрд руб.	67,4	59,4	58,2	65,9
доля, %*	24,2	24,4	23	23,6
В т. ч. доходы от использования имущества:				
млрд руб.	27,1	22,9	25,2	26,4
доля, %*	20,9	19,3	20,1	20,3

Таблица 1
Доходы бюджетов муниципальных районов в 2008–2011 гг.

1	2	3	4	5
Субвенции (доля, %*)	58,3	58,4	57,3	56,7
Субсидии (доля, %*)	43,5	41,0	39,2	42,1
Дотации (доля, %*)	53,5	56,7	56,0	55,2
Удельный вес дотаций в собственных доходах бюджетов, млрд руб.	25,8	25,4	23,8	25,6

Окончание табл. 1

* Доля в общем объеме соответствующих поступлений муниципальных образований всех типов в Российской Федерации.

Налоговые поступления составляют на протяжении всего рассматриваемого периода менее трети от общего объема собственных доходов, основу среди них составляет НДС – 75% от общего объема налоговых поступлений в 2008 г., 77% – в 2011 г. Поступления местных налогов (с межселенных территорий) практически отсутствуют: 0,1 млрд руб. – поступления земельного налога в 2010 г.

Уровень неналоговых доходов составляет менее 10% (в 2011 г. – 8%), среди данных поступлений существенную роль играют поступления от использования имущества (более трети в общем объеме неналоговых поступлений). При этом следует отметить, что объемы подобных поступлений в бюджеты городских округов в 3 раза больше, что обусловлено преимущественно различиями в стоимости имущества.

Поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципальных районов определяет их возможности в реализации собственных полномочий. Сравнивая объемы налоговых поступлений и дотаций из бюджетов субъектов РФ, можно отметить, что в бюджетах муниципальных районов эти поступления примерно равны (в 2011 г. сумма дотаций – 216,8 млрд руб., а суммарные налоговые поступления – 230,9 млрд), удельный вес дотаций составляет около четверти поступлений всех собственных доходов. Также среди собственных доходов значительными являются и суммы субсидий. Существенные объемы субвенций, поступающие на протяжении всего рассматриваемого периода в бюджеты муниципальных районов, связаны с тем, что государственные полномочия в значительно большей степени делегируются муниципальным районам и городским округам, а не поселениям.

Таким образом, уровень дотационности муниципальных округов в 2008–2011 гг. оставался достаточно высоким: более половины из них характеризовались долей межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов, составляющей более 70% (табл. 2).

Доля трансфертов, %	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	МР	Всего	МР	Всего	МР	Всего	МР	Всего
Меньше 10	1,6	5,5	4,4	5,8	0,8	6,2	2,5	6,7
10–30	2,9	7,5	5,4	9,1	3,7	9,6	4,9	7,9
30–70	33,8	29,9	35,2	31,8	41,7	31,4	41,8	32
Свыше 70	61,7	57,6	55,0	53,3	53,8	53,8	50,8	53,4

Примечание. МР – муниципальный район.

Количество муниципальных районов, получающих менее 10% трансфертов в общем объеме собственных доходов, сохранялось крайне незначительным, изменяясь в пределах от 0,8% от общего количества районов в 2010 г. до 4,4% в 2009-м.

Таблица 2

Доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2008–2011 гг., % от общего количества муниципальных образований

При этом не прослеживается тенденции к увеличению или уменьшению доли подобных муниципальных районов, их количество изменялось в 2008–2011 гг. разнонаправленно. Поэтому в качестве общей тенденцией в данной группе справедливо отметить лишь их малочисленность.

Незначительна и группа муниципальных районов с уровнем дотационности 10–30%: на протяжении рассматриваемого периода их численность не превышала 6%. Таким образом, суммарно относительно финансово благополучными (уровень трансфертов в объеме собственных доходов менее 30%) на протяжении всего рассматриваемого периода являлись менее 10% всех районов (например, в 2011 г. таких было лишь 7,4%). Следовательно, дотационность характерна для бюджетов большинства муниципальных районов.

Бюджеты муниципальных районов Тульской области

В Тульской области сформировано 22 муниципальных района. Анализируя их бюджеты, можно сделать вывод, что если структура бюджетных доходов районов существенно различается по соотношению налоговых поступлений и трансфертов (табл. 3), то структура расходов достаточно стабильна (табл. 4).

Для характеристики муниципальных районов с устойчивой финансовой ситуацией был выбран Ленинский район Тульской области. Он имеет существенно лучшие бюджетные показатели, чем в среднем по региону. Район расположен в центре Тульской области и является пригородным, кольцом охватывая областной центр – город Тулу. Чернский район, напротив, выступает примером типичного дотационного района.

Таблица 3
Структура доходов бюджетов Чернского и Ленинского районов Тульской области в 2011 г.

Статья доходов	Чернский район		Ленинский район	
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
1. Налоговые доходы, в т. ч.:	53 919,5	17,58	308 503,9	46,4
налоги на прибыль, доход	34 051,5	11,10	236 564,4	35,6
налоги на совокупный доход	9241,0	3,01	42 111,7	6,3
налоги на имущество*	8333,0	2,72	24 443,1	3,6
прочие налоги, сборы, пошлины	2294,0	0,75	5384,7	0,8
2. Неналоговые доходы, в т. ч.:	4281,9	1,40	23 897,4	3,5
доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, или от деятельности муниципальных организаций	3035,0	0,99	16 828,4	2,5
штрафные санкции, возмещение ущерба	884,0	0,29	4113,7	0,6
платежи за пользование природными ресурсами	362,0	0,12	455,3	0,1
прочие неналоговые доходы	0,0	0,00	2500,0	0,3
3. Межбюджетные трансферты, в т. ч.:	84 595,7	27,59	331 520,4	49,9
дотации	129 342,0	42,18	55 876,5	8,4
субвенции	27 900,4	9,10	251 690,9	37,9
субсидии	6575,2	2,14	16 975,1	2,5
прочие межбюджетные трансферты	0,0	0,00	6977,9	1,1
Всего доходы	306 613,8	100,00	663 921,7	100,0

* Налог на имущество организаций.

Сравнивая структуру доходов бюджетов районов, представленную в табл. 3, можно отметить, что среди налоговых доходов достаточно существенно (более чем в 2 раза) отличается доля поступлений налогов на совокупный доход, основу данных средств составляют поступления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (более 60%), и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (более 25%).

Статья расходов	Чернский район		Ленинский район	
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
1. Общегосударственные вопросы	31 291,6	10,20	67 962,9	9,83
2. Национальная оборона, безопасность и правоохранительная деятельность	0,0	0,00	0,0	0,00
3. Национальная экономика	3500,0	1,14	10 053,0	1,45
4. ЖКХ	8700,3	2,84	19 029,4	2,75
5. Образование	164 781,5	53,74	361 975,7	52,37
6. Культура, искусство, кинематография и СМИ	11 068,8	3,61	23 530,7	3,40
7. Здравоохранение и спорт	55 834,7	18,21	120 224,1	17,39
8. Социальная политика	1828,3	0,60	2662,3	0,39
9. Межбюджетные трансферты	29 608,6	9,66	85 809,6	12,41
Итого расходов	306 613,8	100,00	691 247,7	100,00

Таблица 4
Структура расходов бюджетов Чернского и Ленинского районов Тульской области в 2011 г.

В отличие от доходной части бюджетов, которые варьируются у муниципальных районов в зависимости от их экономического потенциала и других характеристик, среди расходов наиболее существенны средства в сфере образования и здравоохранения. Так, в бюджете Ленинского района в 2011 г. уровень расходов на образование составил 52%, а в бюджете Чернского района – 54%.

Сравнивая муниципальные районы и городские округа области, следует отметить, что если по городским округам наблюдается достаточно существенное расслоение по уровню налогового потенциала (т. е. можно выделить очевидно слабые и сильные округа), то разделение муниципальных районов на подобные группы может носить достаточно условный характер, так как дифференциация не столь значительна, нет "пропасти" в бюджетной обеспеченности и существует достаточно большая группа условно средних, а фактически финансово умеренно слабых муниципальных районов. В 2008–2011 гг. в 18 из 22 районов Тульской области объем налоговых и неналоговых доходов составил менее 40% от общей суммы поступлений местного бюджета. Можно отметить более низкий уровень поступлений НДФЛ в общей сумме их средств, что обусловлено меньшим количеством рабочих мест, низкой заработной платой по сравнению со средними по региону значениями, преобладанием неработающего сельского населения.

Межбюджетное регулирование на муниципальном уровне

По нашему мнению, реализация двухуровневой системы местного самоуправления предполагает, что между муниципальными районами и поселениями должны присутствовать эффективные межбюджетные отношения. Следовательно, органам

местного самоуправления муниципальных районов следует реализовывать все основные функции межбюджетного регулирования – выравнивающую, стимулирующую и обеспечивающую.

В статье 142 БК РФ к формам межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов поселениям, можно отнести дотации из бюджетов районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и иные межбюджетных трансфертов. Таким образом, федеральное бюджетное законодательство предписывает органам местного самоуправления муниципальных районов осуществление выравнивающей функции межбюджетного регулирования, а реализация стимулирующей функции допускается (с использованием иных межбюджетных трансфертов), но не является рекомендуемой или обязательной.

Рассмотрим возможности и механизмы реализации каждой из функций межбюджетного регулирования на межмуниципальном уровне.

Как уже было отмечено, в БК РФ достаточно подробно прописан механизм реализации выравнивающей функции межбюджетного регулирования. Так, в ст. 142.1 представлен «порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района». Отметим, что подобный порядок регламентируется не только БК РФ, но и законодательными актами субъектов РФ. На это прямо указано в ст. 142.1 БК РФ: «Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта РФ в соответствии с требованиями настоящего Кодекса». При этом «объем и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год».

Два возможных подхода к организации механизма распределения средств представлены в ст. 137 БК РФ: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений либо распределяются исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя, либо «могут полностью или частично распределяться между указанными поселениями исходя из уровня их расчетной бюджетной обеспеченности». В ст. 142.1 БК РФ детализирован механизм расчета бюджетной обеспеченности поселений при использовании второго подхода. В целом выравнивание с использованием уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений должно осуществляться аналогично выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета и городских округов и муниципальных районов – из регионального. Выравнивающие механизмы для поселений регламентируется не только БК РФ, но и ст. 60 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), где также, в частности, указано, что соответствующие дотации распределяются исходя из «численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения».

Следует особо отметить, что в условиях действующего законодательства механизм выравнивания определяется не на уровне конкретного муниципального района, а на уровне субъекта РФ, что, по нашему мнению, не совсем корректно. Целесообразным



Соответствующие дотации для поселений распределяются исходя из «численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения».

представляется постепенный переход к решению данного вопроса на уровне района при построении межбюджетных отношений между муниципальным районом и поселениями, расположенными на его территории.

Независимо от того, сохранены полномочия органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за региональным уровнем или переданы муниципальным районам, средства в данном направлении выделяются из регионального бюджета, в первом случае – напрямую, во втором – через субвенции муниципальным районам. Последний вариант представляется предпочтительным и широко используется в современной российской практике.

Пример

В Тульской области принят закон, наделяющий органы местного самоуправления соответствующими полномочиями на неопределенный срок. В законе установлен порядок расчета органами местного самоуправления размера дотаций бюджетам поселений, предполагающий, что дотации распределяются пропорционально численности населения, это относится к средствам, переданным району в виде субвенций. Распределение соответствующих трансфертов отражается в решении о бюджете муниципального района. При этом в Тульской области в соответствии с Законом "О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тульской области" утверждены две методики расчета соответствующих дотаций. Первая основана на распределении средств на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей поселения, вторая предполагает, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений распределяются исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности. При этом в ежегодном законе о бюджете области устанавливается, как именно будут распределяться дотации. На сегодняшний день в отношении средств областного бюджета, как уже было отмечено, используется первая методика, предполагающая распределение региональных средств пропорционально численности населения. Аналогичная ситуация сложилась и в Орловской области.



Роль муниципального района на текущий момент сводится к исполнению делегированных ему полномочий и распределению дополнительных собственных средств по установленным на региональном уровне методикам.

Таким образом, вопросы финансового выравнивания бюджетов поселений прописаны в федеральном и региональном законодательстве достаточно подробно, роль муниципального района на текущий момент сводится к исполнению делегированных ему полномочий и распределению дополнительных собственных средств по установленным на региональном уровне методикам.

Возможности межбюджетного регулирования на межмуниципальном уровне, не связанные с выравниванием бюджетной обеспеченности поселений, регламентированы федеральным и региональным законодательством кратко: "В случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации, бюджетам поселений могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района, в том числе межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями" (ст. 142.4 БК РФ). Аналогичные нормы продублированы и в региональном законодательстве. В таком подходе заложены определенные возможности, которые муниципальными районами сегодня не используются в полной

мере. Например, в зависимости от конкретной экономической ситуации органы местного самоуправления муниципального района могут использовать эффективные механизмы стимулирования поселений, формируя их индивидуализированно.



В зависимости от конкретной экономической ситуации органы местного самоуправления муниципального района могут использовать эффективные механизмы стимулирования поселений, формируя их индивидуализированно.

Делегирование полномочий на межмуниципальном уровне

Особое внимание следует уделить реализации обеспечивающей функции межбюджетного регулирования на межмуниципальном уровне. Ее сущность состоит в том, чтобы обеспечивать финансирование реализации и решения тех полномочий и вопросов, которые изначально не являлись задачами получателя соответствующего межбюджетного трансферта. В условиях делегирования полномочий согласно бюджетному законодательству обязательной является передача соответствующих объемов финансирования. При этом, несмотря на изменения, происходящие в фактическом распределении полномочий и финансовых ресурсов между уровнями власти, не происходит вертикального выравнивания (как, например, при распределении субсидий), поскольку предоставленные средства не могут и не должны использоваться для реализации собственных полномочий.

Подобное перераспределение полномочий между бюджетами, если делегируются государственные полномочия (федеральный и региональный уровень), сопровождается перечислением субвенций. Однако, поскольку речь идет не о государственных полномочиях, а о решении вопросов местного значения, то на межмуниципальном уровне БК РФ предусмотрено перечисление иных межбюджетных трансфертов. При этом согласно ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ делегирование может происходить в обоих направлениях: «Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района». Аналогичное право есть и у органов местного самоуправления муниципального района.

На практике, как известно, намного более распространено делегирование полномочий поселениями муниципальным районам, носящее массовый и избыточный характер.

Для справки

В 2009 г. соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения поселений заключались во всех субъектах РФ. Все 100% поселений заключили соглашения с муниципальными районами в 15 субъектах РФ, еще в 22 регионах соглашения заключили более 90% поселений. В целом в 2009 г. таким правом воспользовались 16 668 поселений (77% от всех поселений Российской Федерации), из них 15 349 (77,8%) сельских и 1319 (75,5%) городских поселений. Порядка 70% поселений, заключивших соглашения, передали на их основе органам местного самоуправления районов полномочия по решению от 1 до 5 вопросов местного значения; 22% поселений – от 6 до 10; 7,5% – от 11 до 20; 3% – более 20 вопросов местного значения.

Следует отметить, что с развитием двухуровневой системы местного самоуправления в период с 2009 по 2012 г. ситуация в сфере делегирования полномочий не изменилась: в 2012 г. соглашения о делегировании полномочий муниципальному району заключили около 75% городских и 80% сельских поселений, т. е. количество подобных соглашений не снизилось, а объемы передаваемых средств возросли.

Однако причины массового делегирования полномочий в первую очередь не экономические, а политические. Как справедливо отмечает Э. Маркварт, «... удивительна мотивация. Поселения передают полномочия вынужденно, ибо у них "недостаточно ресурсов для их исполнения". Но ведь закон регламентирует эту ситуацию диаметрально противоположным образом: поселение передает полномочия на исполнение вместе с ресурсами на их исполнение. Следовательно, такие ресурсы у поселения должны быть. То есть сначала необходимо наделить поселение ресурсами, а затем оно самостоятельно примет решение, как ему решать соответствующий вопрос местного значения, будет ли оно передавать полномочия или справится самостоятельно. Практика же, существующая на сегодняшний день, когда муниципальные районы даже не передают денежные средства на поселенческий уровень, удерживая их и прикрывая это "добровольными" соглашениями о передаче полномочий, совершенно неправомерна и нетерпима»^{*}.

Очевидно, что для решения проблемы необходимо изменить отдельные аспекты бюджетной политики самих муниципальных районов, пересмотреть суть взаимоотношений (в т. ч. и финансовых) с поселениями.

Выводы

Анализируя бюджеты муниципальных районов, можно сделать вывод, что им присущи как общие проблемы бюджетов местного уровня, так и ряд специфических. К общим, безусловно, следует отнести высокий уровень трансфертной зависимости от бюджетов вышестоящих уровней. Исходя из состояния нормативно-правовой базы это свойственно и бюджетам большинства поселений, и бюджетам муниципальных районов, и бюджетам значительного количества городских округов, за исключением административных центров субъектов РФ.

Существуют и финансовые проблемы, которые значимы именно для муниципальных районов. Так, в бюджеты муниципальных районов не зачисляются местные налоги, за исключением поступлений с межселенных территорий, которые крайне незначительны, а в ряде субъектов РФ отсутствуют вовсе. Это противоречит, в частности, норме ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой среди вопросов местного значения района указано "установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района".

Еще одной существенной финансовой особенностью, которая уже была отмечена, является то, что муниципальные районы должны формировать систему межбюджетного регулирования на уровне район – поселения. В ст. 15 Федерального закона



Сначала необходимо наделить поселение ресурсами, а затем оно самостоятельно примет решение, как ему решать соответствующий вопрос местного значения, будет ли оно передавать полномочия или справится самостоятельно.

^{*} Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. М. 2009. С. 38.



Закрепление за муниципальным районом местных налогов должно реализовываться не в рамках перераспределения уже существующих в системе "район – поселение", а при пересмотре перечня местных налогов в сторону расширения.

№ 131-ФЗ среди вопросов местного значения района указано "выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района". По нашему мнению, более правильным было бы говорить не только о выравнивании бюджетной обеспеченности поселений, но и о межбюджетном регулировании на межмуниципальном уровне, предполагающем реализацию как выравнивающей, так и стимулирующей функций. В сфере межбюджетного регулирования особо следует выделить и то, что муниципальные районы определяют перспективы взаимоотношений с поселениями в сфере делегирования полномочий.

Развитие финансов муниципальных районов предлагается реализовывать в таких направлениях, как введение дополнительных местных налогов, совершенствование межбюджетного регулирования на межмуниципальном уровне.

Очевидно, что закрепление за муниципальным районом местных налогов должно реализовываться не в рамках перераспределения уже существующих в системе "район – поселение", а при пересмотре перечня местных налогов в сторону расширения. Например, можно порекомендовать "отдать" на уровень муниципальных районов налоги, уплачиваемые субъектами малого и среднего предпринимательства: налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (который зачисляется в бюджет района полностью, но не является местным). Предложение закрепить данные налоги за местным уровнем управления полностью неоднократно высказывалось, однако до сих пор не было реализовано. По нашему мнению, как вопросы поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, так и соответствующие налоговые поступления следует закрепить именно за муниципальными районами.

При совершенствовании межбюджетного регулирования на межмуниципальном уровне предлагается уделить большее внимание реализации всех функций межбюджетного регулирования, в частности развитию финансового стимулирования поселений. При этом системы стимулирования не обязательно должны повторять аналогичные механизмы, используемые субъектами РФ по отношению к муниципальным районам и городским округам.

Для адекватной реализации обеспечивающей функции межбюджетного регулирования представляется целесообразным внести изменения в сложившуюся практику делегирования полномочий, сравнить стоимость реализации полномочия на уровне района и непосредственно на поселенческом и, если возможно, использовать механизмы межмуниципальной кооперации, которая может рассматриваться как альтернатива делегирования полномочий поселений на уровень муниципального района.

Рассматривая альтернативные варианты финансирования реализации полномочий органов местного самоуправления поселений, можно выделить такие варианты, как самостоятельная реализация полномочия, его реализация в рамках межмуниципального сотрудничества, делегирование полномочия на уровень муниципального района. В каждом из этих случаев необходимо оценить стоимость реализации полномочия.

Обозначим стоимость реализации j -го полномочия S_j . В случае если полномочие финансируется самостоятельно, средства муниципального бюджета используются напрямую. Если полномочие делегируется району, то такое делегирование сопровож-

дается передачей соответствующих средств (T) в форме межбюджетных трансфертов из бюджета поселения в бюджет муниципального района. При формировании механизмов межмуниципального сотрудничества для совместного финансирования реализации отдельных полномочий каждое из муниципальных образований расходует определенные объемы средств (M_i). При сотрудничестве i -го количества поселений принятие решений о финансовой целесообразности межмуниципального сотрудничества должно быть основано на следующей системе:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n S_{ij} \geq \sum_{i=1}^n M_{ij} \\ \sum_{i=1}^n S_{ij} \geq \sum_{i=1}^n T_{ij} \end{cases}$$

Межмуниципальное сотрудничество в данном случае обеспечивает сохранение положительного эффекта масштаба, присутствующего при делегировании полномочий. Одновременно, учитывая, что делегирование полномочий часто происходит на основе субъективных оценок целесообразности и в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов, наличие объективных финансовых критериев позволит оптимизировать расходы бюджетов поселений и обеспечит согласование интересов муниципальных образований в рамках реализации двухуровневой системы местного самоуправления.

► Военные городки передадут в муниципальную собственность

Министр обороны РФ Сергей Шойгу и Первый вице-премьер Правительства РФ Игорь Шувалов приняли решение о передаче в муниципальную собственность всех военных городков на территории Приморского края, которые не используются в интересах Минобороны России.

“На сегодняшний день мы передаем в муниципальную собственность 382 военных городка в том состоянии, в котором они сегодня существуют. Это решение принято. Оно будет выполнено до конца декабря 2012 г. Все городки безвозмездно будут переданы”, – заявил по итогам прошедшего во Владивостоке совещания журналистам командующий войсками Восточного военного округа адмирал Константин Сиденко.

В свою очередь губернатор Приморского края Владимир Миклушевский добавил, что, помимо городков, речь идет также о передаче в муниципальную собственность земель Минобороны, России, не используемых для целей обороны и безопасности. Всего таких земель

более 100 тыс. га, в т. ч. 6 тыс. га во Владивостоке. По его словам, эти земли чрезвычайно нужны городу для решения в т. ч. социальных задач. “Это решение смело можно назвать историческим для Приморского края”, – подчеркнул губернатор. Он пояснил, что до конца этого года принятые решения о передаче военных городков и земель Минобороны России муниципалитетам должны быть оформлены юридически.

“Департамент имущественных отношений в ближайшее время предложит абсолютно новую процедуру взаимодействия с субъектами РФ и муниципалитетами, которая позволит эти вопросы рассматривать оперативно, – заявил руководитель департамента имущественных отношений Минобороны РФ Дмитрий Куракин. – Эта процедура будет связана с созданием территориальных и федеральных комиссий с участием органов военного управления муниципалитетов и субъектов Федерации”. Такая мера позволит “развязать существующий Gordiev узел и провести передачу муниципалитетам военного имущества в разумные сроки”.

Особенности бюджетной политики городских округов



В.В. Левина,
канд. экон. наук,
доцент кафедры
"Финансы
и менеджмент"
Тульского
государственного
университета

Особенности бюджетной политики городских округов связаны в первую очередь с тем, что на их территории система самоуправления представлена одним уровнем управления, и поэтому финансовые ресурсы концентрируются в едином городском бюджете, а значит, отсутствует необходимость формировать финансовые взаимоотношения с поселениями, как это происходит в муниципальных районах.

Правовые акты городских округов в финансовой сфере

Основными правовыми актами в сфере финансов в городских округах являются решения о целях бюджетной политики, бюджетном процессе, бюджете, а также отчеты об исполнении бюджета и решения о местных налогах. Обязательными для муниципальных образований всех типов являются правовые акты о целях бюджетной политики. В качестве основных задач бюджетной и налоговой политики городского округа часто выделяются разработка и утверждение бюджета и непосредственно реализация бюджетной политики.

Пример

В постановлении «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования "Город Калуга" на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» обозначены задачи: «разработка и утверждение сбалансированного бюджета муниципального образования "Город Калуга" на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов как основы обеспечения предсказуемости и преемственности бюджетной политики, стабильного роста экономики муниципального образования "Город Калуга"» и «проведение взвешенной и ответственной бюджетной политики, обеспечение реалистичности и достоверности экономических прогнозов и бюджетных проектировок, положенных в основу бюджетного планирования на 2009 год и среднесрочную перспективу». Такой подход представляется спорным, так как не совсем корректно обозначать в качестве основных целей или задач бюджетной политики разработку и утверждение бюджета.

Эта деятельность соответствует обязательным стадиям бюджетного процесса, которые должны быть качественно реализованы в установленные сроки в любом муниципальном образовании. Аналогично вызывает сомнения и "проведение взвешенной и ответственной бюджетной политики" как цель (основная задача) бюджетной политики, так как иной подход к ее организации не может быть продекларирован, а характеристики "взвешенная", "ответственная" в данном контексте не несут однозначного смысла.

Вариантом более адекватного формирования целей представляется такой, как во Владивостоке.

Бюджетная и налоговая политика администрации г. Владивостока на среднесрочную перспективу направлена на достижение таких основных целей, как:

- обеспечение долгосрочной сбалансированности доходов и расходов бюджета Владивостокского городского округа;
- повышение эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов местного самоуправления¹.

Анализируя степень конкретизации документа, характеризующего основные направления бюджетной и налоговой политики городского округа, следует обратить внимание не столько на объем документа, сколько на то, как описаны направления достижения целей и текущее положение дел. Положительным примером с точки зрения уровня детализации направлений бюджетной политики является городской округ "Город Южно-Сахалинск". В постановлении администрации г. Южно-Сахалинска от 01.10.2010 № 1791 определена цель бюджетной политики: «повышение уровня и качества жизни жителей округа посредством удовлетворении потребностей граждан в качественных услугах образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальных гарантий за счет обеспечения устойчивого экономического роста, социальной стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджетной системы городского округа, безусловного исполнения расходных обязательств городского округа "Город Южно-Сахалинск", повышения эффективности бюджетных расходов, бесперебойного функционирования всех систем жизнеобеспечения, бюджетной сферы и их дальнейшего развития в интересах населения», задачи, которые должны быть решены для достижения этой цели, и конкретные действия, необходимые для реализации поставленных задач. Такой подход к формированию целей бюджетной политики представляется более эффективным и целесообразным, чем перечисление основных стандартных задач без указания путей их достижения. К сожалению, на практике документы о бюджетной политике носят чаще формальный характер и представляют собой простое перечисление декларируемых целей без учета местной специфики и реалистичности поставленных задач.

Правовой акт о бюджетном процессе также обязателен для муниципальных образований всех типов.

Пример

В Туле принято решение от 26.06.2008 № 47/1095 «О Положении "О бюджетном процессе в муниципальном образовании город Тула"», в котором регламентируется деятельность участников бюджетного процесса на каждой из его стадий. Положение содержит перечень участников бюджетного процесса и их полномочия, а также детальное описание основных стадий бюджетного процесса: от составления проекта бюджета до контроля его исполнения.



На практике документы о бюджетной политике носят чаще формальный характер и представляют собой простое перечисление декларируемых целей без учета местной специфики и реалистичности поставленных задач.

¹ Постановление главы г. Владивостока от 23.07.2010 № 819 "Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Владивостокского городского округа на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов".

Аналогичный подход использован и в целом ряде других городских округов.

Органами местного самоуправления городских округов и поселений осуществляется регулирование налогообложения. В решениях о местных налогах устанавливаются налоговые ставки и льготы, которые могут быть предоставлены. Следует отметить, что основные вопросы в сфере налогообложения детально регламентируются Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ), и органы местного самоуправления несвободны в выборе соответствующих параметров. Однако некоторые возможности в данной области на муниципальном уровне есть, и, следовательно, существуют определенные отличия в налоговых ставках и предоставлении льгот в разных городских округах.

Пример

В городском округе г. Донской Тульской области для имущества, суммарная инвентаризационная стоимость объектов налогообложения которого от 300 тыс. до 500 тыс. руб., применяются ставки 0,1–0,3%, а в городском округе Славный Тульской области для аналогичного имущества используется диапазон ставок от 0,15 до 0,3%.



Сложилась практика, когда по местным налогам активно используются федеральные налоговые льготы, таким образом, под сомнение ставится сущность налога как "местного".

Тем не менее очевидно, что названные различия не могут расцениваться как существенные. Более значимыми могут быть различия в механизмах предоставления налоговых льгот. В последнее время во многих городских округах активно разрабатываются документы об оценке эффективности налоговых льгот, анализируется как бюджетная и экономическая, так и социальная эффективность льгот. При этом эффективность может оцениваться в различных городских округах по-разному. Например, для бюджетной эффективности можно выделить следующие подходы к оценке: "на основании соотношения общего объема недополученных доходов по местным налогам в результате действия налоговых льгот... к объему доходов местных налогов, поступивших в бюджет городского округа" или на основе таких показателей, как динамика уплаченных налогоплательщиком налоговых платежей в бюджет городского округа за отчетный финансовый год и финансовый год, предшествующий отчетному, отсутствие у налогоплательщика задолженности по налоговым платежам в бюджет городского округа по итогам отчетного финансового года, оптимизация расходов и исключение встречных финансовых потоков в бюджете городского округа, привлечение дополнительных средств в бюджет городского округа. В последнем случае предполагается, что "бюджетная эффективность налоговых льгот по местным налогам обеспечивается и признается положительной при выполнении одного из указанных показателей". Думается, что налоговые льготы являются более действенным инструментом воздействия органов местного самоуправления городских округов, чем варьирование налоговых ставок в пределах, установленных НК РФ.

Однако нужно учитывать, что сложилась практика, когда по местным налогам активно используются федеральные налоговые льготы, таким образом, под сомнение ставится сущность налога как "местного", т. е. не только зачисляемого в местный бюджет, но и администрируемого именно местными органами власти. На сегодняшний день федеральные льготы по данным налогам многочисленны. Например, по налогу на имущество физических лиц применяется уменьшение налоговой базы для отдель-

* Постановление администрации Арсеньевского городского округа Приморского края от 26.09.2012 № 763-па "О Порядке и методике оценки эффективности налоговых льгот и ставок по местным налогам".

ных групп налогоплательщиков, что может рассматриваться как социальные вычеты. Учитывая социальную значимость предоставления таких вычетов и их целесообразность именно на государственном уровне, возможно их сохранение при сопутствующей компенсации потерь местных бюджетов. Данная ситуация может сравниваться с предоставлением субвенций при делегировании государственных полномочий, так как, по сути, в этом случае решение одного уровня власти приводит к недополучению доходов другим (нижестоящим). Поскольку льготы затрагивают местную налоговую базу, они должны компенсироваться местным органам власти в полном объеме.

Также в этом направлении можно рассматривать и возможную "монетизацию льгот", когда соответствующие группы населения будут получать целевые субсидии из федерального бюджета, позволяющие им в полном объеме уплачивать соответствующий налог в местный бюджет. Независимо от способа реализации компенсация недополученных в муниципальные бюджеты доходов обязательна.

В сфере налогообложения земли тоже сложилась непростая ситуация: существенная часть земель не выступает в роли объекта налогообложения, другие освобождены от уплаты налога на землю, поэтому значительная часть потенциальной налоговой базы не является ею на практике. Эти льготы достаточно многочисленны, к ним, например, можно отнести льготы по земельному налогу по земельным участкам, занятым государственными автомобильными дорогами общего пользования, и др.



Существенная часть земель не выступает в роли объекта налогообложения, другие освобождены от уплаты налога на землю, поэтому значительная часть потенциальной налоговой базы не является ею на практике.

Состояние финансов городских округов в Российской Федерации

Существует мнение, что городские округа из-за концентрации бюджетных доходов являются в финансовом плане более сильными по сравнению с другими муниципальными образованиями.

Для справки

По данным Минфина России, в 2011 г. в бюджеты городских округов поступило 51,7% от общего объема местных бюджетных доходов. Доля собственных доходов, поступающих в бюджеты городских округов на протяжении 2008–2011 гг., оставалась стабильной и составляла более половины (51–53%) от общего объема соответствующих поступлений всех муниципальных образований России.

В бюджетах городских округов аккумулируется основной объем налоговых и неналоговых поступлений муниципального уровня. Как по налоговым, так и по неналоговым доходам данный показатель стабилен и составлял в 2008–2011 гг. 63–65% от общего объема соответствующих поступлений в местные бюджеты Российской Федерации (табл. 1).

Рассматривая поступление налоговых доходов, можно обратить внимание, что по всем налоговым источникам наблюдается достаточно равномерная дифференциация доходов. Так, в бюджеты городских округов поступило в 2011 г. 62% от общего объема налога на доходы физических лиц, зачисленного в местные бюджеты (аналогично и в 2008 г. – 62%). Как в городских округах, так и в районах НДФЛ остается основным источником налоговых поступлений местных бюджетов, обеспечивая около $\frac{2}{3}$ всех налоговых поступлений.

Таблица 1
Доходы бюджетов
городских округов
в 2008–2011 гг.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Собственные доходы, млрд руб.	992,1	929,8	1030,0	1163,8
доля, %*	52,8	51,5	52,2	51,7
Налоговые доходы, млрд руб.	460,3	457	525,2	568,1
доля, %*	–	63,5	64,1	64,6
<i>В т. ч. поступления:</i>				
налога на имущество физических лиц	5,9	9,6	9,0	3,0
земельного налога	51,3	61,1	70,2	76,4
НДФЛ	307,5	302,8	325,2	362,8
Неналоговые доходы, млрд руб.	190,3	157,3	165,7	179,9
доля, %*	68,3	64,6	65,5	64,5
<i>В т. ч. доходы от использования имущества, млрд руб.</i>	51,1	78,6	80,4	83,0
доля, %*	66,3	69,6	64,3	63,9
Субвенции, %*	40,2	40,2	41,6	42,3
Субсидии, %*	47,3	47,4	47,4	48,3
Дотации, %*	28,7	23,6	25,0	26,9
Удельный вес дотаций в собственных доходах бюджетов, %	7,9	7,7	8,0	9,1

* Доля в общем объеме соответствующих поступлений муниципальных образований всех типов в Российской Федерации.

Ситуация в распределении местных налогов, которые оба зачисляются в бюджеты либо городских округов, либо поселений, также иллюстрирует общую тенденцию – суммы местных налогов городских округов существенно выше, чем аналогичные доходы, поступающие в бюджеты поселений. Так, в 2011 г. по налогу на имущество физических лиц в бюджеты городских округов поступило 68% (в 2008 г. – 66%), а по налогу на землю – 70% (в 2008 г. – 69%) от общего объема соответствующих средств, поступивших во все местные бюджеты Российской Федерации. Резкое снижение суммы налога на имущество физических лиц (в 3 раза), поступившей в бюджеты городских округов, было обусловлено тем, что доход от поступлений по данному налогу за 2011 г. был получен в 2012 г. в связи с внесением изменений в налоговое законодательство. Ранее физические лица уплачивали налог на имущество за текущий год равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября этого же года. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» с 1 января 2011 г. налог на имущество физических лиц уплачивается не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога.

Следует отметить значительный уровень поступлений от использования муниципального имущества, обусловленный более высокой стоимостью имущества в целом ряде городских округов и, соответственно, более высокой арендной платой, поступающей в соответствующие бюджеты. Очевидно, что имущество, например, в административных центрах субъектах РФ намного более востребовано арендаторами, чем в сельских поселениях.

Поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты городских округов в среднем по Российской Федерации несколько отличается от аналогичных поступлений в местные бюджеты муниципальных образований других типов. Уровень поступления дотаций в бюджеты городских округов несколько ниже (24–29% от общего объема дотаций), а целевых трансфертов – субсидий и субвенций – напротив, несколько выше. Так, на протяжении всего рассматриваемого периода именно городские округа оставались основными получателями субсидий – в их бюджеты поступала практически половина (47–48%) от общего объема трансфертов данного вида, выделяемых муниципальным образованиям страны.

Значительные объемы субвенций, поступающие на протяжении всего рассматриваемого периода в бюджеты городских округов, связаны с тем, что государственные полномочия в значительно большей степени делегируются муниципальным районам и городским округам, а не поселениям.

Сравнивая уровень дотационности городских округов и всех муниципальных образований России в среднем, можно сделать очевидный вывод о том, что городские округа (ГО) в 2008–2011 гг. стабильно характеризовались большим уровнем финансовой самостоятельности (табл. 2).

Доля трансфертов, %	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	ГО	Всего	ГО	Всего	ГО	Всего	ГО	Всего
Меньше 10	7,5	5,5	11,5	5,8	26,6	6,2	24,3	6,7
10–30	19,8	7,5	31,2	9,1	26,7	9,6	18,7	7,9
30–70	50,2	29,9	41,3	31,8	35,2	31,4	40,4	32
Свыше 70	22,5	57,6	16	53,3	11,5	53,8	16,6	53,4

Таблица 2
Доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2008–2011 гг., % от общего количества муниципальных образований

Так, количество муниципальных образований, получающих менее 10% трансфертов, в общем объеме собственных доходов среди городских округов возросло с 7,5% в 2008 г. до 24% в 2011 г., при этом в целом по всем муниципальным образованиям данный показатель оставался стабильно низким и составлял 5–7% на протяжении всего рассматриваемого периода.

Однако причины сравнительно более благоприятной финансовой ситуации в бюджетах городских округов в целом обусловлены, по нашему мнению, тем, что среди городских округов есть определенное количество муниципальных образований, характеризующихся значительным экономическим потенциалом. В большинстве своем это административные центры субъектов РФ и ряд других крупных и промышленно развитых муниципальных образований.

В то же время среди городских округов присутствует и значительная группа муниципальных образований, финансовое положение которых не лучше, а зачастую хуже, чем муниципальных районов. Анализируя данные табл. 2, можно сделать вывод о том, что основная часть городских округов (в 2008 г. – 50% от общего их количества, а в 2011 г. – 40%) характеризовалась уровнем дотационности в пределах 30–70%, что, очевидно, может расцениваться как достаточно высокая степень зависимости от финансовой помощи субъекта РФ. Следует также отметить, что аналогичный показатель в среднем по муниципальным районам в 2011 г. составил 41%, т. е. подобная ситуация одинаково распространена как в муниципальных районах, так и городских округах.

В целом можно отметить, что среди городских округов очень существенны различия между малочисленной группой муниципальных образований, являющихся

административными центрами субъектов РФ, а также городскими округами, которые, не являясь «региональными столицами», характеризуются значительным экономическим потенциалом и более многочисленной группой городских округов, которым присущи все типичные проблемы муниципальных образований России. За счет первой группы муниципальных образований (где проживает значительная часть населения и сосредоточено промышленно производство) достигаются формально более «благополучные» экономические показатели городских округов в среднем по России.

Бюджеты городских округов Тульской области

В Тульской области на сегодняшний день сформировано пять городских округов, существенно отличающихся по размеру, численности населения, финансовому потенциалу. Общее количество муниципальных районов составляет в регионе 22. Отметим, что в результате реализации реформы местного самоуправления изначально были сформированы три городских округа, а сегодня их количество возросло до пяти. Их экономические и, соответственно, бюджетные потенциалы несопоставимы.

Краткая информация о городских округах Тульской области представлена в табл. 3.

Городской округ	Статус городского округа	Численность населения, чел.	Промышленность
Тула	–	501 129	Промышленным производством в городе занято 121 предприятие. Metallургия. Машиностроение (ОПК). Пищевая промышленность
Новомосковск	2008 г., преобразован (ранее был муниципальный район)	131 247	Более 90 промышленных предприятий (химическая, энергетическая, пищевая промышленность)
Донской	–	64 561	35 промышленных предприятий
Раб. пос. Новогуровский	–	3613	2 крупных предприятия: ОАО «Гурово-Бетон», цементный завод HeidelbergCement
ПГТ Славный	2008 г. (выделен из состава сельского поселения на территории Арсеньевского района)	1847	Отдельный цех Тульского ГУП «КБ приборостроения». Два небольших предприятия пищевой промышленности (численность персонала до 40 чел.)

Отметим, что фактически только два муниципальных образования – города Тула и Донской – являются городскими округами изначально, не претерпевали каких-либо преобразований, и их статус не вызывает сомнений.

Относительно трех других городских округов можно отметить, что два из них (поселки Новогуровский и Славный) могли бы рассматриваться как городские поселения, располагающиеся на территории соответствующих муниципальных районов. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятель-

Таблица 3
Городские округа
Тульской области

ного решения поселением вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы его развития, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения. Исходя из этого, можно предположить, что пос. Новогуровский изначально, а пгт. Славный в 2008 г. были признаны достаточно перспективными муниципальными образованиями с позиции руководства Тульской области. В то же время нельзя отрицать некоторую субъективность в присвоении данным муниципальным образованиям статуса городского округа.

Как известно, ситуация с преобразованием Новомосковского района Тульской области в городской округ была достаточно спорной и конфликтной, фактически муниципальное образование представляет собой объединение районного центра с высоко развитой промышленностью и прилегающих (преимущественно сельских) территорий, на которых расположены населенные пункты. То есть речь идет о районе с сильным, промышленно развитым центром, формально преобразованном в городской округ.

Таким образом, городские округа в Тульской области характеризуются существенными различиями не только в численности населения и промышленном развитии, но и в беспорности соответствующего организационного статуса.

Экономические и, соответственно, бюджетные потенциалы городских округов Тульской области также несопоставимы, а объем и структура их бюджетных доходов существенно варьируются (табл. 4).

Статья доходов	Тула		Донской	
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
1. Налоговые доходы	4 201 695	61,65	194 404,3	29,57
В т. ч.:				
налоги на прибыль, доход	2 606 290	38,24	145 239,8	22,09
налоги на совокупный доход	655 457,1	9,62	145 239,8	22,09
налоги на имущество	871 362,3	12,79	26 947,4	4,10
прочие налоги, сборы, пошлины	68 585,5	1,01	18 645,1	2,84
2. Неналоговые доходы	409 470,8	6,01	6 175,6	0,94
В т. ч.:				
доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, или от деятельности муниципальных организаций	188 000	2,76	2 460,0	0,37
штрафные санкции, возмещение ущерба	65 970,7	0,97	3 355,6	0,51
платежи за пользование природными ресурсами	15 961,4	0,23	360,0	0,05
прочие неналоговые доходы	139 538,7	2,05	0	0,00
3. Межбюджетные трансферты	2 072 900	30,42	412 805,3	62,78
В т. ч.:				
дотации	8288,2	0,12	190 131,9	28,92
субвенции	1 075 711	15,78	156 229,7	23,76
субсидии	988 900	14,51	66 443,7	10,10
Всего доходы	6 814 900	100,00	614 145,2	100,00

Таблица 4
Доходы бюджетов городских округов г. Тула и г. Донской в 2010 г.

В 2010 г. налоговые поступления в бюджет Тулы составили около 4,2 млрд руб., в то время как в бюджет Донского – 194 млн, а в бюджет пос. Новогуровский, который также является городским округом, – менее 30 млн. При этом зависимость Тулы от

межбюджетных трансфертов незначительна: среди них преобладают субвенции и субсидии, дотации практически отсутствуют и составляют 0,1% в общем объеме бюджетных доходов. Одновременно зависимость других городских округов Тульской области от трансфертов существенна: в бюджете Донского их поступления составили более 60% всех доходов, преобладают дотации.

В целом в Тульской области бюджеты муниципальных районов и городских округов характеризуются по сравнению с областным центром относительно низким уровнем налоговых доходов, что является характерной для современной России тенденцией.

Рассмотрим более подробно особенности городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ.

Городские округа – административные центры субъектов РФ

Административные центры современных субъектов РФ имеют ряд существенных особенностей, отличающих их от других муниципальных образований. Как правило, такими особенностями являются значительный уровень развития и концентрации промышленности, наличие большего количества квалифицированных кадров. В подавляющем большинстве это самые крупные по численности населения города в своем регионе. В них проживает около трети населения страны. В административные центры стекается от 40 до 80% инвестиций каждого региона, и эта доля ежегодно растет.

Пример

В большинстве административных центров формируется подавляющая часть доходов региональных бюджетов: в Екатеринбурге – до 50%, в Перми – около 60, в Челябинске – приблизительно 75%.

Вместе с тем в большей части таких городов городские бюджеты в соответствии с принятым порядком распределения налоговых доходов являются дотационными. Некоторые из «региональных столиц» становятся центрами городских агломераций, которых в России формально можно выделить более 20 (с населением 1 млн и более), основными среди них являются Московская (14,5 млн чел.), Санкт-Петербургская (5,4 млн чел.), Самарско-Тольяттинская (2,5 млн чел.), Екатеринбургская агломерации (2,2 млн чел.) и др.

Проведенный анализ муниципальных бюджетов Тульской и Калужской областей в 2006–2011 гг. показал особую роль бюджетов административных центров субъектов РФ.

Пример

В консолидированном бюджете Тульской области доля доходов бюджета г. Тулы по итогам исполнения бюджета за 2006 г. составила 18%, а в Калужской области аналогичный показатель для административного центра региона был равен 15%. Учитывая, что доля доходов областного бюджета в средствах консолидированного бюджета субъекта РФ в том же году составила в Тульской и Калужской областях более 70%, а также то обстоятельство, что в Тульской области было сформировано 179 муниципальных образований, тогда как в Калужской – 319, вклад бюджета административного центра является существенным и в значительной степени определяет финансовое состояние региона.

Анализ доходов местных бюджетов в Калужской области в 2006 г. показал, что доля налоговых и неналоговых доходов в них составляет менее 50%, при этом налоговые и неналоговые поступления в бюджет г. Калуги составили 44% от общего объема таких поступлений по всем местным бюджетам. Аналогичный показатель по Тульской области – 49%.

В 2011 г. сложилась ситуация, связанная не с изменением роли "столичных" муниципальных образований, а с особенностями экономического развития конкретных городов. В Калужской области в результате развития инвестиционной деятельности на территории г. Калуги активно развивается промышленность, что приводит к существенному росту налоговых поступлений как в областной, так и местный бюджеты. В результате доля поступлений в бюджет города в общем объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов возрастает более чем в 1,7 раза. При этом соответствующие доходы бюджета города в расчете на одного жителя за указанный период возрастают более чем в 2,5 раза. Если налоговые и неналоговые поступления всех муниципальных бюджетов возросли в 2011 г. по сравнению с 2006 г. в 1,3 раза, то в областном центре – в 2,4 раза. Таким образом, можно отметить существенное повышение доходов административного центра и увеличение его вклада в консолидированный бюджет области. В Тульской области дела обстоят по-другому: доля доходов бюджета областного центра сохранялась в 2006–2011 гг. достаточно стабильной, а увеличение бюджетных показателей происходило более равномерно. В то же время изначальные различия в финансовом положении областного центра и прочих муниципальных образований сохраняются.

Еще одной отличительной чертой административных центров субъектов РФ является более динамичная политическая жизнь, так как именно в них сконцентрированы население и финансовые ресурсы региона, а выборы в представительные органы власти проходят достаточно активно и зачастую конфликтно. В качестве принципиальной особенности рассматриваемых муниципальных образований следует назвать существенное взаимодействие их органов местного самоуправления с региональными властями, которое может быть основано на тесном сотрудничестве либо иметь конфликтный характер, в конце 1990-х гг. нередко приобретавший достаточно острые формы.

Указанные особенности стали одной из причин, по которой административные центры субъектов РФ при разработке законопроектов неоднократно выделялись в особый тип муниципальных образований. Один из таких законопроектов предполагал создание на их территории внутригородских муниципальных образований и существенное изменение структуры органов местного самоуправления. Однако это предложение входило в противоречие с Федеральным законом № 131-ФЗ, согласно которому внутригородские территории выделяются только в городах федерального значения, и было отклонено, что позволило сохранить административное и финансовое единство административных центров субъектов РФ. Тем не менее, несмотря на то что указанное предложение не получило законодательной поддержки, данный прецедент подтверждает наш вывод о наличии у таких муниципальных образований существенных особенностей, обуславливающих их дополнительные возможности в плане активного влияния на экономическое развитие регионов в целом.

В Тульской области бюджеты муниципальных районов и городских округов характеризуются по сравнению с областным центром относительно низким уровнем налоговых доходов.



Административные центры субъектов РФ при разработке законопроектов неоднократно выделялись в особый тип муниципальных образований.

Пример

Поступления НДФЛ в расчете на одного жителя составили в Донском 1473 руб., т. е. в 3 раза меньше, чем в Туле. По сравнению с административным центром области в достаточно благополучном с точки зрения экономического развития Ленинском районе указанный показатель более чем в 2 раза ниже, а в типичных сельских муниципальных районах данное различие становится еще больше, например, в Чернском районе – почти в 8 раз.



Административные центры субъектов РФ следует рассматривать как особые муниципальные образования, «нетипичность» которых в целом должна оцениваться как положительная характеристика.

Не менее существенные различия наблюдаются и при сравнении поступлений налогов на совокупный доход, характеризующих отдачу для местного бюджета от функционирования малого бизнеса на территории муниципального образования: в Туле значение этого показателя в расчете на одного жителя в 4,7 раза выше, чем в Донском, и более чем в 4 раза выше, чем в Ленинском районе. В местные бюджеты зачисляются налоги на имущество физических лиц и налог на землю, поступления которых распределены между муниципальными образованиями неравномерно. В частности, поступления налогов на имущество в расчете на одного жителя в Туле более чем в 7 раз превысили аналогичный показатель в Донском. Поступления доходов от имущества варьировались менее существенно, чем налоговые доходы, однако в Туле значение данного показателя в среднем в 2 раза выше по сравнению с остальными муниципальными образованиями области. Такой уровень превышения может оцениваться как достаточно значимый, учитывая существенные объемы средств (467 млн руб.) для бюджета областного центра (7,9% от общего объема доходов), что превышает аналогичный относительный показатель в бюджетах остальных муниципальных образований региона. Также следует отметить, что в Туле более 50% доходов от имущества складывалось за счет поступлений в виде арендной платы.

Таким образом, административные центры субъектов РФ следует рассматривать как особые муниципальные образования, «нетипичность» которых в целом должна оцениваться как положительная характеристика, связанная с наличием у них дополнительных возможностей в финансовой сфере в плане обеспечения развития как самих административных центров, так и регионов в целом. Одна из основных причин необходимости детального изучения финансов административных центров субъектов РФ – возможность таких муниципальных образований внести значительный вклад в консолидированные доходы региональных бюджетов за счет как доходов своего местного бюджета, так и средств, генерируемых на их территории и зачисляемых в бюджет региона, причем наиболее существенно данная тенденция проявляется в сфере поступлений по налогу на прибыль. Очевидно, что если анализировать налоговые и неналоговые доходы бюджетов, то вклад административного центра субъекта РФ в консолидированный бюджет будет во многом определять финансовое состояние региона в целом.

Сравнивая структуру местных бюджетов, можно сделать вывод, что у административного центра субъекта РФ значительно больше доля налоговых доходов, существенны превышения по налогу на имущество физических лиц и налогам на совокупный доход, значительно отличаются в большую сторону поступления по НДФЛ как в абсолютном выражении, так и в расчете на одного жителя, уровень неналоговых доходов также оказывается более высоким, в основном за счет поступлений от использования и реализации имущества и доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Среди межбюджетных трансфертов преобладают субвенции, которые не относятся к собственным доходам, но при этом уровень до-

таций и субсидий в расчете на одного жителя в несколько раз ниже, чем в других муниципальных образованиях.

Выводы

Основная особенность финансов городских округов состоит в концентрации ресурсов в едином бюджете, при этом обеспечивается определенная экономия расходов в сфере управления, однако все это совершенно не гарантирует финансовой обеспеченности и стабильности.

“Средние” значения бюджетных показателей по городским округам создают ложное мнение о явном преобладании среди них финансово стабильных муниципальных образований. Данную тенденцию иногда обосновывают воздействием положительного эффекта масштаба, однако такое объяснение представляется не вполне корректным. Фактически бюджетная обеспеченность ряда городских округов (в первую очередь административных центров субъектов РФ) существенно выше не потому, что они являются городскими округами, а в силу наличия значительного экономического потенциала. В то же время не все городские округа характеризуются подобным потенциалом. Представляется целесообразным при проведении мониторинга финансовых показателей агрегированно по муниципальным образованиям различных типов выделять городские округа, являющиеся административными центрами субъектов РФ, и “прочие городские округа”, что позволит более реально оценивать финансовое положение муниципальных образований данного типа.

В целом городским округам присущи некоторые типичные проблемы финансов муниципальных образований, среди которых можно назвать дисбаланс доходных источников и расходных полномочий, ограниченные возможности регулирования налогообложения по местным налогам, связанные, в частности, с масштабными льготами по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, предоставляемыми на других уровнях управления.

Думается, что определенные финансовые преимущества городских округов, обусловленные воздействием положительного эффекта масштаба, возможны, но потенциал, связанный с объединением управленческих функций на одном уровне, в силу компактности проживания населения и целостности хозяйства сегодня используется органами местного самоуправления недостаточно.

Дополнительные финансовые возможности городских округов состоят не только в том, что перечень налоговых поступлений в их бюджеты выше (и суммарно равен соответствующим доходам муниципального района и поселений), но и в том, что предоставление бюджетных услуг может быть в ряде случаев дешевле, а концентрация управленческих функций позволяет несколько более существенно влиять на экономическое развитие территорий (в частности, через предоставление налоговых льгот по местным налогам на основе оценки их эффективности).

Можно говорить и о возможном синергетическом эффекте в управлении финансами городского округа, который связан с более сильным взаимовлиянием различных финансовых решений, принимаемых органами местного самоуправления городского округа, и обусловлен большими полномочиями по сравнению с другими типами муниципальных образований.



Фактически бюджетная обеспеченность ряда городских округов существенно выше не потому, что они являются городскими округами, а в силу наличия значительного экономического потенциала.

► **Формирование экономической основы местного самоуправления: существующие возможности и необходимые изменения законодательства**

После долгой паузы 8 февраля 2013 г. состоялось заседание Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы. В нем приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Общественной палаты РФ, федеральных министерств, муниципальных и региональных органов власти, эксперты в области местного самоуправления. На Совете обсуждались вопросы формирования экономической основы местного самоуправления: существующие возможности и необходимые изменения законодательства. Заседание прошло под председательством спикера Госдумы С.Е. Нарышкина.

В своем вступительном слове С.Е. Нарышкин подчеркнул, что за почти 10 лет, минувших с момента принятия базового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", переход на новую систему организации местного самоуправления завершен. Основные цели реформы, по его словам, если и не достигнуты в полной мере, то в значительной степени реализованы. Также спикер Госдумы отметил, что установлены основополагающие принципы организации экономической основы местного самоуправления. Вместе с тем предстоит серьезная работа: продолжение реформы налогового и бюджетного законодательства, поиск дополнительных способов улучшения финансовой обеспеченности муниципальных образований, совершенствование муниципальной службы, дальнейшее упорядочивание полномочий государственной власти и органов местного самоуправления. Этим предстоит заняться законодателям в ближайшее время.

Первый заместитель председателя Совета по МСУ, председатель думского Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В.Б. Кидяев отметил, что формирование экономической основы местного самоуправления – одна из приоритетных задач в сфере муниципального развития.

Председатель ВСМС В.С. Тимченко, председатель АСДГ В.Ф. Городецкий, президент Союза российский городов М.А. Чернышёв, президент Ассоциации малых и средних городов России В.В. Гаврилов и другие выступающие

отмечали, что в последнее время заметны улучшения финансового обеспечения муниципальных образований. В прошлом году были переданы на муниципальный уровень новые доходные источники: налог в виде стоимости патента от упрощенной системы налогообложения, повышенные отчисления от сельскохозяйственного налога, штрафы за нарушение правовых актов органов МСУ, акцизы от ГСМ, дополнительные объекты обложения земельным налогом, отчисления от аренды и продажи земель, государственная собственность на которые не разграничена. В период до 2016 г. это даст местному самоуправлению дополнительные 67 млрд руб.

Однако для долгосрочного устойчивого развития, повышения экономического потенциала муниципалитетов требуется проработать дополнительные меры.

Все замечания и предложения, высказанные в ходе заседания Совета, будут учтены в ходе подготовки новых законопроектов.

Кроме того было принято к рассмотрению предложение В.Ф. Городецкого (поддержанное другими членами Совета) о создании Концепции развития местного самоуправления в России.

Ряд выступлений касался вопросов профессиональной переподготовки кадров местного самоуправления. Председатель Совета по развитию местного самоуправления поручил сформировать рабочую группу для выработки предложений по созданию системы обучения и повышения квалификации муниципальных кадров.

Перспективы укрепления доходной базы местных бюджетов



В.В. Волков,
ведущий советник
аппарата Комитета
Государственной
Думы РФ по
вопросам местного
самоуправления

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики в отношении местного самоуправления. Предлагаем обзор законопроектов и предложений по перераспределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Проблемы финансовой обеспеченности муниципалитетов

В первую очередь, не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками.

В современных условиях большинство муниципалитетов в России объединяют типичные проблемы:

- низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;
- нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;
- слабо развитая материально-техническая база;
- отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий;
- высокая изношенность и низкая энергоэффективность жилищного фонда и коммунальных сетей и другой инфраструктуры.

Данные и другие причины препятствуют созданию эффективной и реальной системы местного самоуправления во многих городских и сельских поселениях.

Для справки

По данным Минфина России, в бюджетах городских округов аккумулируется 64,6% (568,1 млрд руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,3% (209,6 млрд) и лишь 9,1% (70,0 млрд руб.) – в бюджетах поселений.

Получается, что в настоящее время наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов. Эти данные свидетельствуют о заметной дифференциации социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа, а также о низком экономическом потенциале и недостаточной налоговой базе значительной части городских и сельских поселений.

В большинстве бюджетов поселений основная доля расходов состоит из текущих расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов.

В совокупности поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов (4,8% от земельного налога и 0,2% от налога на имущество физических лиц). Такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность малых и средних городов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1% от объема валового внутреннего продукта. Поскольку многие расходы местных бюджетов после принятия указанного закона только увеличивались, то данный показатель можно использовать для определения объема фактических расходных обязательств местных бюджетов.

Для справки

Объем ВВП по итогам 2012 г. – 60,6 трлн руб. Таким образом, фактические расходы местных бюджетов можно оценивать в сумме 4,9 трлн руб. (8,1% к ВВП). В то же время в 2011 г. доходы местных бюджетов составили 2,9 трлн руб. (5,1% к ВВП), что соответственно на 2,0 трлн руб. меньше прогнозируемых потребностей муниципалитетов.

В связи с изложенным решение вопроса об увеличении доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и создание стимулов к наращиванию экономического потенциала соответствующих территорий являются необходимыми условиями для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. При этом их финансовое обеспечение должно осуществляться таким образом, чтобы органы местного самоуправления за счет средств местных бюджетов могли не только финансировать текущие расходы для решения первоочередных задач, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов, в т. ч. муниципальные инвестиционные фонды.

В ближайшей перспективе пути и способы укрепления доходной базы местных бюджетов предусмотрены п. 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 "Об основ-



Правительство РФ подготовило ряд мер по перераспределению налоговых и неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пользу местного самоуправления.

ных направлениях совершенствования системы государственного управления". Соответствующие меры также определены в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов и Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. В соответствии приказом Минрегиона России от 21.08.2012 № 388 создана межведомственная рабочая группа по вопросу реализации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Предложения данной группы по укреплению доходной базы местных бюджетов были рассмотрены в текущем году на одном из заседаний Правительства РФ.

С учетом этих предложений Правительство РФ подготовило ряд мер по перераспределению налоговых и неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пользу местного самоуправления. Их предполагается осуществлять в два этапа.

Первый этап перераспределения налоговых и неналоговых доходов в пользу местного самоуправления

В рамках реализации первого этапа (2012–2014 гг.) Государственной Думой уже приняты определенные законодательные инициативы (табл. 1).

Таблица 1
Меры по реализации первого этапа (2012–2014 гг.) перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы

Ранее и сегодня действующее распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней	Виды доходов, подлежащих передаче местным бюджетам	
	1	2
До 1 января 2013 г. налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежал зачислению в бюджеты субъектов РФ в размере 100% доходов	С 1 января 2013 г. налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты: <ul style="list-style-type: none"> ■ муниципальных районов – 100%; ■ городских округов – 100%. <i>Увеличит доходы местных бюджетов на 1 млрд руб.</i> Основание: Федеральный закон № 94-ФЗ	
До 1 января 2013 г. единый сельскохозяйственный налог подлежал зачислению в бюджеты: <ul style="list-style-type: none"> ■ субъектов РФ – 30%; ■ поселений – 35%; ■ муниципальных районов – 35%; ■ городских округов – 70% 	С 1 января 2013 г. единый сельскохозяйственный налог подлежит зачислению в бюджеты: <ul style="list-style-type: none"> ■ поселений – 50%; ■ муниципальных районов – 50%; ■ городских округов – 100%. <i>Увеличит доходы местных бюджетов на 1,3 млрд руб.</i> Основание: Федеральный закон № 94-ФЗ	
Согласно действующим нормам ст. 46 БК РФ суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов РФ, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов РФ по нормативу 100%	С 1 января 2013 г. суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%. <i>Увеличит доходы местных бюджетов на 1 млрд руб.</i> Основание: Федеральный закон № 244-ФЗ	

1	2
<p>Плата за негативное воздействие на окружающую среду:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ в федеральный бюджет – 20%; ■ в бюджеты субъектов РФ – 40%; ■ в бюджеты городских округов и муниципальных районов – 40% 	<p>С 1 января 2016 г. плата за негативное воздействие на окружающую среду:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ в федеральный бюджет – 5%; ■ бюджеты субъектов РФ – 40%; ■ бюджеты городских округов и муниципальных районов – 55%. <p><i>Увеличит доходы местных бюджетов на 3,8 млрд руб.</i></p> <p>Основание: Федеральный закон № 244-ФЗ</p>
<p>В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, по нормативам 80% соответственно</p>	<p>С 1 января 2014 г. в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, по нормативам 100% соответственно.</p> <p><i>Увеличит доходы местных бюджетов на 15,6 млрд руб.</i></p> <p>Основание: Федеральный закон № 244-ФЗ</p>
<p>Доходы от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей подлежат зачислению в 2013 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ в федеральный бюджет – 28%; ■ в бюджеты субъектов РФ – 72% 	<p>С 1 января 2014 г. органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% в налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Данные средства должны быть направлены в муниципальные дорожные фонды.</p> <p><i>Местные бюджеты получают для формирования муниципальных дорожных фондов 41,9 млрд руб.</i></p> <p>Основание: Федеральный закон № 244-ФЗ</p>
<p>Льготы по земельному налогу установлены в Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ), а по налогу на имущество физических лиц – в Законе РФ от 09.12.1991 № 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" (далее – Закон РФ № 2003-1)</p>	<p>С 1 января 2013 г. включение в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.</p> <p><i>Местные бюджеты получают для формирования муниципальных дорожных фондов 3 млрд руб.</i></p> <p>Основание: проект Федерального закона № 41444-6 "О внесении изменений в главу 31 части второй Налогового кодекса Российской Федерации"</p>
<p>Льготы по земельному налогу установлены в НК РФ, а по налогу на имущество физических лиц – в Законе РФ № 2003-1</p>	<p>Срок не определен. Поэтапная отмена всех иных льгот по местным налогам (по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу), установленных федеральным законодательством.</p> <p><i>Местные бюджеты дополнительно получают 17 млрд руб.</i></p> <p>Подготовка поправок Правительства РФ к рассматриваемому в настоящее время в Госдуме законопроекту на основании анализа результатов работ по проведению кадастровой (массовой) оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости</p>
<p>Земельный налог и налог на имущество физических лиц подлежат зачислению в бюджеты поселений и городских округов в размере 100% доходов (налогообложение земельных участков и объектов имущества осуществляется по кадастровой и инвентарной стоимости соответственно)</p>	<p>Взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц предлагается ввести местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. В 2011 г. поступления по земельному налогу составили 107,1 млрд руб., а по налогу на имущество физических лиц – 4,4 млрд.</p> <p><i>В результате введения местного налога на недвижимость планируется рост доходов местных бюджетов в 1,5 раза по сравнению с существующим уровнем доходов от этих налогов. Они должны будут составить 167,25 млрд руб. В данном случае доходы местных бюджетов увеличатся на 55,75 млрд.</i></p> <p>Основание: проект Федерального закона № 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации", принятый Государственной Думой в первом чтении 10.06.2004</p>

Нормами Федерального закона от 25.06.2012 № 94-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ) были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ), предусматривающие зачисление с 1 января 2013 г. поступлений от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов, а также увеличение нормативов отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов до 50% доходов (в бюджеты городских округов – до 100% доходов). До 1 января 2013 г. поступления от единого сельскохозяйственного налога в размере 30% доходов и от налога, взимаемого в виде стоимости патента, в размере 100% доходов зачислялись в бюджеты субъектов РФ. Субъекты РФ были обязаны до 1 января 2013 г. принять законы о введении на соответствующих территориях патентной системы налогообложения. По оценке Правительства РФ, в связи с внесением указанных изменений в БК РФ местные бюджеты должны будут получить дополнительно 2,3 млрд руб.

16 ноября 2012 г. Госдумой также принят Федеральный закон "О внесении изменений в главу 31 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий включение с 1 января 2013 г. в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. В результате внесения данных изменений местные бюджеты дополнительно получат 3 млрд руб.

Кроме того, в настоящее время Правительство РФ прорабатывает вопрос о подготовке законодательных инициатив, предусматривающих поэтапную отмену всех иных льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральным законодательством. Отмена таких льгот – это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, но и способ повышения налоговой автономии органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Поэтапная отмена всех федеральных льгот по региональным и местным налогам (по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу), установленных федеральным законодательством, позволит увеличить доходы региональных и местных бюджетов на 200 млрд руб.

Помимо данных законодательных инициатив Государственной Думой принят Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ), в котором предусматривается передача местным бюджетам более существенных налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

В настоящее время правовые основы для формирования в Российской Федерации системы дорожных фондов определены в нормах БК РФ. Они предусматривают создание дорожных фондов на трех уровнях бюджетной системы – Федерального дорожного фонда, дорожных фондов субъектов РФ, муниципальных дорожных фондов, а также порядок их формирования в составе соответствующих бюджетов и расходовании из них бюджетных средств.



Поэтапная отмена всех федеральных льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральным законодательством, позволит увеличить доходы региональных и местных бюджетов на 200 млрд руб.

На сегодняшний день значительная часть автомобильных дорог местного значения находится в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для удовлетворения в полном объеме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог. Вместе с тем автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселений, а также между населенными пунктами и поселениями имеют большое значение для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, развития предпринимательства и инфраструктуры.

Для справки

В настоящее время около 40 тыс. населенных пунктов не обеспечены круглосуточной связью с дорожной сетью автомобильных дорог общего пользования, более половины автомобильных дорог местного значения не имеют твердого покрытия. По сравнению с 2002 г. объем дорожных работ в муниципалитетах сократился в несколько раз.

В то же время в отличие от Федерального и дорожных фондов субъектов РФ создание муниципальных дорожных фондов в муниципальных образованиях первоначально не являлось обязательным требованием для органов местного самоуправления. Образование муниципального дорожного фонда возможно только в случае, если соответствующее решение будет принято представительным органом муниципального образования. Таким решением также должен определяться порядок формирования этого фонда и использования его средств.

В соответствии с нормами ст. 179 БК РФ порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ должен предусматривать направление средств на предоставление субсидий местным бюджетам на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования. При этом размер указанных финансовых средств, предоставляемых местным бюджетам, должен составлять не менее 5% общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ.

Федеральным законом № 244-ФЗ устанавливается требование об обязательном формировании с 1 января 2014 г. в бюджете каждого муниципального образования муниципального дорожного фонда. Объем его бюджетных ассигнований будет утверждаться решением о местном бюджете в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленного решением представительного органа муниципального образования:

- от акцизов на автомобильный, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет;
- иных поступлений в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда.

Согласно нормам Федерального закона от 06.04.2011 № 68-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные



Федеральным законом № 244-ФЗ устанавливается требование об обязательном формировании с 1 января 2014 г. в бюджете каждого муниципального образования муниципального дорожного фонда.

акты Российской Федерации" порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ на 2012 и 2013 гг. должен предусматривать предоставление субсидий местным бюджетам в размере не менее 5% общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ на капитальный ремонт и ремонт:

- автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов;
- дворовых территорий многоквартирных домов населенных пунктов и проездов к ним.

В соответствии с Федеральным законом № 244-ФЗ с 1 января 2014 г. органы государственной власти субъекта РФ также обязаны будут установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты должны будут устанавливаться исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований.

Следует отметить, что указанные налоговые доходы должны будут передаваться местным бюджетам взамен указанных субсидий, подлежащих предоставлению в 2012–2014 гг. из дорожных фондов субъектов РФ. Данные изменения позволят увеличить доходы муниципалитетов для формирования муниципальных дорожных фондов на 41,9 млрд руб.

Положения Федерального закона № 244-ФЗ также предусматривают:

- увеличение с 1 января 2014 г. размера нормативов отчислений в бюджеты городских округов от доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, а также доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, с 80 до 100% (в данном случае дополнительные доходы городских округов должны составить 15,6 млрд руб. При этом до 1 января 2014 г. отчисления от указанных доходов, поступающих с территорий городских округов, в размере 20% будут зачисляться в бюджеты субъектов РФ);
- увеличение с 1 января 2016 г. размера нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду с 40 до 55%. Данные дополнительные отчисления предлагается передать с федерального уровня. При этом дополнительные 15% доходов от указанной платы должны будут пополнить местные бюджеты на 3,8 млрд руб.

Кроме того, положения Федерального закона № 244-ФЗ предусматривают зачисление с 1 января 2013 г. сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение принятых правил в границах городских округов в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%. Данная мера позволит увеличить доходы местных бюджетов еще на 1 млрд руб.



Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества.

Согласно действующим нормам ст. 46 БК РФ все суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов РФ (за нарушения как законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, так и нормативных правовых актов органов местного самоуправления), подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов РФ по нормативу 100%. В то же время принятие муниципальных правовых актов и обеспечение их реализации относится к компетенции органов местного самоуправления, поэтому зачисление указанных сумм денежных взысканий (штрафов) за нарушения муниципальных правовых актов в местные бюджеты представляется обоснованным и соответствует предметам ведения муниципальных образований. Кроме того, внесение предлагаемых изменений позволит несколько увеличить доходную базу местных бюджетов.

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. Его предлагается устанавливать взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц. При этом необходимо, чтобы введение данного налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой – было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан. Таким образом, установление данного налога позволит увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределить налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники огромных квартир, дорогостоящих особняков и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

Проект федерального закона № 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации" принят Госдумой в первом чтении 10 июня 2004 г. Вместе с тем налог на недвижимость может быть введен после установления четкой системы вычетов и льгот по данному налогу в целях недопущения увеличения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан, а также завершения работ по кадастровой оценке объектов капитального строительства.

В рамках выполнения Плана реализации мероприятий, обеспечивающих введение на территории Российской Федерации местного налога на недвижимость (поручение Правительства РФ от 20.05.2010 № КА-П13-3318), продолжается работа по оценке объектов капитального строительства в субъектах РФ. Подготовка поправок Правительства РФ к рассматриваемому в настоящее время в Госдуме законопроекту пройдет на основании анализа результатов работ по проведению кадастровой (массовой) оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости.

В 2011 г. поступления по земельному налогу составили 107,1 млрд руб., а по налогу на имущество физических лиц – 4,4 млрд. В результате введения местного налога на недвижимость планируется рост доходов местных бюджетов в 1,5 раза по сравнению существующим уровнем доходов от этих налогов. Они должны будут составить 167,25 млрд руб. В данном случае доходы местных бюджетов увеличатся на 55,75 млрд.

Второй этап перераспределения налоговых и неналоговых доходов в пользу местного самоуправления

Второй этап, в рамках которого Правительство РФ планирует обеспечить укрепление доходной базы местных бюджетов, должен осуществляться в течение 2015–2018 гг. В настоящее время соответствующие законодательные инициативы пока не внесены в Государственную Думу (табл. 2).

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь субъектами малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления в развитии малого и среднего предпринимательства на соответствующих территориях, станет для них мощным стимулом по развитию местной экономики, в т. ч. промышленного производства. Кроме того, на местном уровне возможно более эффективно учитывать многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также эффективно применять к ним те или иные механизмы налогообложения.

В связи с этим в рамках реализации второго этапа предлагается передать в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов отчисления от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 15, 20 и 35% доходов соответственно. При этом оставшиеся отчисления от этого налога в размере 65% доходов будут поступать в бюджеты субъектов РФ. В случае внесения указанных изменений местные бюджеты должны получить дополнительно 66,7 млрд руб.

В рамках реализации второго этапа мер по пополнению доходной базы местных бюджетов также рассматривается вопрос о введении местного транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения. Поступления от данного налога должны будут являться одним из источников для формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов. При этом по сравнению с доходами от налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций поступления от указанного имущественного налога будут более равномерно распределяться по территориям муниципальных образований.

Поступления от местного транспортного налога планируется зачислять в бюджеты поселений и муниципальных районов в размере 50% доходов, а в бюджеты городских округов – 100% доходов. В данном случае доходы от местного транспортного налога должны составить для местных бюджетов 52,3 млрд руб. В то же время региональный транспортный налог предполагается сохранить в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Необходимо учитывать, что согласно действующим нормам БК РФ поступления от транспортного налога и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежат зачислению в полном объеме в бюджеты субъектов РФ. В связи с этим перераспределение части доходов от этих налогов в пользу



Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь субъектами малого и среднего бизнеса.

местных бюджетов потребует принятия на федеральном уровне дополнительных мер в целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ и возмещения им потерь от выпадающих доходов.

Самым крупным налоговым доходом для местных бюджетов является налог на доходы физических лиц. В 2011 г. его удельный вес в налоговых доходах местных бюджетов составлял 66,5%, или 583,5 млрд руб. Согласно нормам БК РФ он подлежит зачислению в доходы бюджетов:

- поселений – 10%;
- муниципальных районов – 10%;
- городских округов – 20%.

Помимо этого в соответствии со ст. 58 БК РФ органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Пропорция распределения данных поступлений между муниципальными образованиями разного типа (поселениями, муниципальными районами и городскими округами) определяется по усмотрению субъектов РФ.

В целях укрепления доходной базы бюджетов поселений в перспективе предлагается обязать субъекты РФ 5% из указанных 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от этого налога передавать в бюджеты поселений по дифференцированным нормативам отчислений, определяемым исходя из численности населения поселений. В данном случае доходы бюджетов поселений должны увеличиться на 124,9 млрд руб.

В настоящее время эти предложения в Государственную Думу в качестве законопроектов не внесены. В случае их реализации местные бюджеты должны дополнительно получить 119 млрд руб.

Таблица 2

Предложения по второму этапу (2015–2018 гг.) перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в пользу местных бюджетов

Действующее распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней	Виды доходов, подлежащих передаче местным бюджетам
1	2
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты субъектов РФ в размере 100% доходов	Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты: <ul style="list-style-type: none"> ■ поселений – 15%; ■ муниципальных районов – 20%; ■ городских округов – 35%; ■ субъектов РФ – 65%. <i>Местные бюджеты получают дополнительно 66,7 млрд руб.</i>
Поступления от транспортного налога подлежат зачислению в бюджеты субъектов РФ в размере 100% доходов	Ввести региональный транспортный налог в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

1	2
	<p>Ввести местный транспортный налог в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения. Поступления от данного налога могут являться одним из источников для формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов.</p> <p>Поступления от местного транспортного налога будут распределяться в бюджеты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ поселений – 50%; ■ муниципальных районов – 50%; ■ городских округов – 100%. <p><i>Доходы от местного транспортного налога составят 52,3 млрд руб.</i></p>
<p>Налог на доходы физических лиц подлежит зачислению в доходы бюджетов:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ поселений – 10%; ■ муниципальных районов – 10%; ■ городских округов – 20%. <p>Помимо этого не менее 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от налога на доходы физических лиц субъекты РФ обязаны передать местным бюджетам по единым или дополнительным нормативам отчислений.</p> <p>Итого не менее 40% отчислений от этого налога поступают в местные бюджеты</p>	<p>Налог на доходы физических лиц подлежит зачислению в доходы бюджетов:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ поселений – 10%; ■ муниципальных районов – 10%; ■ городских округов – 20%. <p>Помимо этого не менее 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от налога на доходы физических лиц субъекты РФ обязаны передать местным бюджетам по единым или дополнительным нормативам отчислений. Предлагается обязать субъекты РФ 5% из указанных 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от этого налога передавать в бюджеты поселений по дифференцированным нормативам отчислений, определяемым исходя из численности населения поселений.</p> <p>Итого не менее 40% отчислений от этого налога должны поступать в местные бюджеты.</p> <p><i>Бюджеты поселений получают дополнительно 124,9 млрд руб.</i></p>

Пермский край: межбюджетные отношения



Екатерина Владимировна ОВЧИННИКОВА,
 начальник отдела межбюджетных
 отношений министерства финансов
 Пермского края

За прошедший с 2009 года период произошли значительные изменения как в федеральном, так и в региональном бюджетном законодательстве, в связи с чем ранее сделанные краевой властью шаги по укреплению доходов муниципальных бюджетов дополнительными стабильными источниками в виде отчислений от НДФЛ и налога на имущество организаций пришлось отменить из-за смещения нагрузки по перераспределенным расходным полномочиям с муниципального уровня на региональный бюджет. Тем не менее положительный опыт произведенного ранее закрепления единых нормативов за бюджетами муниципальных районов (городских округов) было решено возоб-

Начиная с 2009 года Пермский край применяет механизмы стимулирования муниципалитетов к повышению их заинтересованности в росте собственных доходов путем закрепления единых нормативов отчислений от налогов, поступающих в региональный бюджет.

новить при формировании бюджета на 2013–2015 годы.

Поселения

В целях определения оптимального соотношения нормативов отчислений от тех или иных налогов в бюджеты муниципальных образований министерством финансов Пермского края были произведены многовариантные расчеты. Рассматривалась возможность передачи дополнительных налоговых источников и на уровень муниципальных районов, городских округов, и в бюджеты поселений. Следует признать, что процесс выравнивания бюджетов поселений как посредством распределения дотации из регионального фонда, так и посредством закрепления на региональном уровне единых нормативов отчислений малоэффективен. Так, показатель индекса налогового потенциала поселений Пермского края варьируется от 0,04 до 1,7 (разрыв более чем в 42 раза). В связи с этим в регионе на данном этапе развития межбюджетных отношений выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется муниципальными районами посредством распределения районных фондов финансовой поддержки поселений. С краевого уровня в бюджеты поселений поступает лишь незначительная подушевая дотация.

В процессе поиска оптимального варианта закрепления налогов за бюджетами поселений была рассмотрена возможность передачи на уровень поселений нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц и транспортному налогу. Аргументами в пользу закрепления за бюджетами поселений части транспортного налога послужили:

- более или менее равномерное распределение налогооблагаемой базы транспортного налога (количество транспортных средств) между поселениями;
- опыт закрепления данного налога за поселениями отдельными муниципальными районами, показавший повышение собираемости транспортного налога на местах;
- наибольший выравнивающий эффект от закрепления транспортного налога — расчетное сокращение разрыва подушевых доходов бюджетов десяти наиболее обеспеченных и десяти наименее обеспеченных поселений на 69 %.

Следует также отметить, что в бюджетах поселений НДФЛ обеспечивает от 1 до 78 % собственных доходов, что подтверждает высокую дифференциацию данного налога. Закрепление за бюджетами поселений единых нормативов отчислений такого налога менее эффективно с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. На наш взгляд, можно вернуться к обсужде-

нию вопроса закрепления НДФЛ за бюджетами поселений на региональном уровне в случае корректировки налогового законодательства Российской Федерации в части изменения порядка уплаты НДФЛ (по месту проживания конкретного жителя, а не по месту регистрации его работодателя).

Муниципальные районы, городские округа

С целью укрепления налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) были проанализированы различные варианты закрепления нормативов отчислений от НДФЛ. Воспользовавшись изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс в части возможности закрепления дополнительных нормативов отчислений от налогов за бюджетами муниципалитетов в зависимости от их типа, принято решение с 2013 года передать следующие нормативы отчислений от НДФЛ:

- в бюджеты городских округов — 5 %;
- бюджеты муниципальных районов — 15 %.

Увеличенный дополнительный норматив отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных районов (по отношению к городским округам) позволит компенсировать потери муниципаль-

муниципальных районов (городских округов) края в среднем на 119 % по отношению к аналогичным показателям 2012 года. Указанный рост муниципальных бюджетов послужит основой для обеспечения исполнения указов Президента РФ по вопросам повышения оплаты труда работников социальной сферы и решения

Рост муниципальных бюджетов послужит основой для обеспечения исполнения указов Президента РФ по вопросам повышения оплаты труда работников социальной сферы и решения остро стоящей проблемы нехватки мест в муниципальных дошкольных учреждениях Пермского края

ных районов от передачи 50 % транспортного налога на уровень поселений и сократит разрыв в уровне бюджетной обеспеченности городских округов и муниципальных районов края.

Благодаря дополнительному закреплению нормативов от НДФЛ в 2013 году обеспечен рост расчетных консолидированных бюджетов

остро стоящей проблемы нехватки мест в муниципальных дошкольных учреждениях Пермского края. В завершение следует отметить желание Пермского края и далее следовать по пути укрепления финансовой самостоятельности местных бюджетов для повышения эффективности местного самоуправления в регионе. 🌟