

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Рябухин

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – №131-ФЗ) является основой развития местного самоуправления в Российской Федерации. С 1 января 2006 года Федеральный закон №131-ФЗ реализуется в полном объеме в 46 субъектах РФ.

На начало 2006 года состояние бюджетной системы субъектов РФ характеризовалось следующими показателями: консолидированные бюджеты субъектов РФ на 1 января 2006 года исполнены в целом с профицитом в сумме 57,1 млрд. рублей, местные бюджеты – с дефицитом в сумме 6,4 млрд. рублей.

По данным Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, в 2005 году доля собственных доходов бюджетов возросла лишь в 40% муниципальных образований, причем в отдельных из них прирост составил лишь 0,3%.

Местным бюджетам оказывается финансовая помощь в соответствии с Бюджетным кодексом РФ из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, в виде софинансирования социальных расходов, компенсаций, в форме субвенций на финансирование отдельных целевых расходов и в иных формах.

В целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, как правило, образуется региональный фонд компенсаций. Отдельные регионы с 2006 года в своих бюджетах предусмотрели дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (Томская, Самарская области и другие), которые были введены как временная мера переходного периода с целью компенсации потерь местных бюджетов в связи с переходом на новую методику выравнивания бюджетной обеспеченности.

Кредиторская задолженность консолидированных бюджетов субъектов РФ по обязательствам, вытекающим из федеральных законов, на начало 2006 года составила 12,2 млрд.

рублей, в том числе по законам «О реабилитации жертв политических репрессий» – 0,3 млрд. рублей, «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» – 1,2 млрд. рублей, «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года №40-ФЗ) – 10,7 млрд. рублей, по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан – 5,5 млрд. рублей, по заработной плате работникам бюджетной сферы – 0,7 млрд. рублей.

Кредиторская задолженность муниципальных образований составила 36 млрд. рублей, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы – 0,17 млрд. рублей, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями – 5,3 млрд. рублей. Муниципальный долг на 1 января 2006 года составил 351,1 млрд. рублей, в том числе по заключенным кредитным соглашениям и договорам – 76,8 млрд. рублей.

Кредиторская задолженность местных бюджетов по сравнению с началом года увеличилась в 1,6 раза и составила на 1 июля 2006 года 58,3 млрд. рублей. Выросла задолженность по начислениям на заработную плату (в 1,9 раза), по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями (в 1,3 раза), по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы (в 1,2 раза). Муниципальный долг на 1 июля 2006 года составил 108,7 млрд. рублей, сократившись по сравнению с началом года в 3,2 раза.

По данным субъектов РФ, ежегодное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство приводит к нестабильности в прогнозировании и исполнении доходов как консолидированных бюджетов регионов, так и местных бюджетов.

Общий объем доходов местных бюджетов в целом по Российской Федерации на 2006 год был предусмотрен в сумме 1303,4 млрд. рублей, собственные доходы местных бюджетов – 879,5 млрд. рублей. Однако в этой сумме, по информации Министерства финансов РФ, были учтены 343,5 млрд. рублей межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов, что составило 39%. По сути дела, собственные доходы местных бюджетов составили 536 млрд. рублей.

В I полугодии 2006 года доходная часть бюджетов муниципальных образований была исполнена в сумме 643,4 млрд. рублей (49,3% годового объема). В соответствии с действующим законодательством основная доля доходов местных бюджетов формировалась за счет финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы РФ.

По расчетам Минфина России, в 2006 году безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в местные бюджеты составили около 59% годовых объемов их доходов. Это характеризует достаточно высокую степень централизации финансовых средств на федеральном уровне. В то же время фактически в четверти субъектов РФ этот показатель превысил 65%, в отдельных субъектах РФ (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Курганская область) он превысил 75%, а в республиках Алтай и Тыва составил свыше 80%.

Налоговые доходы местных бюджетов на 2006 год были запланированы в сумме 395,3 млрд. рублей. В I полугодии 2006 года фактически поступило 180,8 млрд. рублей (45,7% годовых назначений), из них налог на имущество физических лиц – 0,5 млрд. рублей (11,6% годовых назначений), земельный налог – 11,9 млрд. рублей (25,4%), налог на доходы физических лиц – 124 млрд. рублей (46,9%), единый сельскохозяйственный налог – 0,38 млрд. рублей (69%). Годовые назначения по неналоговым доходам составили 108,2 млрд. рублей, исполнение – 53,2 млрд. рублей (49,1% запланированных назначений).

Финансовую самостоятельность местного самоуправления обеспечивают законодательно закрепленные за местными бюджетами налоги и сборы, которые являются собственными доходами бюджета. В то же время закрепленные за местными бюджетами в размере 100% поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Регионы отмечают, что *земельный налог* по собираемости уже на протяжении ряда лет является одним из самых проблемных. Удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов (даже в регионах, богатых земельными ресурсами) в 2006 году составил, например, в Липецкой области – 3,8%, Ростовской – 3,3%, Оренбургской – 7%.

В связи с переходом на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земли, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федера-



ции от взимания земельного налога в 2006 году сократились по сравнению с 2005 годом. Так, по расчетам Вологодской области, указанные доходы в 2005 году составили 609 млн. рублей, а на 2006 год, по предварительным расчетам, исчисленным от кадастровой стоимости, – 457 млн. рублей.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ земельные участки, ограниченные в обороте законодательством Российской Федерации, исключены из объектов налогообложения. По этой причине отдельные муниципальные образования несут потери. Так, в Курской области на территории муниципального образования г. Курчатов расположен филиал «Курская АЭС» концерна «Росэнергоатом». Выпадающие доходы бюджета этого муниципального образования составили около 180 млн. рублей, или 62,5% от собственных доходов местного бюджета.

Аналогичная ситуация в Красноярском крае, где более 90% территории занимают леса и имеются 4 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО). Проверки Счетной палаты РФ, проведенные в 2006 году, показали, что суммы доходов от земельного налога в ЗАТО были незначительны. Например, с 1 января 2006 года доходы местного бюджета ЗАТО Заречный Пензенской области снизились более чем в 3,5 раза по сравнению с 2005 годом. Бюджет ЗАТО Заречный Пензенской области на 2006 год сформирован с дефицитом в сумме 585,4 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом уровень бюджетной обеспеченности населения ЗАТО снизился в 1,4 раза.

Следует подчеркнуть, что с введением в действие 131-ФЗ ЗАТО оказались уравненными в правах с обычными муниципальными образованиями. ЗАТО с их спецификой условий проживания граждан, ограничениями возможностей последних заниматься предпринимательством исчезли из сферы законотворческой деятельности.

Существуют также проблемы с поступлением *налога на имущество физических лиц*, которые связаны с тем, что большое количество граждан имеет льготу по уплате этого налога (в Тамбовской области – 50%). Причем льгота предоставляется независимо от количества, типа и стоимости строений. Во многих случаях отсутствует инвентаризационная оценка строений, помещений (физические лица далеко не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества).

Установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц (в III и IV кварталах) негативно сказывались на сбалансированности местных бюджетов в I и II кварталах 2006 года.

Невысокая собираемость указанных налогов связана также с укрупнением территориальных налоговых органов, незавершенностью работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков. До настоящего времени не принят федеральный закон, устанавливающий требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости и методику ее оценки. Многие регионы ставят вопрос об удешевлении процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Помимо вышеназванных налогов, зачисляемых в местные бюджеты в полном объеме, также подлежат зачислению в соответствии с действующим законодательством поступления:

- от *единого налога на вмененный доход* (по нормативу 90% в бюджеты муниципальных районов и городских округов). Удельный вес поступлений от него в общих доходах местных бюджетов в среднем составляет от 1,5 до 7%;
- от *налога на доходы физических лиц* (10% – в бюджет поселений, 20% – муниципальных районов и 30% – городских округов). Доля указанного налога в общем объеме налоговых поступлений составляет от 15% до 30%;
- от *единого сельскохозяйственного налога* (по 30% в бюджеты поселений и муниципальных районов и 60% – городских округов);
- от *государственной пошлины, подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов* (100% в бюджеты муниципальных районов), удельный вес которой в доходной части местных бюджетов незначителен.

В условиях проведения налоговой реформы и разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти муниципальные образования полностью лишились *налога на прибыль, налога на имущество предприятий, акцизов*, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.



В то же время отдельные регионы, учитывая низкий уровень поступления закрепленных за местными бюджетами налогов, в целях пополнения доходной базы местных бюджетов передали им в соответствии с региональным законодательством часть налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов РФ (Краснодарский край, Воронежская, Липецкая, Ярославская, Челябинская области). Доля указанного налога в доходной базе бюджетов муниципальных образований ряда регионов составила более 50%.

Единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее гибкой, не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

Необходимо отметить, что в отдельных субъектах РФ значительную долю в общей сумме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов составили неналоговые доходы, например в Кемеровской области – от 10 до 30%. В бюджетах муниципальных образований Волгоградской области в среднем в 2006 году удельный вес неналоговых доходов в структуре общих доходов местных бюджетов составил 16%.

Неналоговые доходы формируются в основном за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Нормативная правовая база, определяющая порядок взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, отсутствует.

Закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов в значительной степени не обеспечивают расходы местных бюджетов. Доходы местных бюджетов позволяют обеспечить лишь такие необходимые расходы, как выплата заработной платы и оплата коммунальных услуг. Удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в их доходах (с учетом безвозмездных поступлений) составил в I полугодии 2006 года почти 50%, в отдельных регионах эта доля значительно выше.

При этом исполнение расходных обязательств бюджетов субъектов РФ в условиях разграничения полномочий зависит от финансовой помощи из федерального бюджета, а обязательств местных бюджетов – от финансовой помощи из региональных бюджетов.

В настоящее время реальный баланс в территориальных бюджетах между доходами и расходами обеспечивается не за счет роста налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счет помощи, которая постоянно увеличивается.

Ежегодные изменения нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов лишают органы местного самоуправления возможности планировать свою бюджетную политику даже в краткосрочной перспективе, не говоря уже о возможности реализации долгосрочных программ развития муниципальных образований, в результате чего резко сокращаются капитальные вложения в структуре расходов местного бюджета.

Без предоставления налоговыми органами полной информации о базе налогообложения по основным налоговым платежам в разрезе муниципальных образований не представляется возможным сформировать объективные бюджеты муниципальных образований, что негативно сказывается на реализации межбюджетных отношений внутри субъекта РФ.

И последнее. Налоговое и бюджетное законодательства в настоящее время оторваны от основных положений 131-ФЗ и не направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности и повышение доходной базы местных бюджетов. Местные бюджеты не располагают в достаточной степени средствами на выполнение мероприятий по реализации указанного закона. Поэтому усилия государства должны быть направлены прежде всего на укрепление их доходной базы. На переходный же период Счетная палата предлагает предусмотреть в федеральном бюджете средства на поддержку реформы местного самоуправления в субъектах РФ в объеме потребностей субъектов РФ на период до 2009 года. Данные средства предлагается направлять субъектам РФ в целях компенсации их единовременных расходов на осуществление мероприятий, предусмотренных Законом №131-ФЗ: становление границ, составление реестров поселений, разграничение прав собственности и создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления.