

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Период кризиса – это время для подведения итогов и поиска путей выхода. Для России единственным выходом представляется переход к модели инновационной экономики. В статье анализируются изменения в действующем законодательстве, предлагаются поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ для перехода на новую модель экономики.

Ключевые слова: бюджет; регион; кризис; местное самоуправление.

Мировой финансовый кризис обострил проблемы всех уровней бюджетной системы, особенно региональных и местных бюджетов. Снижение поступлений от налога на прибыль организаций и рост безработицы, влекущий за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц, вполне закономерны. Между тем одним из основных доходных источников бюджетов субъектов Федерации остается налог на прибыль организаций, а у муниципальных образований – налог на доходы физических лиц.

К апрелю 2009 г. уже в 28 субъектах РФ были приняты региональные программы (планы) антикризисных действий, тогда как на федеральном уровне к этому времени появился только проект Программы антикризисных действий. Данный факт говорит о том, что политика региональных и местных властей направлена на осмысление глубины кризиса, его преодоление, на проведение ответственной бюджетной политики, чего нельзя сказать о федеральном уровне. Например, решение об ощутимом увеличении размера социальных пособий, пенсий, выплат не было пересмотрено. Размер страховой части трудовой пенсии с 1 апреля 2009 г. дополнительно проиндексирован на 17,5% против 15,6%, с 1 августа – на 8,5 %.

Федеральный центр, видимо, еще не осознал, что принял на себя повышенные социальные обязательства, которые загонят его в ловушку уже в 2010 г., поскольку источники повышения налогов в бюджет весьма ограничены. Так, по оценкам Министерства финансов РФ, дополнительные 70–80 млрд руб. можно получить за счет увеличения акцизов на алкоголь, пиво и сигареты. Еще около 60 млрд руб. могут дать налог на добычу природных ископаемых и экспортную пошлину на природный газ (налоги на газовую отрасль не пересматривались уже много лет). Около 30 млрд руб. дополнительно может принести увеличение государственной пошлины по тем позициям, которые не пересматривались с 2003 г. [1. С. 7]. Но каждое из этих предложений будет тщательно взвешиваться, в том числе в плане финансовых последствий, так что пока трудно сказать, в какой мере они будут одобрены Правительством.

Некоторые экономисты тешат себя надеждой, что в финансовом отношении ситуация в России выглядит гораздо лучше, чем во многих других странах, включая страны Евросоюза; не приводя никаких доказательств, говорят о том, что, благодаря мерам государственной поддержки, нам удалось избежать коллапса финансовой системы, была обеспечена ликвидность банковской системы (имея в виду поддержание на высоком уровне ставки рефинансирования и денежные вливания в банковскую систему).

Пора серьезно задуматься о способах преодоления кризиса и путях выхода из него. Экономика страны находится в состоянии, в каком она была в 1998 г., но ситуация в корне различна. У России нет тех внутренних ре-

зервов для выхода на мировые рынки и тех производственных мощностей, которые были задействованы в то время. В условиях жесткой конкуренции на мировых рынках товаров и услуг для России завоевание и удержание своих позиций возможно только на основе внедрения инноваций. Другого пути выхода из кризиса просто нет, более того, Россия уже политически, можно сказать, выбрала этот путь. Об этом говорит Президент в своем Бюджетном послании о бюджетной политике в 2010–2012 гг.: «Механизм государственных закупок должен стимулировать технологическую модернизацию и повышение конкурентоспособности эффективных производителей» (а также в Указе от 20 мая 2009 г. № 579 об образовании Комиссии при Президенте страны по модернизации и технологическому развитию экономики). На заседании Комиссии 18 июня 2006 г. глава государства определил пять основных направлений инновационного развития российской экономики: энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка новых видов топлива; ядерные технологии; космические технологии; технологии в сфере медицины; стратегические информационные технологии.

Для перехода от ресурсной экономики к инновационной необходим тщательный анализ ситуации с выработкой целостного видения российской инновационной экономики, нужна продуманная программа построения инновационной экономики, которой – увы! – пока нет. На наш взгляд, целостность программы может быть обеспечена на основе глубинной реформы законодательных, экономических, социальных и политических механизмов, которые управляют страной.

В серьезном реформировании нуждаются все ведущие системы законодательства, включая Налоговый, Бюджетный и Таможенный кодексы, корпоративное законодательство и ряд других систем. Напомним, что Налоговый и Бюджетный кодексы создавались, когда главной задачей было спасение и наполнение бюджета. Это были кодексы индустриальной экономики. Сегодня то, что собираются строить в России, – уже другая экономика, постиндустриальная, у нее другие задачи, для решения которых нужны иные Налоговый и Бюджетный кодексы, основанные на новой идеологии. Что же делает Правительство, какие изменения вносятся в эти документы?

Ряд поправок в последнее время внесен в Бюджетный кодекс. С 1 января 2009 г. в целях компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с изменением налогового законодательства повышена с 60 до 100% доля акцизов на горючесмазочные материалы, зачисляемых в доходы региональных бюджетов, и дополнительно им передано 0,5% ставки налога на прибыль организаций [2]. Хотя, по оценкам экономистов, такие изменения не приведут к значительному увеличению доходов бюджетов и не позволят закрыть от кризисных явлений потери доходной части бюджетов.

Еще одним изменением стало расширение категории субъектов Федерации, которым законодательно позволено размещать бюджетные средства на банковских депозитах и получать дополнительные доходы от их размещения в процессе исполнения бюджета. Если ранее имели возможность размещения средств на банковских депозитах только субъекты РФ, не получающие дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, то теперь таким правом обладают субъекты, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов их консолидированного бюджета [2].

Введение данной нормы было бы актуальным до 2008 г., когда бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований имели на своих счетах остатки средств бюджетов, превышающие в несколько раз ежемесячные поступления. В условиях резкого снижения поступления доходов многие субъекты уже не могут воспользоваться данной нормой в связи с ежедневным недостатком поступлений на единый счет бюджета.

Причем на муниципальные образования ни в предыдущей, ни в новой редакции закона данная норма не распространяется. Лишь в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р, упоминается о необходимости установления единого порядка временного использования органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления остатков средств субсидий и субвенций на единых счетах соответствующих бюджетов на исполнение расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, но при этом не указывается нормативный документ, устанавливающий данный порядок.

Немаловажным изменением с точки зрения федерального бюджета стало увеличение предельного объема дефицита бюджета и объема государственного (муниципального) долга на сумму бюджетного кредита, предоставленного субъекту Федерации, муниципальному образованию другими бюджетами бюджетной системы РФ [3]. Данная норма действует до 1 января 2013 г. На 2009 г. в федеральном бюджете общий объем бюджетных кредитов определен в 150 млрд руб., включая 25 млрд руб. на дорожное строительство.

Федеральные власти говорят о необходимости взвешенной долговой политики субъектов РФ и муниципальных образований, но при этом в федеральном бюджете значительно сокращаются ассигнования на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автодорог федерального значения), одновременно предлагается субъектам Федерации привлекать кредиты из федерального бюджета на вышеуказанные цели, а также на частичное покрытие дефицита бюджета и покрытие временного кассового разрыва, возникающего при исполнении бюджета субъекта Федерации, сроком до трех лет по ставке, равной 1/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 453 утверждены Правила предоставления (использова-

ния, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов на 2009 г., в соответствии с которыми привлечение бюджетного кредита, предоставляемого для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), возможно при сокращении более чем на 15% первоначально утвержденного на 2009 г. размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации. О муниципальных образованиях, к сожалению, снова речь не идет.

Как пример, муниципальное образование г. Томск, рассчитав ожидаемое исполнение бюджета в соответствии с проектом Порядка расчета ожидаемого исполнения консолидированного бюджета субъекта РФ для получения бюджетного кредита из федерального бюджета для покрытия временного кассового разрыва, возникающего при исполнении бюджета субъекта Федерации, или частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Федерации (далее – Порядок), получило временный кассовый разрыв в июле текущего года в сумме 135,2 млн руб. Однако данный Порядок предполагает сокращение расходов бюджета примерно в два раза по сравнению с предыдущим годом, так как по состоянию на июль по многим показателям ассигнования уже исполнены, хотя они должны бы быть определены на весь год. По расчетам субъекта РФ у муниципального образования г. Томск временный кассовый разрыв в июле отсутствует, по исполнению бюджета города дефицит в июле составил 111,3 млн руб. Отсюда вопрос: так ли уж совершенен этот Порядок?..

На первый взгляд, представленные изменения в условиях экономического кризиса являются попыткой сохранения «на плаву» субъектов Федерации и муниципальных образований. Однако прецедентом становится жесткая система ограничений Бюджетного кодекса, связанная с размером финансовой помощи, оказываемой муниципальным образованиям. В случае, когда объем этой помощи составляет до 60% от доходов местных бюджетов, практически все муниципалитеты не вправе реализовывать полномочия по самостоятельному установлению оплаты труда депутатов и муниципальных служащих, введению дополнительных мер социальной поддержки для отдельных граждан, полномочия по решению других вопросов, право на решение которых имеют органы местного самоуправления только за счет собственных доходов (а это важнейшие вопросы финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, объектов социальной сферы, строительства дорог, приобретения техники и др.). С одной стороны, изменения в Бюджетный кодекс предлагают воспользоваться заемными средствами федерального бюджета, с другой стороны, предложения по изменению системы ограничений, связанной с размером финансовой помощи, отсутствуют...

Одним из вариантов внесения изменений в Бюджетный кодекс в части размера финансовой помощи могло бы стать исключение из состава финансовой помощи, учитываемой при установлении ограничений, не только субвенций (т.к. это государственные полномочия), но и субсидий (в случае с предусмотренными нормативными правовыми актами долями софинансирования), а также иных целевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, в связи со снижением производства отечественных автомобилей имеет смысл увеличить ставки акцизов на автомобили с более высокими показателями мощности, так как данный вид акцизов остался без изменений.

Хотелось бы отметить стимулирующую функцию закрепления дополнительного норматива отчислений от налога на доходы физических лиц с 1 января 2009 г. на постоянной основе как одну из мер межбюджетных отношений, направленных на увеличение налогового потенциала, повышение эффективности управления муниципальными финансами. Обязательными условиями закрепления дополнительного норматива является установление его на срок не менее трех лет, невозможность изменения в течение финансового года и согласование с представительными органами муниципальных образований. С учетом динамики снижения налоговых доходов в период кризиса замена дотаций дополнительными нормативами будет уже не возможным, а реальным риском недополучения налоговых доходов. Закрепление данной нормы на длительный срок приведет к потере стимулов для субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию налогового потенциала.

Теперь несколько слов о предлагаемых изменениях в Налоговый кодекс.

С 1 января 2009 г. предполагалось внесение изменений в Налоговый кодекс РФ, касающихся индексации водного налога и платы за пользование водными ресурсами. Изменения не внесены, механизм уплаты данных налогов остается прежним. В то же время произошло резкое падение налоговых поступлений, что можно объяснить сокращающимися объемами производства и банкротством многих крупных предприятий. Учитывая, что объем указанных поступлений по данным видам налогов составляет 0,5% налоговых доходов федерального бюджета и размеры существующих ставок водного налога обеспечивают менее 30% от суммы затрат, необходимых для содержания и развития водного комплекса, целесообразным представляется пересмотреть данный налоговый механизм с учетом роста стоимости водных ресурсов и размеров инфляции.

Аналогичная ситуация наблюдается по сборам за пользование объектами водных биологических ресурсов. Думается, стоит обсудить вопрос о повышении ставок сбора и ужесточении контроля за его поступлениями.

Что касается налога на добавленную стоимость, то мы предлагаем отменить его взимание с авансовых платежей. Это позволит организациям высвободить оборотные средства и упростит администрирование данного налога. Также предлагаем рассмотреть возможность снижения ставки налога на добавленную стоимость, поскольку это крайне важно с точки зрения корректировки инвестиционного климата, стимулирования производства и потребления. Кроме того, в целях исключения завышения цен субъектами РФ и муниципалитетами на продаваемое

имущество на сумму НДС имело бы смысл указанное имущество не облагать данным налогом.

В ходе выездных налоговых проверок, проведения муниципального земельного контроля устанавливаются нарушения, выраженные в неисчислении земельного налога в связи с отсутствием правоустанавливающих документов при фактическом использовании земельного участка, а также в занижении сумм земельного налога в связи с изменением вида разрешенного его использования. Земельный кодекс устанавливает платность пользования землей, а в Налоговом кодексе исчисление земельного налога ставится в зависимость от наличия правоустанавливающих документов и вида разрешенного использования земельного участка.

Неурегулированность на федеральном уровне вопросов фактического использования земельного участка без правоустанавливающих документов и надлежащего оформления изменений вида разрешенного использования приводит к потерям доходов местных бюджетов в результате неисчисления налога и его занижения. В связи с этим предлагаем главу 31 Налогового кодекса дополнить перечнем плательщиков земельного налога, не имеющих правоустанавливающих документов при установлении фактического использования ими земельного участка; установить для них порядок определения налоговой базы, исчисления и уплаты земельного налога.

Считаем, что до получения официальных данных об экономическом росте следует отказаться от повышения единого социального налога, так как экономическое положение организаций не позволяет увеличивать налоговую нагрузку по социальным выплатам, повлечет за собой уход части выплат заработной платы «в тень» и увеличит продолжительность выхода российской экономики из кризиса.

Для увеличения доходов бюджетов и для постоянной и эффективной работы с налоговой базой предлагаем внести изменения в ст. 32 Налогового кодекса, расширив обязанности налоговых органов предоставлением финансовым органам доступа к сведениям о налоговой базе по объектам налогообложения и ставкам, установленным как федеральным законодательством, так и субъектами РФ и представительными органами местного самоуправления.

Пока приходится констатировать, что последствия вносимых в нормативные акты изменений недостаточно просчитываются на перспективу, отсутствует комплексный подход при внесении изменений в законопроекты. А внесение изменений в Федеральный закон № 204 «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (где, по сути, бюджет становится однолетним) демонстрирует метания власти в части определения горизонтов планирования и отсутствие определенности в финансовой, валютной, кредитной сферах, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ возлагается на федеральные власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шаталов С.Д. Налоговая политика Российской Федерации в ближайшей перспективе // Финансы. 2009. № 7. С. 3–7.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 310-ФЗ // Российская газета. 2008. 31 дек.
3. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2009. 15 апр.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 декабря 2009 г.