### Финансовые основы местного самоуправления согласно законопроекту комиссии Козака

Проект нового закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" много ругали, причем не всегда по делу. Однако важнейший вопрос о финансовых основах местного самоуправления в дискуссии почти не затрагивался, поэтому имеет смысл уделить ему специальное внимание.

Можно выделить 4 главных принципа, на которых базируется финансовое состояние местного самоуправления, исходя из проекта нового закона и уже действующего финансового законодательства (Бюджетного кодекса, Налогового кодекса и др.)

**Первый принцип:** сохранение за каждым уровнем налоговой системы своего перечня налогов. Например, к федеральным налогам отнесены НДС (налог на добавленную стоимость), акцизы, единый социальный налог, налог на прибыль и др., к региональным – транспортный налог, налог на игорный бизнес и др., к местным – налог на наследование и дарение, налог на рекламу и др. Предполагается, что каждый уровень публичной власти финансирует отнесенные к его ведению расходы за счет "своих" налогов. Но, учитывая, что в нашей стране доходная база разных территорий различается в десятки и сотни раз, эта система в чистом виде не смогла бы существовать: какие-то муниципальные образования оказались бы совершенно без средств, а другие получали бы неоправданно большие доходы за счет промышленных объектов, построенных еще при Советском Союзе на средства всей страны. Поэтому выстраивается **система дотаций и субвенций**.

**Второй принцип:** все самые "доходные" налоги становятся федеральными, что-то перепадает региональным властям, и уж совсем символические налоговые источники отдаются местному самоуправлению. А потом собранные на территориях средства возвращаются туда уже в виде дотаций и субвенций. Таким образом, ситуация, когда из 89 субъектов федерации 80 являются дотационными, а из более чем 12 тысяч муниципальных образований только 400 являются донорами, абсолютно искусственна. Чтобы уж совсем откровенно не "гонять деньги туда-сюда", вводятся прямые отчисления от федеральных налогов в региональные и местные бюджеты. Но когда говорят, что, допустим, половина НДС идет в федеральный бюджет, а половина – в региональные, не надо забывать, что НДС остается федеральным налогом (!), доходами от которого федеральный центр делится с другими уровнями бюджетной системы.

Недостатки закрепления за каждым уровнем бюджетной системы своего перечня налогов состоят в следующем. Во-первых, формируется экономически неоправданно большой перечень налогов, взимаемых в стране. У каждого уровня бюджетной системы должны быть хотя бы символические, но "свои" налоги. Да и 4–5 экономически оправданных налогов, с учетом необходимости выстраивания системы дотаций и субвенций, на три делятся с трудом. Во-вторых, инвесторам сложно определить сравнительные преимущества налогового режима в различных субъектах федерации и муниципальных образованиях. Региональные власти взимают одни налоги, а местные власти совершенно другие, и нужно еще разбираться, что лучше: высокие региональные налоги, но низкие местные или низкие региональные, но высокие местные. В связи с этим снижается конкуренция между различными субъектами федерации и муниципальными образованиями за привлечение инвестиций и пропадают стимулы к расширению доходной базы за счет снижения налоговых ставок. В-третьих, происходит разделение муниципальных образований на бедные и богатые и закрепление неравенства их стартовых возможностей. Например, чтобы повысить налоговую базу (привлечь инвестиции, создать новые рабочие места), можно снизить налоговые ставки, но чем беднее муниципальное образование, тем тяжелее их снижать. В результате богатые муниципальные образования становятся еще богаче, а бедные – еще беднее. И наконец, из-за отсутствия внутренней территориальной конкуренции за инвестиции существует опасность более быстрого роста налогового бремени по всей стране и снижения инвестиционной привлекательности российской экономики в целом.

Отличие положений проекта нового закона, подготовленного комиссией Козака, от действующего законодательства в том, что механизм распределения дотаций и субвенций между муниципальными образованиями предлагается сделать несколько более прозрачным, чем это имеет место сейчас. Непосредственным следствием такого нововведения будет повышение независимости местного самоуправления от региональных властей. При этом, однако, упускаются из виду принципиальные недостатки существующей системы дотаций и субвенций, а именно: 1) закрепляется дотационный статус подавляющего большинства муниципальных образований; 2) формируется связанная с этим перераспределительная психология местных властей; 3) снижаются стимулы к повышению эффективности расходов местного бюджета (Зачем повышать эффективность расходов, что не всегда однозначно воспринимается населением, когда проще добиться увеличения субвенций, что в любом случае будет положительно воспринято избирателями?); 4) в связи с названными факторами возникает опасность торможения рыночных институциональных изменений на муниципальном уровне. По этому поводу хотелось бы заметить: федеральный центр долго боролся, да и сейчас борется, с произволом региональных властей, а теперь сам создает почву для появления вместо 89 региональных князей нескольких тысяч муниципальных баронов с совершенно нерыночной перераспределительной психологией.

Как следует из законопроекта, **третий**, если не принцип, то заметный **элемент** финансовых основ местного самоуправления, – **введение** так называемых "**отрицательных трансфертов**". В случае, если уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования в расчете на душу населения превышает в 2 и более раза средний уровень по соответствующему субъекту федерации, могут быть предусмотрены обязательные субвенции из бюджета данного муниципального образования в региональный фонд финансовой поддержки в размере до 50% выявленной разницы. Тут сразу же следует сказать о **четвертом принципе – ежегодное перераспределение трансфертов на основе расчетных данных по бюджетной обеспеченности за отчетный период**.

Что из этого получится? Во-первых, полного выравнивание бюджетной обеспеченности так и не произойдет. Во-вторых, будут подорваны стимулы к расширению доходной базы для успешных муниципальных образований. В-третьих, сохранится влияние субъективных факторов при определении методики расчетов и определении базовых показателей, используемых в расчетах. В-четвертых, есть опасность, что произойдет политизация процесса расчета межбюджетных трансфертов. И наконец, в-пятых, будет подкреплена тенденция к формированию перераспределительной психологии местных властей.

В итоге мы можем получить не местное самоуправление, а нижний уровень бюрократической системы, ощущающий постоянную нехватку денег, постоянно скандалящий из-за распределения финансовых потоков или пытающийся договориться втихую, увлеченный выбиванием денег, а не оптимизацией имеющихся расходов. Подобное местное самоуправление может превратиться в такой же тормоз экономического развития страны, каким была крестьянская община XIX века.

Альтернатива данному варианту есть. Прежде всего, надо отказаться от принципа, согласно которому для каждого уровня налоговой системы существует свой перечень налогов. Например, в такой классической федерации, как Швейцария имеется небольшой перечень налогов для всей страны. Один и тот же налог может взиматься федеральными властями и кантонами. Ставки налогов, установленные федеральными властями и властями кантонов, просто суммируются и взимаются как один налог. Благодаря этой системе легко определить, в каком из кантонов наиболее низкие налоги, территориальная конкуренция кантонов за инвестиции достаточно высока, и, как следствие, в Швейцарии один из самых низких в Европе уровней налогообложения. Как это может выглядеть в России? Возьмем для иллюстрации подоходный налог. Устанавливается, что максимальная федеральная ставка подоходного налога – 4%, максимальная региональная ставка подоходного налога тоже 4%, а максимальная местная ставка подоходного налога – 5%. В сумме – знаменитые 13%, но в отдельных регионах региональная составляющая может быть всего 1%, и то же самое можно сказать про муниципальные образования. При этом будет отчетливо видно, где налоги взимаются по максимуму, а где они низкие.

Второе, что следует сделать, – это обеспечить всем муниципальным образованиям равные стартовые возможности по увеличению своей доходной базы за счет снижения налоговых ставок. Для этого определяется средний уровень доходной базы местного самоуправления на душу населения по соответствующему субъекту федерации и устанавливается правило, в соответствии с которым в бюджет муниципального образования перечисляются не все доходы от того или иного местного налога (взимания местной ставки общего для всей страны налога), а только та его доля, которая соответствует средней доходной базе местного самоуправления на душу населения по соответствующему субъекту РФ. Средства, превышающие указанную долю, зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки местного самоуправления. При этом, если местные органы власти снижают или повышают местную ставку налога, то определенная ранее доля не изменяется. Например, если в городе N. налоговая база в 10 раз больше, чем в среднем по данному региону, то в его бюджет поступает лишь 10% от собранного местного налога, а остальные 90% идут в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Но при этом местные налоговые ставки устанавливаются муниципальным образованием самостоятельно. Так, если в этом году налоги в городе N взимались по ставке в 7% и было собрано 70 млн. рублей, то в местный бюджет поступило 7 млн. рублей, а в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований – 63 млн. рублей. Если на следующий год налоговая ставка будет увеличена до 10%, то доходы бюджета города N. увеличатся до 10 млн. рублей. Но тогда и в региональный фонд финансовой поддержки придется перечислить уже не 63 млн. рублей, а все 90 млн. Можно поступить по-другому: снизить ставку до 5%, и тогда в региональный фонд финансовой поддержки надо будет перечислить только 45 млн. рублей. Но тогда и собственные доходы сократятся до 5 млн. Получается, что если не хочешь кормить других, – думай, как оптимизировать свои расходы.

По предложенной схеме и богатые, и среднеобеспеченные муниципалитеты оказываются в равных стартовых условиях. Но и у бедных муниципальных образований должны быть не меньшие стимулы снижать ставки местных налогов, чтобы разрыв между богатыми и бедными муниципалитетами не увеличивался, а, наоборот, сокращался. Поэтому региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований должны перечислять в бюджеты бедных муниципальных образований разницу между поступающими в их бюджеты доходами от местных налогов и теми доходами, которые могли бы у них быть, если бы доходная база в этих муниципальных образованиях соответствовала (в пересчете на душу населения) средней по данному региону. Таким образом, они получают равные возможности с более обеспеченными муниципальными образованиями по увеличению своей доходной базы за счет снижения местных налоговых ставок. Например, в городе Х. доходная база в пересчете на душу населения в два раза ниже, чем в среднем по региону. Если не предоставлять этому муниципальному образованию субвенций и дотаций, то муниципалитет будет просто вынужден устанавливать максимальные ставки местных налогов, чтобы обеспечить минимальный бюджет. Если же компенсировать городу Х. низкую доходную базу, то он окажется в равных стартовых условиях со среднеобеспеченными и богатыми муниципальными образованиями.

И вот тут встает третий принципиальный вопрос: как определять имеющиеся у муниципальных образований доходы от налоговых поступлений. Если брать за основу фактические доходы, то муниципалитеты теряют стимулы расширять свою доходную базу. Как уже говорилось, проект нового закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" предполагает использовать расчетные величины бюджетной обеспеченности, но нет никакой уверенности, что на процедуру определения расчетных величин не будут влиять какие-либо субъективные факторы. Поэтому наше предложение состоит в том, чтобы все-таки использовать фактические показатели, но не за истекший финансовый год, а 3–7-летней давности. Например, власти города Х. снизили в 2 раза все местные налоги, привлекли, таким образом, на свою территорию инвестиции и, соответственно, расширили свою налоговую базу. Но в межбюджетных отношениях это увеличение доходной базы будет учитываться не сразу, а не ранее чем через три года, притом частично. В полном объеме – только через 7 лет. А вот увеличение доходов без увеличения доходной базы можно фиксировать сразу. Например, в городе Р. в полтора раза повысились ставки местных налогов, соответственно в краткосрочном плане увеличились доходы бюджета. Это увеличение должно отразиться и на межбюджетных отношениях. Если муниципальное образование – донор, то большая, по сравнению с предыдущим периодом, часть доходов, собранных на территории этого муниципального образования должна поступить в региональный фонд финансовой поддержки, если муниципальное образование – реципиент (получает дотации), то из регионального фонда финансовой поддержки оно получит меньшую сумму средств.

Смысл всей предлагаемой схемы в том, чтобы поощрять муниципальные образования оптимизировать свои расходы, за счет этого снижать ставки местных налогов, благодаря снижению ставок увеличивать доходную базу и, в конечном счете, получать больше средств на нужды муниципального образования.

**Игорь Петров, слушатель МВШСЭН, март 2003 г.**