

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ
НАУК В.Ф.ВОЛОВИЧА

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
ТОМСК 1995

ПРОБЛЕМЫ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.М.Зуев

Принцип самостоятельности всех бюджетов Российской Федерации, закрепленный современным финансовым законодательством, исходит из того, что федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты формируются, утверждаются и исполняются самостоятельно и автономно друг от друга. Отказ от единого централизованного бюджета в рамках страны породил не только независимые бюджеты, но и необходимость законодательного, налогового, расходно-нормативного и организационного обеспечения их самостоятельности, гарантированного разграничения доходных источников и направлений расходов.

Согласно ст.9 Закона Российской Федерации об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, самостоятельность каждого бюджета обеспечена наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования. Но если учесть, что собственными источниками закон называет закрепляемые доходы, отчисления от регулируемых источников и дополнительные источники, установленные на местах, то возникает множество проблем и трудностей при формировании доходной части местных бюджетов. Дело в том, что на местах удельный вес закрепляемых доходов составляет незначительный процент, а такие основные платежи, как налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц, являются распределяемыми по закону. В доходах бюджета г.Томска, например, эти подоходные налоги составляют свыше 90%, а все остальные, в том числе и закрепляемые, - всего лишь 8-9%.

Объявив о необходимости доведения объема закрепляемых доходов до уровня 60-70% доходной части минимального бюджета, законодатель предложил вышестоящим органам власти закрепить за нижестоящими бюджетами любые регулирующие доходы или передать часть своих закрепленных доходов. Однако в условиях повсеместного дефицита на всех уровнях бюджетной системы эта норма закона прозвучала как декларативная, ибо делиться можно тогда, когда есть лишнее либо есть чем. Вести же разговор о самостоятельности бюджета при удельном весе закрепляемых доходов ниже 10% по меньшей мере не серьезно.

При закреплении регулируемых по закону источников дохода, какими являются налог на прибыль и подоходный налог с физических

лиц, за местными бюджетами, а это свыше 90% объема их доходов, появляется опасность постановки этих бюджетов в полную зависимость от работы предприятий, состояния производства и экономики на местах. В этом случае они становятся заложниками указанных налогов, и любые провалы в работе предприятий, стихийные бедствия и иные причины: конверсия, банкротство, приватизация с последующей регистрацией объектов в иных регионах, приведут к параличу местных финансов. В условиях кризиса экономики, спада производства основную роль начинают играть косвенные налоги, а не подоходные и имущественные. Так было в 30-40 годы, когда основу бюджета составлял налог с оборота, так дело обстоит и в условиях новой реформации общества.

Сомнительна самостоятельность бюджета, если в нем отчисления от ежегодно распределяемых доходов составляют 30-40% минимального бюджета, поскольку местные органы власти не смогут сбалансировать свой бюджет, пока не получают нормативы отчислений сверху от других регулирующих источников. А если учесть, что кроме нормативных отчислений сверху нижестоящие бюджеты получают дотации и субвенции, которые закон не относит к самостоятельным доходам, то принцип самостоятельности бюджетов становится еще более сомнительным.

Объявив самостоятельными источниками доходов местных бюджетов дополнительные платежи, устанавливаемые на местах, законодатель в то же время при конструировании налоговой системы запретил местным органам вводить налоги и обязательные отчисления, не предусмотренные законодательством, равно как и повышать ставки налогов и налоговых платежей. И только Указом Президента России от 22 декабря 1993 г. "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" указанные противоречия в определенной степени устранены и органы местного самоуправления в 1994 году получили право увеличивать ставку налога на прибыль через органы субъектов федерации и устанавливать дополнительные местные налоги и сборы, не названные налоговой системой, имея в виду, что расходы предприятий и организаций на уплату указанных платежей, производятся за счет их доходов, остающихся после уплаты налога на прибыль. Однако при действующем режиме налогового воздействия на предприятия местным органам воспользоваться этим правом без серьезных социальных коллизий будет очень сложно.

Таким образом, самостоятельность доходов местных бюджетов можно будет считать реальной, если органы местного самоуправления

получат право на закрепляемые доходы в размере минимального бюджета, нормативы отчислений от вышестоящих источников будут стабильными и рассчитанными на несколько лет, полностью утратят регулирующее значение дотации, а дополнительно установленные на местах налоги и сборы будут введены сверх минимального бюджета.

В условиях переходного периода, когда экономика не стабильна, целесообразно решить вопрос о справедливом распределении косвенных налогов. Представляется, что налог на добавленную стоимость должен быть закреплен за местными бюджетами в размере 10-20%, за территориальными - 20-30%, федеральными - 50-60% от его объема. Это позволит иметь один из наиболее устойчивых источников дохода для всех самостоятельных бюджетов, решить проблему закрепляемости доходов и увеличит заинтересованность местных органов в более полном изъятии его в бюджет. Думается, что сбалансированность и самостоятельность бюджетов различных уровней можно решить более справедливым распределением расходов, а также путем укрупнения бюджетов за счет упразднения некоторых низовых административно-территориальных единиц, не имеющих необходимых источников доходов, либо дотационных, и объединения их бюджетов с наиболее стабильными. Так, в г. Томске принято решение об упразднении с 1994 г. районного деления и объединения ранее существовавших пяти самостоятельных бюджетов в единый городской бюджет.

Самостоятельность бюджета характеризуется не только наличием необходимых доходов, позволяющих спланировать и исполнить бюджет. Местные органы самоуправления связаны необходимостью одновременно исполнять социальные и финансовые нормы и нормативы расходов, утверждаемых на федеральном и территориальном уровне. Думается, что нет необходимости детально регламентировать эти нормы и нормативы вышестоящими структурами, тем более, что местным органам дано право их увеличивать при наличии дополнительных доходов. Поэтому в законодательном порядке должны быть разработаны лишь принципы, критерии и основные правила нормирования расходов на местах. При справедливом распределении доходов между бюджетами значительных отклонений в нормировании расходов на местах не будет.

Таким образом, проблемы самостоятельности бюджетов требуют единой методологии распределения бюджетных средств, в которой критериями можно использовать величину валового продукта и добавленную стоимость региона к численности населения, и норм расходов.