

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 25

Под редакцией доктора юридических наук
В. Ф. Воловича

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

О НЕКОТОРЫХ НОВАЦИЯХ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В.М. Зуев

Новые подходы к общим принципам организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти регионов, а также местного самоуправления предопределили характер изменений в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ. Поправки касаются уточнений в разграничении бюджетных полномочий между органами власти разных уровней, в бюджетном устройстве, в принципах организации бюджетной системы. По-новому разграничены налоговые доходы между бюджетами разных уровней и введен типовой порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. Глава 16 БК РФ «Межбюджетные отношения» заменена нормами по регулированию межбюджетных трансфертов. Кроме этого, предусмотрен особый порядок осуществления бюджетных полномочий для органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации, а в бюджетном процессе уточнен порядок казначейского исполнения бюджетов. Вместе с тем внесенные изменения и дополнения в бюджетное законодательство не всегда последовательны, не в полной мере отвечают требованиям «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации»¹, особенно в части создания условий для развития финансовой базы регионов и местного самоуправления.

В порядке разграничения бюджетных полномочий обращает на себя внимание предоставление прав региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления на установление ответственности за нарушение бюджетного законодательства. За федеральными органами государственной власти остается право по установлению оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. За нарушение нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений установление ответственности возложено на региональное законодательство. За нарушение нормативных правовых актов органов мест-

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

ного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений установление ответственности проводится представительными органами местного самоуправления. Для органов регионов это возможно в случае и порядке, предусмотренных БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Для органов местного самоуправления - в случае и порядке, предусмотренных БК РФ и иными федеральными законами.

Между тем под бюджетным законодательством Российской Федерации согласно его структуре, определенной в ст. 2 БК РФ, понимаются законы (решения) о бюджетах и законы (решения), регламентирующие бюджетные правоотношения на всех уровнях бюджетной системы. И если основания, виды ответственности и порядок привлечения к ответственности регламентированы федеральным законом, то возникает вопрос, что же остается для установления ответственности в регионах и муниципальных образованиях. Видимо, речь может идти только о конкретизации мер принуждения и привязке их к отдельным нарушениям регионального бюджетного законодательства или муниципального нормотворчества. Тем более что не все основания для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства (ст. 283 БК РФ) имеют свой вид ответственности и порядок привлечения к ней по Бюджетному кодексу РФ. Но все эти вопросы можно было решить путем совершенствования главы 28 БК РФ.

Целью Программы развития бюджетного федерализма являлось существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе региональных и местных налогов. Имеется в виду создание предпосылок, позволяющих перейти к долгосрочной перспективе при формировании доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов. Вместе с тем изменение понятия и структуры собственных доходов, несмотря на упразднение регулирующих доходов, по существу, лишило региональные и муниципальные структуры власти возможности влиять на формирование своей налоговой базы. К собственным доходам бюджетов отнесены: налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным, а для налогов и налоговым законодательством; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из федерального фонда и (или) региональных фондов компенсаций.

Таким образом, в структуре собственных доходов муниципальных образований ныне просматриваются три их разновидности. Собственные доходы, формируемые за счет: а) местных налогов и неналоговых

доходов; б) долей федеральных и региональных налогов, закрепленных на постоянной основе; в) процессов выравнивания. Первая составляющая по удельному весу практически ничтожна, вторая сугубо относительна и зависит от регулирующей воли законодателя региона. А это значит, что основная нагрузка по сбалансированию и обеспеченности нижестоящих бюджетов ложится на межбюджетные трансферты в виде фиксированной финансовой помощи, отнесенной в настоящее время к собственным доходам бюджета.

Отнесение всех финансово значимых налогов к федеральным налоговым платежам и резкое сокращение числа региональных и местных налогов свидетельствует о политике централизации в распределении доходов, направленной на ослабление хозяйственной самостоятельности и ответственности за формирование собственных доходов бюджетов на местах. Закон определяет, что расходные обязательства регионов и муниципальных образований устанавливаются самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия бюджетного дефицита. О какой самостоятельности в определении расходных обязательств может идти речь, если формирование объема собственных доходов в основном зависит от воли вышестоящего законодателя и от его субъективного подхода в распределении межбюджетных трансфертов? То есть регионы и муниципальные образования и в дальнейшем будут перелажать политическую и финансовую ответственность за состояние бюджетов и социальной сферы на федеральный центр, сохраняя за собой право говорить о своей финансовой несостоятельности. Недостаток законодательно установленных полномочий по управлению собственными финансами неизбежно оборачивается недостатком ответственности за его результаты. Увеличение недофинансируемых расходных обязательств и отсутствие реальной финансовой самостоятельности в конечном счете приведут их к наращиванию бюджетной задолженности, а в дальнейшем к введению временной финансовой администрации.

· Качественное состояние межбюджетного регулирования в значительной степени предопределяется разграничением налогов по вертикали бюджетной системы на постоянной основе. Это базовое условие, от которого зависит и уровень доходной части региональных и местных бюджетов. Естественная природа и мировой опыт отдельных налоговых платежей позволяют определить их место в том или ином бюджете. Например, земельный налог, транспортный налог, имущественные налоги, плата за использование природных ресурсов, налог на игорный бизнес традиционно за рубежом используются как местные нало-

ги. Опасность в сокращении количества региональных и местных налогов заключается и в том, что региональные и муниципальные власти постараются выжать из собственных налогов максимум доходных поступлений, которые будут не под силу местному населению. Например, для этого при установлении налога на имущество физических лиц достаточно определить рыночную оценку облагаемого имущества и предельно допустимую ставку налога (3 %).

Бюджетный федерализм, как составная часть финансового федерализма и основа бюджетного устройства государства, предполагает особый характер межбюджетных отношений, складывающихся между всеми уровнями бюджетной системы. Бюджетный кодекс РФ, в условиях реорганизации главы 16, сохраняет межбюджетные отношения и определяет их как взаимоотношения между федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса (ст. 6). Взаимоотношения между центром и составными частями Российской Федерации в сфере бюджета, несомненно, являются важнейшими аспектами федерализма. К сожалению, в кодексе не раскрываются характер регулирования бюджетных взаимоотношений и тенденции их развития. В основном упразднены и принципы межбюджетных отношений, на которых должны базироваться отношения между органами государственной власти Федерации и регионов, а также органами местного самоуправления. А ведь именно через них делалась попытка раскрыть сущность межбюджетных отношений, а поэтому бюджетное законодательство лишилось не только основополагающих начал межбюджетных отношений, но и их содержания, роли и механизма реализации.

Межбюджетные отношения нельзя сводить только к проблеме распределения и перераспределения средств между бюджетами и разграничению бюджетных обязательств. Они охватывают широкий спектр нерешенных проблем финансового регулирования, вплоть до самостоятельности регионов и муниципальных образований, сокращения степени дотационности субъектов Российской Федерации и числа дотационных местных бюджетов в составляющих их территориях. Перспектива формирования действующей модели межбюджетных отношений в России зависит от двух направлений реформирования. Прежде всего, от единой увязки цели бюджетного федерализма как компромисса интересов Федерации и других общественно-территориальных образований, основанного на обеспечении условий саморазвития последних. А также в рациональной налоговой политике как инструменте государ-

ственного управления собственностью и достижения равномерности и справедливости в распределении налоговой базы.

Перемещение бремени регулирования налоговых доходов на региональный уровень создаст дополнительные сложности в межбюджетных отношениях в субъекте Федерации. Такое регулирование проявляется в закреплении за муниципальными бюджетами органами субъектов Федерации не только собственных, но и федеральных налогов. На это же нацелено ежегодное установление дополнительных нормативов отчислений налога на доходы физических лиц и увеличение в структуре местных бюджетов объемов межбюджетных трансфертов в виде финансовой помощи. Прежде всего, процессы регулирования и выравнивания не способны создать надежную и предсказуемую основу для долговременной доходной базы местных бюджетов. Но главное то, что в перспективе еще более усилятся диктат и субъективизм вышестоящих властей при формировании доходной части нижестоящих бюджетов. Особенно это скажется на формировании бюджетов крупных городов с развитой экономической базой, за счет которых субъекты Федерации будут иметь возможность пополнять собственный бюджет и выравнивать бюджеты других муниципальных образований. К тому же отрицательные трансферты не позволят им стимулировать наращивание налоговой базы и решать проблемы долговременного планирования своих бюджетов.

Таким образом, реформу межбюджетных отношений следует рассматривать в качестве связующего звена всей системы социально-экономических преобразований, положенных в основу стратегии развития страны на период до 2010 г. В еще более широком аспекте эта реформа, при успешной ее реализации, должна способствовать формированию в России эффективного государства и гражданского общества, основанных, на четком разграничении полномочий между органами власти разных уровней, их прозрачности и подотчетности населению².

ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С.С. Кузнецов

С развитием налогового законодательства Российской Федерации и повышением роли налоговых платежей в функционировании современного государства и общества определение основных начал налого-

² Собрание законодательства РФ 2001. № 34. Ст. 3503.