

1.3. НАЛОГОВАЯ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)

Павлюченков Д.В., аспирант

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассмотрено влияние финансового кризиса на муниципалитеты Российской Федерации и определены направления антикризисной политики государства, направленные на развитие финансовой основы функционирования муниципалитетов.

В современных условиях важной задачей для муниципальных образований является преодоление проблем, возникших в результате финансово-экономического кризиса, и создание условий для последующего инновационного развития.

Эту задачу необходимо решать в рамках антикризисной политики государства. В результате ее проведения уже осуществлен ряд мер в сфере налоговой и бюджетной политики. В частности, снижен налог на прибыль организаций, увеличен имущественный вычет по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) для граждан при приобретении жилья, снижены ставки налога на малый бизнес.

В 2008 г. налоговые доходы составляли 38% от собственных доходов местных бюджетов, или 720 млрд. руб. Из них доходы от местных налогов – лишь около 12% (82,8 млрд. руб.). Систему местных налогов составляют лишь земельный налог и НДФЛ, которые закрепляются за бюджетами поселений и городских округов, муниципальные районы вовсе не имеют собственных налогов. Сегодня значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения. В целях исправления такого положения необходимо исключить дальнейшую практику предоставления на федеральном уровне льгот не только по земельному налогу, но и по всем региональным и местным налогам. Такой подход позволит вести полный государственный учет земель и создаст побудительный мотив у федеральных органов власти вовлекать их в хозяйственный оборот.

При разграничении права собственности на землю между уровнями власти большая часть земельных участков на территории муниципального образования, как правило, переходит в федеральную собственность. В связи с этим было бы целесообразно рассмотреть возможность изменения законодательства о разграничении собственности на землю с тем, чтобы отнести к муниципальной собственности значительную часть земельных участков.

Кроме того, на территории муниципального образования к резкому сокращению доходной базы местного бюджета приводит то, что практически все земельные участки, занятые федеральными государственными унитарными предприятиями или органами государственной власти, признаются ограниченными в обороте в целях «обороны, безопасности и таможенных нужд» и, следовательно, не должны являться объектом налогообложения земельным налогом. Полагаем, что необходимо конкретизировать данное понятие и не признавать в качестве объекта налогообложения земельным налогом земельные участки, предоставленные на соответствующие цели только на основе перечня, утвержденного

Правительством РФ. В Бюджетном послании на 2010 г. указывается на необходимость принятия главы Налогового кодекса РФ, регулирующей взимание налога на жилую недвижимость граждан. За 1-й квартал 2009 г. по сравнению с 1-м кварталом 2008 г. расходы бюджетов муниципалитетов выросли более чем на 11%, тогда как доходы – лишь на 1,3%, что связано с недостаточностью налоговой базы муниципалитетов. В связи с этим Правительство РФ предполагает активизировать процесс введения местного налога на недвижимость, призванного заменить действующие земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Вместе с тем в настоящее время законодательно не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядком проведения их государственной кадастровой оценки. Поэтому для местного самоуправления важно скорейшее принятие проекта федерального закона о внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ (в части введения местного налога на недвижимость) и реальное введение в 2010 г. этого налога.

Стимулирующее воздействие на развитие производственного и инновационного потенциала территорий оказывают налоги на доходы и, в частности, налог на прибыль организаций. Полагаем, что в настоящее время еще не созрели условия для рассмотрения вопроса о введении отдельной ставки налога на прибыль организаций, поступления по которой зачислялись бы в местные бюджеты. Однако этот вопрос должен стоять на повестке дня. Возможное увеличение дифференциации бюджетной обеспеченности территорий в результате этого может быть нивелировано применением режима изъятия сверхдоходов в фонды финансовой поддержки субъектов РФ для последующего выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Стимулирование развития производства и повышение занятости населения обеспечивает налог на доходы физических лиц. Поступления от него составили в 2008 г. порядка 69% – это основной налоговый доход местных бюджетов. Необходимо увеличить долю НДФЛ, которая была бы закреплена на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований, не менее чем на 10% (с 30% до 40%) в соответствии с дополнительным объемом расходных обязательств, которые ежегодно возрастают. Только в 2008 г. по сравнению с 2007 г. расходные обязательства муниципальных образований выросли на 488 млрд. руб., или более чем на 25%.

Очевидно, что важно не только выравнивать бюджетную обеспеченность муниципальных образований, но и стимулировать их к наращиванию собственного налогового потенциала. Для этого необходимо внесение изменений не только в Налоговый кодекс РФ, но и в Бюджетный кодекс РФ.

План действий Правительства РФ предполагает реализацию еще целого ряда антикризисных мероприятий. Одним из основных направлений финансово-экономической политики в условиях кризиса является обеспечение достаточно наполнения соответствующих бюджетов для выполнения расходных обязательств. В этих целях в мае 2009 г. Правительством РФ утверждены «Правила распределения дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на 2009 г.». С использованием этой методики отбор субъектов РФ для предоставления дотаций производится на основании показателей, характеризующих сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ, от которой зависит сбалансированность местных бюджетов.

Главное условие стабильного функционирования муниципальных образований – обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований. В связи с экономическим кризисом в значительном числе субъектов РФ

снизились доходы местных бюджетов. Поэтому в 2008 г. сохранялась высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, которые составили в прошлом году (с учетом субвенций) 1 412,7 млрд. руб., или 58,6% доходов местных бюджетов. При этом доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила 29,9%, неналоговых – 11,5%.

В результате кризиса основные проблемы появились не у федерального бюджета, а у региональных и местных. Это снижение поступлений от налога на прибыль организаций, рост безработицы, влекущий за собой сокращение поступлений от НДФЛ, являющегося основной составляющей доходов региональных и местных бюджетов. В связи с этим вводится механизм адресной финансовой помощи региональным и местным бюджетам в период кризиса. Этот вопрос решался при внесении в марте 2009 г. изменений в закон о федеральном бюджете, которые содержат новые условия и параметры развития экономики страны. Внесение данных изменений позволит решить следующие задачи:

- безусловное выполнение всех социальных обязательств, взятых на себя государством, и реализация национальных проектов;
- всех инвестиционных проектов на основе анализа их эффективности и безотлагательности, а также определения возможности использования их в качестве основы стабилизации экономики.

С 1 января 2009 г. в полном объеме вступила в силу новая редакция Бюджетного кодекса РФ. В ней содержится ряд следующих правовых норм, стимулирующих выход из финансового кризиса:

- в целях компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с изменением налогового законодательства с 1 января 2009 г. повышена с 60% до 100% доля акцизов на горюче-смазочные материалы, зачисляемая в доходы региональных бюджетов, и дополнительно передано 0,5% ставки налога на прибыль организаций;
- предусмотрено право предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета региональным бюджетам на срок до трех лет, а также возможность формирования органами государственной власти субъектов РФ Резервных фондов субъектов РФ.

Важное значение для региональных и местных бюджетов имеет предоставление бюджетных кредитов из вышестоящих бюджетов. В 2009 г. приняты Правила предоставления (использования, возврата) бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета бюджетных кредитов. Эти Правила устанавливаются, что бюджетный кредит предоставляется на частичное покрытие дефицита бюджета субъекта; покрытие временного кассового разрыва, возникающего при исполнении бюджета субъекта; осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий; строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог.

Очевидна необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений. В Бюджетном кодексе РФ целесообразно предусмотреть увеличение единых (постоянных) нормативов отчислений от федеральных налогов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами.

Препятствием для обеспечения финансовой стабильности муниципальных образований, особенно в условиях экономического кризиса, является жесткая система ограничений, введенная Бюджетным кодексом РФ, которая связана с размером финансовой помощи, оказываемой муниципальным образованиям. Сегодня, когда объем этой помощи составляет около 60% от доходов местных бюджетов, практически все муниципалитеты не вправе реализовать полномочия по самостоятельному установлению оплаты труда депутатов и муниципальных служащих, введению дополнительных мер

социальной поддержки для отдельных категорий граждан, полномочия по решению других вопросов, право на решение которых органы местного самоуправления имеют только за счет собственных доходов. Такая система ограничений требует совершенствования. Полагаем, что одним из вариантов могло бы быть невключение в состав финансовой помощи, учитываемой при установлении ограничений, не только субвенций, но и субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов. При этом не будет снижаться заинтересованность муниципальных образований в получении субсидий, которые в основном идут на осуществление полномочий социального характера.

Особенно актуальным в условиях кризиса было бы принятие в новой редакции главы Бюджетного кодекса РФ о государственном и муниципальном финансовом контроле. Целесообразно внести изменения, предусматривающие объединение в единую систему всех существующих подсистем, осуществляющих финансовый контроль (контроль финансовых, налоговых, таможенных органов, внутриведомственный контроль), а также разграничить функции по контролю и надзору.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 августа 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений в Правила предоставления (использования, возврата) бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 19 нояб. 2008 г. №855. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Антикризисные меры; бюджета муниципальных образований; реформирование бюджетного законодательства; земельный налог.

Павлюченков Дмитрий Владимирович

РЕЦЕНЗИЯ

Экономический кризис, распространившийся на зарубежные страны, в том числе США, большинство развитых стран, повлиял и на экономику Российской Федерации. В 2009 г. снизились обороты производства и реализации в реальном секторе экономики, сократились объемы инвестирования, упали цены на нефть. Все это определило возникновение новых экономических условий внутри страны, а также снижения доходов, аккумулируемых в бюджетах разных уровней.

Автор вполне обоснованно отметил, что влияние на бюджетные доходы муниципальных образований, которые и в докризисный период в большинстве муниципальных образований не были достаточными без учета трансфертов вышестоящих бюджетов, оказалось значительным. Это потребовало поиска инструментов укрепления доходных источников формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований. В статье определены те «узкие» места законодательства, которые не позволяют увеличить доходы бюджетов муниципалитетов, при этом проведен и критический анализ нормативных документов, принятых для снижения негативных эффектов экономического кризиса для бюджетов регионов РФ.

В целом статья написана в научном стиле, в ней рассматривается актуальная проблема. Работа может быть рекомендована к публикации в научных изданиях.

Макина С.А., к.э.н., доцент зав. кафедрой «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» ВГНА Минфина России

1.3. TAX AND BUDGETARY POLICY OF THE STATE IN THE CONDITIONS OF CRISIS (ON AN EXAMPLE OF MUNICIPAL UNIONS)

D.V. Pavljuchenkov, Post-graduate Student

VGNA of Ministry of Finance in Russia

In article influence of financial crisis on municipalities of the Russian Federation is considered and directions of an anti-recessionary policy the states directed on development of a financial basis of functioning of municipalities are defined.

Literature

1. The Budgetary code of the Russian Federation.
2. The budgetary message of the President of the Russian Federation to Federal Meeting from 25.05.2009"About the budgetary policy in 2010 - 2012»
3. The Tax code of the Russian Federation.
4. The Governmental order of the Russian Federation from 19.11.2008 №855 «About modification of granting Rules (uses, return) to budgets of subjects of the Russian Federation from the federal budget of budgetary credits for a covering of the time cash ruptures arising at execution of budgets of subjects of the Russian Federation, and realisation of the actions connected with liquidation of consequences of acts of nature».

Keywords

Anti-recessionary measures; the budget of municipal unions; reforming of the budgetary legislation; the ground tax.