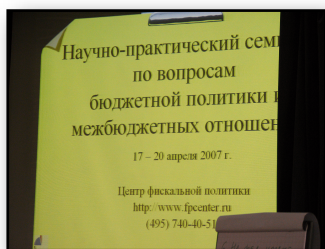




Ц Е Н Т Р   Ф И С К А Л Ь Н О Й   П О Л И Т И К И

НАУЧНО–ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ  
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

17 – 20 апреля 2007 г.



## С. А. Карчевская

Начальник отдела муниципальных образований  
Министерства финансов Российской Федерации

### ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### (Стенограмма)

**КАРЧЕВСКАЯ.** Здравствуйте, коллеги!

До последнего времени регулирование финансовых основ местного самоуправления было одним из самых узких мест функционирования муниципальных властей. Искажения и перекосы в межбюджетных отношениях сводятся к следующему – налоги не были закреплены за местными органами власти.

Если установление нормативов во взаимоотношениях федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации более стабильно, хотя они устанавливались из года в год, то нормативы, устанавливавшиеся органом местного самоуправления, были регулируемыми и часто по субъективным факторам менялись и находились под жестким контролем субъекта. Это значит, что не было никаких стимулов и прогнозов по дальнейшему развитию.

Огромным недостатком было то, что оказание финансовой помощи осуществлялось на основе фактических доходов и расходов. Два следствия этого: органы местного самоуправления не были заинтересованы в оптимизации и повышении эффективности бюджетных расходов, потому что они знали, что на следующий год эти расходы будут фактически заложены в базу; и не имели каких-то финансовых выгод от того, что они будут принимать меры по повышению собираемости налогов. Не были четко разграничены полномочия между всеми уровнями публичной власти, и даже нормы Конституции – 71-я и 72-я статьи – четко не регламентировали взаимоотношения. Поэтому здесь, пользуясь правовыми пробелами, каждый

уровень власти тянул одеяло на себя: Федерация, пользуясь своей властью, тянула на себя, субъекты Российской Федерации, регионы тянули на себя, а все, что оставалось, доставалось органам местного самоуправления.

Когда мы говорим, что не разграничены расходные полномочия, как следствие – размыта ответственность. Любая неполадка в трубах – выходили на дороги, и все претензии были к Правительству как к главному кассиру страны.

Все эти проблемы усугублялись тем, что у нас не было единых принципов территориальной организации субъекта. Предыдущий закон о местном самоуправлении позволял иметь статус муниципального образования любому поселению, и в стране создавалась ситуация по многообразию территориальных организаций в отдельных субъектах. Все это приводило к тому, что единых принципов организации местного самоуправления, а стало быть и организации межбюджетных отношений, нельзя было построить.

Поэтому впервые подходили к вопросу межбюджетных отношений на региональном уровне в 2001 году, когда Президент в Послании сказал: необходимо четко разграничить доходные источники, расходные обязательства и установить ответственность каждого уровня публичной власти. Я не говорю о том, что в отношении субъектов Российской Федерации первые моменты по методологии, по осуществлению мероприятий, ведущих к прозрачности, были установлены ранее – я сейчас говорю о региональном бюджете.

Поэтому сейчас концепция, одобренная 584-м постановлением – Программа развития бюджетного федерализма на 2001-2005 годы – четко поставила задачи, которые надо решить в период 2001-2005 года, чтобы в полной мере ответственно подойти и сформировать базу в том числе для бюджетной реформы и для реформы местного самоуправления, которая идет вслед за реформой межбюджетных отношений.

#### **(Демонстрация слайда).**

Сейчас развитие межбюджетных отношений определяется концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственных муниципальных финансов, которая одобрена распоряжением № 467 и четко обозначены задачи, стоящие сейчас на предстоящий период 2006-2008 годов. В их числе есть и совершенствование межбюджетных отношений.

Эта тема тесно связана с проблемой сбалансированности местных бюджетов, так как она осуществляется в условиях реформы местного самоуправления.

Эти задачи развития бюджетного федерализма упорядочили бюджетное устройство страны и позволили органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления в рамках законодательно установленных полномочий нести ответственность и осуществлять свою собственную налогово-бюджетную политику.

184-й и 131-й жестко разграничили вопросы ведения и полномочий органов государственной власти и субъектов, 122-й внес все изменения в отраслевое законодательство, чтобы отрегулировать вопросы полномочий каждого уровня, а 120-й, исходя из расходных обязательств, закрепил доходные источники.

**(Следующий слайд).**

Этот наглядный слайд показывает всю систему межбюджетных отношений по блокам: это и закрепление расходных полномочий, и налоговое регулирование, осуществляемое с федерального и с регионального уровня, и канал оказания финансовой помощи в виде разных фондов, механизмов и форм. У нас 24210 муниципальных образований и все они под этими блоками.

Мы с Вами должны работать на задачи совершенствования межбюджетных отношений, потому что прошедший год выявил много проблем, но как финансисты, как самый консервативный орган, отвечающий за проведение бюджетной политики, мы всегда должны просчитывать последствия результата и предложения, поскольку под просьбы «дай, хочу, надо, необходимо» нужны деньги. А денег на любом уровне, включая и федеральный, не хватает. И их не должно хватать, потому что если денег много, значит финансовый механизм не работает в той или иной мере – я имею ввиду взаимоотношения между всеми уровнями публичной власти.

Прежде чем подойти к первым итогам года реформы местного самоуправления, напомню, что в средствах массовой информации еще до вступления реформы очень активно обсуждались эти мрачные прогнозы дефолта, банкротства и так далее. Поэтому первые итоги наглядно показывают, как начат старт реформы местного самоуправления.

Опыт региональной практики, даже до введения с 1 января 2006 года, и этот год наглядно показали очень много проблем, несмотря на то, что финансовые итоги успешны.

Занимаясь проблемами межбюджетных отношений, мы видим проблему разграничения расходных полномочий. Всегда, во всех официальных документах, есть четкое разграничение расходных полномочий. Мы так не считаем, потому что есть поправки, внесенные нашими новогодними законами № 199 в 2004 и в 2005 году. Я уже не говорю о том, что вас поставили просто в неисполнимые условия, потому что с начала января уже были в ряде субъектов Прокуратура и Счетная палата, которые проверяли, как вы закладываете деньги на то или иное полномочие. Но ситуация такова, что сейчас явно идет тенденция размывания полномочий не только между региональными и местными уровнями, но даже и между типами муниципальных образований.

Сельскохозяйственное производство – это полномочие субъекта Российской Федерации, а у наших муниципалов появляется «содействие». Это касается и вопросов культуры, библиотек, традиционных народных промыслов. Если законодатель сказал, что вопрос местного значения всегда

ведет за собой вопрос собственности, можно себе представить, как сегодня не урегулирован этот вопрос ни по вертикали – Федерация, субъект и муниципалы, – ни по горизонтали.

Ведомство Сергея Николаевича Мирошникова отвечает за нормативно-правовое регулирование в сфере разграничения полномочий. Очень много вопросов мы ставим как департамент, курирующий эти вопросы, но не все у нас получается. Поэтому напоминаю вам, что право законодательной инициативы у вас есть, работайте в этом направлении, потому что есть правовые проблемы и жизнь подсказывает, что определенные изменения надо вносить, не меняя общих принципов разграничения полномочий. Остаются проблемы и в кадастровой оценке земель, судя по вашей информации, поступающей с мест.

Очень много писем идет от отдельных субъектов Российской Федерации – в первую очередь от Брянской области – когда 2 - 3 муниципальных образования просто сделали из нашего отдела центр правовой поддержки. Просто пишут письма – касается ли это молочных кухонь, расходов на книгоиздание и так далее. Работайте больше со своими муниципалами. Эти вопросы показывают, насколько они еще далеки от самых фундаментальных, глобальных понятий разграничения полномочий. Естественно, для них это важно, потому что это деньги, и они отвечают перед населением за исполнение своих полномочий.

Описание границ. Когда мы формировали бюджет на 2007 год, в числе многочисленных поправок депутатов были «Дайте денег органам местного самоуправления на проведение границ муниципальных образований». В соответствии с положениями Бюджетного кодекса напрямую оказание финансовой помощи из федерального бюджета предусмотрено только в том случае, если есть федеральные законы, сейчас это два закона: «Закон о Наукограде Российской Федерации» и «Закон о закрытых административно-территориальных образованиях».

В соответствии с нашей идеологией, если мы выравниваем бюджетную обеспеченность субъектов из федерального фонда финансовой поддержки, который мы определяем, исходя из данных консолидированного бюджета, доходов и потенциала, то полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности, в том числе в соответствии с 18-й статьей 131-го закона «Оказание дополнительной помощи на финансирование отдельных вопросов местного значения», - это полномочие субъекта. Поэтому когда ставятся такие вопросы, мы как финансисты должны сразу отвечать следующее: хорошо, мы рассматриваем это предложение на 2 миллиарда. Как мы будем их распределять? Цель понятна – описание границ. Кому?

Создалась ситуация, когда 15 субъектов Российской Федерации имели двухуровневую систему, у них границы не изменились, у них все было сделано – мы их вычеркиваем?

Второе предложение - по количеству вновь образованных. Но есть десятки, сотни вновь образованных, а у кого-то вновь образованных нет

Третье, самое главное: есть субъекты Российской Федерации, которые не ждали решения этих проблем и описали границы в соответствии с земельным и градостроительным кодексом, потому что в разговорах часто открыто говорят: «Если есть проблемы - Федерация поможет».

Я делала аналитику по описанию границ. Ростовская область – 463 муниципальных образования, из них 408 вновь образованных, все сделано. 25 субъектов Российской Федерации выполнили эту задачу – мы их тоже исключаем? То есть, тем самым мы подходим к проблеме: мы наказываем тех, кто работает, и помогаем тем, кто не работает. Вы можете сказать, что там нет денег – но их не бывает никогда.

Можете сказать мне, что это обеспеченные субъекты Российской Федерации – не соглашусь с этим: в списке 25 субъектов есть и северные территории, в том числе и Тыва, являющаяся высокодотационным субъектом. Поэтому в любом вопросе, когда его выделяют, то, что относится к полномочиям субъекта или органа местного самоуправления – мы всегда будем сталкиваться с этой проблемой. Но как финансисты мы никогда не должны забывать, что принцип равенства бюджетных прав в финансовых взаимоотношениях – Федерация - субъект или субъект - муниципал – всегда должен соблюдаться. Мы шли к этому и это самое главное достижение в реформе межбюджетных отношений.

**(Следующий слайд).**

Реформа начата, тем важнее ее первые итоги, позволяющие оценить первый год работы и посмотреть ситуацию с межбюджетными отношениями. Вы без цифр не даете обоснования и всегда считаете, не обращая внимания на просьбы «надо, дайте, проблема». Утверждение о том, что сейчас субъект Российской Федерации в большей степени централизовал финансовые ресурсы, чем в предыдущие годы, неверно, это подтверждается этим слайдом, хотя проблемы у субъектов Федерации есть. У нас образовано столько поселений сельского уровня, которые не имели практики работы в бюджетном процессе, так как в большей степени находились на смете, в которой низкая или вообще отсутствует налоговая база!

Представитель одного муниципального образования сказал: «У меня есть только земли тюрьмы, администрации, школы и у меня нет налогов, ничего нет». По таким сельским поселениям, у которых самая низкая бюджетная обеспеченность и которые практически не будут иметь перспектив развития, мы можем представить, какой идет разрыв, бюджетная асимметрия в субъектах Российской Федерации. А это проблема субъектов. Этот слайд подтверждает, что при всех трудностях финансовых ресурсов для выравнивания муниципальных образований в новых условиях территориальной организации централизации не наблюдается.

**(Следующий слайд).**

Этот слайд показывает, как поменялась территориальная организация в России. Самое слабое звено – это сельские поселения, 11103 муниципальных

образований. Очевидный факт, что в большей части муниципальных субъектов Российской Федерации осуществлена неэффективная экономическая нарезка. Для сельских поселений, не имеющих перспектив развития, становятся фикцией все наши БОРы, среднесрочное планирование. Поэтому мы вносили поправку в Бюджетный кодекс о том, чтобы давали право некоторые бюджетные полномочия передавать высшему органу исполнительной власти. Но эта поправка не прошла.

Это было предметом очень жесткой критики – внесение 4-го дополнительного пункта в статью № 9, дающую это право. Она была очень жестко воспринята всеми профильными комитетами, говорившими нам: «Законодатель вывел структуру передачи полномочий сверху вниз», - имея в виду, что чем ниже, тем ближе мы к народу и тем более эффективно можно исполнять, - и «законодатель не предусмотрел передачу полномочий снизу вверх». Но есть и решение Конституционного суда, говорящее, что это вовсе не предполагает, что некоторые полномочия по соглашению по договору могут быть переданы.

Эта поправка была направлена именно на поселения, в том числе по предложениям ваших субъектов Российской Федерации, когда создание в таких мелких поселениях даже финорганов – это просто фикция. Вот почему эта поправка была поставлена.

**(Следующий слайд).**

Вновь образовано 12251 образование. Есть закон № 129 от 12 декабря 2005 года, принятый потому, что очень многие субъекты не были подготовлены полностью к реализации 131-го закона и был объективный ряд проблем - в первую очередь то, что со стороны властей и федерального правительства не были решены вопросы принятия порядка разграничения собственности, существовали огромные вопросы в кадровом, финансовом потенциале.

Поэтому 129-й закон дал право региональным властям принять законы, устанавливающие переходный период, когда было выделено только самое узкое звено – это вновь образованные поселения. Он дал право решать, какие вопросы будут закреплены за этими вновь образованными поселениями, и как будут строиться их доходные источники; может быть, и право на смету, которая войдет составной частью в бюджет муниципального района.

Мы думали, что этим правом воспользуются те, у кого очень большие проблемы в кадрах и в финансах. А когда посмотрели 46 субъектов с 2006 года, то среди них были и очень тяжелые, высокодотационные субъекты. Здесь есть и политический аспект принятия – в Ямале и Ханты-Мансийском округе, являющимися донорами, воспользовались переходным периодом, чтобы была временная возможность решить определенные кадровые, организационные и материально-технические вопросы и наладить работу по организации бюджетного процесса.

Мы знали проблемы вновь образованных поселений, поэтому Министерством финансов была проведена большая подготовительная работа

в плане нормативной законодательной базы – это принятие постановлений по введению налогов, по бюджетному процессу. Мы считаем, что благодаря нашим усилиям было принято 64% бюджетов. Далее часть данных будет искажена, потому что эти вновь образованные, которые на смете, отдали свои налоговые доходы и расходы, но это не меняет выводов.

**(Следующий слайд).**

При разговоре о начале реформы местного самоуправления нам всегда нужна отправная точка, у финансистов это всегда предыдущий год. Я не беру субвенции, это особый вопрос и он не влияет на собственные доходы и на полномочия по вопросам местного значения. Рост против 2005 года на 27,7%, причем в 9 субъектах рост больше чем на 50%. Рост от среднего до 50% - в 31 субъекте и меньше среднего по России роста – в 49 субъектах. В 6 субъектах снижение, но оно небольшое и там есть 2 - 3 субъекта-донора, и не будем считать, что падают собственные доходы этих местных бюджетов. Это увеличение позволило увеличить расходы по сравнению с 2005 годом на 25,1%.

**(Следующий слайд).**

Этот слайд я очень люблю. Вопрос о принятых бюджетах был предметом дискуссий и в Комитете Госдумы, и в Совете Федерации, и в Правительстве. Иногда нам даже говорили: «Минфин как какие-то инопланетяне, разве там можно выполнить бюджет?» Поэтому реалистичность принятых местных бюджетов видна на этом слайде. Положительная динамика социально-экономического роста не может отрицаться. Вся территория России поделена между муниципальными образованиями – может быть, где-то нет населения на межселенных территориях, но все распределено, - поэтому та динамика социально-экономического роста влияет на доходную базу собственных доходов местных бюджетов.

Возможность оказания дополнительной финансовой поддержки регионам муниципальных образований со стороны Федерации – Вы видите, что первоначальные показатели перевыполнены на 23,3% и это также позволило увеличить доходы в течение 2005 года. А в динамике за 2005 - 2006 годы можно видеть явную динамику роста, которая сохраняется и в 2007 году, причем налоговые доходы – рост на 18%.

Когда говорим о собственных доходах местных бюджетах, о налоговых доходах, мы всегда будем стараться делать по типу муниципальных образований. Мне очень не симпатична позиция, когда смотрят в целом местные бюджеты, а у нас очень большие проблемы, потому что слишком разные источники у нас имеют разные типы доходов, строятся слишком разные взаимоотношения. Этот слайд говорит о положительной тенденции по всем типам, в том числе и по поселениям.

**(Следующий слайд).**

Как финансисты мы всегда говорим о результатах, хотя профицит – расчетный, и квалифицированные финансисты могут сделать в любой день профицит. Первоначально запланированный дефицит местных бюджетов был 57,4 миллиарда при 9,5 на 1 января 2005 года. Сейчас итоги – 10,2 миллиарда профицита, причем в 53 субъектах профицит 22 миллиарда, отмечаю особенно Тюмень, Свердловск, Нижегородскую область, Челябинск, Новосибирск. В 36 регионах дефицит 12,6 миллиарда, причем в Московской области и Ханты-Мансийске, но наличие дефицита еще не говорит о плохих делах в этих субъектах.

В целом 13% местных бюджетов сбалансированы, 57% имеют профицит и 30% - дефицит. Это нормальные цифры, но официальная отчетность, поступающая к нам в Министерство финансов не предполагает разверстки по количеству, поэтому эти цифры строятся только на данных мониторинга, которые вы нам даете в Министерство финансов. Хочется верить, что эти данные в большинстве субъектов совпадают, потому что они приводятся как аргументы на всех уровнях. Прошу вас уделять больше внимания мониторингу исполнения местных бюджетов – это нужно не только нам для рассмотрения вопросов, но это и вам поддержка, чтобы знать складывающуюся ситуацию в межбюджетных отношениях.

На сайте мы вывешиваем результаты мониторинга по каждому кварталу, потому что результаты мониторинга мы даем в Правительство, и обсуждение проблем строится именно на этих данных.

**(Следующий слайд).**

Наблюдается профицит по всем типам муниципальных образований. Но нам важны составляющие доходов, потому что за счет них решаются вопросы местного значения. Этот слайд показывает, как строятся межбюджетные отношения, какие механизмы выбирают субъекты Российской Федерации, пользуются ли они налоговыми инструментами или идут по пути выделения финансовой помощи. Видна очень большая доля субвенций – 28,7%, а 88,3% или 386 миллиардов – это полномочия субъектов Российской Федерации, то есть доля федеральных полномочий мала.

Специальный акцент: будьте внимательны к органам местного самоуправления, ведь когда законодатель выводил передачу полномочий – а я предвижу, что Вы скажете, что Федерация передает субъектам, но я защитник местного самоуправления, - эта треть времени уходит на исполнение полномочий. И если мы говорим, что у нас столько много вновь образованных без опыта организации и исполнения бюджетного процесса, то можно себе представить, какие задачи у органов местного самоуправления – одновременно идут реформы здравоохранения, судебной и других систем. Поэтому часто представители муниципалов напрямую говорят, что скоро местное самоуправление задавится передаваемыми полномочиями.



В связи с этим делаю следующий акцент. В 184-м законе, который устанавливает полномочия органов местного самоуправления, дан закрытый перечень того, что можно делегировать. И второе: федеральные полномочия можно передать на муниципальный уровень, только если в соответствующем федеральном законе есть ссылка. В 2006 году это была очень серьезная проблема – мы с Минюстом старались помочь тем субъектам, которые не специально передавали федеральные полномочия, но мы эту норму закрепили в 258-м законе: только в том случае, если есть ссылка. И сейчас есть факты – поставьте себе знак вопроса и реализуйте еще раз свои законы и фонд компенсаций.

При делегировании полномочий федеральный законодатель и мы исходили из того, что передача полномочий целесообразна тогда, когда полномочия эффективно, в том числе и финансово, с меньшими издержками исполняются на более низком уровне. И не хотелось бы, чтобы только по административному разумению эти полномочия передавались органам местного самоуправления.

**(Следующий слайд).**

Налоговые – не налоговые. Видно, что их доля самая большая – 42%, межбюджетные трансферты.

**(Следующий слайд).**

Теперь по собственным доходам местных бюджетов. Налоговые доходы – 466,5 миллиарда рублей, в течение года перевыполнение плановых показателей было 13,6. В среднем 43% - очень важно показать налоговую автономию органов местного самоуправления. И очень важно – эту задачу поставил Президент в своем бюджетном Послании федеральному собранию на 2007г. и на 2008-2010 г.г., - чтобы субъекты пользовались своим правом и закрепляли единые нормативы. Это среднее – 43%, а в 48 субъектах это больше, чем половина, и она выше. Тюменская область сильно развитая территория – 75%, Липецкая – 58%, Приморский край – 57%, Воронежская – 55%, Курская – 55%. Но в 39 субъектах эта доля ниже: в Магадане 28,5%, в республике Алтай 27,2%, в Дагестане 21% и в Тыве 19%. Дагестан и Тыва – я особо беру на заметку, если есть представители.

У субъекта всегда будет право выбора – либо он пойдет на закрепление нормативов и будет увеличивать стимулы органов местного самоуправления по расширению своей налоговой базы и принятию каких-то мер, либо он будет идти по пути социальной справедливости и выравнивания бюджетной обеспеченности. Эта проблема есть, была и всегда будет. Именно от оптимального выбора того или иного направления будет и зависеть эффективность межбюджетных отношений.

**(Следующий слайд).**

Установленное в новой редакции распределение доходов по уровням бюджетов максимально направлено на возможное сокращение

регулирующих, чтобы налоговые доходы были законодательно закреплены на постоянной основе. Но вопрос перераспределения налогов между всеми уровнями, - Федерации, региональными и местными, – это предмет постоянных дискуссий любого Круглого стола, любого «Правительственного часа», любой встречи с вами.

Остановлюсь на этих дискуссиях, и посмотрим, какие последствия будут, если мы будем пересматривать сейчас существующие налоговые доходы. Принцип закрепления в Бюджетном кодексе налоговых доходов был один – это обеспечение наиболее эффективного горизонтального выравнивания между уровнями бюджетной системы и горизонтального внутри субъектов Российской Федерации по типам муниципальных образований. Этого можно достичь от равномерно размещенных по территории России налогов, которые не мобильны, потому что мы все знаем проблему, когда налогоплательщик ушел из Омска, Чукотки в Санкт-Петербург. Это проблема межбюджетных отношений и приходилось предусматривать дополнительные средства.

Как самые консервативные финансисты, - потому что мы ответственны за бюджетную политику, - мы с Вами сейчас будем оценивать последствия пересмотра.

**(Следующий слайд).**

Неэффективность межбюджетных отношений – это очень трудная тема, но очень хочется, чтобы и Ваши органы местного самоуправления понимали: в тех условиях заданности, когда у нас производительные силы неравномерно размещены по стране, эта проблема межбюджетного выравнивания будет всегда. Нельзя говорить, что один субъект работает хорошо, а другой плохо. Возьмем высокодотационный Дагестан и Ямало-Ненецкий округ - бюджетная обеспеченность или доходы на душу отличаются в десятки раз. Если посмотрим экономически активное население, то в Дагестане оно не меньше, только налогообъемность налогов разная в Дагестане и в Ямале.

Даем характеристику НДС - основному градообразующему налогу федерального бюджета, 924 миллиарда. По данным 2006 года он неравномерно размещен на территории России. На долю только 5 субъектов Федерации падает 53,1% поступлений, а 46% - это другие субъекты. Как следствие, сосредоточение в отдельных субъектах Федерации с более высоким уровнем развития, а в этот круг входят доноры, Все это приведет к увеличению разницы в бюджетной обеспеченности между субъектами и к огромному увеличению потребности в финансовых средствах при одновременном снижении финансовых возможностей государства, так как часть этого налога уйдет. Это очевидно. Я здесь еще не говорю о проблемах, возникающих при возмещении НДС – это предмет постоянных дискуссий.

Налог на прибыль: 6,5% - федеральный бюджет, ставка 435 миллиардов. Распределение – какая доля у только 10 субъектов! Причем по 59 доля поступлений – 0,5%. Вы, сидящие здесь, видите себя в числе десяти? Нет – а

значит, не видят и тысячи муниципальных образований, потому что идет очень значительный финансовый источник перераспределения в отдельные субъекты Российской Федерации.

По другим налогам еще накладывается проблема: не во всех субъектах Федерации эти налоги собираются. Берем акцизы на этиловый спирт, 165 миллионов - 97% сосредоточено в 9 субъектах Федерации при собираемости налога в 60 субъектах. Акцизы на табак – собирается в 35 субъектах, а 30 миллиардов - только на 5 субъектах. Акцизы на автомобили – 30 субъектов Федерации, 90% - с 6 субъектов.

Это приведет просто к банкротству, коллапсу, потому что Федерация не сможет найти таких финансовых средств. По любому другому налогу идет такая ситуация по вертикальному выравниванию.

**(Следующий слайд).**

Это мы говорили о вертикальном выравнивании. Что у нас получается по типам муниципальных образований? Что налоговые доходы у нас поступают в более обеспеченные муниципальные образования с более высоким уровнем социально-экономического развития – мы имеем в виду городские округа.

И та же самая картинка накладывается и здесь, значит, приведет к увеличению разрыва в бюджетной обеспеченности, финансовые ресурсы регионов должны возрасти, а они точно так же зависят от Федерации. И не забывайте опять об этих вновь образованных сельских поселениях, у которых нет налоговой базы. Поэтому мы не поддерживаем предложения, которые часто поступают от субъектов РФ: «Перераспределите налоги». Мы считаем, мы уверены, что та норма 58-й статьи, которая дает вам право закреплять дополнительные единые нормативы по типам: можете только за муниципальным районом, можете только за поселениями, можете за тем и другим – именно это право должно быть вами оценено максимально эффективно. Вы знаете, как у вас распределяется, как это повлияет на межбюджетку и насколько эффективен этот будет механизм. Потому что на вас полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселения.

Вы знаете, последние даже предложения были от Единой России, там, транспортный налог перераспределить. Те субъекты РФ, которые это сделали, эти пропорции: 66, 36 и 1 – в принципе, сохраняются. Это по налогу на имущество организаций. Транспортный налог: 78, 21 и 1. НДФЛ – 60, 36 и 4. Поэтому мне очень странно, когда выходит, предположим, глава крупного города и говорит на Законодательном собрании, участником и свидетелем которого является: «А давайте закрепим дополнительно налог». И все остальные муниципалы хлопают и поддерживают, не понимая, что у него-то ничего не появится, у него, может, ни копейки не появится, потому что у него этого налога просто на территории не собирается. Вот каковы последствия и возможные ошибки, которые Федерация не может допустить. Наверное, не можете, вернее, точно не можете допустить их и вы.

Кстати, даже при существующем закреплении налогов у нас разрывы

бюджетной обеспеченности от 10 до 60. Да, конечно, есть проблемы, потому что здесь сидит Астраханская область, у нее есть муниципалы, у которых 3 млн. душевые на человека. Вот проблема. Но очень часто в адрес Федерации звучало, что надо же все-таки как-то повышать заинтересованность в собираемости, потому что очень многие муниципалы говорили: «А я хожу на работу, просто хожу на работу. Что мне? Дотации поступают ежемесячно. Что мне там работать с налогами? У меня их просто нет.»

Поэтому, конечно, эта проблема повышения заинтересованности стоит. И мы поддержали предложение субъектов РФ, которое на переходный период, который совпадает с переходным периодом 131-го закона, и 198-м законом мы дали право устанавливать дифференцированные нормативы от любых федеральных налогов и региональных налогов в счет замены дотаций и финансовой помощи. Потому что, если мы с вами допускаем вне формализованных рамок оказание финансовой помощи – это просто страшный отход, вообще, от всех принципов реформы межбюджетных отношений. Но, несмотря на то, что очень много субъектов его хотели, и мне это очень удивительно, этим правом воспользовалось только 8 субъектов РФ. И я, кстати, могу понять причины этого, потому что слишком позднее принятие. Это был декабрь 2005 года, и многие субъекты хотели, но не могли в законах, потому что нормы еще не существовало.

Но есть проблемы и трудности, как я понимаю, сейчас по законодательной практике – это трудности согласования с муниципальными образованиями. Потому что очень осторожно пошла Федерация на этот шаг, поскольку отсутствие достаточной степени налоговой статистической информации могло привести к очень крупным ошибкам. Потому что мы с вами знаем, что по положению Бюджетного Кодекса, если ты по нормативу получил, то это твое, и никак не должно учитываться в следующем году. Но если ты недополучил налогов по дифференцированным нормативам, то оказания финансовой помощи тебе не будет. Хотя я всегда, и знаю, что эти случаи были в субъектах РФ, у меня есть три субъекта РФ, где, я знаю, ситуация – просто уговорили на эти дифференцированные нормативы, местная власть сопротивлялась, и, получилось, налогоплательщик ушел.

Поэтому когда мы стали собирать информацию, как же у нас применяются эти механизмы межбюджетного регулирования дополнительные, потому что... Кстати, я сейчас имею в виду по дополнительным механизмам что? Это дифференцированные нормативы, это снижение порогового значения изъятия, я имею в виду отрицательного трансферта с 2 до 1,3, я имею в виду механизмы, когда нормативы НДФЛ: 10 – поселения, 20 – муниципальный район могут быть в другом соотношении, предположим, 5 и 25, 25 и 5.

Мы стали анализировать, как же у нас вообще эти допмеханизмы работают, потому что когда мы смотрели сейчас поправки в Бюджетный кодекс на комитетах, очень сильно было лоббирование отдельных депутатов, чтобы эти дополнительные механизмы были введены в качестве постоянно действующей нормы в БК. Но мы финансисты, мы должны оценить

последствия. А последствия таковы, что... Последствий мы просто не знаем, потому что мы сейчас оценку только делаем, и я вам хочу сказать, что эти дифференцированные нормативы ввели 8 субъектов. В 2007 году круг шире.

Но когда мы задали вопрос субъектам РФ о том, насколько эффективен этот механизм и стоит ли его в качестве постоянно действующей нормы вводить, то, вы знаете, не было такого, что, там, 90 к 10. Я могу сейчас назвать по дифференцированным нормативам: 47 субъектов – «за», 32 – «против». Поэтому 32 «против», вы понимаете, это надо проанализировать, почему они не поддерживают этот механизм. Может быть, он эффективен именно с точки зрения переходного периода, но не будет эффективен с точки зрения постоянно действующей нормы? Мы очень осторожны, поэтому мы отклонили поправки депутатов, которые попросили нас ввести в качестве постоянно действующей нормы. Тем более, переходный период по 131-му закону дает нам возможность посмотреть и по 2006 году, и по 2007 году. Успеем. Ошибки всегда быстро делаются.

#### **Следующий слайд.**

Отличный слайд, потому что он показывает, как воспользовались субъекты РФ этой 58-й статьей БК, которая позволила им эти единые нормативы ввести. И вы видите, что из всех налоговых доходов 34% – это от субъектов РФ.

#### **Следующий слайд.**

Здесь показано как, по каким налогам идут субъекты, и каково количество.

Налоговые доходы. Например, по НДФЛ – 82,5 млрд. за счет закрепления дополнительного. Налог на прибыль – 53,6, налог на имущество – 3,8 млрд. Основную долю, естественно, в местных бюджетах, эта тенденция будет продолжаться, занимает налог на доходы физических лиц. Его поступления очень выросли по сравнению с 2005 годом на 40%. Кстати, результаты первых месяцев: на 1 марта рост уже в 2008 – 140%. Здесь много факторов: и рост экономической активности, и повышение зарплат, и в числе прочих мне хочется, знаете, что сказать, та работу, которая сейчас проводит служба ФНС. Потому что не секрет, что 3 года назад они начали такую борьбу с «серыми» зарплатами. Сигналом послужили граждане, которые обнаружили, что у них на накопительной части пенсии «0», потому что основная доля была «черной» зарплаты. Поэтому налоговики и официально создавали комиссию по всем территориям.

Я хочу сказать, что, например, только по Москве за полгода 2007 года поступление НДФЛ выросло в 10 раз. Естественно, законодательно, так сказать, не закреплены эти проверки, но, вы знаете, даже легкая беседа налоговиков с руководителями фирм, которые уклоняются от уплаты единого социального налога и НДФЛ, лучше они повысят, чем будет проверка. И я знаю, не в официальных разговорах, скажем так, о том, что собираются ввести в Налоговый кодекс такие легкие, скажем так, основания, по которым

можно провести эту проверку. Потому что очень много предприятий сейчас ниже прожиточного минимума платят. И я знаю реакцию у нас в Москве, во всяком случае, что, услышав о том, что эти проверки идут, часть хозяйствующих субъектов уже сами, на добровольной основе, шлют письма в налоговые службы, где говорят о том: «А мы повысили с такого-то по такое-то». Есть такой разговор. Поэтому если мы с вами будем закреплять НДФЛ в большей степени – это возможность властей тоже участвовать в таких комиссиях и непосредственно влиять на рост НДФЛ. Потому что НДФЛ – прекрасный налог, он равномерно размещен, он постоянно поступает, он не имеет кредиторки, он не мобилен. Вот за что надо бороться.

Местные налоги. Очень маленькие местные налоги: 10%, 46,5. Конечно, собственная налоговая автономия... И, вообще, для укрепления финансовой самостоятельности необходимо усиление роли местных налогов. И, конечно, можно называть, там, что уточнение кадастровой оценки, потому что есть ситуация во многих субъектах РФ, когда рядом участки, имеющие вроде бы одинаковую ценность, имеют разную кадастровую стоимость.

Но, вместе с тем, многое зависит и от органов местного самоуправления. Я не буду перечислять, но сразу хочу обратить ваше внимание. У нас с 1 января 2006 года ЗАТО включены были в бюджетную систему РФ, здесь же есть, наверное, субъекты, у которых ЗАТО. И, вы помните, тоже был огромный резонанс этой новации Бюджетного кодекса, потому что бюджеты ЗАТО мы считали методом прямого счета, когда все налоги оставались у них на территории, мы смотрели расходы. Но в той реформе межбюджетных отношений этот блок, скажем так, это звено не соответствовало целям и задачам, поэтому с 1 января они были включены в общую систему межбюджетных отношений в субъекте РФ. Но по закону о ЗАТО Федерация выделяет межбюджетный трансферт на компенсацию дополнительных расходов.

Вот сидят представители ЗАТО, и сразу у нас пошла вот такая атака, что субъект не помогает, мы теряем и т.д. Мы как фискальный орган вынуждены были смотреть каждое ЗАТО и каждую позицию по бюджету, как мы говорим, финансисты, искать внутренние резервы и направления мобилизации. И, конечно, мы эти направления выявили. Оно в любом звене есть. Даже у нас семейные заначки. Поэтому первое направление – помочь ЗАТО по мобилизации. Мы сделали такую программу по сбалансированности бюджета ЗАТО, а потом уже вышли на уровень, что надо же помочь и регионам, и муниципалам, поэтому мы сделали такую обширную программу сбалансированности, которая предполагает и принятие программы конкретных мероприятий. И мы ее старались не просто то, что сделать направление, которое я вам показываю на слайде, а как в рамках сейчас уже законодательного поля, что органы местного самоуправления могут сделать.

Ведь, понимаете, встречаешься, например, с Астраханской областью, руководителей которой я очень уважаю и работу, которую они проводят, как они с неналоговыми работают, вообще все. Там, где работают, предположим, и по бесхозному, и самовольные постройки, а ведь есть моменты, по которым

вы можете и обратить в казну и приватизация, и продажа и т.д. Есть моменты, по которым можно работать. Поэтому мне непонятно, когда с одной стороны кричат: «Дай, мало, нужно, необходимо» и т.д., а с другой стороны не делают то, что могут. Поэтому эта программа, я не в качестве ее рекламы, а в качестве поддержки говорю, посмотрите ее, пожалуйста, помогите органам местного самоуправления, потому что по недостатку информации много чего и не делается.

Но, естественно, очень большой проблемой остаются федеральные льготы. Потому что вы абсолютно правильно, в принципе, ставите вопрос, что Федерация, получается, ставит льготы по местным налогам, и потери, если посчитать в прямую, субъектов РФ очень значительны. Конечно, все эти решения не увязаны \* налогового департамента и \*. Они не увязаны, хотя должны быть увязаны с межбюджетными отношениями. Потому что эти федеральные льготы прямо падают на объективный размер межбюджетных отношений. То есть, мы неоднократно ставим такой вопрос, чтобы эти все предложения, которые вырабатываются, все-таки были в увязке. Потому что это напрямую влияет на собственные доходы.

По федеральным льготам. Вы понимаете, что все федеральные льготы, если мы с вами посмотрим все льготы: и освобождения, и вывод из оборота – поставить вопрос перед Федерацией о том, чтобы полностью компенсировать – это невозможно. Это сотни миллиардов рублей. Поэтому, не отказываясь от проблемы, что действительно стоит у вас, как у субъектов, так и у муниципалов, идем шагами. Первый шаг – это пересмотр был льгот, когда была отменена часть льгот по земельному налогу на имущество, вот я научные цифры. С 2006 года и сейчас ежегодно в федеральном бюджете резервируются средства на уплату налога на имущество организаций и земельного налога под федеральными органами государственной власти и учреждениями, которые в их ведении, а также организациями, осуществляющими мобилизационную подготовку. В 2006 году это было 19,7 млрд., в 2007 – 27 млрд. То есть такие шаги идут. И очень часто я в аудитории слышу такой вопрос.

Предлагается отменить освобождение организаций налогом на имущество в отношении железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач и сооружений, являющихся неотъемлемыми. Как бы предупреждаю ваши эти. Оценка по 2008-му году – 75-80 млрд. рублей. Причем если мы даже с вами посмотрим по железнодорожным тарифам, то 80% – я не беру сейчас трубопровод – и 40% пассажирского приведет, конечно, к значительному росту тарифов на услуги естественных монополий, как следствие, конечно, к изменению инфляции. Поэтому в настоящий момент, и мы недавно рассматривали, это предложение не поддерживается. И ранее официальные заключения Минфина были.

Но вместе с тем как борцы за местное самоуправление мы сейчас ставим перед нашим департаментом, потому что сейчас, вы знаете, сформирована налоговая политика на среднесрочную перспективу. Несмотря

на то, что наши предложения не все прошли, но те, кто был на семинаре, были свидетелями, как мы пытали наших налоговиков с тем, что весь зал присутствует, и сделай свидетелями, и выбивать из них, во всяком случае, внимание к проблеме и возможные пути решения. Что я имею в виду? Когда мы говорим о том, что органы местного самоуправления, работайте по расширению налогооблагаемой базы, мы встречаемся все равно с вами с проблемами, которые требуют решения на федеральном уровне. Что я имею в виду? У нас статьей 1-й закона 1991 года о налогах на имущество физлиц определены плательщики, которые зарегистрированы в соответствующих органах. 219-я статья Гражданского Кодекса говорит о том, что право собственности возникает с момента его регистрации. Но нигде в законодательстве срок регистрации не установлен. Поэтому десятки тысяч собственников жилья, в том числе и элитного, я имею в виду в первую очередь даже по Московской области Рублевки и Рижский и т.д., собственность не зарегистрирована.

И, несмотря на то, что у нас в Кодексе об административных нарушениях статья 19-я предусматривает установление 15-20% минимальной оплаты труда штрафа за нерегистрацию, когда были поданы иски в суды о применении этой нормы, суды отклонили, потому что, еще раз, право собственности с момента с регистрации. Поэтому мы пытаемся сейчас, мы просто долбим, грубо выражаясь, наших налоговиков с тем, чтобы была проведена эта работа по внесению изменений, и был установлен срок. Потому что я вспоминаю самый последний, например, законопроект Челябинской области – там 36 они называли минимальными, то, что они просто сумели провести инвентаризацию. 36,5 тысяч незарегистрированных собственников. Даже в круге моих, так сказать, друзей и лиц есть те, кто не зарегистрировали, и я методом убеждения не могу, потому что эта норма отсутствует.

Причем мы даем предложения даже по введению налога на незавершенное производство. Какие аргументы у наших налоговиков? Они нам говорят так: «Есть норма в 31-й главе Земельного Кодекса, которая говорит, что если нарушен нормативный срок строительства – он по Жилищному 10 лет – то применяется двукратная уплата земельного налога. Но эта норма введена только в 2005 года, значит, она последует когда. И потом двукратное – это никак не соизмеримо с тем, что, так сказать, мы можем получить. Поэтому, конечно, проблема есть. Но мы пошли дальше.

Эти налоговые льготы, которые установлены по земле и по налогу на имущество, были очень установлены давно. И как нам сейчас говорят, что все те предложения, которые даются по оптимизации или по сокращению налоговых льгот, встречают яростный отпор и наших структур некоторых, и законодательных властей, потому что касается социально незащищенных слоев населения. Мне это очень нравится. Но, например, мне непонятно по налогу на имущество физлиц, когда не уплачивают деятели культуры, искусства, народные мастера. Вы понимаете, у нас же есть тоже герои России, есть заслуженные экономисты РФ, в любой, вообще, сфере есть заслуженные



деятели, которые, так сказать, прославили нашу Россию. Я не знаю, может быть, кто-то и повторно услышит, например, я знаю, у меня есть круг знакомых, которые содержат несколько этих мастерских в самых престижных районах Москвы. Но это же неправильно. Как вы полагаете? Это же не защита социальных слоев. Неправильно? Неправильно. Нет тут социальной справедливости.

Или пенсионеры РФ. Я могу понять, если бы это была какая-то норма, но мне с трудом понимается защита социально-необеспеченных, когда записан огромный элитный там, на Рублевке или на Рижском. У вас эти «поля чудес» есть в каждом субъекте РФ, наверное, та же самая проблема. Поэтому мы предлагаем... Теперь, значит, при встречах с муниципалами они называют конкретные цифры, когда земли выведены из оборота. И, как правило, это не только учреждения уголовно-исправительные, хотя там тоже вопрос – огромные угодья. Поэтому хочется поставить вопрос, может быть, мы не правы, но \* когда-нибудь эту землю, я извиняюсь, может быть, за некорректность высказывания, или они просто сидят на этих огромных владениях, которые могут, в общем-то, приносить, могут быть и сельхоз назначения, и просто, имея чтобы.

Конечно, это очень хорошо, но если бы действительно был поставлен вопрос о том, что Федерация платит за это, наверное, мгновенно был бы пересмотрен этот перечень земельных участков и, наверное, по-другому подходили. Тем более сейчас законодательная процедура выкупа для государственных и муниципальных нужд, в общем-то, в достаточной степени урегулирована. Поэтому, конечно, мы ставим сейчас вопросы. Да, по пенсионерам мы предлагаем: сделайте, как это у нас, предположим, по налогу на землю или на имущество – то, что не облагается до какой-то определенной суммы, тогда мы будем этого пенсионера защищать. А то, что сверху, но должно же быть какое-то равенство. В общем, боремся.

Теперь отдельно вопрос. Очень часто ставится постановочно так. ФНС, естественно, заинтересована в своих федеральных налогах и не уделяет внимание местным налогам. И, несмотря на то, что ФНС всегда говорили: «А мы создали несколько тысяч дополнительно обособленных рабочих мест, и там 410-й, и все у нас прекрасно» – проблема есть. Поэтому очень часто слышится такое предложение: «Отдайте нам с целью увеличения фискальной заинтересованности администрирование отдельных налогов». Сначала это было просто не восприятие проблемы, сейчас у нас появились какие-то подвижки в нашем диалоге. И уже мои коллеги были свидетелями, что хорошо, давайте посмотрим на основе соглашения. Но, вы знаете, я смело скажу, недостаток, вообще, критики. Любят у нас субъекты и муниципалы говорить: «Предложение о таком-то» – две строчки. Ну вы же на земле, скажите как, что вы хотите конкретно, какие полномочия и как вам видится осуществлять. Поэтому не будет здесь пока рассмотрено, хотя постановочно, говорю, есть такая уже договоренность. Но вы конкретно скажите, чего вы хотите, как вам видится, какие последствия. Но нам видится, что эта проблема все-таки должна быть апробирована на двух-трех субъектах РФ,

потому что она очень сложна. И мы даже себе сейчас представить не сможем, сколько будет задействовано этих \*.

Поправки в БК. Кстати, нам удалось добиться, чтобы государственная пошлина за нотариальные действия, которые оказываются органам местного самоуправления поселений, там, где отсутствуют нотариаты, была зачислена в бюджеты поселений. Еще какие новации по поправкам в БК? По водным ресурсам – плата за водные ресурсы тоже теперь в местные бюджеты, в зависимости от права, конечно. И по неналоговым какая у нас новация в проекте, которая во втором чтении. Раньше у нас штрафные санкции по нарушению мер пожарной безопасности – то, что регулировалось 38-й статьей – распределялось: 50% в федеральный бюджет, 50 – в местные бюджеты. Сейчас мы все отдали органам местного самоуправления. Это я хвастаюсь. И изменены неналоговые зачисления в местные бюджеты доходов от распоряжения земельными участками. Тоже предмет просто постоянной дискуссии. Я хочу сказать, что интересы местного самоуправления здесь в должной мере, я считаю, отстаивали. И теперь субъект получит не 50, как это было раньше у нас на 2007 год и поправки в БК в первом чтении, а 80 получит городской округ, здесь представители сидят. А в границах поселений: 50 – муниципальному району, 50 – поселению, то есть субъект вообще не участвует в этих деньгах. Я считаю, что это такая хорошая новация.

То есть наш диалог, какой вывод? Что не могут закрепленные Налоговым Кодексом и законами субъектами в полной мере обеспечить расходные обязательства органов местного самоуправления. Поэтому эти лозунги: «Закрепите налоги, чтобы в полной мере обеспечить» – не состоятельны, потому что мы с вами посмотрели, какое разное социально-экономическое положение.

Вот структура межбюджетных трансфертов, она и показывает. Основная доля у нас – дотация, субсидии. Региональные фонды, кстати, которые направлены на капитальные составляющие, небольшие – 6,8 миллиардов, а софинансирование – 116. 74 субъектов дали кредиты – 32 миллиарда. В 12 субъектах Российской Федерации был введен механизм отрицательного трансферта – 2,3 миллиарда. Пороговым значением, кстати, воспользовались только 5, пороговым значением 1,3.

Когда мы рассматривали поправки в БК, это было тоже предметом жестких дискуссий, и я знаю о том, что и вы часто ставите вопрос, давать ли механизм отрицательных трансфертов не по фактическим данным, а по плановым. Но давайте все-таки рассматривать этот механизм как отходящий вообще от всех принципов межбюджетного регулирования и не по факту, а по плановым, вы можете вообще оценить последствия, и что может быть у нас с отдельными муниципальными образованиями. То есть мы жестко стоим на позиции, что этого не должно быть, он должен рассматриваться по уровням.

Естественно, когда мы говорили с вами о налоговой составляющей по типам, это естественно и влияет на дотации, на их распределение по типам. Поэтому дотация городских округов составляет всего 30 процентов собственных доходов, муниципальных районов 50, а бюджетных поселений

тоже 60. по типам тут все ясно. Следующее.

Мы показали тут дотационность, только дотации мы брали, и, конечно, мы видим, что основная часть муниципальных образований высокодотационна. Более 50, вы видите, 52,8 процента, и только 8,8 городских округов имеют более 50 процентов, в то время, как самые менее обеспеченные типы муниципальных образований, я имею в виду муниципальные районы и поселения, гораздо выше.

Когда мы с вами видим заключения Счетной палаты, они часто говорят, что у нас даже городские округа дотационные, мы должны с вами не забывать, что вот этот региональный фонд финансовой поддержки поселений, выделяет же и городским округам. Поэтому они автоматически получают хоть какую-то копейку, они попадают вот в этот рейтинг. Поэтому надо очень критически, я бы сказала, относиться к этим выкладкам, потому что только финансист скажет, почему это и почему такая картинка возникает.

Так вот, что я вам хочу сказать в итоге, вывод. Получается, что финансирование расходных полномочий исполнения бюджета у нас исполнялось планомерно, эта и та дополнительная помощь 45 миллиардов, которая была оказана местным бюджетам в течение года. Хотя здесь тоже как фактор то, что и федерация давала на сбалансирование субъектам. Но вместе с тем, очень характерно по оздоровлению вообще и по ситуации в целом можно судить о кредиторской задолженности. Она у нас за 2006-й год снизилась на 25 процентов. И это, в общем-то, хороший сигнал, есть субъекты, где вообще нет кредиторской задолженности. И вот эта положительная тенденция идет и в 2007-м году, я вам говорила. Собственные доходы уже сейчас по двум месяцам на 164 процента. Причем налоговые на 156, неналоговые на 162.

Это заставляет нас с оптимизмом смотреть в будущее, не забывая, что необходимо решить те проблемы, о которых я вам говорила. И меня, например, еще... Я забыла сказать, очень серьезно я озабочена, мы озабочены этой проблемой, хотя это не наш вопрос, что до 1 января 2009-го года имущество, не относящееся к вопросам местного значения, должно быть репрофилировано, отчуждено и так далее. Понимаете? Это очень серьезная вещь, потому что ведь часть полномочий органы местного самоуправления, например, поддержка малого и среднего бизнеса - путем предоставления тех же арендных помещений. Поэтому уже сейчас есть тенденция такая продажи, а вы можете себе представить, что если не будет решена законодательно эта проблема, какая будет продажа и как будут падать цены, если это будет массово. Я имею в виду, конечно, что меня больше всего настораживает, в городских округах. Поэтому очень серьезно, очень.

Меня беспокоит, например, то, что вообще мы говорим, что не любим мы органы местного самоуправления. Тот механизм, кстати, было решение Конституционного суда по этому вопросу, вот тот механизм передачи собственности с одного уровня публичной власти на другой, он предусматривает согласие любого уровня в соответствии с разграничением полномочий. У нас был законопроект о религиозных организациях, и я с

ужасом увидела, что, оказывается, не надо согласия органов местного самоуправления, если этот объект принадлежал религиозным организациям. Они просто подают ходатайство, и органы местного самоуправления обязаны.

Поэтому мы подняли очень серьезные, в том числе и решения Конституционного суда, и так далее, мы работали с Минэкономикой, чтобы вообще понимали, что на собственность местного самоуправления лапу накладывать без их согласия нельзя, потому что они решают вопросы местного значения, связанные с жизнеобеспечением каждого гражданина, и они несут ответственность.

Когда мы говорили, что нельзя напрямую, но Федерация поворачивается лицом тоже к проблемам местного самоуправления. Вы знаете, что на дорожное строительство у нас в федеральном бюджете предусмотрены субсидии субъектам, в том числе на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, в том числе муниципальных – районных, городских округов, поселений. То есть знайте о том, что – это я сейчас к своим муниципалам обращаюсь – эти средства записаны, работайте с субъектами. Чтобы не забывали, потому что законодательно это записано.

Так же, как и наш Фонд регионального развития, на социально-инженерную структуру деньги из которого выделяются субъектам и муниципалам. Но только субъекты определяют, куда и на что. Поэтому когда ставятся вопросы по строительству пищеблоков, дошкольных учреждений, не забывайте, что у вас права есть по работе с местным самоуправлением.

То, что касается... О подготовке, наверно, Мирошников говорил. В общем, все. Спасибо вам за терпение.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Спасибо большое, Светлана Александровна. Я думаю, что вопросы будут. Пожалуйста.

**ВОПРОС.** Главное финансовое управление Кемеровской области. Светлана Александровна, вы упомянули мониторинг местных бюджетов. В связи с этим у меня такой вопрос. Будет ли отсрочен срок этого мониторинга? Дело в том, что уже в эти дни говорилось о том, что мы, как субъекты, так и муниципальные образования, предоставляем ряд информации в виде мониторинга и Министерству экономического развития, и регионального развития, и Минфину, и Счетной палате, и сроки одни и те же. Дело в том, что отчетность, на основании которой мы предоставляем, это число 15 - 16. Мы предоставляем до 20. И муниципалитеты, и мы... В общем-то, это скоротечность получается, и присутствует некоторая доля ошибки. Как бы увеличить эти сроки предоставления отчетности?

**КАРЧЕВСКАЯ.** Вы знаете, если бы это право было дано нам, мы бы это сделали, потому что мы понимаем всю ситуацию, но нам сроки установило Правительство.

**ВОПРОС.** Министерство финансов Оренбургской области. Светлана Александровна, вы, наверно, знаете, что у нас уже второй год работает статья Бюджетного кодекса, где отдельные муниципальные образования уплачивают отрицательные трансферты в областной бюджет. Я знаю, что мнение Министерства финансов Российской Федерации другое, то есть мы должны были бы посчитать эти отрицательные трансферты на 2008-й год, как только появится отчетность муниципальных образований, но статья у нас работает. И нужно сказать, что, в основном, все муниципальные образования уплачивают своевременно отрицательные трансферты, за исключением единиц. То положение, которое предусматривает Бюджетный кодекс, - снижение нормативов отчислений, мы столкнулись с трудностями, у нас уже есть судебная практика. И поэтому нам хотелось бы, чтобы со стороны Министерства финансов были бы какие-то методические... Или какой-то порядок, что ли, разработан, поскольку та статья, чтобы снижения нормативов произошли путем принятия законов, практически невозможна.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Я сейчас отвечу вам, очень хороший вопрос. Зная эту проблему, мы внесли поправку в БК, где порядок, регулирующий это изъятие федеральной, региональной части нормативов, устанавливается Министерством финансов. Это будет урегулировано.

**РЕПЛИКА.** Нужно, чтобы федеральное казначейство тоже тогда...

**КАРЧЕВСКАЯ.** Да, федеральное казначейство, к ним писали. Они же под нами, поэтому Министерство финансов... Там фраза: в порядке, установленном Министерством финансов.

**РЕПЛИКА.** Они ссылаются на то, что практически мы уже снижаем эти нормативы отчислений. Они ведут это все вручную, поскольку программ не предусмотрено. И вот они на листочке снижают все вот это. А вообще у нас снижение нормативов уже прошло.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Не люблю я отрицательный трансферт, честно.

**РЕПЛИКА.** Я поняла, поскольку вы защитник муниципальных образований...

**КАРЧЕВСКАЯ.** Не только поэтому. Он необходим, потому что те задачи, которые у вас сейчас стоят, – этот огромный разрыв сократить, уменьшить бюджетную асимметрию. Конечно, это источник, потому что отрицательный трансферт – источник вот этих региональных фондов. Но логика... Когда мы говорим: вы заработали, все остается у вас... Если бы мы были более финансово благополучны, мы простили бы, не завидовали. Но мое отношение к нему, я говорю, это как исключительное. Кстати, очень часто стоит вопрос и предложение, постановка вопроса: разрешите отрицательный трансферт

поселений перечислять в муниципальные районы. Вы понимаете? Мне сама постановка просто... Отрицательный трансферт, выравниваем поселения, источник – региональный фонд финансовой поддержки поселений. Мы выравниваем всех. И вдруг он уходит в муниципальный район, который получает точно так же по методике из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районных, городских округов, он может вообще быть более благополучным по отношению к другому муниципальному району. И это задают наши финансисты. Очень обидно.

И второй момент, на который я не обратила внимания. В Бюджетном кодексе в 58-й статье, как мы говорили, дано вам право закреплять единые дополнительные нормативы. Это ваше право. Но есть обязанность. Не менее 10 процентов от консолидированных поступлений бюджета отдавать органам местного самоуправления. Хотите – едиными нормативами, хотите – дифференцированными в счет замены дотаций. Шесть субъектов Российской Федерации нарушают эту норму. А я назову. Вы помните, я вам говорила: Тыва и Дагестан. Есть Тыва и Дагестан здесь?

**РЕПЛИКА.** Есть.

**РЕПЛИКА.** Дагестан есть.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Есть? Я очень рада. Мы с вами говорили, что у вас очень низкая налоговая составляющая.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** У них нет налогов, у них и субъектов очень низкие налоги.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Галина Витальевна... Когда норма БК обязывает, мы ее и рассматриваем, как обязаны. Мы с вами, я орган исполнительной власти и вы орган исполнительной власти. В Дагестане вообще 10 процентов не закреплено, вообще не закреплено. В Тыве, при их налоговой составляющей 19, не закреплено. В Калмыкии не закреплено. В Удмуртии не закреплено. Кто в Калмыкии говорит, что закреплено?

**РЕПЛИКА.** Калмыкия на этот год внесла изменения в законодательство, закрепила 10 процентов.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Я рада. Я напоминаю вам, что есть те же нормы БК, которые говорят о том, что мы можем сократить, приостановить межбюджетные трансферты. Не обижайте муниципалов по налогу на доходы физических лиц, дайте им работать.

Вы знаете, я не хочу сказать, что это умышленно, может быть, какие-то проблемы. Потому что есть недопонимание. Когда мы говорим о механизме дополнительном на переходный период, когда НДС может по-разному между муниципальными районами, городскими и поселениями... Когда мы

стали запрашивать у вас информацию, чтобы посмотреть, а работает эта норма, по мнению наших экспертов, эта норма должна была очень хорошо работать, особенно в Московской области, потому что там поселения со своей землицей-то уж больно хорошо живут. И даже сама Московская область говорила: ой, это выход из положения. И что вы думаете? 19 субъектов Российской Федерации показывают, что они воспользовались этой нормой. Я глубоко сомневаюсь, мне кажется, что просто не поняли. А там, где вновь образованные, видимо, НДСЛ передали муниципальному району, потому что смета. Есть здесь субъекты, которые воспользовались этим механизмом?

**РЕПЛИКА.** Московская область воспользовалась.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Воспользовалась? Счастлива. А 19 – я глубоко сомневаюсь. Причем скажите, пожалуйста, потому что в первую очередь это, конечно, была ориентация на вас, а в 2007-м году вы оставляете это право?

**РЕПЛИКА.** Да.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Значит, большинство субъектов сказало, что это неэффективно не с точки зрения его применения и распределения финансовых ресурсов, а с точки зрения согласования вообще этого перераспределения, потому что идет очень сильный бойкот, я имею в виду на законодательном уровне. Скажите, пожалуйста, вы с этим не столкнулись?

**РЕПЛИКА.** Нет, наши законодатели с пониманием отнеслись.

**КАРЧЕВСКАЯ.** И поселения не...

**РЕПЛИКА.** С поселениями там не надо согласовывать, никто не обязывает.

**РЕПЛИКА.** В Московской области поселений не существует.

**КАРЧЕВСКАЯ.** На мой взгляд...

**ВОПРОС.** А с отрицательными трансфертами... Почему мы должны отдавать 10 процентов, если можно отдать, например, 5?

**КАРЧЕВСКАЯ.** Нет, вы меня не поняли, мы сейчас с вами о двух механизмах. То, что я сейчас резко выступила в отношении 10 – это обязанность независимо... Хотите – хоть всем городским округам обеспеченным отдавайте, хотите – поселениям, если у вас получается. Я говорю сейчас о другом, я говорю о том, что на переходный период, на эти 3 года законодательно закрепить... Поселение, предположим, у него сейчас Бюджетным кодексом 10, муниципальные районы – 20.

**РЕПЛИКА.** У нас 5 и 25.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Вот, вот это. Моя точка зрения, что его неэффективно вводить в качестве постоянной нормы. Есть вообще у аудитории мнение по этому вопросу? Потому что вы знаете, свыше 50 субъектов сказали, что эту норму нельзя вводить.

**РЕПЛИКА.** Нельзя.

**РЕПЛИКА.** Мы будем настаивать на вводе этой нормы.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Как настаивать?

**РЕПЛИКА.** Законодателям, естественно, давать предложения.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Вот смотрите. Если эта проблема, получается, только одной Московской области, мы же не можем ее с вами распространять на всю страну. Для того межбюджетка и существует, чтобы другие механизмы искать. Поэтому я еще раз обращаю внимание на ту информацию, которую давали. Кстати, она... Вы знаете, вот мы говорим о том, как мы внимательно относимся, я вам приведу пример. Смотрите, первая колонка, мы говорим, воспользовались вы нормами 131-го закона переходного периода. К примеру. 39 субъектов пишет: нет, не воспользовались. В том числе смета муниципальных образований есть? И уже 57 из этих же 39 говорят: есть. Вы поняли меня? Потому что выводы-то делаем мы, исходя из того, что вы даете.

**ВОПРОС.** Светлана Александровна, можно два коротких вопроса сразу? Калужская область. Скажите, если мы городские округа выравниваем в одном фонде финансовой поддержки вместе с муниципальными районами, при расчете отрицательного трансферта можем мы отдельно рассчитать по городским округам и отдельно по муниципальным районам? Это первый вопрос. И второй вопрос. После утверждения методики переоценки, кадастровой оценки, уточнения этой методики уже просматривается вопрос, за счет каких финансовых ресурсов будет проводиться эта переоценка?

**КАРЧЕВСКАЯ.** По второму вопросу сложно мне ответить, потому что это Минэкономики, его ведомству даются средства. Я знаю только то, что они значительно увеличены. Но не готова назвать их объем. Потому что вот эта проблема... Но как нам Минэкономики говорит, что в ряде субъектов Российской Федерации стоит проблема технической несогласованности какой-то. То есть, не самой оценки, не финансового обеспечения, а по взаимодействию, потому что вы же должны там утверждать, насколько я понимаю, эти результаты. Вот, кстати, в Амурской области у меня были такие встречи. Поэтому если вас интересует конкретная цифра увеличения финансирования, то она увеличена, а конкретно не могу назвать. Если интересует, могу уточнить.



**ВОПРОС.** Это не упадет на местные бюджеты?

**КАРЧЕВСКАЯ.** Нет, я думаю, что нет.

**ВОПРОС.** А по первому вопросу можно?

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Повторите вопрос.

**ВОПРОС.** Отрицательный трансферт может рассчитываться отдельно по городским округам и муниципальным районам, если выравнивание у нас по одной методике?

**РЕПЛИКА.** Вообще бюджетный кодекс требует единства методики, в том числе по поводу отрицательных трансфертов, поэтому их надо рассматривать вместе.

**РЕПЛИКА.** Спасибо.

**ВОПРОС.** Светлана Александровна, вопрос по отрицательному трансферту еще раз. Было очень обидно слышать...

**КАРЧЕВСКАЯ.** Не люблю я отрицательные трансферты. Понимаете, вот эти все вопросы – следствие того, что этот механизм...

**ВОПРОС.** Просто было обидно слышать намеки на некомпетентность тех финансистов, которые говорят о том, чтобы была возможность передать отрицательные трансферты в муниципальные районы. Дело в том, что проблема возникает при сопоставлении возможностей городских округов и муниципальных районов. Муниципальный район – это сложное образование, в составе которого находится поселения, и муниципальный район обязан выравнивать бюджетное обеспечение этих поселений. Вопрос возникает с землей в основном. Да? Арендная плата...

**КАРЧЕВСКАЯ.** То есть вы опять об отрицательном трансферте муниципальных районов?

**РЕПЛИКА.** Да. Именно об этом.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Послушайте, но у нас выравнивание бюджетной обеспеченности – полномочие чье вообще?

**РЕПЛИКА.** И района, и субъекта.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Правильно. Когда мы с вами говорим, что отрицательный трансферт вводится субъектом, значит, он полномочия в этой части исполняет?

**РЕПЛИКА.** Вводится субъектом, но надо предоставить субъекту право оставлять отрицательный трансферт, собранный с территории муниципального района на территории этого района.

**КАРЧЕВСКАЯ.** Нет, мне вообще казалось, что я настолько четко сказала, что полномочия субъекта по выравниванию – это его. Если он устанавливает отрицательный трансферт, то это источник выравнивания для остальных поселений. Вы что, о них забываете? Это первое. Во-вторых, значит, сейчас в Бюджетном кодексе у нас право за счет собственных средств выравнивать, пока обязанности нет у нас этого. И насколько я знаю ситуацию по многим субъектам Российской Федерации, не называя их, анализируешь и понимаешь, что на бюджетную обеспеченность гораздо меньше идет, чем на субсидии. Хотя, казалось бы, основное полномочие по выравниванию. И что получается? Шло просто бегство от этого регионального фонда финансовой поддержки поселений с тем, чтобы в виде субсидий (прямо записана статья в закон о субъектах) на формирование районного фонда финансовой поддержки.

Сейчас у нас, вот вы будете говорить о поправке в БК, субсидии – это как бы софинансирование расходных обязательств другого уровня власти. Так вот, я специально ставила вопрос, потому что в субъектах я столкнулась с ситуацией, когда своих собственных средств ноль в районном фонде, а начинка была полностью за счет субсидий субъекта. Поняли меня, да? Да, субсидии из фонда софинансирования. Субвенция – это делегированное полномочие, а я сейчас говорю о субсидиях, когда оказывается финансовая помощь, дополнительная финансовая помощь по отдельным вопросам местного значения.

Так вот, в этих субъектах Российской Федерации за счет собственных средств районного фонда ноль, а полностью за счет субсидий. И меня очень беспокоил этот вопрос, правильно ли это. Потому что когда мы говорим «софинансирование», это подразумевает, что в какой-то доле. Так вот, эта новая формулировка, которая сейчас в поправке в БК, и мы это обсуждали с нашими, скажем так, первыми лицами, которые работают у нас в министерстве, так это подразумевается хоть 100 процентов. Потому что я знаю, что очень большие проблемы в Московской области. Кстати, это же на вас этот механизм-то по НДФЛ был направлен. Очень большая проблема.

А субъекты ищут пути-то, как решать. Поэтому еще раз повторюсь, но поправки в БК дают возможность субсидиями дать в районный фонд финансовой поддержки, сформировать их с тем, чтобы выровнять по бюджетной обеспеченности.

**ВОПРОС.** Субвенциями, наверно, все-таки?

**КАРЧЕВСКАЯ.** Субсидиями. Вы запомните одно.

**КУРЛЯНДСКАЯ.** Мы будем все это рассматривать. И в выступлении

Александра Николаевича, и на семинаре завтра. Подробнейшим образом все вопросы, включая опыт субъектов.