

# Анализ недавних реформ в бюджетно-налоговой сфере на региональном уровне в Российской Федерации (Комиссия Козака)

Хорхе Мартинес-Васкес

Андрей Тимофеев

Школа политических исследований Эндрю Янга

Университет штата Джорджия

Декабрь 2003 г.

## Введение

В последнее время наиболее важным событием в области бюджетного федерализма в России стало назначение президентом Путиным высокопоставленной комиссии («Комиссии Козака») для анализа системы региональных финансов и выработки предложений по её реформированию. Администрацией президента в начале 2003 г. были внесены два закона о реформировании системы региональных и местных органов управления соответственно, которые в сентябре 2003 г. были приняты при значительной поддержке президента.

В истории отношений между федеральным центром и регионами в России можно выделить следующие периоды

- *Бессистемная децентрализация периода 1992-1993 г.г.*, для которой было характерно сохранение советских институтов, - основные расходные обязательства «перекладывались» на регионы, совместное участие в налоговых поступлениях «регулировалось», со стороны политически «непростых» национальных республик отмечались центробежные тенденции.
- *Некоторое структурное оформление данной системы в 1994-1997 годах* с более существенной бюджетной независимостью местных самоуправлений (Конституция 1993 г.), более стабильными долями участия в налоговых доходах, введением выравнивающих дотаций, но при сохранении неясности в закреплении функций, наличии мягкого бюджетного ограничения в виде системы взаимозачётов, а также значительных мандатов по совершению расходов.
- *Возвращение к централизации с 1998 г. по настоящее время*, - с восстановлением примата федерального законодательства, совершенствованием системы выравнивания, целевыми трансфертами для выполнения расходных мандатов, возвращение в центральный бюджет НДС, но – при сохранении неясности совместно выполняемых функций и отсутствии налоговой независимости (несмотря на принятие новых Бюджетного и Налогового кодексов).

В целом, то внимание, которое уделялось отношениям между федеральным центром и регионами в годы переходного периода, значительно превосходило уровень внимания, уделявшегося отношениям между регионами и местным уровнем. В этой области достигнут гораздо меньший прогресс, хотя и предпринимались некоторые попытки изменить характер отношений между регионами и местным уровнем, напр., *Закон о финансовых основах деятельности местного самоуправления от 1997 г.* и *Концепция реформирования межбюджетных отношений на период 1999 – 2001 гг.* от 1998 г., и даже Бюджетный и Налоговый кодексы.

## **Недавние изменения в организации местного самоуправления**

Вопросы отношений между региональным и местным уровнем были внимательно рассмотрены в рекомендациях, представленных Комиссией Козака. Законы, предложенные Козаком, практически вводят на всей территории Российской Федерации в обязательном порядке двухуровневую структуру местного самоуправления. Это приводит федеральное законодательство в соответствие с реалиями местного самоуправления, которые существуют во многих (но не всех) регионах России.

Принятые законы имеют некоторые преимущества, -напр., они облегчают работу федеральных руководителей, могут смягчать борьбу за полномочия по налогообложению между пересекающимися местными юрисдикциями, и т.д.

Однако по-прежнему неясно: действительно ли необходимо применять единообразный подход к структуре местного самоуправления во всех регионах? Различия в экономических, географических и демографических условиях можно лучше отразить с помощью разнообразных структур местного самоуправления.

Один из вариантов мог бы быть таким: предоставить региональным властям выбор из ограниченного набора схем, по которым можно формировать структуру местного самоуправления. Так, в областях, которые располагают хорошими административными возможностями, имеют высокую плотность населения и небольшую площадь, основой местного самоуправления могли бы стать самоуправления на уровне населённых пунктов, а муниципальные районы могли бы скорее выступать в качестве объединений местных самоуправлений населённых пунктов. Напротив, в регионах с большой территорией и с низкой плотностью населения, где предоставление местных общественных услуг небольшими поселениями привело бы к неэффективности предоставления таких благ и услуг, главной единицей мог бы стать район.

## **Изменения в порядке закрепления функций**

Рекомендации Комиссии Козака вносят в эту область значительные улучшения:

- Они более ясно определяют закрепление обязанностей.
- Они делают чёткое различие между «делегированными» и «собственными» обязанностями. Органы власти вышестоящего уровня, делегирующие обязанности, располагают полномочиями по регулированию, но также обязаны обеспечивать достаточное финансирование для предоставления таких услуг. Мандаты по совершению расходов требуют, чтобы уровень власти, от которого исходит такой мандат, ежегодно в явном виде выделял бюджетные средства.
- В отношении всех остальных местных или «собственных» обязанностей (собственных или тех, выполнение которых не требуется в обязательном порядке) власти вышестоящего уровня не могут предписывать уровни или процедуры.

Пересмотр закрепления некоторых основных функций (напр., образование и медицинская помощь, или поддержка социально уязвимых слоёв населения) позволил добиться улучшения во многих областях (предоставление, разработка стратегии, и т.д.) Вместе с тем, многие обязанности региональных властей теперь должны выполняться совместно с местными самоуправлениями. Несмотря на попытки дать чёткое представление о различных критериях (площадь, тип услуги, и т.п.), сохраняется некоторая неясность. Представляется, что полезным было бы указать в законе

закрепление «атрибутов» каждого вида совместно выполняемой обязанности за двумя уровнями управления: регулирование, финансирование и непосредственно выполнение.

Необходимо также, чтобы появилось больше институтов для координации и диалога между разными уровнями управления, и чтобы их качество было выше: не существует ни одной официально установленной в законодательном порядке формы закрепления расходных обязательств, которая могла бы отразить всю полноту картины. Всегда в сфере совместно выполняемых обязательств будут присутствовать разные интерпретации, неопределённость или будут возникать новые непредвиденные обстоятельства.

Наконец, следует определить: требуется ли при закреплении функций более явно учитывать различия в административных способностях, которыми обладают разные местные самоуправления? Можно найти аргументы в пользу того, чтобы на каждом уровне местного самоуправления присутствовало по два и более разных пакета расходных обязательств.

### **Изменения в закреплении налоговых полномочий**

Несмотря на то, что недавно проведённые налоговые реформы (централизация НДС, отмена налога с оборота и налога с продаж) отвечают общим принципам разумной фискальной практики, на деле они приводят к существенным потерям поступлений от совместных налогов в бюджеты местных самоуправлений; реформы практически никак не способствовали повышению налоговой независимости (доля собственных доходов в общем объёме поступлений в среднем территориальном образовании снизилась с 14 процентов в 2000 г. до 5 процентов после 2003 г.) В этом смысле недавно проведённые реформы не способствуют появлению многих потенциальных выгод от наличия децентрализованной бюджетно-налоговой системы (напр., подотчётности), но могут представлять для них угрозу.

Проблема состоит не столько в упразднении некоторых налоговых инструментов, которые уже не отвечают реалиям сегодняшнего дня (напр., налога с оборота или – что менее очевидно – налога с продаж), сколько в том факте, что взамен местным самоуправлениям не было предоставлено новых налоговых инструментов.

Целесообразно также расширить возможности местных самоуправлений по налогообложению, предусмотрев дополнительные ставки к личному подоходному налогу (ЛПД) и акцизным сборам. Несмотря на то, что Комиссия Козака первоначально заявила о важности независимости местных бюджетов в вопросах доходов, в конечном итоге такого результата получено не было. Единообразный порядок налогообложения не является убедительным аргументом, оправдывающим отсутствие налоговой независимости.

### **Изменения в системе межбюджетных трансфертов**

В этой области также были достигнуты серьёзные успехи

- В региональных бюджетах был создан специальный компенсационный фонд, средства из которого должны идти на финансирование федеральных и региональных функций, делегированных на уровень местных самоуправлений.

- Был положен конец практике «регулирования» налогов. Теперь совместное участие в налоговых поступлениях с нижестоящим уровнем управления должно осуществляться по единообразным ставкам.
- Дисбаланс с бюджетном потенциале местных самоуправлений одного региона должен устраняться с помощью выравнивающих трансфертов, поступающих из специальных фондов финансовой поддержки, и распределяемых на основании численности населения и бюджетного потенциала местного самоуправления (использовать в качестве основания для измерения бюджетного потенциала фактические или планируемые значения расходов или доходов отдельных реципиентов запрещается).
- Регионы могут в обязательном порядке установить отрицательные трансферты из муниципального бюджета в региональный фонд выравнивания. Региональные власти будут осуществлять выравнивание отдельно от для районов и для населённых пунктов, используя два разных фонда выравнивания.

Вместе с тем, отсутствие требований к методологии распределения выравнивающих трансфертов может рассматриваться как шаг назад в сравнении с положениями *Закона о финансовых основах деятельности местных самоуправлений* от 1997 года, который требовал использовать стабильную формулу и содержал перечень параметров (иногда – чрезмерно детальных), которые необходимо было применять. Предлагаемый вариант распределения трансфертов с помощью механизма удержания части налоговых поступлений содержит в себе опасность возвращения к практике «регулирования».

### **Прочие изменения в системе межбюджетных отношений**

*Устанавливается иерархичный характер надзора:* региональные власти уполномочены участвовать в подборе главы исполнительной власти муниципального образования в случае создания такого поста. В долгосрочной перспективе потребность в таком виде «предварительного» контроля в системе местного самоуправления исчезнет. Сохранению независимости в большей степени способствует модель «итоговой» юридической ответственности региональных (местных) властей за обязанности их государственных (муниципальных) структур.

*Предусматривается возможность смещения представителей региональной/местной власти:* Положительным моментом является обращение к судебной системе для решения самого сложного вопроса – смещения представителей местной исполнительной власти за финансовые злоупотребления и нарушение федерального или регионального законодательства.

*Размеры оплаты труда:* новые законы предоставляют региональным (муниципальным) властям возможность независимо определять размеры оплаты труда государственных (муниципальных) служащих, а также численность сотрудников государственных (муниципальных) структур. Однако федеральным властям необходимо убедительно заявить о том, что они не станут вмешиваться в случае возникновения на региональном/местном уровне кризиса с выплатой заработной платы и чрезвычайных ситуаций, так чтобы федеральная помощь стала для политиков соответственного уровня очень «дорогостоящим» решением (напр., «стоила» ухода со своего поста, и т.п.).

*«Внешнее управление»:* несмотря на явные примеры нарушения ограничений по размеру заёмных средств и других, до настоящего времени это никак не сказывалось

на положении региональных/местных властей. Новые законы предусматривают ведение временного финансового управления по решению суда (на срок до одного года) на территории юрисдикции в случае, если размер просроченных обязательств превышает 30 процентов от размера собственных доходов. Однако власти вышестоящих уровней также должны располагать инструментами, которые позволяли бы им осуществлять превентивные действия, напр., внимательно отслеживать динамику финансовых показателей и иметь возможность предпринимать соответствующие меры.

## **Выводы**

- Реформы, предлагаемые комиссией Козака, представляют собой значительный положительный шаг в формировании межбюджетных отношений на региональном/местном уровне в Российской Федерации.
- Вместе с тем, представляется целесообразным и желательным внести в них некоторые поправки и расширить некоторые их положения.
- Межбюджетные отношения представляют собой чрезвычайно важный и непрерывно меняющийся процесс, который и в будущем неизменно будет требовать изучения и реформирования.