**Проблемы совершенствования финансовых основ местного самоуправления**

А.Д. Косьмин, Б.И. Кычанов, Всероссийский заочный финансово-экономический институт, кафедра финансового менеджмента

В апреле 1999 г. опубликован Проект Основных положений (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации. Необходимость разработки Концепции вызвана переменностью многих проблем правового и финансового обеспечения деятельности органов власти местного самоуправления, что препятствует эффективному решению ряда важнейших вопросов функционирования муниципалитетов. Наблюдается несогласованность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, ряд действующих нормативно-правовых актов содержат положения, не соответствующие концепции местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации. С другой стороны, на региональном и муниципальном уровне принимаются нормативные акты, нередко противоречащие Федеральному законодательству.

Нерешенность многих правовых вопросов деятельности органов местного самоуправления видна хотя бы на таком примере. Конституция Российской Федерации установила, что земля может находиться в государственной и муниципальной собственности. Право собственности на землю позволило бы значительно укрепить финансовую базу муниципалитетов. Но в принятом после Основного Закона Гражданском Кодексе РФ в ст. 214 отмечается, что "земля и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью". Между тем на момент принятия Гражданского Кодекса земли в собственности муниципалитетов практически не было и поэтому, несмотря на провозглашенное Конституцией РФ право, муниципалитеты фактически не располагают правом собственности на землю.

**1. Совершенствование правовой основы местных финансов**

Строительство демократического федеративного государства требует сочетания централизма и самостоятельности территорий, четкого разграничения налоговых полномочий, доходов и расходов бюджетов разных уровней. На уровне межбюджетных отношений федеральных органов власти и субъектов федерации требуют своего неотложного решения следующие проблемы:

более четкое разграничение расходов и доходов между бюджетами разных уровней;

максимальная финансовая независимость регионов;

совершенствование перераспределения средств через федеральный бюджет в бюджеты субъектов федерации;

повышение доли региональных бюджетов в консолидированном бюджете, так как на региональные и местные бюджеты приходится 75 - 90% расходов на социальную сферу.

Нерешенность этих проблем вызывает встречные финансовые потоки (основная часть, например НДС, перечисляется в центр, а затем через систему трансфертов переводится назад в регионы); поощряет иждивенчество ряда регионов из-за несовершенства методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов; порождает центробежные настроения в ряде субъектов федерации. За последние годы значительно увеличился дефицит региональных бюджетов. Так, за 1996 - 1998 гг. дефицит бюджета Омской области вырос в 3,5 раза, по отношению к доходам он увеличился с 25,6% до 63,4%. Одна из причин дефицита - нерациональное распределение налоговых поступлений между федеральными и региональными органами власти. Спорной является уже сама по себе идея перевода из регионов значительной суммы налоговых поступлений в центр, а затем возвращение их с большим временным разрывом в виде трансфертов обратно в регионы. При этом часть финансовых ресурсов до последнего времени "прокручивали" банки, отнюдь, не в интересах государства и регионов.

Поэтому, проанализировав динамику последних лет, размеры встречных денежных потоков, федеральным органам законодательной власти целесообразно свести такие потоки к минимуму, увеличить размер налоговых поступлений субъектам федерации и муниципальным образованиям и сокращать одновременно трансферты регионам.

Учитывая, что государство владеет пакетом акций предприятий, многие из которых не выплачивают дивидендов, целесообразно передать часть этих акций в собственность субъектов федерации. Главное, конечно, не в переделе собственности (собственность субъектов федерации и собственность на федеральном уровне имеют единый характер - характер государственной собственности), а в эффективном управлении этой собственностью. Субъекты федерации в лучшем случае непосредственно на местах могут участвовать в управлении неэффективно работающими предприятиями, повышать отдачу от использования госсобственности.

Один из вариантов решения данного вопроса найден в Кемеровской области. Здесь в конце 1998 г. подписано соглашение с федеральными органами власти, по которому в Совет директоров предприятий, находящихся в федеральной собственности, включаются 50% представителей области. Таким образом, без изменения форм собственности субъект федерации получает возможность эффективно участвовать в управлении этой собственностью и несет вместе с федеральными органами ответственность за ее использование. Этот факт требует тщательного анализа и при положительных результатах - дальнейшего распространения.

Не менее важной проблемой являются в настоящее время межбюджетные отношения между субъектами федерации и органом местного самоуправления. Вступление в силу Закона "О местном самоуправлении", а затем Закона "О финансовых основах местного самоуправления", с одной стороны, явилось значительным шагом в развитии местного самоуправления, с другой - обострило взаимоотношения во многих регионах между ветвями власти (Приморский край, Удмуртия, Омская и Свердловская области и др.).

Межбюджетные отношения субъектов федерации и органов местного самоуправления должны строится, по нашему мнению, на следующих принципах:

сочетание принципа централизма и самостоятельности бюджетных отношений;

четкое разграничение между бюджетами на постоянной основе закрепленных доходов и утверждение относительно стабильных (на 3 года и более) нормативов распределения регулирующих доходов;

высокая заинтересованность субъектов федерации органов местного самоуправления в увеличении уровня собственных налоговых и неналоговых доходов;

ответственность органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджетов, экономное использование бюджетных средств;

компенсация бюджетам местного самоуправления из региональных бюджетов для покрытия возросших расходов, вызванных решениями органов власти субъектов федерации;

полная, достоверная и открытая информация о доходах и расходах бюджетов разного уровня.

Имеются различные предложения по упорядочению межбюджетных отношений субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Одна группа этих предложений связывает совершенствование межбюджетных отношений с укреплением вертикали власти, финансированием важнейших бюджетных расходов муниципальных образований (на образование, здравоохранение, культуру и прочее) из единого источника субъекта федерации. Такие предложения однако вступают в противоречия с Бюджетным Кодексом, Законами "О местном самоуправлении", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".

Недостаточная законодательная база формирования доходов местного самоуправления, отсутствие четких нормативов распределения регулирующих налогов между субъектами федерации и муниципальными образованиями привели в последние годы во многих регионах к существенному сокращению финансовых ресурсов органов местного самоуправления, разрушению социальной инфраструктуры крупных городов и т.п. В Омской области за 1995-1998 гг. происходит, например, непрерывное снижение доли налогов, оставляемых Омску, в пользу областного бюджета, о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Таблица 1.

Нормативы зачисления в бюджеты по налогам в Омской области в 1995 - 1998 гг., %

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Дата введения  норматива | По бюджетам | | | |
| Федеральный | Областной | Городской | Районный |
| Налог | 01/01/95 | 37,14 | 41,62 | 21,24 | 0,00 |
| 01/01/96 | 37,14 | 39,80 | 23,06 | 0,00 |
| Прибыль | 01/01/97 | 37,14 | 40,00 | 22,86 | 0,00 |
| 13/01/98 | 37,14 | 44,20 | 18,66 | 0,00 |
| 01/01/95 | 30,23 | 46,20 | 23,57 | 0,00 |
| Доходы  банков | 01/01/96 | 30,23 | 44,19 | 25,58 | 0,00 |
| 01/01/97 | 30,23 | 51,16 | 18,61 | 0,00 |
| 13/01/98 | 30,23 | 54,58 | 15,19 | 0,00 |
| 01/01/95 | 30,23 | 46,20 | 23,57 | 0,00 |
| Страховая  деятельность | 01/01/96 | 30,23 | 44,19 | 25,58 | 0,00 |
| 01/01/97 | 30,23 | 51,16 | 18,61 | 0,00 |
| 13/01/98 | 30,23 | 54,58 | 15,19 | 0,00 |
| 01/01/95 | 18,57 | 53,93 | 27,50 | 0,00 |
| Видео | 01/01/96 | 0,00 | 63,32 | 36,68 | 0,00 |
| 01/01/97 | 0,00 | 88,58 | 11,42 | 0,00 |
| 13/01/98 | 0,00 | 90,67 | 9,33 | 0,00 |
| 01/01/95 | 10,00 | 45,00 | 45,00 | 0,00 |
| Подоходный  налог | 01/10/96 | 10,00 | 45,00 | 35,00 | 10,00 |
| 04/03/97 | 0,00 | 64,00 | 27,50 | 8,50 |
| 13/01/98 | 0,00 | 50,00 | 50,00 | 0,00 |
| 01/01/95 | 30,00 | 57,50 | 12,50 | 0,00 |
| НДС | 01/01/96 | 75,00 | 12,50 | 12,50 | 0,00 |
| 01/01/97 | 75,00 | 9,62 | 14,34 | 1,04 |
| 13/01/98 | 75,00 | 19,90 | 5,10 | 0,00 |
| Акцизы на  ликеро-  водочные  изделия | 01/01/95 | 50,0 | 0,00 | 50,0 | 0,00 |
| 01/07/96 | 50,0 | 0,00 | 0,00 | 50,0 |
| 01/01/97 | 50,0 | 0,00 | 50,00 | 0,00 |
| 13/01/98 | 50,0 | 47,5 | 2,50 | 0,00 |

Как видно из этих данных, доля налога на прибыль, оставляемая бюджету Омска за 1995-1998 гг. снизилась с 21,24% до 18,66%, с доходов банков с 23,57% до 15,15%, аналогичная картина по налогам от страховой деятельности. По доходам от видеосалонов доля городского бюджета снизилась в 3 раза, а областного выросла в 1,7 раза. По НДС только за 1997 - 1998 гг. доля Омска снизилась с 14,34% до 5,10%, то есть в 2,6 раза, а доля области выросла с 9,62% до 19,90%, то есть в 2,1 раза. Если городу доставалось в 1997 г. 50% акцизов на ликеро-водочные изделия, а остальная их часть шла в федеральный бюджет, то в 1998 г. при прежней доле федерального бюджета 47,5% акцизов направлялось в областной бюджет и лишь 2,5% - в бюджет города.

Принятый в конце 1997 г. Закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" был шагом вперед на пути укрепления финансовой базы муниципальных образований. Закон установил минимальную величину отчисления ведущих регулирующих налогов в местные бюджеты: не менее 50% налога на имущество, 50% подоходного налога, 5% налога на прибыль, 10% НДС, 5% акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия. Недостаток существующего положения заключается, на наш взгляд, во-первых, в том, что Закон устанавливает доли отчислений в среднем по субъекту федерации, то есть одному муниципалитету может быть оставлена большая, а другому меньшая доля каждого из перечисленных налогов. Во-вторых, нормативы "расщепления" целесообразно установить по всем регулирующим налогам, а не только определенной их части. Эти нормативы, по опыту Федеративной Республики Германии, должны устанавливаться на достаточно длительный (не менее 3 лет) срок и быть едиными на всей территории Российской Федерации. В Законе "О федеральном бюджете на 1999 год" например четко указано, что налог на землю и арендная плата за землю городов и поселков распределяются между уровнями бюджетной системы следующим образом: в федеральный бюджет - 30%, в бюджет субъектов РФ - 20%, в бюджеты городов и поселков - 50%.

Закрепление на долговременной основе нормативов налоговых поступлений за местными бюджетами будет содействовать усилению заинтересованности органов местного самоуправления в хозяйственном развитии территорий и сборе регулирующих налогов.

Говоря о необходимости долгосрочного законодательного закрепления за местным самоуправлением регулирующих видов налогов, мы вместе с тем считаем неприемлемыми выдвигаемые предложения о том, чтобы разрешить муниципальным образованиям устанавливать надбавки к федеральным и региональным налогам, которые поступали бы непосредственно в местные бюджеты(2). Это приведет к усилению налогового пресса на предприятия, вступит в противоречие с Налоговым кодексом, одной из целей которого является ограничение местного самоуправства в налогооблажении субъектов хозяйствования.

**2. Укрепление доходной базы муниципальных образований**

Для укрепления финансовой базы органов местного самоуправления необходим тщательный анализ их доходов и расходов, изыскание дополнительных резервов увеличения доходов. Все российские города имеют сравнительно низкие доходные части бюджетов по сравнению с американскими и западноевропейскими городами: Нью-Йорк имеет ежегодный бюджет развития равный 5000 долларов на 1 жителя, Москва - 900 долларов, Омск - 290 долларов (до 17 августа 1998 г.).

О динамике и структуре доходов бюджета Омска дают представление данные табл. 2.

Таблица 2.

Динамика и структура доходов бюджета Омска за 1995 - 1998 гг., деноминир. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Статьи доходов | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
| Сумма | | Сумма | | Сумма | | Сумма | |
| (тыс.руб.) | в % | (тыс.руб.) | в % | (тыс.руб.) | в % | (тыс.руб.) | в % |
| Доходы всего: | 908484,4 | 100 | 1957168,0 | 100 | 2199431,9 | 100 | 2111000,0 | 100 |
| Из них: |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Налог на прибыль | 320814,4 | 35,4 | 625831,0 | 31,9 | 262904,0 | 12,0 | 223533,1 | 10,5 |
| Подоходный налог (удерживаемый предприятиями и налоговыми органами | 135993,0 | 14,9 | 247252,0 | 12,6 | 260705,0 | 11,8 | 378042,0 | 17,9 |
| Налоги, введенные городским Советом | 2500,0 | 0,2 | 152000,0 | 7,8 | 839063,0 | 38,2 | 410534,0 | 19,5 |
| Плата за недра | 686,0 | 0,01 | 300,0 | 0,01 | 119,0 | 0,01 | 300,0 | 0,01 |
| Налог на имущество | 76560,0 | 8,6 | 205853,0 | 10,5 | 312315,0 | 14,1 | 244925,0 | 11,7 |
| Налог на добавленную стоимость | 94660,0 | 10,4 | 288264,0 | 14,7 | 278882,0 | 12,6 | 120794,4 | 5,8 |
| Акцизы | 65000,0 | 7,2 | 94,817,0 | 4,8 | 52805,1 | 2,4 | 6909,0 | 0,3 |
| Доходы от приватизации | 6000,0 | 0,69 | 7437,0 | 0,39 | - | - | 2288,0 | 0,09 |
| Земельный налог | 44944,0 | 4,9 | 44532,0 | 2,3 | 66000,0 | 3,0 | 67708,5 | 3,2 |
| Специальный налог | 25894,0 | 2,8 | 5102,0 | 0,3 | - | - | - | - |
| Прочие налоги, сборы и др. поступления | 135433,0 | 14,9 | 276508,0 | 14,2 | 76758,8 | 3,5 | 602476,0 | 28,5 |
| Неналоговые (кроме приватизации) доходы | - | - | 9172,0 | 0,5 | 49880,0 | 2,3 | 53534,0 | 2,5 |

В общей сумме доходов городских бюджетов целесообразно выделить ведущие по удельному весу налоги и обратить главное внимание улучшению собираемости этих налогов, повышению налогооблагаемой базы по ведущим налогам. В бюджете Омска такими налогами являются налог на прибыль, подоходный налог, налог на имущество. Что касается местных налогов, то в соответствии с Налоговым кодексом их перечень теперь резко сокращен, а компенсирующий их сокращение налог с продаж является региональным налогом.

В Омске особенно низкими в сравнении с другими городами являются доходы от налога на прибыль, а это свидетельствует о том, что кризис деловой активности здесь более глубокий, чем в других регионах. Так, сбор налога на прибыль на 1 жителя в Казани составлял в 1997 г. 114,4 доллара, в Петрозаводске - 67 долларов, а в Омске всего 31 доллар.

За 1995 - 1998 гг. налог на прибыль снизился в бюджете Омска с 320814,4 тыс. руб. до 223533,1 тыс. руб., т.е. в 1,4 раза, а в абсолютной сумме на 92281,3 тыс. руб.

Большое значение для увеличения сборов налога на прибыль имеет укрепление налоговой дисциплины, уменьшение и искоренение расчетов "наличкой", по бартеру и т.п. Но главным фактором увеличения поступлений этого налога и непосредственно связанных с деловой активностью других налогов (НДС, акцизов, подоходного налога) является подъем материального производства.

Радикал-реформаторы первых лет открыли рынки России для беспрепятственного доступа зарубежных товаров в целях повышения конкурентоспособности отечественных изделий, а в результате рухнуло незащищенное и не поддержанное государством отечественное производство. Поэтому выход видится в том, что всемерно поддерживать и развивать отечественное производство при активном участии региональных и местных органов власти. Качество отечественных автомобилей, телевизоров, стиральных машин пока ниже зарубежных, но они пользуются при более низких ценах определенным спросом, их производство увеличивает занятость население и налоговые поступления(1).

Валютные ресурсы целесообразно использовать не столько для импорта готовых изделий, сколько на приобретение за рубежом новых технологий, оборудования, лицензий для производства таких изделий. Необходимо создать и более благоприятные условия для зарубежных инвестиций в развитии материального производства, используя опыт Новгородской области, опыт Китая и других стран.

Целесообразно выделить сектор экономики, дающий наибольшие поступления в бюджет, и создать этому сектору благоприятные условия для развития. В Омске таким сектором является нефтепереработка. Значительные перспективы с подъемом сельского хозяйства открываются в городе для переработки сельхозпродукции, пищевой промышленности.

Ряд экономистов предлагают анулировать долги предприятий бюджетам разных уровней с тем , чтобы дать возможность предприятиям подняться "встать на ноги", так как более половины предприятий убыточны. Нам представляется предпочтительным вместо списания долгов другой вариант: трансформировать задолженность предприятий бюджету в пакеты акций, передаваемых региональным и местным органам власти. Последние могли бы или продать их, или при достаточно ёмком пакете акций активно участвовать в управлении этими предприятиями.

Другое направление увеличения доходов местных бюджетов - совершенствование законодательства о налоговых льготах, во многих случаях не стимулирующих развитие производства, а являющихся лишь дополнительной лазейкой для уклонения от налогов и коррупции. Так, закон об оффшорных зонах в нынешнем виде дает возможность для целого ряда предприятий Омска, зарегистрированных в Горно-Алтайске или Элисте, легального ухода от налогов. Закон наносит значительный финансовый ущерб многим регионам и не оказывает сколь-нибудь заметного положительного влияния на развитие реального сектора экономики России. Налоговые льготы для одних означают повышение налоговых ставок для других. Вместе с тем неправомерно было бы отменять всякие льготы вообще, так как с помощью льгот государство может активно воздействовать на социально-экономические процессы. К примеру, за последние годы резко снизился объем инвестиций в развитие производства, прежде всего реального сектора экономики. Банки весьма неохотно выдают долгосрочные кредиты из-за значительного кредитного риска. Так, в общем объеме кредитных ресурсов "Омскпромстройбанка" долгосрочные кредиты составляли в последние годы только 4 - 5%. Увеличению инвестиций в развитие реального сектора экономики способствовала бы, на наш взгляд, такая льгота, как освобождение банков от налога на прибыль, получаемую от долгосрочных кредитов.

Неправильным является положение, когда предприятие, осуществляющее свою производственную деятельность на одной территории, используя природные, трудовые ресурсы, инфраструктуру данной территории, платит основные налоги по месту регистрации предприятия, например, в Москве. Налоги должны платиться по месту основной деятельности, а не регистрации предприятия.

Имеются проблемы в этом отношении и по подоходному налогу. Например, в Омске немало филиалов, отделений различных фирм, проектных, образовательных, а также других коммерческих организаций, которые зарегистрированы в Москве. Зарплату сотрудники этих фирм получают переводом из Москвы, поэтому подоходный налог с зарплаты омичей, работающих в этих фирмах, достается московскому бюджету, как и отчисления во внебюджетные фонды.

Представляется целесообразным также сократить с 3 до 1,5-2 месяцев сроки уплаты подоходного налога на основе декларации о доходах, так как заполняют такие декларации далеко не бедные граждане. Это позволит увеличить финансовые ресурсы местных бюджетов от поступления этого налога на 4% - 5%.

Значительным резервом пополнения доходов местных бюджетов является улучшение собираемости подоходного налога. Утверждать, как это делает ГНИ по Омску, что декларацию о доходах представляют 80 - 90% граждан, обязанных это делать, - значит выдавать желаемое за действительное. Это цифра завышена в 1,3 - 1,5 раза. Необходимо ускорить внедрение в ГНИ компьютерной информационной системы, которая хотя бы в пределах города позволяла выявлять всех граждан, получающих заработанную плату в двух и более местах.

По нашему мнению, целесообразно отменить льготы по подоходному налогу военнослужащим, МВД и таможне. Например, в Омске есть поселок Светлый, ряд военных городков, где все или многие жители работают в армии и связанных с ней организациях. Город расходует на содержание и обслуживание таких жителей значительные средства, не получая ничего взамен, кроме подоходного налога с зарплаты уборщиц, дворников и т.д.

Значительную долю в доходах местных бюджетов должен занять с 1999 г. налог с продаж. Введение этого налога взамен большой группы местных налогов обострило и без того непростые отношения органов власти субъектов федерации и местного самоуправления. Пропорции распределения этого налога между субъектами федерации и органами местного самоуправления (в Омской области 40% и 60%) решаются зачастую не по объективным критериям, а по соотношению голосов депутатов, избираемых от области или города, их лояльности к мэрии городов или губерниям, других субъективных факторов. Может быть два варианта решения данной проблемы. Первый - внести изменение в Налоговый кодекс, сделать налог с продаж не региональным, а местным налогом. Естественно объем продаж в районах области на душу населения значительно меньше, чем в крупных городах, но можно найти другие каналы помощи районным бюджетам. Другой вариант - установить нормативы межбюджетного распределения этого налога на основе объективных данных о соотношении фактических сумм сбора этого налога в городах и районах каждой области.

Обращает на себя внимание (см. табл. 2) очень низкая доля доходов от использования государственной и муниципальной собственности в бюджетах муниципальных образований и бюджетах других уровней. Необходимо провести инвентаризацию и значительно улучшить управление государственной и муниципальной собственностью, получать от нее больше доходов. Нередко объекты государственной и муниципальной собственности сдаются в аренду по ценам в 5 - 10 раз ниже рыночных. Доходы от государственной и муниципальной собственности (без приватизации) составили в 1998 г. в бюджете Омска 2,5%, в бюджете Омской области эти доходы равны нулю, а в федеральном бюджете они составили только 0,1%.

Целесообразно более четко разграничить муниципальную собственность, собственность субъектов федерации и федеральную собственность. Для укрепления финансовой независимости органов местного самоуправления должно быть признано и законодательно закреплено их право собственности на землю и другие природные ресурсы.

В условиях неустойчивой сбалансированности, а в большинстве случаев значительного дефицита бюджетов всех уровней, нам представляются нецелесообразными рекомендации многих экономистов и политиков по значительному и немедленному снижению налоговых ставок в России. Так, лидеры политического движения "Яблоко" видят главный рычаг подъема экономики России в немедленном снижении всех налогов, уплачиваемых из прибыли, до 20% и установлении ставок подоходного налога для всех категорий граждан более 10%. Это якобы немедленно повысит деловую активность всех предприятий и граждан, увеличит тем самым налогооблагаемую базу и в итоге повысит налоговые поступления. При этом часто делаются ссылки на опыт США, где с приходом президента Р. Рэйгана резко снизили налоги с корпораций и повысили их деловую активность.

Безусловно, налоги, уплачиваемые из прибыли, необходимо снизить, сейчас они непомерно велики. Но делать это, по нашему мнению, надо постепенно, так как наша экономика в настоящее время значительно отличается от экономики США 70-х годов. Резкое снижение налогов, уплачиваемых из прибыли, до 20% может обрушить бюджеты всех уровней, а значит, не из чего будет финансировать оборонные заказы, дотации угольной отрасли, платить зарплату бюджетникам и т.д. Более предпочтительным для развития деловой активности нам представляется другой вариант - применение регрессивной (понижающейся) ставки налога на прирост прибыли.

Мало полезного будет и от снижения подоходного налога до 10%. Авторы этого предложения считают, что эта мера повысит деловую активность граждан, их заинтересованность в дополнительной работе и т.п. На самом деле для многих граждан главной проблемой является сейчас поиск хотя бы единственной работы, и нынешние ставки подоходного налога им не представляются обременительными. В 1999 г. 75% подоходного налога идет в региональные и местные бюджеты (он занимает, как видно из данных табл. 2, существенную долю в доходах этих бюджетов), резкое снижение этого налога существенно подорвет сбалансированность этих бюджетов. Для упрощения процедуры расчета и улучшения собираемости подоходного налога более правильным нам представляется иной путь: платить на любой дополнительной работе подоходный налог в размере 20% без предоставления при этом (кроме необходимых случаев) декларации о доходах. Это будет соответствовать стратегическому направлению совершенствования налоговой системы - ее упрощению.

Наряду с четким определением доходов бюджета каждого уровня, необходимо законодательно (например, в Законе о межбюджетных отношениях) более четко определить и распределение расходов между бюджетами разных уровней. Формулировки Бюджетного Кодекса слишком обще трактуют эти вопросы. В ст. 85, например, отмечается, что совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов финансируются "...обеспечение правовой деятельности, противопожарной безопасности, социальной защиты населения..." и т.п. Но в каких пропорциях распределяются эти расходы между бюджетами, какие мероприятия или объекты той же противопожарной безопасности или расходы, связанные с реализацией Закона "О ветеранах", должны финансироваться из областного или городского бюджета ничего не говорится.

Для совершенствования планирования расходов муниципальных образований и улучшения межбюджетных отношений необходимо также ускорить разработку и принятие органами федеральной власти государственных минимальных стандартов, норм и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Здесь пока сделаны только первые шаги, в частности в 1997 г. утвержден Федеральный Закон "О прожиточном минимуме", а в феврале 1999г. Правительством РФ утверждены "Методические рекомендации по определению потребительской корзины для социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации". Разработка и утверждение остальных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности неоправданно затянулось.

Целесообразно рассмотреть перспективные пути перераспределения расходов. Например, в бюджете Омска за 1997 г. расходы на здравоохранение составляли 396714 тыс. руб., на физическую культуру и спорт - 37959 тыс. руб. (9,5% к расходам на здравоохранение), на охрану окружающей среды - 95 тыс. руб. (0,02% к расходам на здравоохранение). Вероятно, есть смысл несколько увеличить расходы на физическую культуру, спорт и охрану окружающей среды, что позволит снизить заболеваемость и расходы на лечение граждан. Увеличение расходов на молодежную политику, создание новых рабочих мест для молодежи позволит снизить расходы на правоохранительную деятельность и т.д. Необходимо сделать анализ эффективности использования бюджетных средств по различным направлениям, в особенности в развитие народного хозяйства, сравнить расходы и достигнутые результаты, так как сейчас нередко эффективность расходов весьма низка или вообще равна нулю.

Необходимы новые подходы к составлению региональных и местных бюджетов. Провалы федерального и региональных бюджетов последних лет не удается закрыть с помощью секвестра. По нашему мнению, целесообразно составлять не один, а несколько вариантов бюджета. Дополнительные варианты должны предусматривать: в случае невыполнения плана по доходам - какие дополнительные источники доходов будут привлечены; какие расходы и насколько будут сокращены; какие инвестиционные проекты будут перенесены на более поздние сроки и т.п.

С подъемом и стабилизацией экономики есть смысл переходить к составлению долгосрочных бюджетов (на 3 - % лет) с их ежегодной корректировкой исходя из фактического исполнения текущих бюджетов.

Так, розничная цена малогабаритного пылесоса "Шмель", выпускаемого одним из Омских предприятий, составляет 300 - 350 руб., а малогабаритных пылесосов марки FIRST (Австрия) от 1500 до 2300 руб. Аналогичный разрыв в цене Омской полуавтоматической стиральной машины "Сибирь" и зарубежных машин подобного класса, Омских и импортных товаров и т.д.

**Список литературы**

Российская газета. 1999. 5 июня.