

Климанов В.В. Нужно переосмыслить отношение к собственности //
Муниципальная власть. – 2005. №4. С. 50–54.

Владимир КЛИМАНОВ, д.э.н.,
директор Института реформирования
общественных финансов
(Москва)

Екатерина ЖИЛЯКОВА,
главный редактор «МВ»

НУЖНО ПЕРЕОСМЫСЛИТЬ ОТНОШЕНИЕ К СОБСТВЕННОСТИ

«У нас никто никогда не думал, что земля может стать источником дохода»

- ВЛАДИМИР Викторович,
главная претензия к
131-му закону в том, что
у муниципалитетов по-прежнему не
будет финансовой базы, достаточ-
ной не то что для развития, но даже
для исполнения всех собственных и
переданных обязательств. В этой
связи можно услышать, что не сто-
ило реформу и затевать.

— Вообще-то огромных средств
никто и не обещал. В стране нет фи-
нансовых возможностей для решения
всех проблем одновременно. В этом
смысле налогооблагаемая база муни-
ципалитетов — часть экономики. Како-
во состояние страны — таково и состо-
яние муниципальных бюджетов. Дру-
гой вопрос — почему Россия так жи-
вет? В том числе и потому, что у нас
явно недооценены ресурсы, напри-
мер, объекты недвижимости, имуще-
ство физических, юридических лиц,
налоги с которых должны формиро-
вать местные бюджеты. Это выглядит
как замкнутый круг: нет доходов, соот-
ветственно органы местного самоуп-
равления не могут полноценно решать
вопросы местного значения, а раз не
решаются вопросы местного значе-
ния, то зачем вообще нужна реформа
и местное самоуправление?

Замкнутый круг нужно просто
разорвать. Как? У нас никогда не были
учтенным активом масса вещей, объ-
ектов, которые должны быть таковыми.
Никто никогда не думал, что земля по-
тенциально может быть товаром. И
только сегодня появляется надежда,
что хотя бы органы самоуправления за-
думаются о том, что землю можно как-
то учитывать, считать ее стоимость.
Они будут вынуждены это делать хотя
бы для того, чтобы повысить стоимость
активов самого муниципалитета, пото-
му что никакие долговые операции без
залога невозможны. Если у муниципа-
литета нет ничего, кроме земли, то хо-
тя бы в этой связи она может служить
потенциальным товаром.

Другими словами, земля как
товар, собственно земельный налог
должны быть переосмыслены. Если



Институт реформирования
общественных финансов
(ИРОФ) — один из соисполни-
телей проекта Минфина
России и Международного
банка реконструкции и разви-
тия «Техническое содействие
реформе бюджетной системы
на региональном уровне». При
участии экспертов ИРОФ
в 15 субъектах Федерации
проводит реорганизацию
межбюджетных отношений,
финансовое планирование,
реформа бюджетного
процесса в целом.
Занимаясь оптимизацией
региональных финансовых
систем, ИРОФ неизбежно
сталкивается с проблемами
муниципального уровня.
Директор института, доктор
экономических наук
Владимир Климанов
комментирует основные
проблемы реформы местного
самоуправления.

этот замкнутый круг не разрывать на-
сильственно, то, по-моему, вообще
ничего не изменится. Возможно, путь,
предложенный 131-м законом, нем-
ного кривой: заставить сформиро-
вать органы местного самоуправле-
ния даже там, где, грубо говоря, они и
не нужны. Но даже в этих рамках, пе-
реосмыслив отношение к собствен-
ности, к земле, муниципалитеты
сдвинут проблему с мертвой точки.

— Другими словами, Россия
должна идти по пути западных
стран, где основным источником
местных бюджетов традиционно
являются налоги с объектов нед-
вижимости?

— Хотелось бы, чтобы было
именно так, и мы, безусловно, должны
двигаться в этом направлении, меняя
отношение к собственности, о чем я
говорил. Но, увы, в обозримом буду-
щем основным источником большин-
ства местных бюджетов, все-таки ос-
танется подоходный налог. Он просто
больше по объему. Конечно, есть му-
ниципалитеты, в которых налог на иму-
щество физических лиц имеет серьез-
ное значение. Например, поселения,
где расположены богатые дачные по-
селки. Но в масштабах страны таких
поселений лишь несколько сотен.

То же самое можно сказать про
земельный налог. Подмосковье мы
вообще не можем рассматривать,
здесь земля гипертрофирована в це-
не. Посмотрим на другие регионы.
Налог на землю может сыграть в по-
селениях, близких к столичным горо-
дам, где земля по определению доро-
гая. Где еще? Наверное, в курортных
регионах... Все равно речь о локаль-
ных территориях, но не всей стране.
Соответственно, для поселенческого
уровня основным налогом останется
подоходный. В муниципальных рай-
онах добавляется налог на вмененный
доход, который опять-таки значите-
лен лишь в городах.

Все эти перспективы заставля-
ют муниципалитет кардинально перес-
мотреть идеологию развития экономи-
ки на местах. Например, раньше мы

развивали подсобные хозяйства, но сейчас, если следовать описанной мной логике, для муниципалитетов натуральное хозяйство невыгодно в принципе. Напротив, нужно повышать товарность любого производства, в том числе сельскохозяйственного, чтобы в местные бюджеты хоть что-то поступало в виде подоходного налога.

– Поскольку заложенных в Налоговом и Бюджетном кодексах налогов явно недостаточно, муниципалам следует искать иные источники. В какой степени финансовые проблемы могут решить местные сборы?

– Потенциал самообложения, на мой взгляд, ограничен не столько финансовыми возможностями граждан, сколько установившимися традициями и масштабом поселения. Местные сборы должны сыграть в южных районах, где устройство жизни традиционно урегулировано местными обычаями. Там старейшины могут собрать всех жителей и сказать: нужно собрать деньги на то-то и то-то. Решение наверняка будет оформлено, а объем собранных средств будет достаточным для решения поставленных задач. Где-нибудь на севере, в мелких дисперсных поселениях жителей собрать сложно, они не структурированы с точки зрения управляемости, наконец, сами поселения, как правило, меньше. Они никогда не соберутся и скорее всего не решат общую задачу, удовлетворяющую интересы всех населенных пунктов. Поэтому потенциал самообложения нельзя рассматривать как панацею.

– Другими словами, как ни крути, требуемого количества денег у большинства поселений не будет. Так стоит ли формировать бюджеты «из воздуха»?

– Конечно стоит! Пока, к сожалению, за счет трансфертов сверху. Ну и, слава Богу, пусть пока трансферты, пусть в виде сметы, но все-таки эти деньги должны до поселений дойти, органы местной власти должны их как-то разумно распisać, а с регионального уровня за всем этим будут следить. Пусть распишут, зато в этих условиях наверняка не своруют, по крайней мере в том объеме, который можно представить исходя из сегодняшних условий.

– Получается, что новая налоговая система, в том числе в части местных налогов, – переходная?

– Переходная однозначно. Хотя межбюджетные отношения в целом устоялись, налоговая автономия, задекларированная в Программе развития бюджетного федерализма, не выполнена. С этим придется что-то

делать. В нынешних условиях решить вопрос самостоятельности бюджетов всех уровней с точки зрения доходных возможностей невозможно.

– Какие налоги с вашей точки зрения нужно передать на местный уровень? Муниципалы, как правило, просят вернуть налог на прибыль в той или иной форме, а в перспективе собирать подоходный по месту жительства.

– Уплата подоходного налога по месту жительства – технологически почти невозможная задача, по крайней мере в ближайшие годы. Надо понимать, что у нас подоходный налог платится предприятиями. С учетом недифференцированной ставки возникает вопрос – куда платить гражданину? Так что это умозрительная проблема. Может, я ошибаюсь и лет через десять все изменится, но в ближайшие два-три-четыре года поднимать этот вопрос бессмысленно. Кроме прочего, в большинстве муниципальных образований он играет не такую уж большую роль, кроме случаев маятниковой миграции в крупных городах.

Я думаю, что в ближайшем будущем придется начать разговор о возврате на местный уровень налога на добавленную стоимость – в той или иной форме. Но и долю подоходного налога, оставляемую внизу, наверное можно было бы увеличить – за счет доли региональных бюджетов.

– Но пока правительство предлагает дать возможность регионам устанавливать дифференцированные размеры отчислений в бюджеты поселений и при этом снизить порог отрицательного трансферта с 2 до 1,3 раза. Если обобщить сформулированные вами тенденции, если учесть опыт регионов, уже занимающихся бюджетным выравниванием в рамках реформы, например опыт Ставропольского края, то получается, что уровень финансовой обеспеченности целиком и полностью зависит от доброй воли руководства субъектов Федерации.

– Сразу же как географ скажу, что финансовая централизация в нашей стране неизбежна. Такой системы расселения, как у нас, больше нет нигде. В США и Германии, с которыми так любят сравнивать Россию, ни штат, ни земля, то есть аналоги наших субъектов Федерации, не формируются как узловые районы. В науке этот термин означает наличие явного центра и периферии вокруг. У нас так построено все! В США из 54 штатов в 35 столицами являются отнюдь не

крупные города, то есть население распространено по территории. У нас наоборот – сильная столица субъекта Федерации оттягивает на себя налоговый потенциал. Поэтому периферия «при столице» всегда будет нуждаться в дополнительных ресурсах сверху. Следовательно, в России финансовая централизация – объективная реальность для удовлетворения принципа равного доступа граждан к конституционно гарантированным услугам. Мы просто не можем себе позволить спустить вниз все финансы. В этом случае распределение конституционно гарантированных благ будет неравномерным.

В этом смысле большие полномочия, законодательно отпущенные региональным властям, – это хорошо.

– Да, но если в законе будет заложена «вилка» отчислений, как с регулируемыми налогами в прежнем Законе «О финансовых основах местного самоуправления», то качество жизни в поселении или округе будет полностью зависеть от того, насколько мэр угоден губернатору. Понравился мэр – спустил вниз дополнительные отчисления от подоходного налога...

– Я бы не стал однозначно говорить, что любая передача дополнительных средств вниз – это хорошо, хотя к такой оценке нелегко привыкнуть. Потому что налоги, как я уже говорил, распределены неравномерно, следовательно, субъекту Федерации нужно развивать налогооблагаемую базу не только в столичном городе, но и по всей территории. Иначе сколько ни отдай вниз – всегда будет мало. Например, налог на имущество организаций крайне дифференцирован, следовательно, после его передачи на местный уровень выиграет столица региона, а периферия проигрывает. Лучше уж передавать в поселения финансовую помощь, чем заведомо оставить их на бобах. А если действовать огульно, по принципу «отдайте нам все наши налоги», задача создания одинакового качества жизни в принципе нерешаема.

Что касается снижения порога отрицательного трансферта, то я категорически против. Это лишает муниципальные образования даже небольших имеющих стимулов к развитию. Хотя сам механизм трансферта – благо. При двукратном превышении есть стимул становиться богатым. Хотя еще два года назад мэры протестовали: мол, у богатых будут изымать деньги в пользу бедных... Потом поняли, что, наоборот, порог трансферта на достаточно высоком уровне станет гарантией, что не отнимут лишнего.



Московские семинары ИРОФ проводит в Российской государственной библиотеке
На фото слева: директор департамента спецпроектов института Сергей Трунов

Но я против и введения возможности дифференцировать налоги между муниципалитетами. От этого подхода так долго отказывались, чтобы выстроить хоть какие-то правила игры. Как только мы даем региону возможность дифференцировать отчисления в местные бюджеты – муниципалитеты в принципе попадают в режим неопределенности и становятся полностью зависимыми от региона: хочу – дам, не хочу – не дам. Дифференциацию можно вводить, если строго привязать ее к методике расчета финансовой помощи, иначе бессмысленно.

– В разговоре о выравнивании качества жизни нельзя обойти проблему государственных минимальных социальных стандартов. Все больше муниципалов и политиков видят в таких стандартах панцею от нищеты. В частности, идею прямого счета бюджетов снизу вверх и последующего распределения средств по принципу «по одежке протягивай ножки» пропагандирует член комитета Госдумы России по местному самоуправлению Георгий Леонтьев, к которому присоединилась целая группа депутатов-единороссов из числа бывших членов Народной партии.

– От идеи минимальных социальных стандартов отказались еще при подготовке новой редакции Бюджетного кодекса. И хотя рамочный закон приняли в первом чтении, потом он завис, поскольку никто не знает, что делать дальше. Теоретически стандарты должны устанавливаться тем уровнем власти, который будет

осуществлять финансирование. Если стандарт принимается Федерацией, все муниципалитеты должны ему следовать. И тогда мы получаем в чистом виде федеральные мандаты, от которых наше государство вообще-то стремится отказаться. Мандаты – это просто другая идеология для существования страны.

Приведу один пример. Два года назад в Госдуму был внесен законопроект о федеральных субвенциях на образование, который не собрал нужного числа голосов даже в первом чтении. Потому что когда просчитали необходимый объем субвенций, выяснилось, что в масштабах всей страны он превысит объем фонда финансовой поддержки регионов. Получалось, что после принятия этого закона нужно отказаться от всех дотаций из Центра регионам, и финансировать образование прямым счетом по пресловутой смете из федерального бюджета. Можно возразить: какая разница – по смете или нет, главное, чтобы стандарт исполнялся. Ну тогда надо признать, что мы движемся к унитарному государству. Может быть, и слава Богу, что к унитарному, но пока в стране все-таки немножко другая идеология.

Но в расчете стандартов есть и другая опасность. Очень многие региональные власти формируют объем финансовой помощи по старинке – считают расходы муниципалитета прямым счетом. Устанавливают минимальные социальные стандарты своим решением, а дыры латают фи-

нансовой помощью. Это опасно, потому что у муниципалитета исчезают возможности, например, перебросить какие-то средства с одной статьи на другую, ведь на местах виднее, на что лучше потратить деньги. Но не тут-то было – как субъект Федерации расходы просчитал, так и нужно финансировать.

С другой стороны, представим, что какой-нибудь муниципалитет принимает замечательные стандарты озеленения улиц. А дальше наступает неожиданная дилемма. Финансовые органы формируют бюджет на следующий год и понимают, что денег на такое озеленение просто нет. Что тогда должен сделать финансовый орган? Он либо должен сформировать проект бюджета таким образом, чтобы удовлетворить эти стандарты в ущерб другим статьям расхода, либо нарушить законодательство, приняв неестественный бюджет с безумным дефицитом. Скрытый же дефицит всплывет в следующем году в виде кредиторской задолженности. И что делать?

Другими словами, всегда нужно понимать опасность подобных решений. Особенно когда речь идет о культуре и образовании, иначе придется закрыть школы и дома культуры, которые не отвечают принятым стандартам.

– Но одна из основных трагедий реформы как раз в том, что закрываются малокомплектные школы – без каких бы то ни было стандартов...

Это особый разговор. Здесь при принятии решения нужна определенная доля экзидокровия. Потому

что объективно в стране уже десять лет происходит не просто демографический спад, а общая убыль населения. Как можно в этих условиях, учитывая нехватку финансов, наращивать активы? Это по меньшей мере странно. Другое дело, что нельзя просто повесить замок, продать здание школы и на этом успокоиться. Любая реструктуризация сети требует вложений — это тоже надо понимать. Грубо говоря, если вам придется закрыть школу, вначале надо инвестиционно вложиться, хотя бы купить школьный автобус. А у нас наоборот — сначала закрыли школу, потом думают, как возить детей.

Объективный характер сокращения имеющихся активов можно отлично проиллюстрировать и на примере сферы культуры. В 131-м законе позиции в области культуры прописаны так плохо и невнятно, что это может стать преимуществом, потому что формулировки закона не скрывают возможности богатых муниципалитетов открывать парки, площадки. Ну а там, где финансовых возможностей нет, видимо, с чем-то придется расстаться. Повторю: здесь нужна определенная доля хладнокровия.

— Авторы реформы, в частности Дмитрий Козак, в ответ на упрек в недостаточности финансовой базы неоднократно говорили о неких скрытых муниципальных финансовых резервах. Речь не о сказочно далеком выводе экономики из тени, речь о разбазаривании средств, их нерациональном использовании.

— Конечно, в словах «у вас денег много и вы их найдете» есть доля лукавства, но есть и доля правды. Я бы вернулся к проблеме недооценки собственности. К сожалению, от муниципалов часто приходится слышать: «наше население настолько бедное, что не станет платить имущественный или земельный налоги». Все это разговоры нецивилизованного общества. Если государство приняло какие-то правила и законы, их надо соблюдать. При этом совершенно очевидна необходимость исправлять перекосы, сложившиеся в советской системе. Муниципалам нужно описать имущество физических лиц, провести инвентаризацию земли, повысить товарность производства и легальность труда как такового. Есть масса, скажем так, неактивированных активов, которые недоучтены с точки зрения возможности получения доходов. Их можно приватизировать, либо можно от них избавиться.

Нерациональные расходы — это отдельный разговор. Года два назад

наш институт попытался оценить их объем в консолидированных региональных бюджетах. Мы пришли к выводу, что расходы можно поджухать процентов на десять. Очень многое вскрывается в статьях «прочие расходы». Речь не просто о недоучете в бюджетной отчетности, а именно о непонятных тратах. Например, разве вы не встречали глав поселений, которые уверены в том, что им положена служебная машина? Смешной вопрос, правда? Скорее вы не встречали мэров, которые сомневаются в том, что у них должна быть машина с водителем. Но ведь машина и прочие атрибуты власти нигде не прописаны. Я понимаю, что глава поселения должен вызывать уважение, но нигде не записано, что власть — это сладкий хлеб, который несет с собой массу преимуществ.

Другое дело, что потенциал развития экономики всегда ограничивается исходными возможностями. Есть немало территорий, которые можно было бы назвать финансовой периферией. Там просто нет возможностей что бы то ни было сделать. И ничего не придумаешь. Есть сельские районы, которым никогда не заработать достаточно денег, даже если наладить производство каких-нибудь консервированных маслят. Там что ни развивай, все равно богатые регионы не догнать. На федеральном уровне нужно понимать, что в России всегда будут такие территории, которым придется помогать, поскольку они находятся в нашей стране и их в отличие от коммерческой фирмы, нельзя обанкротить. Таким регионам придется давать деньги всегда, и они всегда будут их проедать.

Хотя сейчас в стране складывается парадоксальная ситуация. В некоторых субъектах Федерации формируется избыток финансовых ресурсов, которые некуда вложить. Раньше государственные финансы трансформировались в корпоративные, играли на валютном рынке или рынке ГКО и возвращались в регионы. Сейчас перед субъектами Федерации, получившими свободные деньги, возникает дилемма — где бы их сохранить? Причем нормальные инфраструктурные проекты очень часто даже не рассматриваются, потому что любой проект даст отдачу только через какое-то время. Но при отсутствии стабильных правил долгосрочное вложение становится опасным. Нужно как можно скорее избавляться от временных условий игры.

— Но перенос муниципальной реформы вряд ли будет способствовать стабилизации.

— Да, в этом смысле отсрочка вступления 131-го закона в полную силу позволит не вводить стабильные правила игры еще долго. Боюсь, что пойдет цепная реакция взаимных обид. Центр будет говорить: у вас денег и так много, а мэры — отвечать с недоуменными глазами: и где же эти деньги?

Как ни странно, но многие регионы оказались готовы к введению 131-го закона. Не оказался готов федеральный центр. Если отложить введение закона, возникает вопрос — как эта конструкция будет действовать? Полстраны живет по-одному, полстраны — по-другому? При этом те полстраны, которые еще не живут по 131-му закону, уже живут в условиях новых требований Бюджетного кодекса, где, в частности, прописана обязательная финансовая помощь двум типам муниципальных образований?

Нужно четко определить — какие конкретно положения закона не вступают в силу? Например, явно не до конца продуман вопрос по имуществу, которое не до конца передали. Другая проблема — если невозможно сформировать полноценные бюджеты новых поселений, где просто нет необходимой для этого информации, то первые два-четыре года их лучше формировать по смете с районного звена. Точнее, пока обсуждается не смета, а агентское соглашение по обслуживанию бюджетов поселения районным финансовым органом.

Еще одна явная дыра. Я во многих регионах задавал один интересный вопрос: представьте, что я — обычный налогоплательщик, сельхозпроизводитель. У меня есть земля, имущество. Колхоз, который я когда-то приватизировал, оказался сразу в двух поселениях. Я готов честно заплатить налоги. Кому я должен заплатить земельный налог? Физически пойти и заплатить — куда и кому? Вы можете не то что довести до меня счет, но хотя бы показать его? Наверняка нет. Какой код мне присвоят по новой схеме ОКATO? А если я еще и в поселениях разных типов оказываюсь? Как это будет выглядеть? Вы придумали эту схему? Поэтому нужно быть готовым к тому, что в тех регионах, которые готовы реализовать закон с 2006 года, непременно появится большой кассовый разрыв, который будет длиться как минимум первый квартал. Когда налоги просто не дойдут до местного бюджета.

Мы готовы были разобраться с такими чисто технологическими дырами. Но поскольку мы существуем за счет консалтинга, непонятно кто будет заказчиком. В муниципалитетах есть спрос, но нет платежеспособ-

ности. Регионы пока не видят эти проблемы.

— **Что касается собственности, есть еще одна проблема. Главы динамично развивающихся городов не согласны с безвозмездной передачей собственности в связи с перераспределением полномочий. «Мы вкладывали средства, строили, пожалуйста, выкупайте объекты», — говорят они, готовясь отстаивать право на выкуп в судах. Что бы вы им посоветовали?**

— По-моему, логика поведения мэра здесь очевидна. На месте мэра я бы на предприятие, которое приходится передавать, непременно навесил кредиторку, любую задолженность. Технически это возможно. Какую-то задолженность по зарплате придумать — почему нет?

Вот почему в том числе необходимо описывать активы. Сегодня никто не понимает реальной стоимости многих объектов. Их гоняют туда-сюда, а вы дайте хоть какую-ни-

будь приблизительную рыночную оценку, тогда можно говорить о выкупе. А так, без реальной оценки — ну пойдете вы в суд, ну присудят вам выкуп в 10 копеек...

— **С вашей точки зрения, названные вами черные дыры опаснее последствий 122-го закона? В кулуарах Госдумы говорят, что отсрочку «продавили» из Администрации Президента, где просто боятся, что из-за нехватки финансов последствия реформы будут страшнее, чем демонстрации пенсионеров после монетизации льгот.**

— Возможная неразбериха теоретически может быть посильнее 122-го закона. Напряженность монетизации погасили федеральными вливаниями, давлением и прочими средствами. Кроме того, 122-й закон не создавал новых субъектов межбюджетных и прочих отношений. В результате же муниципальной реформы возникают новые агенты отношений — в виде поселений хотя бы. А я пере-

числял еще не все опасности. Как быть, например, с другой дырой: теперь конкретные формы взимания земельного налога должны приниматься не регионом, а представительным органом местного самоуправления. Если в половине муниципалитетов до 1 декабря этого года не примут такие решения, то в 2006 году налог вообще можно не платить. Депутаты даже районного звена — не суперконсультанты в сфере финансов, которые знают все входы и выходы, это решения могут и пропустить. У нас еще есть муниципальные образования, которые бюджеты-то принимают в феврале, а здесь речь идет о нормативном акте по поводу налогов. Любой нормальный предприниматель уцепится за эту лазейку. И что тогда делать?

О таких проблемах, к сожалению, просто никто не думает.

Подробнее об ИРОФ можно узнать на сайте www.publicfinance.ru