

## ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.14

**И.Д. ГАБСАТАРОВА,**  
*старший преподаватель*

*Бугульминский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)*

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*В Российской Федерации в настоящее время нет "четкости" в поступлении с территории субъектов Федерации налогов, которыми должны покрываться собственные нужды регионов. Имеются серьезные различия в размерах налоговых поступлений, образующих налоговую базу бюджетов субъектов РФ. Эти и другие острые проблемы формирования бюджетов субъектов Российской Федерации в современных условиях требуют скорейшего решения, что и рассматривается в статье.*

Изменения, внесенные в федеральное и региональное законодательство с целью приведения его в соответствие с новыми принципами федеративных отношений и местного самоуправления, привели к существенному перераспределению доходных источников между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ.

Сущность проведенной в 2003-2004 гг. реформы межбюджетных отношений заключалась в разделении уровней бюджетной системы с четким установлением на постоянной основе их обязательств и доходов. При этом для каждого уровня бюджетной системы были определены жесткие ограничения при реальном расширении законодательно установленной бюджетной автономии региональных органов власти. Наиболее последовательной мерой с точки зрения разграничения доходных источников между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов

РФ в период реформы федеративных отношений и местного самоуправления, по мнению И.Х. Тхамадовой, "стало закрепление в Бюджетном кодексе РФ на долговременной основе налоговых и неналоговых доходов за бюджетами субъектов РФ" [1, с. 41]. Предварительные итоги практической реализации реформы, а также оценки формирования доходов региональных бюджетов в 2006-2008 гг. свидетельствуют о большом количестве проблем.

В частности, резко сокращен перечень собственных региональных налогов, что, на взгляд автора, не позволяет обеспечить "вертикальную" и "горизонтальную" сбалансированность бюджетной системы. По этой причине основные налоговые поступления консолидированных бюджетов субъектов РФ по-прежнему формируются за счет отчислений от федеральных налогов. В Российской Федерации в настоящее время нет "четкости" в поступлении с террито-

рии субъектов Федерации налогов, которыми должны покрываться собственные нужды регионов. Имеющиеся различия в размерах налоговых поступлений, образующих налоговую базу бюджетов субъектов РФ, объясняются объемами промышленного производства и величиной денежных доходов населения.

Другая проблема – несоответствие размеров собственных доходных источников региональных бюджетов размеру расходных обязательств органов власти субъектов РФ. Как отмечает Т.А. Рассолова, "значительный объем расходных полномочий регионов не обеспечен доходными источниками, вследствие чего происходит разбалансировка бюджетов из-за диспропорций в соотношении доходного потенциала и расходных обязательств. Регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов" [2, с. 47].

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, на взгляд автора, только усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно возросла. В то же время субъекты Федерации, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть источников налоговых доходов, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета. Соответственно, бюджетное регулирование в РФ в настоящее время является неэффективным. Действующая система закрепления доходов и перераспределения финансовых ресурсов ставит в невыгодное положение те субъекты Федерации, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают региональные бюджетные расходы, и, наоборот, во многом дает преимущества регионам, полагающимся исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Такая система межбюджетных отношений, на взгляд автора, не способствует возникновению должных стимулов у региональных властей к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической по-

литики, направленной на повышение деловой активности. Действующее законодательство, позволяющее властям ежегодно менять нормативы расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, делает процесс разделения доходов крайне неэффективным. При этом большинство субъектов РФ не имеет возможности гарантированно прогнозировать поступления в бюджет.

На взгляд автора, можно выделить следующие острые проблемы межбюджетных отношений и, в частности, формирования доходной части бюджетов субъектов РФ. Во-первых, это структурный дисбаланс бюджетной системы России: передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности не подкрепляется адекватной финансово-бюджетной и экономической базой.

Во-вторых, низкая доля собственных доходов в бюджетах субъектов Федерации заметно снижает заинтересованность на местах в наращивании налогового потенциала, в своевременном и полном поступлении налогов в бюджетную систему.

В-третьих, единый норматив отчислений по территориям от регулирующих налогов не учитывает особенности каждого региона (численность населения, уровень развития); поиск объективного подхода к осуществлению дифференциации нормативов по регулирующим налогам вызывает необходимость разработки и использования для этой цели соответствующей формулы.

В-четвертых, несоответствие расходов и доходов регионального бюджета обуславливает возможность только текущего содержания субъекта РФ, поскольку на развитие регионов средств не остается.

В-пятых, в России получила широкое распространение практика принятия территориальных бюджетов с дефицитом без определения источников покрытия, что, на взгляд автора, недопустимо.

Модель федерализма предполагает, что на каждый уровень власти возлагается обязанность по реализации только тех нормативно-правовых актов, которые принимаются тем же уров-

нем власти. В этом случае разграничение полномочий между уровнями власти касается функций органов власти в целом. Это означает, что закрепление за региональным уровнем функций по формированию бюджетов субъектов РФ предполагает, что и нормативно-правовое регулирование по этим вопросам закрепляется за региональным уровнем. В этой связи, первоочередной задачей оптимального разграничения полномочий по формированию доходов и расходов бюджетов субъектов РФ, по мнению автора, является четкое закрепление за каждым уровнем власти тех функций, полномочия по которым можно возложить на один и тот же уровень власти, что позволит более эффективно осуществлять планирование расходов и более эффективно осуществлять расходование бюджетных средств.

В области формирования доходов бюджетов субъектов РФ за органами государственной власти субъектов РФ необходимо закрепить полномочия по нормативно-правовому регулированию собственных налогов. В условиях установления закрытого перечня региональных налогов и отсутствия у субъектов РФ полной свободы в определении ставок по ним возможности регионов по мобилизации собственных доходов весьма ограничены. В этой связи представляется целесообразным предоставить субъектам РФ право устанавливать надбавки к ставкам федеральных налогов в случаях и в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Привязка собственных полномочий по осуществлению функций (или расходных полномочий) к собственным доходным полномочиям позволит повысить ответственность органов власти всех уровней за формирование обоснованных бюджетных показателей.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней, на взгляд автора, должны учитываться следующие критерии:

1) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и иные доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного

уровня власти; чем сложнее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности, тем "выше" должен быть уровень бюджетной системы, на котором взимается данный налог;

2) стабильность: чем сильнее налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию; чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;

3) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом и тем выше предпосылки для централизации соответствующих налоговых поступлений;

4) мобильность налоговой базы: чем выше мобильность налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом, и наоборот;

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

Принципам бюджетного федерализма, на взгляд автора, будет отвечать только такое распределение доходов между федеральным и региональными бюджетами, при котором заметно снизится доля регулирующих доходов в региональных бюджетах, что повысит их автономность. Органы власти субъектов Федерации в этом случае должны быть законодательно наделены собственными источниками финансовых ресурсов, иметь возможность привлекать к покрытию бюджетных расходов заемные средства и получать в случае необходимости финансовую помощь за счет перераспределения бюджетных средств. При этом во избежание налогового субъективизма на федеральном уровне следует устанавливать как перечень соответствующий

ющих налогов (федеральных, региональных, местных), так и предельные квоты зачисления федеральных налогов в бюджеты разных уровней.

Налоговая система, на взгляд автора, призвана не только решать сугубо фискальные задачи, но и способствовать развитию предпринимательства, решению экономических и социальных задач. Для этого разграничение доходов между бюджетами различных уровней необходимо провести таким образом, чтобы региональные органы власти имели источники бюджетных поступлений, использование которых обеспечило бы наибольшую степень возвратности налогов через социальные и другие услуги, предоставляемые жителям соответствующих территорий. Реорганизовав таким образом налоговую систему, можно добиться значительного повышения доли закрепленных доходов в бюджетах субъектов Федерации и повысить тем самым их самостоятельность.

В основу управления доходным потенциалом бюджетов разных уровней в российской бюджетной системе положен принцип "разделения" налоговых доходов, а не принцип распределения налоговых полномочий. Это позволило сформировать такую структуру доходного потенциала бюджетной системы, которая характеризуется, прежде всего, тем, что 90% налоговых доходов консолидированного бюджета страны формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги в настоящее время составляют соответственно 13 и 8% общих доходов региональных и местных бюджетов.

Региональные власти не обладают достаточными налоговыми полномочиями. Налоговый кодекс РФ ограничивает перечень региональных налогов малозначимыми видами налогов, заведомо недостаточными для финансирования расходов регионального характера и проведения самостоятельной налоговой политики. Это не позволяет реализовать основополагающие принципы децентрализации бюджетной системы.

Такой подход "разделения налоговых доходов" имеет ряд существенных недостатков. Во-первых, он не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения, количеством и

качеством получаемых бюджетных услуг – ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы.

Во-вторых, в условиях, когда нормативы отчислений от "регулирующих" налогов могут быть изменены, региональные власти лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу.

В-третьих, не имея "легальных" полномочий для проведения налоговой политики, региональные власти начинают прибегать к "полулегальным" рычагам воздействия на налогоплательщиков.

В-четвертых, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросла бы.

В связи с этим, все налоги (или по крайней мере подавляющее их число) и поступления по ним в бюджет соответствующего уровня должны быть только собственными. Федеральные налоги полностью, без какого бы то ни было "расщепления", должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований. Соответственно, налоговое законодательство должно устанавливать как налоговые полномочия властей разных уровней, так и распределение налоговых поступлений по принципу "один налог – один бюджет" при существенном расширении налоговых полномочий (в рамках "закрытого" перечня налогов) региональных властей. Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, доступа граждан вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышения эффективности бюджетных расходов. Исходя из этого, она должна соответствовать следующим основным требованиям:

1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и "стимулирующую";

2) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе прозрачных формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;

3) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах (необходима объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг) и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах (необходимы методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики).

На взгляд автора, действующая система межбюджетных отношений не имеет четких и стабильных правил и процедур регулирования, ее многочисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного регулирования. Дальнейшее сохранение нынешнего положения может привести к снижению эффективности использования ресурсов национальной бюджетной системы, ухудшению условий для проведения социально-экономических реформ, еще больше нарастанию напряженности в отношениях между центром и регионами.

Таким образом, в области формирования доходной части региональных бюджетов на сегодняшний день существует множество проблем. Изменение концепции в организации межбюджетных отношений требует, безусловно, определенного временного периода. В современных же условиях необходимо, на взгляд автора, внести изменения в методологию распределения трансфертов между территориями (субъектами Федерации и муниципальными образованиями), а также в налоговое законодательство, что позволит повысить эффективность формирования доходной части бюджетов субъектов РФ, оздоровить состояние региональных и местных бюджетов, а также всей бюджетной системы страны.

#### Список литературы

1. Тхамадокова И.Х. Разграничение расходных полномочий и доходных источников как основа формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2006. – № 25. – С. 41-44.
2. Рассолова Т.Л. Развитие межбюджетных отношений в субъектах Федерации в условиях бюджетной реформы // Финансы и кредит. – 2006. – № 19. – С. 46-50.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон РФ от 5 августа 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3241.
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3152.

*В редакцию материал поступил 19.11.08.*

*Ключевые слова:* субъект РФ, бюджет, налог, межбюджетные отношения, федерализм, "разделение налоговых доходов".