

РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ С ОРГАНИЗАЦИЙ

Павельева Н. С., Королева Л. П.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В РФ

***Аннотация.** В процессе регулирования экономики государство вынуждено искать компромисс между централизацией и децентрализацией властных полномочий. В статье, на примере субъектов Приволжского федерального округа РФ, приводятся аргументы, подтверждающие излишнюю централизацию полномочий в сфере бюджетной и налоговой политики современной России: большое число дотационных регионов, высокая доля в местных бюджетах отчислений от федеральных, региональных регулирующих налогов и единых налогов по специальным режимам налогообложения на фоне недостаточности собственных источников доходов в виде местных налогов, а также растущего удельного веса безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджетов городских округов. Методологическую основу данной статьи составляет использование общих и специальных методов научного познания, в частности абстрактно-логического, экономико-статистического, факторного, структурного методов, системного анализа, методов сравнения и группировок и др. В настоящее время одной из актуальных проблем налоговых отношений в России считается излишняя их централизация, преобладание федерального налогообложения и отсутствие реальных налоговых рычагов в распоряжении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В заключении предложено ряд перспектив укрепления налоговой базы территориальных бюджетов и повышения их финансовой самостоятельности.*

***Ключевые слова:** финансы, самостоятельность, бюджет, территория, помощь, трансферт, налог, полномочия, доход, налоговые отношения.*

Налоговые отношения в государстве возникают по двум основным направлениям: отношения между налогоплательщиком и налоговыми администрациями и отношения между самими налоговыми администрациями, в том числе представляющими разные уровни финансовой системы. Первое направление характе-

ризуется общим объемом налоговых изъятий, второе — распределением налоговых полномочий по установлению элементов налогов и их администрированию.

В рамках первого направления совершенствование налоговых отношений преследует практически неизменную на протяжении всего периода развития налоговой системы

Таблица 1. Динамика показателей распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов ПФО [1].

Регион ПФО	Дотация, тыс. руб.			Темп роста, 2011 г. к 2010 г.,%	Темп роста, 2012 г. к 2011 г.,%
	2010 г.	2011 г.	2012 г.		
Республика Башкортостан	3 350 086,6	4 619 302,5	4 200 499,0	137,9	90,9
Республика Марий Эл	3 345 324,7	4 393 490,1	5 043 625,1	131,3	114,8
Республика Мордовия	2 712 639,2	3 390 491,5	4 670 165,4	125,0	137,7
Республика Татарстан	-	-	-	-	-
Удмуртская Республика	1 541 951,9	2 425 343,4	1 518 133,5	157,3	66,0
Чувашская Республика	3 945 252,2	4 635 774,0	5 401 918,9	117,5	116,5
Пермский край	-	-	6 123,0	-	-
Кировская область	6 570 605,9	6 899 707,9	7 107 582,2	105,0	103,0
Нижегородская область	1 970 776,7	1 461 558,5	1 944 123, 2	74,2	133,0
Оренбургская область	1 264 280,6	1 524 215,4	960 981,4	120,5	63,0
Пензенская область	6 312 000,6	5 130 774,0	6 067 032,8	81,3	118,2
Самарская область	-	-	-	-	-
Саратовская область	6 005 579,5	5 724 850,9	4 863 363,0	95,3	84,9
Ульяновская область	3 175 877,8	2 914 067,6	2 681 408,1	91,8	92,0

РФ цель оптимизации налогового бремени до уровня, позволяющего как получать необходимые для деятельности государства налоговые доходы, так и стимулировать устойчивый рост экономики в условиях социальной стабильности общества. Политика же российского государства в сфере межбюджетных отношений отличается крайней противоречивостью с периодическим изменением ориентиров: децентрализация в 1990-х годах, централизация в 2000-х годах. В настоящее время одной из актуальных проблем налоговых отношений в России считается излишняя их централизация, преобладание федерального налогообложения и отсутствие реальных налоговых рычагов в распоряжении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Действующее федеральное законодательство чрезмерно ограничивает налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и муниципалитетов. Региональные и местные налоги и сборы покрывают лишь 15% расходных потребностей региональных

и местных бюджетов. Актуальность этой проблемы подтверждают и следующие данные: в 1998 году в России действовали 23 местных налогов и сборов, доходы от которых составляли 97% всех доходов муниципальных образований. В настоящее время осталось только 3 региональных и 2 местных налога, размер которых устанавливается федеральным Центром с ежегодным «изменением правил игры», а доля доходов от местных налогов снизилась до 2% [4].

В условиях действующего распределения доходных источников для решения жизненно важных вопросов многие субъекты и муниципальные образования нуждаются в финансовой помощи со стороны федерального правительства. В некоторых регионах финансовая помощь достигает колоссальных размеров.

Данные таблицы 1 показывают, что количество дотационных регионов ПФО РФ крайне велико — 11 субъектов из 14, т. е. 79% регионов охватываемого федерального округа фактически пребывают в зоне убыточности. Хотя в некоторых регионах наблюдается тен-

Таблица 2. Структура налоговых доходов городских округов — столиц субъектов ПФО РФ по плановым данным, 2013 г.

Городской округ	Удельный вес в налоговых доходах бюджета г.о.						
	НДФЛ	налогов на совокупный доход	региональных налогов на имущество	местных налогов	место	гос. пошлины	Прочих
1. Нижний Новгород	70,5	10,5	0,0	17,1	4	1,9	0,0
2. Казань	52,0	17,5	0,0	28,7	2	1,8	0,0
3. Самара	72,1	6,7	0,0	20,4	3	0,8	0,0
4. Уфа	72,4	13,7	0,0	8,3	10	2,6	3,0
5. Пермь	65,3	4,2	6,6	23,1	1	0,8	0,0
6. Саратов	68,4	9,6	0,0	20,7	5	1,3	0,0
7. Ульяновск	76,7	6,8	0,0	14,0	7	1,7	0,8
8. Ижевск	79,7	8,2	0,0	10,9	11	1,2	0,0
9. Оренбург	54,9	26,1	0,0	17,0	6	2,0	0,0
10. Пенза	66,6	15,9	2,9	13,1	8	1,5	0,0
11. Киров	68,5	10,3	6,3	13,7	9	1,2	0,0
12. Чебоксары	64,5	14,7	0,0	19,2	12	1,4	0,2
13.Саранск	70,8	14,2	0,0	13,2	13	1,8	0,0
14. Йошкар-Ола	70,3	19,9	0,0	6,6	14	2,7	0,5

денция к снижению (Саратовская область снижение на 15%, Ульяновская область — 8,0%), финансовая помощь все же остается высокой. В ряде регионов наоборот наблюдается увеличение дотаций (Республика Мордовия — 37,7%, Республика Марий-Эл — 14,8%). Рост федеральной финансовой помощи снижает самостоятельность региональных бюджетов, доля собственных доходов в региональных бюджетах сокращается.

Межбюджетные трансферты действительно позволяют решить задачу выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов. Но, несмотря на это, проблемы сохраняются, потому что распределение финансовой помощи субъектам, исходя лишь из уровня индекса бюджетной обеспеченности, не всегда учитывает реальный уровень благосостояния населения данного региона. Это свидетельствует о том, что методика распределения финансовой помощи несовершенна. Еще одной проблемой является отсутствие четко установленных критериев осуществления указанного перечисления

средств, что ведет к снижению прозрачности межбюджетных отношений и ослаблению финансовой дисциплины [3].

Особенно критична ситуация при распределении финансовых потоков между бюджетами муниципальных образований. Централизация ресурсов приводит к тому, что собственные доходы муниципалитетов крайне малы, и их не хватает на покрытие всех расходов. В таблице 2 представлена структура налоговых доходов по городам-столицам субъектов ПФО. По местным налогам приведено также место каждого города исходя из абсолютной суммы поступающих в его бюджет местных налогов. Городские округа в таблице расположены по мере снижения численности населения.

Как видно из таблицы 2, от 55 до 80% доходов бюджетов городских округов обеспечивают отчисления от налога на доходы физических лиц. Доля местных налогов в налоговых доходах бюджетов городских округов варьирует в диапазоне от 6,6% в Йошкар-Оле до 28,7% в Казане. Причем доля местных налогов, поступающих

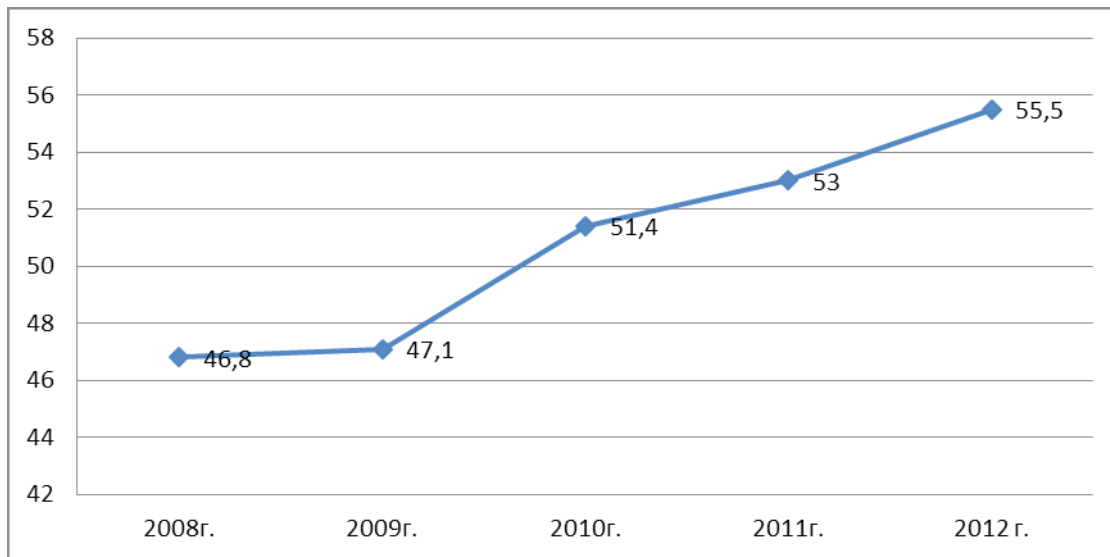


Рисунок 1. Динамика удельного веса безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджета г.о. Саранск, %

в городской бюджет зависит как от объективных различий в благосостоянии жителей городов, являющихся по местным налогам налогоплательщиками, так и от размера установленных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Так из городов-миллионеров только Уфа не входит в 5 лидеров по абсолютной сумме поступивших в бюджет местных имущественных налогов, а недостаток средств компенсируется за счет поступления НДС в бюджет города по нормативу 100%. Г.о. Саранск по абсолютной сумме поступления в бюджет местных налогов занимает все то же 13 место, что и по численности населения. А недостаток средств компенсирует дополнительным нормативом отчисления от единого налога по УСН (100%). Места по численности населения и по сумме местных налогов совпадают также в Ульяновске, в Чебоксарах, в Йошкар-Оле. По остальным городам наблюдается отклонение в 2–3 позиции.

Как видно из рисунка 1, доля безвозмездных поступлений г.о. Саранск с каждым годом увеличивается и в 2012 г. она составила 55,5%, что больше половины собственных доходов.

Это свидетельствует о том, что для выполнения своих полномочий муниципалитет

нуждается в дополнительных финансовых ресурсах, которые ему предоставляют вышестоящие уровни власти. В настоящее время практически все муниципальные образования в РФ высоко дотационны: свыше 50% муниципальных образований дотационны более чем на 70% [6]. Однако не только территориальный бюджет заинтересован в финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Манипулирование объемами безвозмездных поступлений служит для федерального центра и некоторым механизмом управления и влияния на местные власти.

Для решения вышеописанных проблем, укрепления налоговой базы территориальных бюджетов и повышения их финансовой самостоятельности, по нашему мнению, необходимо:

1) расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

2) законодательно закрепить налогово-бюджетную автономию региональных и местных властей — их право и обязанность прини-

мать в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов и нести политическую, финансовую и правовую ответственность за их результаты;

3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

4) за каждым уровнем бюджетной системы законодательно закрепить на постоянной основе собственные доходные источники, достаточные для финансирования возложенных на них функций, заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала, снижении зависимости от вливаний из федерального бюджета;

5) разработать методику распределения финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям, устраняющую субъективизм, обеспечивающую высокую эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и местных органов самоуправления, стимулирующую увеличение собственного налогового потенциала и минимизирующую встречные финансовые потоки;

6) законодательно закрепить такую модель межбюджетных отношений федерального центра, субъектов Федерации и муниципалитетов, которая позволит в полной мере реализовывать объём полномочий, приходящийся на долю каждого уровня.

Предоставление большей финансовой самостоятельности территориальным властям приведет к повышению качества администрирования доходов и расходов и повышению эффективности использования финансовых средств, повысит ответственность органов власти каждого уровня за проведение бюджетно-налоговой поли-

тики на местах нацеленной на наращивание доходной базы и улучшение качества жизни населения. Но, в свою очередь, финансовая помощь для многих «проблемных» регионов страны просто необходима — именно федеральные средства позволяют органам власти выполнять базовые государственные функции. Федеральный центр с помощью трансфертов, национальных проектов и иной финансовой помощи проводит государственную политику на территориальном уровне, в том числе по реформированию финансов регионов и муниципальных образований; стимулирует к повышению эффективности использования бюджетных средств и расширению налоговой базы регионов, к развитию инфраструктуры, рыночных институтов в регионах, соучаствует в развитии социальной сферы.

По нашему мнению, и расширение налоговых полномочий субъектов РФ и муниципальных образований и финансовая помощь из центра являются эффективными рычагами бюджетной политики, позволяя регионам и муниципальным образованиям развиваться сообразно общегосударственным целям. С одной стороны, увеличение полномочий потребует дополнительных финансовых ресурсов, которых в некоторых регионах просто нет. С другой стороны, жесткая зависимость регионов от финансовой помощи из центра дает последнему возможность управлять ими по своему усмотрению и диктовать свою волю. Таким образом, необходимо добиться баланса между финансовой самостоятельностью территориальных бюджетов и их финансовой поддержкой из центра. Обеспечение благополучия и достойной жизни населения не может быть делом лишь одного из уровней власти. Эта стратегическая цель требует согласованных действий федерального центра, региональных властей, местного самоуправления.

Библиография

1. Министерство финансов РФ: офиц. сайт. URL: http://www.1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2011_2013/
2. Агузарова Л. А. Пути укрепления доходов местных бюджетов в дотационном регионе (на материалах РСО-Алания) // NB: Финансовое право и управление. —2013.—4.— С. 44–58. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_6442.html
3. Гаджиев Н. Г. Оценка формирования доходов бюджета субъекта РФ в свете реформы межбюджетных отношений / Н. Г. Гаджиев // Региональная экономика: теория и практика. — 2012. — № 7. — С. 83–87.
4. Климанов В. В., Сычев Б. В. Фонды регионального развития как инструмент оказания финансовой помощи местным бюджетам // Регион: экономика и социология. —2012.— № 2. — С. 28–42
5. Мусаева Х. М. О проблемах и перспективах развития налогового федерализма в условиях модернизации экономики РФ // NB: Финансовое право и управление. —2013.—1.— С. 49–63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html
6. Придачук М. П. Межбюджетные трансферты: экономический смысл и цели распределения // Дайджест-Финансы —2011.— № 4. — С. 10–12
7. Швецов Ю. Г., Бутакова О. В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы —2012.— № 12. — С. 11–13
8. Шилов М. А., Гусев А. Б. Искусственная дотационность регионов как залог единства России // Капитал страны. 2012. — № 1. — С. 23–27
9. Ермакова М. С. Особенности формирования учетной политики для целей налогообложения агрохолдинга // NB: Финансовое право и управление. —2013.—2.— С. 77–105. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_778.html
10. Никиткова У. О. Об оптимизации предоставления налоговых льгот по имущественным налогам // Налоги и налогообложение. —2013.—11.— С. 825–833. DOI: 10.7256/1812-8688.2013.11.10243.
11. Каюров Е. А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы формирования доходов местных бюджетов в России // Актуальные проблемы российского права. —2013.—9.— С. 1115–1122.
12. Ефремова Т. А. Налоговое администрирование в России: предпосылки становления и особенности функционирования // NB: Финансовое право и управление. —2013.—2.— С. 1–23. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_622.html
13. Калаков Р. Н. Налогообложение инноваций: современное состояние и перспективы // NB: Финансовое право и управление. —2012.—1.— С. 21–82. DOI: 10.7256/2306-4234.2012.1.388. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html
14. Х. М. Мусаева Формирование и развитие налогового федерализма в РФ: проблемы и перспективы // Налоги и налогообложение. —2012.—4.— С. 84–92.
15. Никиткова У. О. Об эффективности практики местного налогообложения // Налоги и налогообложение. —2013.—12.— С. 877–884. DOI: 10.7256/1812-8688.2013.12.10238.
16. Агузарова Ф. С. Некоторые вопросы модернизации налоговой системы Российской Федерации // NB: Финансовое право и управление. —2013.—2.— С. 24–44. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_629.html

17. Езеева И. Р. Неравенства доходов в России // *НБ: Финансовое право и управление*.—2013.—3.— С. 1–6. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_8837.html
18. Казьмин А. Г., Оробинская И. В. Анализ поступления налогов в бюджеты областей Центрально-Чернозёмного района // *НБ: Финансовое право и управление*.—2012.—1.— С. 156–211. DOI: 10.7256/2306–4234.2012.1.358. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_358.html
19. Кучерявенко Н. П. Согласование родовых и видовых конструкций при регулировании бюджетных доходов // *Финансовое право и управление*.—2014.—1.— С. 120–140. DOI: 10.7256/2310–0508.2014.1.9886.

References (transliterated)

1. Ministerstvo finansov RF: ofits. sait. URL: http://www.1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2011_2013/
2. Aguzarova L. A. Puti ukrepleniya dokhodov mestnykh byudzhetrov v dotatsionnom regione (na materialakh RSO-Alaniya) // *НБ: Финансовое право и управление*.—2013.—4.— С. 44–58. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_6442.html
3. Gadzhiev N. G. Otsenka formirovaniya dokhodov byudzheta sub'ekta RF v svete reformy mezhyudzhethnykh otnoshenii / N. G. Gadzhiev // *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*.—2012.— № 7.— С. 83–87.
4. Klimanov V. V., Sychev B. V. Fondy regional'nogo razvitiya kak instrument okazaniya finansovoi pomoshchi mestnym byudzheta // *Region: ekonomika i sotsiologiya*.—2012.— № 2.— С. 28–42
5. Musaeva Kh. M. O problemakh i perspektivakh razvitiya nalogovogo federalizma v usloviyakh modernizatsii ekonomiki RF // *НБ: Финансовое право и управление*.—2013.—1.— С. 49–63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html
6. Pridachuk M. P. Mezhyudzhethnye transferty: ekonomicheskii smysl i tseli raspredeleniya // *Daidzhest-Finansy*.—2011.— № 4.— С. 10–12
7. Shvetsov Yu. G., Butakova O. V. Finansovaya pomoshch' kak osnova sistemy byudzhethnogo regulirovaniya // *Finansy*.—2012.— № 12.— С. 11–13
8. Shilov M. A., Gusev A. B. Iskusstvennaya dotatsionnost' regionov kak zalog edinstva Rossii // *Kapital strany*.—2012.— № 1.— С. 23–27
9. Ermakova M. S. Osobennosti formirovaniya uchethnoi politiki dlya tselei nalogooblozheniya agrokholdinga // *НБ: Финансовое право и управление*.—2013.—2.— С. 77–105. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_778.html
10. Nikitkova U. O. Ob optimizatsii predostavleniya nalogovykh l'got po imushchestvennym nalogam // *Nalogi i nalogooblozhenie*.—2013.—11.— С. 825–833. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.11.10243.
11. Kayurov E. A. Nekotorye aspekty povysheniya effektivnosti sistemy formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhetrov v Rossii // *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*.—2013.—9.— С. 1115–1122.
12. Efremova T. A. Nalogovoe administrirovanie v Rossii: predposylki stanovleniya i osobennosti funktsionirovaniya // *НБ: Финансовое право и управление*.—2013.—2.— С. 1–23. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_622.html
13. Kalakov R. N. Nalogooblozhenie innovatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy // *НБ: Финансовое право и управление*.—2012.—1.— С. 21–82. DOI: 10.7256/2306–4234.2012.1.388. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html

14. Kh. M. Musaeva Formirovanie i razvitie nalogovogo federalizma v RF: problemy i perspektivy // *Nalogi i nalogooblozhenie*.—2012.—4.— С. 84–92.
15. Nikitkova U. O. Ob effektivnosti praktiki mestnogo nalogooblozheniya // *Nalogi i nalogooblozhenie*.—2013.—12.— С. 877–884. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.12.10238.
16. Aguzarova F. S. Nekotorye voprosy modernizatsii nalogovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii // *NB: Finansovoe pravo i upravlenie*.—2013.—2.— С. 24–44. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_629.html
17. Ezeeva I. R. Neravenstva dokhodov v Rossii // *NB: Finansovoe pravo i upravlenie*.—2013.—3.— С. 1–6. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_8837.html
18. Kaz'min A.G., Orobinskaya I. V. Analiz postupleniya nalogov v byudzhety oblastei Tsentral'no-Chernozemnogo raiona // *NB: Finansovoe pravo i upravlenie*.—2012.—1.— С. 156–211. DOI: 10.7256/2306–4234.2012.1.358. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_358.html
19. Kucheryavenko N. P. Soglasovanie rodovykh i vidovykh konstruksii pri regulirovanii byudzhetykh dokhodov // *Finansovoe pravo i upravlenie*.—2014.—1.— С. 120–140. DOI: 10.7256/2310–0508.2014.1.9886.