

1.7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫМИ ПОСТУПЛЕНИЯМИ С ЦЕЛЮ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Озеров Н.В., аспирант

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассмотрена действующая система государственного регулирования поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации и механизм их перераспределения между регионами с учетом их фактического финансово-экономического состояния. Особый акцент сделан на необходимости создания механизма, обеспечивающего сбалансированность финансовых интересов государства в целом и субъектов Федерации, учитывая достоинства и недостатки бюджетно-налогового федерализма, существующего в нашей стране.

Российская практика построения бюджетно-налогового федерализма существенно отличается от мировой и во многом специфична. Современная модель бюджетного федерализма в Российской Федерации имеет относительно непродолжительную историю – 17 лет. Распределение налоговых полномочий и ответственности между центральными и территориальными государственными структурами выражается в налоговом федерализме, от организации которого во многом зависит регулирование налоговых доходов между центром и регионами и формирование доходной части бюджета любого уровня [8]. Нормативная база налогового федерализма в РФ развивалась параллельно в бюджетном и налоговом законодательствах.

Первый этап развития и становления бюджетно-налогового федерализма принято отсчитывать с момента принятия законов «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР» [4], «Об основах налоговой системы в РФ» [5] и Конституции РФ [1]. На данном этапе были разграничены три уровня бюджетной системы, зафиксирован принцип их функционирования: самостоятельность каждого уровня в составе бюджетной системы РФ. С 1992 г. разграничиваются доходные источники уровней бюджетной системы, вводится практика регулирующих налогов на основе разделения налоговых ставок на квоты, определяющие суммы налоговых поступлений в различные звенья бюджетной системы. Данный этап протекал на фоне неконтролируемой Федерацией децентрализации бюджетно-налоговых компетенций.

Доля налоговых поступлений в федеральный бюджет стремительно уменьшалась: с 55% (1992 г.) до 40,9% (1994 г.).

В начале 1992 г. только отдельные республики концентрировали у себя налоговые поступления, а к началу 1994 г. уже 40 регионов приняли решение концентрировать практически все налоговые поступления у себя.

Очевидная угроза потери целостности Федерации привела к необходимости усиления централизации налоговых поступлений, что и стало сутью следующих этапов.

Второй этап развития бюджетно-налогового федерализма стал переходным от доминировавшего ранее индивидуального согласования объемов бюджетно-налоговых компетенций к установлению единых правил распределения налоговых доходов и средств финансовой помощи регионам. Произошел ожидаемый сдвиг налоговых поступлений в пользу центра: доля налоговых поступлений в федеральный бюджет увеличилась к концу 1995 г. до 48%. В 1996 г. утверждаются на ближайшие три года пропорции распределения федеральных налогов между центром и регионами.

На данном этапе была существенно дополнена нормативная база бюджетно-налогового федерализма:

- сформирован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) и распределены между нуждающимися субъектами средства (трансферты) из него;
- региональным и местным уровнями правления вводились собственные налоги, а также региональным уровнем правления самостоятельно устанавливалась ставка налога на прибыль, поступающего в их бюджеты.

Новое качество регулирования и определенная стабилизация межбюджетных отношений были достигнуты ценой потери единообразия и непомерного увеличения налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков: к концу данного этапа насчитывалось около сотни различных налогов, сборов и платежей различного характера.

Третий этап развития бюджетно-налогового федерализма характеризуется отказом от дальнейшей демократизации налоговых компетенций нижестоящих уровней правления и переходом к жесткой централизации налоговых поступлений и налоговому единству. Принятые Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) и общая часть Налогового кодекса РФ (НК РФ) составили фундамент нормативной базы данного и следующего этапов развития бюджетно-налогового федерализма. Регламентирован значительно сокращенный перечень налогов, механизм их введения и отмены, установлены источники формирования доходной части бюджетов разных уровней, урегулированы явно в пользу центра спорные вопросы межбюджетных отношений. Установлены пропорции разделения поступлений от федеральных налогов, увеличен объем встречных финансовых потоков, перераспределяемых центром через различные фонды в пользу регионов.

Современный – четвертый этап характеризуется дальнейшей централизацией налоговых поступлений и децентрализацией бюджетных расходных обязательств (доходы и расходы консолидированных бюджетов РФ представлены на рис. 1). Разбалансированность частично компенсировалась всевозрастающим объемом трансфертов, распределяемых центром для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Нормативную базу данного этапа развития бюджетно-налогового федерализма составили существенные изменения в части регулирования межбюджетных отношений (БК РФ) и принятые недостающих глав второй части НК РФ, а также Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период 2005 г. (далее – Программа). Одной из основных задач этой Программы была определена необходимость четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий и закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней. В основу принятого разграничения были положены такие принципы:

- стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;
- собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное, между уровнями бюджетной системы, а не горизонтальное бюджетное выравнивание, между регионами и муниципальными образованиями;
- налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;
- каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный, в зависимости от типа или уровня муниципального образования, норматив отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня при одновременном упорядочении бюджетного устройства субъектов РФ и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- часть доходов от регулирующих налогов распределяется между местными бюджетами на основе формализованных методов (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

Согласно данной Программе, при разграничении конкретных налогов и доходных источников между разными уровнями бюджетов были учтены такие критерии:

- стабильность: увеличение степени зависимости налоговых поступлений от экономической конъюнктуры сочетается с повышением уровня бюджетной системы, за которым закреплен этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;
- экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы закрепляются налоги и доходные источники, база которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;
- территориальная мобильность: увеличение возможности для перемещения налоговой базы между регионами предполагает введение соответствующего налога на высоком уровне бюджетной системы и высокие предпосылки для централизации данных налоговых доходов;
- социальная справедливость: за федеральным уровнем власти должны быть закреплены налоги, носящие перераспределяющий характер;
- бюджетная ответственность: платежи за бюджетные услуги должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Особо следует остановиться на таком важном документе как Основные направления налоговой политики в РФ на 2009-й и 2010-2011 гг., принятом Правительством РФ с целью дальнейшего совершенствования государственного управления бюджетно-налоговой политикой с учетом последствий мирового финансового кризиса. Наиболее существенными изменениями бюджетно-налогового законодательства в перспективе на 2009-2011 гг. станут:

- законодательное закрепление на долгосрочной основе не менее 70% поступлений федерального налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов РФ с

разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей;

- зачисление в бюджеты субъектов РФ 100% платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами с возможным последующим их преобразованием в региональные налоги с разделением поступлений между региональными и местными бюджетами;
- повышение централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами, углеводородным сырьем;
- замена регионального налога на имущество организаций, местного налога на имущество физических лиц и земельного налога местным налогом на недвижимость;
- закрепление 100% поступлений, за исключением платежей в государственные внебюджетные фонды, по налогам на совокупный доход за местными бюджетами с расширением полномочий органов власти местного самоуправления по специальным налоговым режимам, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения и единого сельскохозяйственного налога.

Согласно ст. 48 БК РФ, при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы консолидированного бюджета РФ. Однако на сегодняшний день прослеживается преобладание федеральных налогов в по сравнению с поступлениями от региональных и местных налогов.

В 2007 г. основную долю в объеме консолидированных бюджетов субъектов РФ составляли налоговые и неналоговые доходы – 80% и свыше 90% в таких субъектах РФ, как Москва, Тюменская, Самарская, Свердловская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В 52 субъектах РФ рост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов превышает средний уровень по РФ. Наибольший темп роста этих доходов отмечается в следующих областях:

- Сахалинской (45,0%);
- Архангельской (42,5%);
- Московской (40,3%);
- Новосибирской (39,6%);
- Пензенской (37,9%);
- Ростовской (37,2%);
- Белгородской (37,1%);
- Мурманской (36,7%).

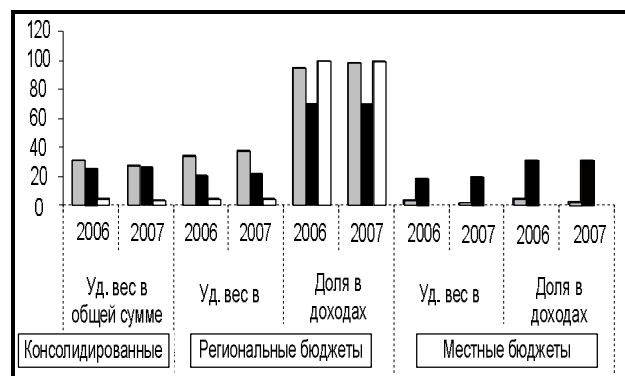


Рис. 1. Удельный вес и доля налоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов РФ

Наибольшую долю в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляют налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц. Существенный рост сложился по следующим налогам: налог на

прибыль организаций по Кабардино-Балкарской республике (87,5%), Мурманской области (70,0%), Республике Адыгея (66,9%) и Республике Тыва (63,0%); налог на доходы физических лиц в Московской и Тамбовской областях, Москве (46%). Удельный вес других видов доходов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ варьируется от 0,3% до 8,5%.

В структуре налоговых доходов региональных и местных бюджетов наибольший удельный вес составляют поступления по налогу на доходы физических лиц (18,8% и 20,0% соответственно в 2006-2007 гг.), налогам на имущество физических и юридических лиц (3,6% и 4,2%) и налогам на совокупный доход (3,6% и 3,2%).

Неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007 г. существенно возросли в сравнении с 2006 г. (прирост составил 29,5%). Удельный вес данных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов РФ составил в среднем 9,7% [13].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод: долгосрочное разграничение собственных и регулирующих доходов является важным шагом на пути реализации бюджетно-налогового федерализма в нашей стране.

Обеспечение единства и одновременно самостоятельности бюджетов различных уровней государственной власти в соответствии с их функциями и полномочиями, основанное на четких, закрепленных законодательством нормах, и есть форма бюджетно-налогового федерализма. БК РФ установлены принципы финансовых взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ с муниципальными образованиями, которые, к сожалению, на практике не всегда соблюдаются [6].

В настоящее время пока еще не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения. Сложившаяся практика финансирования из федерального бюджета объектов региональной и муниципальной собственности приводит к безответственности за развитие региональной инфраструктуры и растрате бюджетных средств. В связи с чем для разграничения конкретных видов налогов и доходных источников между различными уровнями бюджетов должны быть внесены существенные изменения в бюджетное и налоговое законодательства.

Литература

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР [Электронный ресурс] : закон РСФСР от 10 окт. 1991 г. №1734-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Об основах налоговой системы в РФ [Электронный ресурс] : закон РФ от 27 дек. 1991 г. №2118-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ [Электронный ресурс] : от 9 мар-

- та 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ [Электронный ресурс] : от 23 июня 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Горский И.В. Налоговая политика России: проблемы и перспективы [Текст] : учеб. / И.В. Горский. – М. : Финансы и статистика, 2003.
9. Маглакелидзе Т. О налоговом федерализме [Текст] / Т. Маглакелидзе // Налоговый вестник. – 2003. – №1.
10. Майбуров И.А. Налоги и налогообложение [Текст] / И.А. Майбуров. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
11. Об итогах исполнения федерального бюджета РФ за 2007 г. [Текст] // Налоги и налогообложение. – 2008. – №5.
12. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в РФ [Текст] / В.Г. Пансков. – М. : МЦФЭР, 2006.
13. Российский статистический ежегодник [Текст] : 2008 : стат. сб. / Росстат. – М., 2008.
14. Степанов А.Г. Финансовые факторы экономической безопасности субъекта Федерации [Текст] / А.Г. Степанов // Финансовый вестник. – 2008. – №3.
15. Фадеев Д.Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы [Текст] / Д.Е. Фадеев // Юридический мир. – 2002. – №6.

Ключевые слова

Бюджетный кодекс РФ; Налоговый кодекс РФ; государственная система управления денежными поступлениями; бюджетно-налоговый федерализм; налоговые полномочия; налоговая политика; оптимальный механизм регулирования распределения налоговых доходов между центром и регионами.

Озеров Николай Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность рецензируемой статьи не вызывает сомнения, так как российская практика построения бюджетно-налогового федерализма существенно отличается от других стран и во многом специфична.

Автором оценена современная модель построения бюджетного федерализма в России, которая имеет относительно непродолжительную историю, что обуславливает необходимость обобщения существующего опыта распределения налоговых полномочий и ответственности между центральными и территориальными государственными структурами с целью дальнейшей разработки наиболее оптимального механизма регулирования налоговых доходов между центром и регионами.

Представляет определенный научный и практический интерес выполненный автором ретроспективный анализ этапов развития и становления бюджетно-налогового федерализма в нашей стране, что позволило выявить имеющие место достоинства и недостатки и предложить адекватные методы более четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий и закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней.

Положительной оценки заслуживает детальное рассмотрение автором наиболее значимых направлений налоговой политики в Российской Федерации на 2009 и 2010-2011 гг., принятых Правительством России с целью дальнейшего совершенствования государственного управления бюджетно-налоговой политикой с учетом последствий мирового финансового кризиса.

Аналитический материал подтверждает точку зрения автора статьи о необходимости увеличения налоговых доходов региональных и местных бюджетов путем предоставления, с одной стороны, больших полномочий региональным и местным органам власти в области бюджетно-налоговой политики, а с другой – за счет более обоснованного перераспределения налоговых доходов, поступающих в консолидированный бюджет от федеральных налогов. На наш взгляд, автором сделан обоснованный вывод о том, что долгосрочное разграничение собственных и регулирующих доходов является важным шагом на пути реализации бюджетно-налогового федерализма в нашей стране.

Вышеизложенное позволяет рекомендовать статью Н.В. Озерова «Государственная система управления денежными поступлениями с целью формирования доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации» к печати.

Е.С. Мизашикина к.э.н., доцент, зав. кафедрой «Налоги и налогообложение» Московского городского университета Правительства Москвы

1.7. STATE CONTROL SYSTEM OF MONETARY RECEIPTS FOR THE PURPOSE OF FORMATION OF A PROFITABLE PART OF THE CONSOLIDATED BUDGET THE RUSSIAN FEDERATION

N.V. Ozerov, Post-graduate Student

Tax Academy

In article the operating system of state regulation of receipts of tax incomes in the consolidated budget of the Russian Federation and the mechanism of their redistribution between regions taking into account their actual financial and economic condition is considered. The special accent is made on necessity of creation of the mechanism providing equation of financial interests of the state as a whole and subjects of Federation, considering merits and demerits of the budgetary-tax federalism existing in our country.

Literature

1. The Constitution of the Russian Federation.
2. The Budgetary code of the Russian Federation.
3. The Tax code of the Russian Federation.
4. The Law of RSFSR from 10.10. 1991 №1734-1 «About bases of the budgetary device and budgetary process of RSFSR»
5. The Law of the Russian Federation from 27.12.1991 №2118-1 «About bases of tax system in the Russian Federation»
6. Budgetary messages to Federal meeting of the Russian Federation 09.03.2007 Presidents of the Russian Federation of V.Putin and 23.06.2008 Presidents of the Russian Federation of D.Medvedev.
7. I.V. Gorskiy. Tax polic of Russia: problems and prospects, the textbook under the editorship of – M: the Finance and statistics, 2003.
8. T. Maglakelidze. About tax federalism // the Tax bulletin, 2003, №1.
9. I.A. Majburov. Tax and the taxation. – m: it JUNITI-IS given, 2007.
10. V.G. Panskov. Nalogi and the taxation in the Russian Federation. – m: МЦФЭР, 2006.
11. A.G. Stepan. Financial factor of economic safety of the subject of federation // the Financial bulletin, 2008, №3.
12. D.E. Fadeev. Budgetary federalism: a definition and principles // the Legal world, 2002, №6.
13. About results of execution of the federal budget of the Russian Federation for 2007//Taxes and the taxation, 2008, №5.
14. Russian a statistical year-book. 2008. Stat.sb. / Rosstat. – M, 2008.

Keywords

The budgetary code of the Russian Federation, the Tax code of the Russian Federation, the state control system of monetary receipts, budgetary-tax federalism, tax powers, tax policy, the optimum mechanism of regulation of distribution of tax incomes between the centre and regions.