

На правах рукописи

Домбровский Евгений Александрович

РЕЗЕРВЫ РОСТА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва
2013

Работа выполнена на кафедре «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Курочкин Вадим Васильевич

Официальные
оппоненты: **Климанов Владимир Викторович,**
доктор экономических наук,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
заведующий кафедрой государственного регулирования
экономики Факультета государственного управления

Бексултанов Камиль Бексултанович,
кандидат экономических наук,
Министерство регионального развития
Российской Федерации,
директор Департамента финансирования
государственных программ и бухгалтерского учета

Ведущая организация: **ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»**

Защита состоится «20» июня 2013 г. в 12-00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.02 на базе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 406, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, комн. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «17» мая 2013 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «17» мая 2013 г. размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 505.001.02,
к.э.н., доцент

Е.Е. Смирнова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Региональные бюджеты занимают важное место в бюджетной системе Российской Федерации, что определяется не только их связующей ролью между федеральным и местными уровнями бюджетной системы, но и зависимостью их доходной базы от экономического развития территории. Современные тенденции развития финансовой системы свидетельствуют, с одной стороны, о расширении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а с другой стороны, - о необходимости реализации за счет средств региональных бюджетов приоритетных направлений государственной политики, сформулированных в Указах Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 г. №№506-606. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2013 - 2015 годы одной из первоочередных на ближайшую перспективу определена задача завершения работы по распределению полномочий между публично-правовыми образованиями и созданию действенных стимулов для расширения собственной доходной базы региональных и местных бюджетов.

Это обуславливает необходимость выявления резервов роста доходов региональных бюджетов для повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и обеспечения органов власти достаточными финансовыми ресурсами для выполнения ими приоритетных социально-экономических задач.

Рост налоговых и неналоговых доходов, а также выделение дополнительных дотаций из федерального бюджета обеспечивают увеличение поступлений в региональные бюджеты. В то же время, выделение дотаций из федерального бюджета не сможет в полной мере покрыть растущие потребности региона и обеспечит лишь финансирование первоочередных расходов, что повысит риски несбалансированности регионального бюджета. Уменьшение зависимости от межбюджетных трансфертов и развитие собственного доходного потенциала - ключевая задача бюджетной политики.

Как показывает практика последних лет, недостаточно активно используются внутренние резервы расширения доходной базы, которые в различной степени могут оказать влияние на бюджеты всех субъектов Российской Федерации. Кроме того, на федеральном уровне требуется развитие стимулирующих механизмов налогового,

межбюджетного и нефинансового характера увеличения собственных поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Это обстоятельство диктует необходимость дальнейшего исследования системы формирования доходов региональных бюджетов, выявления направлений их роста с учетом динамичных преобразований последних лет, что и обусловило выбор темы диссертационной работы.

Степень разработанности проблемы. Различные аспекты комплексной научной проблемы выявления резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации нашли отражение в многочисленных работах российских и зарубежных исследователей. Пути повышения бюджетной обеспеченности региональных бюджетов рассматривались в трудах отечественных специалистов: О.Г. Бежаева, М.Л. Васюниной, Н.Г. Вишневской, Е.А.Ермаковой, О.С. Кирилловой, В.В. Климанова, В.М. Ласточкиной, Н.И. Малис, Е.С. Осиповой, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, И.А. Перонко, В.М. Родионовой, А.Г. Силуанова, О.В. Толстой и др. Проблемам формирования государственных доходов посвящены работы следующих зарубежных ученых: А. Вагнера, А. Лаффера, А. Льюиса, Д. Брюммерхоффа, Р. Масгрейва, У. Петти, Д. Рикардо, У. Ростоу, А. Смита и др.

Проблемы формирования доходов территорий глубоко изучены в работах отечественных (И.В. Горский, А.Л. Коломиец, А.М. Лавров, Н.С. Максимова, А.Д. Мельник, С.К. Миронов, В.С. Назаров, М.Р. Пинская, В.В. Половинка, Г.Б. Поляк, Д.А. Татаркин, И.В. Трунин, Д.Г. Черник, С.Д. Шаталов и др.), и зарубежных (Р. Берд, Д. Фостер, Р. Хелп, Ю. Хаген и др.) экономистов. В работах указанных авторов предложены принципы распределения налоговых полномочий, а также принципы эффективного использования межбюджетной финансовой поддержки.

Вместе с тем в экономической литературе по проблематике исследования недостаточно полно рассмотрена специфика формирования доходов региональных бюджетов, требуют развития понятийный аппарат, а также комплексные подходы к выявлению резервов их роста с учетом необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней.

Необходимость развития системы формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, направлений их роста и комплекса мер фискального стимулирования, а также наличие ряда других нерешенных и дискуссионных

вопросов, существенных для повышения доходной базы региональных бюджетов в России, обусловили постановку цели исследования и определение его задач.

Целью диссертационного исследования является решение научной задачи по выявлению и использованию резервов роста доходов региональных бюджетов, имеющей существенное значение для финансового обеспечения деятельности субъектов Российской Федерации и повышения устойчивости их бюджетов.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- исследовать принципы системы организации доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и механизм их формирования в современных условиях;
- обобщить международный опыт организации системы доходов территориальных бюджетов и научные подходы к решению проблемы повышения доходной базы в современных российских условиях;
- выявить резервы роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации;
- с учетом факторов, определяющих объем и структуру доходов бюджетов на региональном уровне, разработать комплекс мер, направленных на увеличение доходного потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации и реальное увеличение доходов;
- обосновать предложения по развитию системы межбюджетных отношений в целях увеличения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются доходы бюджетов субъектов федерации.

Предметом исследования являются теоретические и организационно-правовые аспекты выявления резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Теоретические и методологические основы исследования. Методология диссертационной работы основана на общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), сравнительного и статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. Для выполнения целей и задач исследования применялись методы группировок, классификации, экономического анализа и синтеза. Анализ фактического материала представлен в виде схем, таблиц, рисунков.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, формирования доходов

бюджетов, законы и нормативные правовые акты, регламентирующие организацию бюджетных и налоговых отношений, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

Диссертация выполнена в соответствии с п. 2.7, п. 2.8 Паспорта специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Информационно-статистическую базу исследования составили данные Организации экономического сотрудничества и развития, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в разработке комплекса теоретико-методических положений по определению резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Новыми являются следующие научные результаты:

1) Разработана и научно обоснована авторская классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, ориентированная в максимальной степени на выявление резервов роста доходов бюджетов. В отличие от распространенной практики однокритериального формирования классификационных признаков предложена классификация доходов, основанная на их видовой сущности и степени влияния на них органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2) Развита понятийный аппарат, связанный с ростом доходов региональных бюджетов. В частности, раскрыто содержание понятий «доходный потенциал» и «грантовые субсидии». Исходя из экономического содержания понятия «доходный потенциал» предложено определение, в соответствии с которым под ним понимается максимальный объем финансовых ресурсов, который может быть мобилизован в бюджет в соответствии с нормами законодательства для обеспечения процесса устойчивого социально-экономического развития. Авторская трактовка понятия «грантовые субсидии» сформулирована в развитие сложившегося в экономической науке определения термина «грант»: межбюджетные субсидии, предоставляемые на конкурсной основе за достижение наилучших показателей деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установленной сфере. Обособление грантовых субсидий позволило сформировать концептуальные

подходы к их предоставлению как межбюджетных трансфертов, стимулирующих развитие экономики и рост доходного потенциала региона.

3) На основе анализа и систематизации российской практики сформулированы основные направления роста доходов региональных бюджетов: (а) рост доходов, вызванный увеличением доходного потенциала территории; (б) рост доходов в условиях неизменности доходного потенциала территории. По каждому направлению выделены инструменты увеличения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, сгруппированные в систему мероприятий по их наращиванию.

4) Исходя из анализа факторов, определяющих объем и структуру доходов бюджетов в условиях действующей экономической конъюнктуры, предложены меры по совершенствованию механизма разграничения налоговых доходов между уровнями государственной власти и по применению финансово-бюджетных инструментов, направленных на максимизацию бюджетных поступлений исходя из доходного потенциала региона: (а) перераспределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы путем централизации в федеральном бюджете части налога на прибыль организаций и его замещением дифференцированными нормативами отчислений от налога на добавленную стоимость; (б) минимизация недоимки по уплате налогов в бюджет через использование финансовых мер; (в) совершенствование системы управления доходами, имеющими целевое назначение; (г) оптимизация управления финансовыми потоками по транспортному налогу; (д) меры по управлению ростом налоговой нагрузки на экономику в целях повышения доходов региональных бюджетов и др.

5) Разработана методика оценки эффективности региональных налоговых льгот, которая базируется на прогрессивных механизмах управления налоговыми льготами и ориентирована на повышение доходного потенциала регионов и повышение эффективности механизма льготного налогообложения.

6) С учетом зарубежного опыта определены направления совершенствования системы межбюджетного регулирования в целях увеличения доходов региональных бюджетов. По результатам исследования предложены подходы к развитию системы межбюджетных отношений на федеральном уровне, включающие в себя: (а) повышение роли трансфертов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности; (б) развитие инструментов межбюджетного стимулирования

экономического роста на региональном уровне; (в) корректировку принципов софинансирования приоритетных расходных обязательств регионов; (г) разработку нефинансовых механизмов стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к наращиванию доходного потенциала.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы формирования доходов бюджетов субъектов федерации, а также подходы к их эффективному распределению между уровнями бюджетной системы и росту поступлений в региональные бюджеты.

Практическая значимость работы заключается в том, что разработанный в диссертации комплекс мероприятий по выявлению резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, совершенствованию системы распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты могут быть использованы органами государственной власти при формировании бюджетной политики и уточнении организационно-правовых основ формирования доходной базы региональных бюджетов.

Практическое значение имеют:

- рекомендации по увеличению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на основе финансово-экономических инструментов воздействия на доходный потенциал;

- методика оценки эффективности налоговых льгот, установленных региональным законодательством, представленная в виде модельных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

- рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений на уровне «федерация - регион», в том числе по формированию системы стимулов для региональных органов государственной власти по наращиванию доходной базы.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на: Международной научно-практической конференции «Саморегулируемые профессиональные объединения бухгалтеров и аудиторов, государственный финансовый контроль: международная практика, тенденции и перспективы» (г.Сочи, Администрация Краснодарского края - Аудиторская палата Южного региона, 2010 г.); IV

Международной научно-практической конференции молодых налоговедов «Актуальные проблемы налоговой политики» (Москва - Екатеринбург - Харьков, Уральский федеральный университет - Финуниверситет - Харьковский национальный экономический университет, Апрель 2012 г.); III Международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления» (Москва, Международный центр науки и образования, 2012 г.); международной научно-практической конференции «Современные научные достижения» (Прага, Издательский дом «Образование и наука», 2013 г.); I Международной научно-практической конференции «Современные проблемы социально-экономического развития» (Москва, НИЦ «Апробация», 2013 г.).

Диссертация выполнена в соответствии с исследованиями, проведенными в Финансовом университете в рамках выполнения научно-исследовательских работ по теме «Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации». Заказчик – Аппарат Правительства Российской Федерации.

Министерством финансов Краснодарского края применяются разработанные в диссертации подходы в части реализации мероприятий, направленных на выявление резервов роста доходов регионального бюджета, повышение эффективности управления региональными финансами и снижение рисков его несбалансированности.

При формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики Краснодарского края на 2012-2014 гг. и 2013-2015 гг. использовались рекомендации по увеличению доходного потенциала региона, в том числе за счет повышения эффективности использования государственного имущества, снижения недоимки по налогам, подлежащим зачислению в краевой бюджет, оценки эффективности налоговых льгот, установленных региональным законодательством, а также создания стимулов для муниципальных образований по развитию доходного потенциала территории.

Результаты исследования также используются в практической работе Министерства финансов Свердловской области, способствуют повышению устойчивости и бюджетной обеспеченности областного бюджета. С учетом рекомендаций реализуется План мероприятий по дополнительной мобилизации налоговых и неналоговых доходов областного бюджета на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. В рамках выявления резервных доходных источников

областного бюджета использовались предложения по погашению недоимки, легализации заработной платы, повышению эффективности управления имуществом, находящимся в государственной собственности.

Все перечисленные направления использования результатов диссертационного исследования подтверждены соответствующими справками о внедрении.

Публикации. По теме диссертации опубликованы восемь работ общим объемом 4,2 п.л. (весь объем авторский), в том числе три работы авторским объемом 2,0 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объем работы обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 179 источников и 6 приложений. Основной текст диссертации изложен на 183 страницах, содержит 23 таблицы, 7 рисунков и 3 схемы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены четыре группы проблем.

Первая группа проблем связана с исследованием принципов формирования доходов бюджетов субъектов федерации.

Реализация всех полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - ОГВ субъектов РФ), а также обеспечение роста экономического потенциала территории и достойного качества жизни населения в условиях ограниченных финансовых ресурсов требует изыскания всех резервов роста доходов.

На основе принципов построения бюджетной системы Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, выделены особенности доходов бюджета:

- доходы бюджета формируются за счет различных налоговых и неналоговых платежей, а также безвозмездных поступлений, каждый из которых закреплен за определенным уровнем бюджетной системы Российской Федерации;

- доходы бюджета должны быть достаточными для финансового обеспечения всех расходных обязательств;

- доходы бюджета должны быть достоверно прогнозируемы;

- объем и структура доходов бюджета являются важным индикатором экономического роста и состояния отдельных секторов экономики.

Исследование бюджетных систем зарубежных стран, а также методов обеспечения роста налоговых поступлений позволило сформулировать следующие принципы бюджетной политики в сфере формирования доходов территорий:

- только федеральные органы государственной власти могут иметь исключительные полномочия в сфере налогового законодательства по большинству налогов и сборов;

- налоговые доходы должны поступать в несколько бюджетов бюджетной системы с целью повышения заинтересованности каждого уровня публичной власти в развитии налоговой базы, совершенствовании системы администрирования и сокращении недоимок;

- в условиях сильной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития необходимо формирование целостной системы межбюджетных отношений как фактора, обеспечивающего выравнивание бюджетных возможностей регионов.

В соответствии со статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Структура доходов региональных бюджетов в 2007 - 2012 годах представлена в таблице 1¹.

Таблица 1.

Структура доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007-2012 годах.

Вид доходов	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Итого доходов	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Налоговые и неналоговые доходы	84,1%	77,0%	67,5%	72,6%	72,7%	75,5%
Налоговые доходы	75,8%	70,7%	62,1%	68,0%	67,8%	70,8%
Налог на прибыль организаций	37,4%	33,1%	21,4%	27,5%	29,4%	28,7%
Налог на доходы физических лиц	21,9%	22,6%	23,6%	23,2%	21,8%	23,4%
Акцизы	4,5%	3,6%	5,0%	6,0%	5,7%	6,4%
Налог на имущество организаций	6,4%	6,1%	7,5%	7,5%	7,0%	7,8%
Прочие налоговые доходы	5,6%	5,3%	4,5%	3,9%	3,8%	4,6%
Неналоговые доходы	8,4%	6,4%	5,5%	4,6%	4,9%	4,7%
Безвозмездные поступления	15,9%	23,0%	32,5%	27,4%	27,3%	24,5%
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	15,8%	21,9%	30,2%	27,5%	25,4%	23,7%

Основными бюджетообразующими налогами на региональном уровне являются налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц, а межбюджетные трансферты, несмотря на тенденции к уменьшению, по-прежнему

¹ Рассчитано по данным Федерального казначейства. – См.: <http://www.roskazna.ru>

оказывают значительное влияние на доходную базу региональных бюджетов. С целью выявления резервов роста доходов бюджетов и наращивания доходного потенциала региона разработана классификация доходов, основанная на их видовой сущности и степени влияния на них региональных органов государственной власти.



Рисунок 1. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, основанная на степени влияния региональных органов власти на уровень доходов

Выявление резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации целесообразно лишь в отношении доходов, направленных на реализацию собственных полномочий публично-правовых образований. Формирование резервов роста доходов региональных бюджетов обеспечивает сближение фактических бюджетных поступлений с доходным потенциалом территории.

В диссертации обосновывается позиция по определению доходного потенциала бюджета региона в части обеспечения единства интересов всех уровней власти и местного самоуправления. В этом случае важно распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, которое обеспечит максимальный доходный потенциал в целом по Российской Федерации, а на уровне муниципалитет в целом по субъекту Российской Федерации.

В связи с этим в рамках исследования доходный потенциал предлагается обозначить как максимальный объем финансовых ресурсов, который может быть

мобилизован в бюджет в соответствии с нормами законодательства для обеспечения процесса устойчивого социально-экономического развития. Ключевыми особенностями здесь являются следующие:

- доходный потенциал определяется как максимальная составляющая совокупности финансовых ресурсов;

- мобилизуемый объем финансовых ресурсов должен обеспечивать процесс устойчивого социально-экономического развития.

С целью однозначной трактовки понятия «доходный потенциал» предлагается закрепить его в бюджетном законодательстве, обозначив как максимальный объем финансовых ресурсов, который может быть мобилизован в бюджет в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством, исходя из уровня экономического развития, структуры экономики, закрепленных за бюджетом налоговых и неналоговых доходов, а также системы межбюджетных отношений.

Вторая группа проблем охватывает вопросы определения направлений роста доходов региональных бюджетов, которые должны, в первую очередь, учитывать дифференциацию в уровне социально-экономического развития регионов, а также неравномерность распределения налоговой базы на территории страны.

За 2011 год разница в валовом региональном продукте на душу населения между 5 регионами с максимальным и минимальным значением составляет более 20 раз, в среднедушевых денежных доходах - 5 раз, в стоимости жилищно-коммунальных услуг - 7 раз. 62 процента налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации сформировано на территории 10 регионов, в которых проживает 27 процентов населения страны. При этом 42 процента поступлений по налогу на добавленную стоимость аккумулировалось на территории двух регионов - Москвы и Московской области, 81 процент налога на прибыль - 15 регионов, 96 процентов поступлений от налога на добычу полезных ископаемых - 13 регионов².

Основными доходами федерального бюджета являются налог на добавленную стоимость, налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, а также таможенные пошлины. Все вышеуказанные доходные источники наравне с доходами

² Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики и Федерального казначейства. – См.: <http://www.gks.ru> , <http://www.roskazna.ru>

от использования имущества, находящегося в государственной собственности, формируют федеральный бюджет более чем на 90%³.

Невозможность прямого закрепления рассмотренных доходов за региональными бюджетами (полностью или частично) вызвана объективными предпосылками. Природные ресурсы распределены крайне неравномерно на территории страны, а поступления от добычи полезных ископаемых подвержены изменениям мировой экономической и политической конъюнктуры. Система налоговых вычетов, применяемая при расчете налога на добавленную стоимость, делает его не только сложно администрируемым налогом, но может привести к необходимости возврата значительного объема бюджетных средств из регионального бюджета. Администрирование таможенных пошлин, а также налогообложение товаров при пересечении границы Российской Федерации производится только в пограничных регионах, относится к компетенции Федеральной Таможенной службы и связано с непосредственным исполнением полномочий данного органа государственной власти.

Таким образом, перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы является весьма ограниченным, а передача исчисляемого по ставке 2% налога на прибыль организаций, поступающего в федеральный бюджет, на региональный уровень, несмотря на очевидный прирост налоговых поступлений усилит дифференциацию регионов по уровню бюджетной обеспеченности, сконцентрировав дополнительные поступления в экономически развитых субъектах Российской Федерации.

Несмотря на снижение влияния межбюджетных трансфертов на экономическое развитие субъектов Российской Федерации, представляется, что их стимулирующая составляющая может быть усилена, в первую очередь, за счет грантовых субсидий.

Поддерживая в целом предложения по объединению отраслевых субсидий в единый трансферт, предлагается в рамках межбюджетных субсидий сгруппировать их по целевому назначению: (1) капитальные субсидии; (2) текущие субсидии; (3) грантовые субсидии.

К капитальным субсидиям должны относиться субсидии, предоставляемые в целях реализации крупных инвестиционных проектов; текущие субсидии

³ Рассчитано по данным Федерального казначейства. – См.: <http://www.roskazna.ru>

предоставляются в целях софинансирования расходных текущего характера обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; грантовые субсидии включают в себя межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях поощрения достижения наилучших показателей в установленных сферах деятельности ОГВ субъектов РФ или стимулирования регионального развития.

Грантовые субсидии, исходя из их специфической особенности, предлагается обозначить как межбюджетные субсидии, предоставляемые на конкурсной основе за достижение наилучших показателей деятельности ОГВ субъектов РФ в установленной сфере. При этом к указанным субсидиям предлагается применять менее жесткие требования, чем к субсидиям, предоставляемым на иные цели.

Исходя из текущего бюджетного устройства, прогрессивных технологий в области бюджетного федерализма, применяемых в зарубежных странах, предлагается в виде схемы обозначить основные направления роста доходов региональных бюджетов, указанные на рисунке 2.

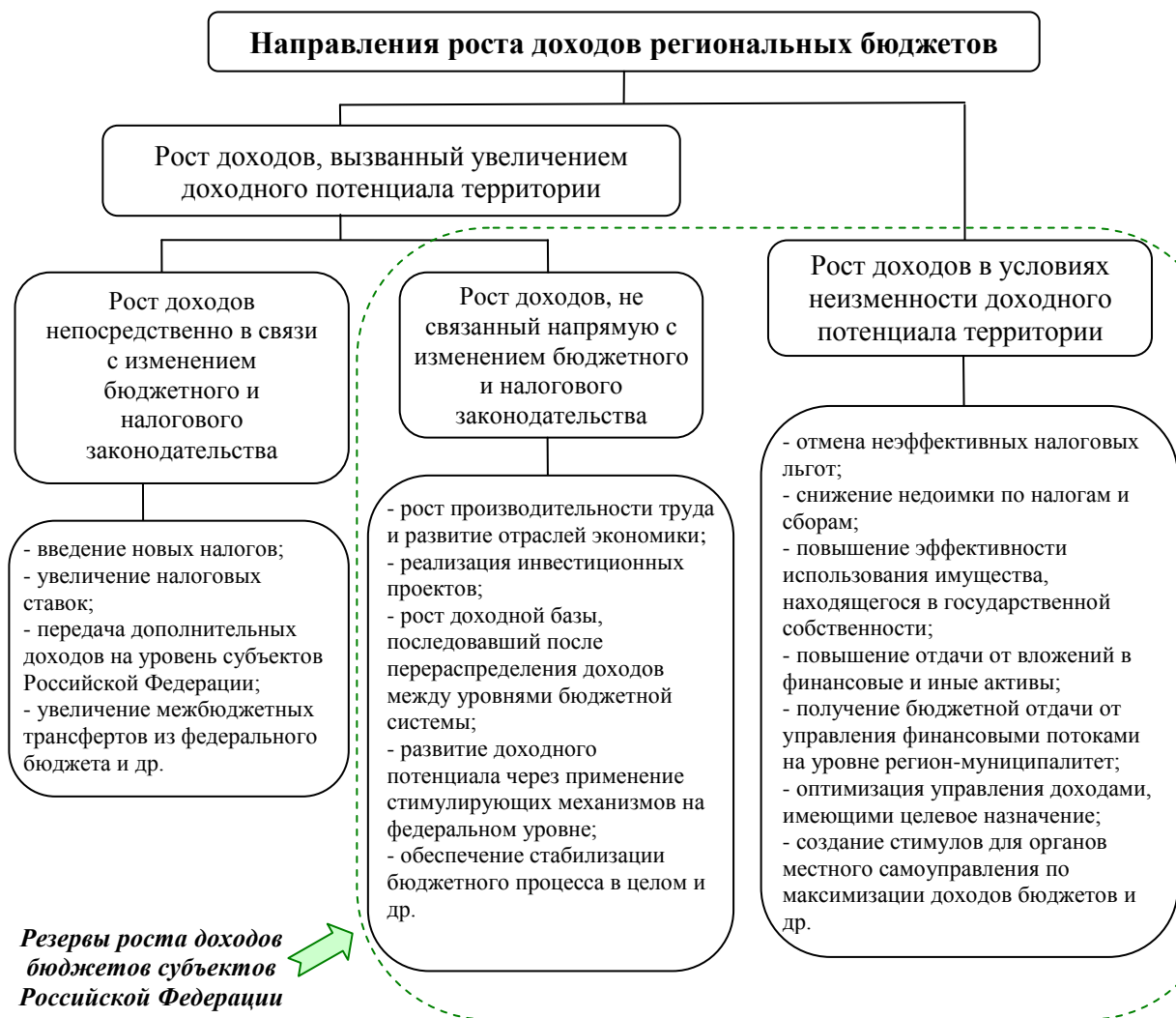


Рисунок 2. Направления роста доходов региональных бюджетов.

Отдельно в рамках указанной схемы выделен блок показателей, в рамках которого, независимо от системы бюджетного устройства, сконцентрированы основные финансовые инструменты, позволяющие выявить резервы роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. В качестве резервов роста доходов бюджетов бюджетной системы в этом случае предлагается обозначить дополнительные поступления в бюджеты бюджетной системы, вызванные увеличением доходного потенциала территории, а также мерами, направленными на его максимизацию.

Необходимо отметить, что на каждый из блоков оказывают влияние как федеральные органы государственной власти, так и ОГВ субъектов РФ. В связи с этим в вопросе увеличения поступлений во все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации важна комплексная гармоничная политика на федеральном и региональном уровнях.

Третья группа проблем охватывает разработку методических подходов к определению резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Объем и структуру доходов бюджетов субъектов Российской Федерации определяет значительное количество факторов, имеющих как внутренние, так и внешние источники возникновения. Современные отечественные бюджетная и налоговая системы характеризуются тем, что ОГВ субъектов РФ ограничены в наборе мер, которые они могли бы применить для расширения доходной базы и увеличения поступлений в бюджет. С целью наиболее эффективного развития доходного потенциала территории усилий только органов власти региона недостаточно и они должны сопровождаться встречным движением со стороны федеральных властей.

Из данных таблицы 3 следует, что практически 2/3 поступлений по налогу на прибыль организаций концентрируется в 10 субъектах Российской Федерации, что оказывает серьезное влияние на разрыв в бюджетной обеспеченности⁴.

⁴ Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики и Федерального казначейства. – См.: <http://www.gks.ru> , <http://www.roskazna.ru>

Распределение поступлений основных налогов по регионам в 2011 г.

Вид налога	Доля, поступающая в 10 регионов с наибольшим объемом доходов	Доля, поступающая в оставшиеся регионы
Налог на прибыль организаций	62%	38%
Налог на доходы физических лиц	51%	49%
Акцизы на пиво	51%	49%
Налог на имущество организаций	54%	46%
Упрощенная система налогообложения	49%	51%
Транспортный налог	47%	53%
Акцизы на нефтепродукты	31%	69%
<i>ЕНВД (справочно)</i>	34%	66%

Несмотря на то, что передача по единым нормативам отчислений от налога на добавленную стоимость на субфедеральный уровень не представляется возможной, установление дифференцированных нормативов отчислений от указанного налога в региональные бюджеты предлагается в качестве одной из мер по повышению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, учитывая его опережающие темпы роста по сравнению с налогом на прибыль организаций.

В соответствии с прогнозом поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации до 2030 года⁵ по сравнению с 2011 годом налог на прибыль организаций возрастет более чем 5 раз, а налог на добавленную стоимость – более чем 7 раз.

Важным резервом роста доходов региональных бюджетов являются недоимки по налогам, полная ликвидация которых в условиях 2011 года пополнила бы бюджеты субъектов Российской Федерации на 215 млрд. рублей⁶. Помимо активных мер, которые могут быть приняты ОГВ субъектов РФ в рамках их компетенции по сокращению недоимки, представляется возможным, что передача налоговых доходов на нижестоящий уровень будет способствовать повышению собираемости соответствующих налогов (таблица 4)⁷.

⁵ Аналитические данные Минфина России, расчеты автора

⁶ Рассчитано по данным Федеральной налоговой службы. – См.: <http://www.nalog.ru>

⁷ Рассчитано по данным Федеральной налоговой службы. – См.: <http://www.nalog.ru>

Таблица 4.

Отношение задолженности по транспортному налогу к общему объему поступлений по транспортному налогу в 2011 году по группам регионов.

Тип регионов	Отношение задолженности к доходам
1. Регионы, в которых транспортный налог полностью подлежит зачислению в региональный бюджет	58,5%
2. Регионы, в которых часть транспортного налога подлежит зачислению в местные бюджеты	50,2%
3. Регионы, в которых транспортный налог полностью зачисляется в местные бюджеты	46,6%

Иными направлениями, которые позволят увеличить доходную базу региональных бюджетов, должны быть:

- совершенствование системы оценки эффективности налоговых льгот и отмена тех из них, которые не соответствуют критериям эффективности;
- проведение эффективной работы по планированию поступлений от отдельных доходов, имеющих целевое назначение;
- привлечение инвестиций и расширение доходного потенциала, в том числе за счет нефинансовых инструментов;
- повышение эффективности использования государственного имущества.

Дополнительными резервами роста доходов региональных бюджетов (в том числе в долгосрочной перспективе) могут также выступать увеличение ставок налогов (акцизы или налог на доходы физических лиц, прежде всего в отношении высоких доходов).

Являясь расходным обязательством Российской Федерации, с одной стороны, межбюджетные трансферты формируют доходную базу региональных бюджетов, с другой. При этом их влияние на бюджетный процесс регионов не измеряется лишь объемом средств. Основными направлениями, которые позволят увеличить доходную базу бюджетов субъектов Российской Федерации, должны быть:

- 1) повышение эффективности предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 2) развитие механизма грантовых субсидий;
- 3) усиление стимулирующих механизмов межбюджетных отношений.

Несмотря на снижение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах регионов, получающих дотации⁸ (таблица 5), их удельный вес в доходах отдельных регионов остается достаточно высоким.

Таблица 5.

Удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в расходах федерального бюджета и доходах региональных бюджетов в 2005 - 2011 годах.

Год	Объем дотаций, млн. руб.	Удельный вес в расходах федерального бюджета, %	Доля в доходах региональных бюджетов (получающих дотации), %
2005	189 876	5,4	16,4
2006	228 167	5,3	16,0
2007	261 262	4,4	13,2
2008	328 648	4,3	11,8
2009	373 996	3,9	13,0
2010	396 996	3,9	12,9
2011	396 996	3,6	12,1
2012	396 996	3,1	10,8

Указанные дотации обеспечивают лишь минимальные потребности региона в финансовых ресурсах. Ниже представлен сравнительный анализ Калужской и Орловской областей, которые в 2005 году имели практически одинаковый уровень бюджетной обеспеченности и валового регионального продукта на одного жителя, но добились разных результатов в инвестиционной политике и развитии доходного потенциала.

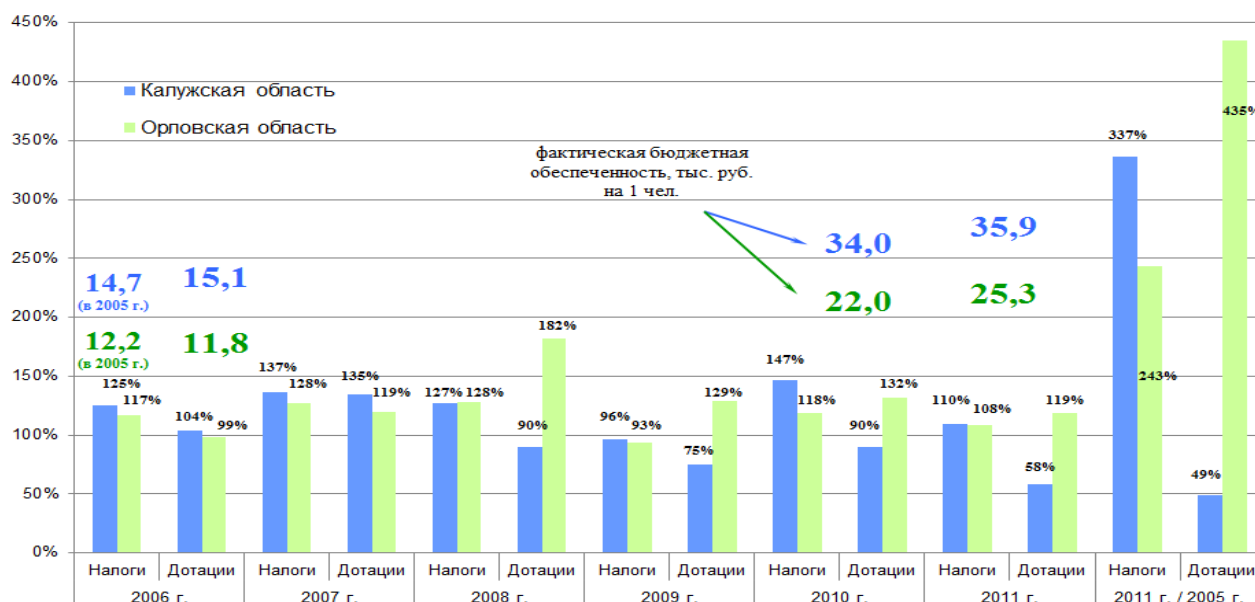


Рисунок 3. Темп роста налоговых доходов и поступлений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Орловской и Калужской областях в 2005 – 2011 годах.

⁸ Рассчитано по данным Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. – См.: <http://www.minfin.ru> , <http://www.roskazna.ru>

Из рисунка 3 следует, что разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между рассмотренными регионами увеличился с 20% до 42%. Прирост налоговых поступлений в Калужской области, наблюдавшийся за счет экономического развития региона, в полной мере компенсировал снижение дотаций из федерального бюджета⁹.

Четвертая группа проблем связана с разработкой системы мероприятий, направленных на увеличение доходов региональных бюджетов.

В качестве основных резервов роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации предлагаются следующие мероприятия:

1. Повышение налоговых и неналоговых доходов за счет комплекса мер на федеральном и региональном уровнях.

1.1. Централизация в федеральном бюджете части доходов от уплаты налога на прибыль организаций и его замена дифференцированными нормативами отчислений от налога на добавленную стоимость, рассчитываемыми на формализованной основе. Указанная мера приведет к снижению региональной дифференциации по уровню бюджетных возможностей, снижению зависимости региональных бюджетов от «конъюнктурных» доходов, увеличению доходов региональных бюджетов в перспективе в связи с более высокими темпами роста доходов от НДС.

1.2. Совершенствование порядка оценки эффективности налоговых льгот и их последующая оптимизация. Разработанные в диссертации модельный закон и постановление субъекта Российской Федерации об оценке эффективности налоговых льгот содержат основные организационные аспекты проведения оценки (сроки оценки, порядок организации работы, форма отчета и др.)

Основными элементами разработанной методики оценки эффективности налоговых льгот являются:

- виды льгот, которые могут устанавливаться региональным законодательством и в отношении которых проводится оценка эффективности;
- необходимость оценки всех льгот: ранее установленных и вновь предлагаемых;
- цели предоставления льгот;

⁹ Рассчитано по данным Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. – См.: <http://www.minfin.ru> , <http://www.roskazna.ru>

- критерии оценки эффективности налоговых льгот и их определение (бюджетная, экономическая, социальная, финансовая, оптимизация расходов регионального бюджета);

В основу разработанной методики оценки эффективности налоговых льгот положены следующие подходы:

- оценка проводится не только в отношении пониженных ставок по региональным налогам, но и по налогу на прибыль организаций и специальным налоговым режимам;

- приоритетными при оценке являются бюджетная и экономическая эффективность;

- при оценке бюджетной эффективности проводится оценка альтернативных вариантов поддержки отдельных организаций и граждан;

- оценка экономической и социальной эффективности производится на основе качественных и количественных показателей;

- порядок оценки социальной эффективности налоговых льгот четко детализирован, так как она является наиболее сложно оцениваемой;

- отдельно предусмотрен порядок оценки финансовой эффективности налоговых льгот как инструмента государственного управления.

1.3. Применение финансовых и административных мер воздействия на организации, имеющие недоимку по уплате налогов в региональные бюджеты с целью ее сокращения (ограничение организаций, имеющих задолженность по налогам и сборам, в использовании государственных активов; недопущение организаций, имеющих задолженность, к получению помощи из бюджета (за исключением организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере социальной политики); ограничение организаций, имеющих задолженность, в получении государственного заказа и др.).

1.4. Планирование поступлений от отдельных доходов, имеющих целевое назначение, исходя из консервативных прогнозов с целью обеспечения региональных бюджетов дополнительными ресурсами, поступающими сверх утвержденного прогноза (планирование поступлений от транспортного налога в очередном финансовом году на уровне текущего или отчетного года, а от акцизов на нефтепродукты - исходя из динамики собственных доходов, без учета прогноза, доводимого главным администратором доходов бюджета; неувеличение прогноза

поступлений в течение года в случае улучшения макроэкономической ситуации, а также высокой динамики поступлений и их сокращение в обратной ситуации).

1.5. Привлечение инвестиций и расширение доходного потенциала, в первую очередь, за счет нефинансовых инструментов (создание максимально благоприятных условий для инвесторов, в первую очередь за счет снижения административных барьеров и подключения к коммунальным сетям; проведение работы с крупнейшими налогоплательщиками по замене льготных налоговых ставок иными преференциями, которые не приведут к выпадающим доходам бюджетов и др.).

1.6. Активное внедрение стимулирующих механизмов для организаций, применяющих специальные налоговые режимы, а также поддержка малого бизнеса.

1.7. Закрепление нормативов отчислений от отдельных налогов за местными бюджетами с целью максимизации поступлений и снижения недоимки.

1.8. Повышение эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности.

Помимо представленных мер стоит указать ряд направлений деятельности финансово-экономических органов, которые должны сопровождать вышеуказанные мероприятия с целью расширения доходной базы:

- контроль за уровнем заработной платой на предприятиях в сравнении со средней по отрасли и региону с целью поиска потенциально возможных «серых схем» выплаты заработной платы;
- максимальное вовлечение трудоспособного населения в рабочий процесс;
- проведение работы по выявлению резервов роста по всем доходам, даже наименее фискально значимым.

В качестве резервного источника повышения доходной базы региональных бюджетов в долгосрочной перспективе может быть рассмотрен вопрос плавного увеличения ставки акцизов на алкогольную продукцию, а также роста налогообложения повышенного дохода физических лиц.

Проведение комплексной работы по всем вышеуказанным направлениям позволило бы увеличить доходы региональных бюджетов в 2013 и 2020 годах на 430 и 1 405 млрд. рублей соответственно. Повышение налоговых ставок позволит привлечь дополнительные ресурсы в региональные бюджеты в зависимости от масштабов индексации.

2. Повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов.

2.1. Повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹⁰ по следующим направлениям:

- индексация общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не на уровень инфляции, а на ожидаемый прирост доходов федерального бюджета с целью достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности;

- корректировка индекса бюджетных расходов (при учете коэффициента заработной платы сопоставление средней заработной платы по экономике региона; увязка коэффициента транспортной доступности с плотностью населения на территории региона);

- корректировка индекса налогового потенциала (использование данных налоговой отчетности при оценке налогового потенциала по налогу на прибыль организаций).

2.2. Развитие механизма стимулирующих трансфертов (грантовых субсидий) в части совершенствования правил предоставления дотаций субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала¹¹:

- смещение акцента при оценке в сторону динамических показателей и увеличение их удельного веса в комплексной оценке;

- увеличение количества получателей указанных дотаций в целях повышения заинтересованности ОГВ субъектов РФ в опережающем экономическом развитии; исключение при оценке лишь тех сфер, положительная динамика в которых практически не зависит от действий региональных органов государственной власти (транспортировка по трубопроводам, атомная энергетика и др.).

2.3. Направление до 50% дополнительных поступлений федерального бюджета в ходе его исполнения сверх запланированных значений в виде грантовых субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, которые в большей степени обеспечили прирост указанных поступлений: на погашение привлеченных кредитов, улучшение инфраструктуры, прокладку коммуникаций, развитие новых производств и пр.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 798 «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала»

2.4. Повышение эффективности предоставления межбюджетных субсидий:

- изменение подходов к формированию общего объема средств, направляемых в форме межбюджетных субсидий (исходя из расходных обязательств субъектов Российской Федерации и возможностей по их финансовому обеспечению, а не исходя из общего объема средств федерального бюджета на указанные цели);

- использование при распределении всех межбюджетных субсидий единых подходов к определению среднего уровня софинансирования расходных обязательств исходя из их приоритетности (высокий приоритет, повышенный приоритет, обычный приоритет);

- утверждение федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период уровня расчетной бюджетной обеспеченности как определяющего критерия при определении уровня софинансирования со стороны федерального бюджета;

- распределение межбюджетных субсидий федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (за исключением грантовых субсидий);

- использование особого порядка определения уровня софинансирования расходных обязательств по субсидиям, носящим капитальный характер (фиксирование уровня софинансирования на весь период действия проекта и его неснижение в случае роста фактического доходного потенциала региона);

- отказ от заключения соглашений с каждым субъектом Российской Федерации при предоставлении субсидии и установление показателей эффективности предоставления субсидии нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

3. Развитие форм и методов стимулирования субъектов Российской Федерации к увеличению собственных доходов.

3.1. Развитие действующих систем мониторинга субъектов Российской Федерации с целью усиления мотивации к росту доходов региональных бюджетов:

- использование показателей из экономического блока в качестве дополнительных показателей при оценке эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹² в отношении регионов, в которых объем налоговых и неналоговых доходов в расчете на одного жителя ниже среднего уровня по Российской Федерации;

- внедрение дополнительных показателей, оценивающих качество управления финансами¹³ в части мобилизации резервов роста доходов региональных бюджетов (соотношение объема недоимки к доходам бюджета; оценка объема льгот не только по региональным налогам, но и по налогу на прибыль организаций; оценка дополнительных доходов от размещения средств на банковских депозитах).

3.2. Сокращение бюджетных ограничений для субъектов Российской Федерации с высоким качеством управления финансами и расширение возможностей по управлению свободными денежными средствами (предоставление права по размещению свободных денежных средств на банковских депозитах).

3.3. Использование стимулирующих механизмов при расчете дифференцированных нормативов распределения налоговых доходов (в первую очередь акцизов).

3.4. Расширение полномочий субъектов Российской Федерации по управлению отдельными неналоговыми доходами (предоставить право осуществлять передачу соответствующих доходов в местные бюджеты).

Комплексная реализация предложенных мероприятий позволит создать условия для расширения доходного потенциала территорий, выявить резервы роста доходов региональных бюджетов, повысить их сбалансированность и устойчивость, а также создать финансовую основу, необходимую для обеспечения социально-экономического развития, повышения уровня жизни граждан.

3. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России:

1) Домбровский, Е.А. Налоговые льготы: практика применения, значение для региональных бюджетов и методы оценки эффективности / Е.А. Домбровский // Финансы и кредит. – 2011. – № 8 (440) 2011 февраль. – С. 75-80. (0,5 п.л.);

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

¹³ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 03.12.2010 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»

2) Домбровский, Е.А. Подходы к укреплению доходной базы региональных бюджетов / Е.А. Домбровский // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 30-33. (0,4 п.л.);

3) Домбровский, Е.А. Доходный потенциал региона и направления его максимизации / Е.А. Домбровский // Вестник Финансового университета. – 2013. – № 2 (74) 2013. – С. 125-135. (1,1 п.л.).

Статьи, опубликованные в других научных журналах и изданиях:

4) Домбровский, Е.А. Бюджетный федерализм и направления его совершенствования / Е.А. Домбровский // Тезисы докладов международной научно-практической конференции «Саморегулируемые профессиональные объединения бухгалтеров и аудиторов, государственный финансовый контроль: международная практика, тенденции и перспективы». – Сочи: Сборник набран и сверстан электронным способом компьютерным центром Аудиторской палаты Южного региона, 2010. – С. 188-193. (0,3 п.л.);

5) Домбровский, Е.А. Международная практика формирования бюджетной и налоговой систем / Е.А. Домбровский // Сборник статей участников IV международной научно-практической конференции молодых налоговых специалистов «Актуальные проблемы налоговой политики» (апрель 2012 г.). – Екатеринбург: УрФУ, 2012. – С. 158-164. (0,3 п.л.);

6) Домбровский, Е.А. Факторы роста доходов региональных бюджетов / Е.А. Домбровский // Материалы III международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления». Часть II (9 июля 2012 г.). – М.: Издательство «Международный центр науки и образования», 2012. – С. 99-108. (0,4 п.л.);

7) Домбровский Е.А. Роль межбюджетных отношений в увеличении доходов региональных бюджетов / Е.А. Домбровский // Materiály IX mezinárodní vědecko – praktická conference «Moderní vymoženosti vědy – 2013». – Díl 3. Ekonomické vědy: Praha. Publishing House «Education and Science», 2013. – С. 37-46. (0,5 п.л.);

8) Домбровский Е.А. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и их влияние на доходную базу региональных бюджетов / Е.А. Домбровский // Современные проблемы социально-экономического развития: сборник материалов 1-й международной научно-практической конференции, 31 января, 2013 г. – М.: Издательство Перо, 2013. – С. 98-106. (0,6 п.л.).