Джусоева, Лариса Хасановна. Дотационность регионального бюджета: факторы и возможности минимизации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Джусоева Лариса Хасановна; [Место защиты: Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова].- Владикавказ, 2013.- 156 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1455

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Сущность, причины и особенности формирования регионального дотационного бюджета 13**

1.1 Сущность дотационного регионального бюджета и причины его формирования 13

1.2 Законодательная основа регулирования дотационной составляющей региональных бюджетов 30

1.3 Особенности создания условий развития внутрирегиональных факторов минимизации бюджетной дотационности 39

**Глава 2. Анализ и оценка факторов и тенденций формирования региональной дотационности в условиях перехода на программы повышения бюджетной эффективности 49**

2.1 Анализ динамики социально-экономических показателей Республики Северная Осетия-Алания в аспекте формирования и развития дотационной бюджетной практики и программ повышения бюджетной эффективности...49

2.2 Анализ показателей доходной составляющей консолидированного бюджета РСО-Алания: состояние и перспективы 56

2.3 Оценка экономической целесообразности дотационной составляющей бюджета РСО - Алания 73

**Глава 3. Стратегия развития региональной экономики и факторы минимизации дотационности регионального бюджета 86**

3.1 Методологические основы и модернизационные подходы к совершенствованию механизма дотационного регулирования взаимоотношений федерального бюджета и бюджета регионального образования

3.2 Стратегия и тактика использования инструментов налогового регулирования в целях минимизации бюджетной дотационности 102

3.3 Фонд финансовой поддержки регионов и его роль в регулировании дотационности регионального бюджета 109

3.4 Критерии и методы повышения бюджетного контроля в сфере использования дотационных средств 119

Заключение 126

Список литературы 134

* [Законодательная основа регулирования дотационной составляющей региональных бюджетов](http://www.dslib.net/finansy/dotacionnost-regionalnogo-bjudzheta-faktory-i-vozmozhnosti-minimizacii.html#5248621)
* [Особенности создания условий развития внутрирегиональных факторов минимизации бюджетной дотационности](http://www.dslib.net/finansy/dotacionnost-regionalnogo-bjudzheta-faktory-i-vozmozhnosti-minimizacii.html#5248622)
* [Анализ показателей доходной составляющей консолидированного бюджета РСО-Алания: состояние и перспективы](http://www.dslib.net/finansy/dotacionnost-regionalnogo-bjudzheta-faktory-i-vozmozhnosti-minimizacii.html#5248623)
* [Стратегия и тактика использования инструментов налогового регулирования в целях минимизации бюджетной дотационности](http://www.dslib.net/finansy/dotacionnost-regionalnogo-bjudzheta-faktory-i-vozmozhnosti-minimizacii.html#5248624)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В процессе формирования ресурсного потенциала развития социально-экономической системы региона решающее воздействие на бюджеты регионов оказывает сложившаяся система доходной обеспеченности межбюджетных отношений. При этом результирующее значение регионального бюджета проявляется в координирующей функции экономического и социального развития региона.

В связи с тем, что возможности обеспечивать возмещение недостающих средств для сбалансированности бюджетов за счет мобилизации собственных резервов зависят от закрепленного вышестоящими властями круга полномочий по обеспечению бюджетных поступлений, региональным бюджетам длительный период времени не под силу самостоятельно устранить разрыв между расходными обязательствами и бюджетным доходным потенциалом. На практике в этих целях используется механизм равномерного распределения сформированных доходов в форме дотационной помощи.

Из вышеизложенного следует, что в целях достижения результативности и эффективности распределения бюджетных средств необходимо научное обоснование механизма регулирования дотационности сферы межбюджетных отношений. Решения теоретических и практических вопросов регулирования межбюджетных отношений и повышения самостоятельности региональных бюджетов на основе дотационности предопределили актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** В последние десятилетия были выполнены исследования, посвященные проблематике эффективности межбюджетного регулирования, а также практическим вопросам реализации принципов формирования доходов и расходов региональных бюджетов. Бюджетные исследования широко представлены в трудах Дж. Кейнса, У. Митчелла, Д. Хикса. Направления исследования проблематики бюджетного и налогового регулирования нашли воплощение в работах Дадашева А.З., Ермаковой Е.А., Дергачева В.А., Дмитриевой О.Г., Дробозиной Л.А., Игудина А.Г., Калининой О.В., Красильникова А.Ф., Козака А.Ю., Королева В.А., Куцури Г.Н., Лушина С.И., Мамедова О.Ю., Панскова В.Г., Родионовой В.М., Романовского В.М.и др.

Вопросам теории, методологии и организации межбюджетных отношений посвящено значительное количество научных работ: Акинина П.В., Аликаевой М.В., Брызгалина А.В., Врублевской О.Е., Глазьева С.Ю., Поляка Г.Б., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Татуева А.А., Токаева Н.Х., Тиникашвили Т.Ш., Черника Д.Г., Шарпа У., Шнипера Р.А. и др.

Определенным вкладом в создание методологических основ перераспределения налоговых доходов явились труды Алиева Б.Х., Балацкого Е., Галазовой С.С., Кузьменко В.В., Климанова В.В., Слепакова С.С., Шеховцова Г.Н., Швецова А.Н., Ясина Е.Г. и других авторов.

Вместе с тем до настоящего времени не достигнуто единство мнений относительно определения сущности понятий «региональный бюджет», «консолидированный бюджет», «дотационность бюджета», «бюджетная дотационность». В экономических исследованиях малоизученными остаются проблемы бюджетной дотационности регионов с учетом факторов и возможностей ее минимизации. Особую актуальность представляет дальнейшая разработка основ формирования межбюджетных отношений, в соответствии с которыми осуществляется предоставление межбюджетных трансфертов в согласовании с формами финансовой поддержки и расширении ее роли в экономически бездотационном развитии регионов.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является теоретическое и методологическое обоснование основ системы эффективных межбюджетных отношений, разработка новых направлений их дальнейшего совершенствования в части выявления факторов и возможностей минимизации дотационности регионального бюджета, что и определило необходимость решения следующих задач исследования:

- в теоретическом аспекте исследовать экономическую сущность и содержание экономической природы дотационности регионального консолидированного бюджета, уточнить источники и целесообразные формы ее реализации в системе развивающихся межбюджетных отношений, раскрыть особенности регулирующего воздействия в функциональном аспекте;

- уточнить роль и значение бюджетной консолидации в формировании доходов региональных бюджетов, формы и методы предоставления финансовой помощи региональным бюджетам и охарактеризовать подходы к оптимизации используемых средств в регулировании дотационности;

- провести анализ формирования доходов и расходования средств регионального бюджета и дать оценку эффективности применяемых методов предоставления межбюджетных трансфертов на основе систематизации факторов и возможностей минимизации дотационности;

- предложить методику оценки используемых в регионе бюджетных ресурсов, в том числе планируемых в качестве дотационных и получаемых бюджетных результатов;

- разработать предложения и рекомендации по повышению результативности функционирования системы межбюджетных отношений, что должно привести к сокращению дотационности регионального бюджета.

**Объектом** **исследования** является консолидированный бюджет РСО – Алания в разрезе особенностей разграничения бюджетных полномочий и осуществления межбюджетных отношений в форме дотационности.

**Предмет исследования** **–** отношения, связанные с формированием и особенностями функционирования региональных консолидированных бюджетов в условиях дотационной бюджетной практики.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК РФ (по экономическим наукам).** Исследование выполнено в рамках Паспорта специальностей 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п. 2.8 Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; п. 2.11 Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; п. 2.18 Механизм распределения бюджетных средств.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** При проведении исследования автор использовал законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания, постановления Правительства Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания, инструктивные материалы Министерства финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания и Федеральной налоговой службы. Источниками информации явились научные работы отечественных ученых, содержащие важные аспекты исследуемой проблемы, публикации в периодической печати, аналитические и другие нормативные документы, регулирующие налоговую и бюджетную практику.

Решение поставленных задач определило необходимость применения в работе методов экономических исследований, объединенных системным подходом: аналитического, экономико-статистического, монографического, графического, логического, сравнительного, экономико-математического.

**Информационно-эмпирическую базу** исследования составили материалы Министерства финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия - Алания, Федеральной налоговой службы, Российской Федерации, Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов Российской Федерации и РСО -Алания 2008-2012 гг., а также другие официальные и открытые к доступу источники информации.

**Рабочая гипотеза исследования** представлена выдвинутыми и обоснованными теоретическими положениями, согласно которым дотационные методы использования средств бюджетов имеют факторную обусловленность, ограниченную основу, а механизм их использования включает возможности минимизации бюджетных потерь.

**Основные положения диссертационного исследования,** выносимые на защиту:

1. Регион формирует собственный бюджет в определенных рамках, обусловленных имеющимися у него полномочиями, с одной стороны, и необходимостью реализации проводимой в данном регионе экономической политики - с другой. Принцип бюджетной самостоятельности предполагает ответственность каждого уровня власти за результаты принимаемых решений, за выполнение законодательно установленных показателей бюджета. Определяющее значение имеет четкое разграничение в законодательстве полномочий всех уровней власти в сфере экономической и социальной политики. На этой основе возникают обязанности по удовлетворению конкретных бюджетных потребностей всеми уровнями управления и закрепления за ними прав по привлечению источников финансирования.

Дотационное использование бюджетных доходов по своей экономической природе возникает в связи с диспропорциями в региональном экономическом развитии, а его эффективность определяется мерой отлаженности системы межбюджетных отношений.

2. Территориальным бюджетам не всегда под силу самостоятельно устранить разрыв между своими расходными обязательствами и бюджетным потенциалом для их выполнения. В преодолении такой практики определяющая роль принадлежит используемому финансово – бюджетному механизму, в том числе включающему регулирующие функции дотационности перераспределяемых средств.

3. Самостоятельность регионального бюджета предполагает обеспечение расходных обязательств за счет собственных доходов и мобилизацию собственных резервов, и только в случае невозможности этого возникает необходимость помощи вышестоящих бюджетов. Важным является вывод о том, что используемые в настоящее время методы регулирования распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней негативно сказываются на заинтересованности и способности региональных органов власти на увеличение финансового и налогового потенциала из-за малозначительного количества и величины региональных налогов. Решение проблемы видится в расширении финансовых возможностей регионов в большей степени реализовывать самостоятельную экономическую политику, которая направлена на стимулирование инновационной активности предприятий. Для этого целесообразно увеличить состав региональных налогов, а так же расширить полномочия региональных властей в установлении обязательных элементов этих налогов, что будет дополнительным стимулом для них к созданию приращенного налогового потенциала.

4. Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы сопровождается рядом длительное время сохраняющихся причин возникновения, в связи с чем одномоментная децентрализация налоговых полномочий с целью обеспечения финансовой самостоятельности всех бюджетов невозможна. Что касается организации бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств, то основной инструментарий управления результатами в бюджетном процессе – это бюджетирование, ориентированное на результат. Данный принцип позволяет достичь следующих целей: соотнесение ресурсов и запланированных результатов, а также ограничение необоснованного роста расходов. Однако достижение указанных целей, как правило, не удается в силу низкой организации бюджетного процесса и недостаточности региональных источников формирования финансовых ресурсов. В связи с этим необходимо ужесточить контроль за расходованием средств бюджетов, их целевым использованием, в том числе и в потоках движения дотационных средств.

5. Бюджетное регулирование развивается в аспекте межбюджетных отношений как краткосрочная корректировка доходов бюджетов регионов, а не в аспекте долгосрочных мероприятий по выравниванию налогового потенциала субъектов Федерации, что противоречит ориентированности налоговой системы на активизацию регулирующей функции налогообложения. Переход к трехлетнему бюджетному планированию создает благоприятные условия для повышения эффективности использования дотаций, в том числе и путем их минимизации.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в разработке методологических подходов к выявлению, анализу и оценке факторов, а также возможностей минимизации дотационности бюджетов, разработке рекомендаций по формированию и повышению результативности использования дотационных средств.

Приращение научного знания характеризуется следующими положениями:

- дана авторская трактовка экономической сущности регионального консолидированного бюджета как системы экономических отношений, возникающих в процессе удовлетворения бюджетных потребностей, уточняемых в рамках необходимости исполнения бюджетных полномочий, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации и его административных образований, что предполагает использование дотационного инструмента бюджетного регулирования в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, позволяющей выбирать наиболее эффективные варианты решаемых задач;

- идентифицированы факторы и условия формирования собственных доходов бюджетов субъектов Федерации на основе выявленных положительных и отрицательных характеристик развивающихся отношений, порождающие тенденцию снижения бюджетной самостоятельности, усиление их зависимости от федеральных дотаций, что позволяет учесть как необходимость и вариантные возможности изменения состава региональных налогов, так и обеспечение стимулов к созданию дополнительного регионального налогового потенциала;

- выделены на основе обобщения и анализа опыта бюджетной практики отдельного региона оценки собственных и дотационных бюджетных доходов, факторы и возможности возрастающего значения организации бюджетного процесса, контроля за целевым расходованием бюджетных средств, методов формирования налоговых доходов и обоснованного представления межбюджетных трансфертов, что позволит в значительной степени улучшить методы согласования принимаемых на федеральном уровне бюджетных решений, в том числе и в вопросах выделения регионам обоснованных дотаций, вводя необходимые ограничения в целях стимулирования регионов и их муниципальных образований в реализации дополнительных бюджетных доходов;

- раскрыто, что дифференциация в уровне реализуемых региональных бюджетных ресурсов свидетельствует о значительной роли внутрирегиональных факторов в достижении финансовой стабильности, в связи с чем обусловливается необходимость не только дальнейшего совершенствования системы формирования доходов бюджетов, но и методики оценки используемых в регионах дотационных средств в строгой привязке к показателям эффективности получаемых собственных бюджетных результатов, позволяющих повышать ответственность регионов за надлежащее исполнение бюджетов по доходам и расходам, а также за достижение наибольшего эффекта в кардинальном улучшении методов формирования и распределения дотационных бюджетных средств;

- обоснованы вариантные возможности минимизации дотационности, включающие: оценку налогового потенциала; факторы и условия формирования налоговой базы; возможности повышения региональной доли налогов в федеральных налогах; меры по регулированию встречных финансовых потоков; расширение сроков действий устанавливаемых нормативов помощи; учет изменений бюджетных потребностей; факторы инфляционной составляющей в покрытии бюджетных потребностей; меры воздействия региональных и местных органов власти на увеличение собственных бюджетных доходов, реализация которых позволяет улучшить практику исполнения предоставляемых полномочий российским законодательством в сфере бюджетного регулирования.

**Практическая и теоретическая значимость.** Концептуальные положения проведенного исследования, его теоретические и практические результаты могут найти применение при разработке законодательства, регулирующего бюджетные и налоговые отношения, а также в практическом решении задач повышения качества и результатов налогового администрирования и исполнения бюджетов. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Бюджетная система РФ», «Доходы бюджета», «Налоги и налогообложение», «Налоговые доходы бюджета».

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования докладывались автором на научно-практических конференциях ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» (2008-2012 гг.); Всероссийской научно-практической конференции «Экономика России и ее регионов: современные проблемы» (2010г.) г. Махачкала; Международной научно-практической конференции «Проблемы функционирования и развития экономики регионов Северного Кавказа и ЮФО: вызовы и решения» (2010 г.) г. Краснодар.

**Публикации и структура диссертации.** По теме диссертации опубликовано 9 научных работ общим объемом 3,9 п.л., в том числе 3 статьи общим объемом 1,8 п.л. в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

## Законодательная основа регулирования дотационной составляющей региональных бюджетов

Российская экономика, находясь в трансформационном периоде формирования социально-экономической модели «смешанной экономики» требует оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования хозяйственной деятельности на всех уровнях государственного устройства. Это продиктовано необходимостью преодоления негативных последствий в экономике государства, вызванных неэффективными экономическими реформами, сложившейся дифференциацией в развитии социально-экономических систем на мезо- и микроуровнях, значительной разницей в уровне жизни и социальной обеспеченности населения различных территорий государства. Указанные обстоятельства выводят на первый план проблему развития региональных социально-экономических систем, в том числе и их консолидированных бюджетов.

Для воздействия на экономическое развитие отдельных регионов, достижения устойчивого состояния экономики государство объективно вынуждено применять весь набор имеющихся у него инструментов и методов: управление отдельными производственными ресурсами, денежное регулирование, межбюджетное и бюджетно-налоговое регулирование и др., а также учитывать целый ряд факторов: социальных, политических, экологических, технологических, инфраструктурных. Причем, при переходе российской экономики к инновационному типу акцент в развитии региональных социально-экономических систем перемещается в сторону финансового бюджетно-налогового регулирования.

Бюджетно-финансовая обеспеченность развития региональной социально-экономической системы определяется действующим государственным устройством и эффективностью использования региональной системообразующей базы как суммы природно-ресурсного, производственного, трудового и рыночного потенциалов. Под ресурсным потенциалом понимается совокупность ресурсов, источников, средств и запасов территории, а также механизмов (путей и форм) их вовлечения в хозяйственный оборот в настоящее время или в предстоящий период для достижения конкретных целей.

Таким образом, ресурсный потенциал региона характеризует совокупность ресурсов, которыми он обладает, и потенциальные возможности использования этих ресурсов в рамках действующего федерального законодательства определившего компетенции региона.

Основным источником формирования ресурсного потенциала территорий, с нашей точки зрения, выступает региональный консолидированный бюджет, а процесс формирования ресурсного потенциала развития социально-экономической системы региона напрямую зависит от региональной бюджетно-налоговой политики, на которую решающее воздействие оказывает сложившаяся система межбюджетных отношений.

Так как региональные консолидированные бюджеты являются составляющей территориальных финансов, то целесообразно было бы более подробно их рассмотреть.

Территориальные финансы являются одной из важнейших составных частей финансовой системы и представляют собой систему экономических отношений, посредством которой распределяются и перераспределяются национальный доход и социальное развитие территорий [124].

Более развернутое определение предлагает Иванова Н.Г., по мнению которой, территориальные финансы - это система денежных отношений, возникающих в распределительном процессе по поводу формирования у органов публичной власти фондов финансовых ресурсов (на безвозмездной и безвозвратной основе) и их использование на обеспечение условий расширенного воспроизводства и экономического развития территорий, оказание услуг населению, проживающему в административно-территориальных образованиях (субъектах Федерации, местных административных образованиях), в соответствии с выполняемыми органами государственной власти и местного самоуправления функциями и закрепленными полномочиями [86].

В последние десятилетия во многих государствах наблюдается регионализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к территориальным. Поэтому роль территориальных финансов усиливается, а сфера их использования расширяется. Величина территориальных финансов растет и во многих странах составляет превалирующую часть финансовых ресурсов государства.

Через территориальные финансы государство активно проводит социальную политику. На основе представления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. Круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет средств территориальных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы , но и высшие и средние специальные учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности правопорядку, охране окружающей среды и др.

С помощью территориальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны. С этой целью разрабатываются региональные программы. Средства на их осуществление формируются за счет источников доходов бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налогов вышестоящих бюджетов.

## Особенности создания условий развития внутрирегиональных факторов минимизации бюджетной дотационности

Нами выявлено, что в целях определения объема выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, а также выработки предложений по их компенсации Минрегионом России был направлен запрос в субъекты Российской Федерации о предоставлении соответствующей информации.

Из 83 субъектов Российской Федерации, представивших данные о выпадающих доходах и предложения по оптимизации указанных льгот, 37 субъектов Российской Федерации предлагают отменить только отдельные налоговые льготы, 27 субъектов Российской Федерации предлагают отменить все налоговые льготы, установленные федеральным законодательством по региональным и местным налогам и только 19 субъектов Российской Федерации предложили разработать механизм компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме фактически предоставленных льгот.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целях увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов и снижения дотационной зависимости большинство регионов предлагают полную или частичную отмену налоговых льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам.

Существенно выделить, что в отношении налога на прибыль территориальные особенности соответствующего субъекта Федерации и их учет в налоговом регулировании приобретают особое значение, поскольку финансовое положение предприятий региона и экономическая ситуация в регионе в целом и финансовое состояние хозяйствующих субъектов различной отраслевой специализации, в частности, влечет за собой дифференциацию по уровню поступлений налога на прибыль и снижающиеся возможности в регулировании дотационности. В большей степени это относится к регионам, имеющие сельскохозяйственную направленность, поскольку, с одной стороны, до 90% общего количества предприятий в сельском хозяйстве являются убыточными, а с другой - они имеют определенные льготы при выполнении налоговых обязательств (данные по РСО - Алания это подтверждают).

В РСО - Алания в 2011 году наблюдалось также снижение поступлений по акцизам, причиной чего являлось прекращение работы пяти крупнейших предприятий алкогольной отрасли, это- ООО «Феникс», ОАО «Исток», ООО «Салют», ОАО «Салют», ООО «Фаюр-Союз», в результате чего согласно информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Северная Осетия-Алания, объемы отгрузки водки относительно предыдущего года сократились на 63,1 процента, вин шампанских и игристых - на 52,0 процента, вин столовых - на 22,1 процента, коньяков - на 78,5 процентов. Кроме того, в 2011 году сократилось количество предприятий, имеющих соответствующие лицензии на производство и оборот алкогольной продукции.

Как известно, в составе региональных налогов особо выделяются три налога: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес. Согласно данным таблицы 8, поступления по данным налогам не играют пока значительной роли в формировании доходов республиканского бюджета РСО - Алания и снижении дотационности. Так, удельный вес по налогу на имущество организаций в 2008 году составил 7,5%, в 2009 году - 8,5%, в 2010 году - 9,1%, в 2011 году- 7,6%, в 2012 году - 7,7%. По транспортному налогу удельный вес в 2008 году составил 0,4%, в 2009 году - 0,9%, в 2010 году - 1,0%, в 2011 году - 0,6%, в 2012 году - 0,9%.

Вместе с тем проблематика транспортного налога в республике становится более важной в части аспекта, связанного с его сборами. Так, по состоянию на 1.01.2008 года на постоянном учете в РСО - Алания было зарегистрировано 168749 единиц транспортных средств. По данным Росстата транспортных средств личного пользования в республике насчитывалось 143369 единиц, а база данных Управления Федеральной налоговой службы по РСО - Алания показывала 80221 единиц зафиксированных транспортных средств. Расчеты показывают, что ежегодные (2008 - 2012 гг.) потери по транспортному налогу, в силу указанных причин, составляли более 30 млн. рублей.

В составе местных налогов выделяются два налога: налог на имущество физических лиц, земельный налог. Поступления по ним также характеризуются незначительным удельным весом и влиянием на дотацинность: по налогу на имущество физических лиц - 0,2%, по земельному налогу - 2008 год - 1,4%, 2009 год - 1,7%, 2010 год - 1,9%, 2011 год - 1,9%, 2012 год - 1,8%.

Сравнительный анализ величин налоговых поступлений в РСО - Алания показывает значительное преобладание в формировании финансовой базы республиканского бюджета федеральных налогов. Основным источником налоговых поступлений среди федеральных налогов занимает налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организации, акцизы, которые обеспечивают больше половины всех налоговых поступлений в республиканский бюджет. Изначальное изменение регулирующей основы этих налогов в пользу республики, безусловно, наиболее существенно может влиять на показатели дотаций и уровня дотационности.

В этой связи, как нами отмечалось, актуальным является вывод о необходимости наращивания возможностей региона в самостоятельном формировании своего бюджета. Контекст такой постановки решения проблем является важным и для совершенствования системы учета налогоплательщиков разных категорий, а также выявления субъектов хозяйствования, скрывающих свои доходы и реальную заработную плату работников. Кроме того, одним из факторов для увеличения поступления доходов в бюджет является развитие малого бизнеса в регионе. Именно бизнес создает дополнительные рабочие места, тем самым, способствуя увеличению поступлений в бюджет налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организации.

## Анализ показателей доходной составляющей консолидированного бюджета РСО-Алания: состояние и перспективы

Соответственно увеличению налогового потенциала необходимо поэтапное сокращение в бюджетах регионов доли безвозмездных поступлений на текущие расходы при одновременном увеличении возможности для эффективного выравнивания социально-экономического развития отстающих по объективным причинам территорий. Это можно обеспечить в основном через субсидии, выделяемые с ориентацией на достижение конкретного результата и при обусловленной доле собственных источников финансирования субъектов РФ на основе программно-целевого метода, включая приоритетные национальные проекты.

В эволюции дотационного регулирования межбюджетных взаимоотношений федерального бюджета и региональных бюджетов выделяются несколько этапов.

В частности, на первом этапе с 1991 по 1993 гг. была создана основа налоговой системы России. В части межбюджетных отношений она базировалась на концепции «регулирующих налогов». Для этого периода было характерно некоторое расширение налоговых полномочий региональных и местных властей, наличием в межбюджетных отношениях субъективизма. И на этом этапе возникла существенная дифференциация бюджетной обеспеченности населения различных регионов России.

На втором этапе с 1994 по 1998 гг. сделана попытка проведения первой системной реформы межбюджетных отношений, в связи с чем была разработана Концепция реформирования межбюджетных отношений, предполагающая формирование новой, более прозрачной системы финансовой поддержки субъектов Федерации, исходящей из оценки бюджетной обеспеченности регионов на основе налоговых ресурсов и расходных потребностей, определенных по единой методике. Созданная методика не имела достаточной законодательной базы, в основном ориентировалась на разделение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете. Новым в развитии межбюджетных отношений России стало создание в 1994 г. целевого фонда финансовой поддержки регионов, средства которого должны были расходоваться в соответствии с едиными правилами.

С третьим этапом с 1999 по 2001 гг. в развитии межбюджетных отношений в России связана одобренная в 1998 году Правительством Российской Федерации Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., одним из наиболее важных разделов которой является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Существовавшая до 1999 г. методика распределения этого фонда имела множество недостатков: использование в качестве базы для расчета трансферта фактических данных за 1991 г., направленность на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов. Внедрение, начиная с 1999 г., методики распределения трансфертов предусматривало выделение основной части трансферта пропорционально отклонению душевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации, который получил название индекса бюджетных расходов.

На четвертом этапе с 2002 по 2005 гг. реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществлялось на основании Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 г., в которой важной целью реформирования межбюджетных отношений называлось стимулирование регионального развития. Для этого программой предусмотрено повышение бюджетного статуса и расширение налогово-бюджетных полномочий муниципальных образований, повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов и переход в долгосрочной перспективе к формированию их в основном за счет собственных налогов, а также расширение полномочий регионов и местных органов власти в планировании бюджетных расходов.

На пятом этапе с 2006 по 2008 гг. межбюджетные отношения строились на Концепциях и методиках формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на соответствующий год и на среднесрочную перспективу. В соответствии с этими концепциями в 2006-2008 гг. предполагалось предоставление межбюджетных трансфертов в соответствии с созданными во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации формами финансовой поддержки.

То есть изменения, происходящие в межбюджетных отношениях, носят эволюционный характер, при этом их развитие на каждом этапе предполагает повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами в виде особого комплекса мероприятий. При этом эффективная система межбюджетных отношений должна быть направлена на достижение определенных целей (рис. 6).

## Стратегия и тактика использования инструментов налогового регулирования в целях минимизации бюджетной дотационности

Как показал проведенный нами анализ, основную долю в доходах консолидированного бюджета занимают безвозмездные поступления из федерального бюджета, которые составили: в 2008 году - 14620809 тыс. руб., в 2009 году -11420494 тыс. руб. в 2010 году -10668575 тыс. руб., в 2011 году -11681964 тыс. руб., в 2012 году - 13392037 тыс. руб. Вместе с тем, удельный вес этого вида дохода за анализируемый период имеет тенденцию к снижению: 70,4%, 66,8%, 60,0%, 58,8%, 59,3% соответственно.

В свою очередь, налоговые и неналоговые доходы за анализируемый период имели следующую тенденцию: 2008 год - 5581238 тыс. руб., 2009 год -5683286 тыс. руб., 2010 год - 7118794 тыс. руб., 2011 год - 8178663 тыс. руб., 2012 год -9209001 тыс. руб. то есть прослеживается некоторое увеличение общей суммы налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РСО - Алания, что говорит об относительной стабильности доходной части бюджета. Удельный вес данной группы доходов составил 27,6%, 33,2%, 40,0%, 41,2%, 40,7% соответственно.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о том, что Республика Северная Осетия-Алания является дотационным регионом Российской Федерации. С учетом зависимости регионов от федерального центра, у таких регионов отсутствуют необходимые условия, стимулирующие к активным действиям по наращиванию налогового потенциала на подведомственной территории, ориентируясь на собственные потенциал.

Сравнительный анализ величин налоговых поступлений в РСО - Алания показывает значительное преобладание в формировании финансовой базы республиканского бюджета федеральных налогов. Основным источником налоговых поступлений среди федеральных налогов занимает налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организации, акцизы, которые обеспечивают больше половины всех налоговых поступлений в республиканский бюджет.

В этой связи актуальным является вывод о необходимости наращивания возможностей региона в самостоятельном формировании своего бюджета. В этом контексте важным является совершенствование системы учета налогоплательщиков разных категорий, а также выявление субъектов хозяйствования, скрывающих свои доходы и реальную заработную плату работников. Кроме того, одним из факторов для увеличения поступления доходов в бюджет является развитие малого бизнеса в регионе. Именно бизнес создает дополнительные рабочие места, тем самым, способствуя увеличению поступлений в бюджет налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организации.

Можно сделать обобщающий вывод, что по-прежнему в доходах республиканского бюджета РСО - Алания значительную роль играют доходные источники, поступающие в порядке перераспределения от федеральных налогов. Низкая доля региональных налоговых доходов, как нам представляется, усиливает актуальность укрепления собственной доходной базы бюджета РСО-А за счет расширения перечня собственных доходных источников, увеличения размеров нормативов отчислений от федеральных налогов, а также ужесточения платежной дисциплины налогоплательщиков, исполнения доходной части бюджета.

Бюджетная практика подтверждает, что не все бюджеты субъектов РФ имеют собственную доходную базу, достаточную для покрытия своих бюджетных расходов. Недостаток средств в бюджетах разных уровней вызывает финансовые противоречия между регионами и внутри них, которые проявляются в борьбе за регулирующие источники доходов и разного рода дотаций из вышестоящего бюджета.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что к наиболее острым вопросам, требующим скорейшего решения относятся: - недостаточность прав у региональных органов власти по формированию доходов своих бюджетов; - несоразмерность расходам региональных бюджетов структуры налогов региональных бюджетов; - наличие не обеспеченных финансовыми ресурсами полномочий.

В своей работе мы поддерживаемся позиции, согласно которой, существующее в настоящее время разграничение доходных источников между бюджетами бюджетной системы негативно сказывается на заинтересованности и способности региональных и местных органов власти на увеличение финансового и налогового потенциала, так они лишены статуса субъекта собственной налоговой политики из-за малозначительного количества и величины региональных и местных налогов.

Кроме того высока степень централизации налоговых полномочий в определении налоговой базы, ставок и льгот федеральным бюджетом, что позволяет обеспечивать единство экономического и правового пространства внутри страны, однако ограничивается автономность регионов в процессе реализации собственной финансовой политики.

Как известно, основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений. Таким образом, бюджетное регулирование можно определить как совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи, обеспечивающие существование бюджетной системы в условиях целостности и единства федеративного государства, и ориентированные на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем.

На наш взгляд, система бюджетного регулирования должна включать в себя три базовых составляющих.

Во-первых, механизм формирования доходного потенциала регионального бюджета, который состоит не только в разграничении налоговых полномочий и доходных источников между бюджетами бюджетной системы РФ.

Во — вторых, совокупность мер организации исполнения регионального бюджета, ориентированную на формирование рациональной эффективной структуры расходов с учетом региональных интересов, осуществления бюджетного контроля.

В - третьих, система межбюджетных отношений содержательно должна основываться на разграничении расходных и доходных полномочий и закреплении ответственности, на методах оказания финансовой помощи субъектам Федерации, предполагающих поддержку регионов, а не их развитие,