Попкова Наталья Александровна. Система бюджетного регулирования в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2003 215 c. РГБ ОД, 61:04-8/1108

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1: Основы бюджетного регулирования при формировании бюджетов всех уровней 1.1. Теория бюджетного регулирования, вертикальное и горизонтальное регулирование бюджетов . „

1.2. Бюджетный федерализм как основа формирования приоритетов бюджетного регулирования д.,

1.3. Упорядочение бюджетного устройства Российской Федерации и разграничение расходных полномочий между ,. звеньями российской бюджетной системы

Глава 2: Организация бюджетного регулирования в Российской Федерации

2.1. Регулирование налоговых доходов субъектов Федерации (на примере Саратовской области)

2.2. Выравнивание доходов бюджетов субъектов Федерации (на примере Саратовской области) . ~ .

2.3. Система бюджетного регулирования на уровне муниципальных образований (на примере Саратовской области) 132

Глава 3 Совершенствование системы бюджетного регулирования в Российской Федерации 147

3.1 Упорядочение системы регулирования расходных полномочий и доходных источников бюджетов всех уровней . 147

3.2 Развитие механизмов бюджетного выравнивания 161

Заключение 174

Список литературы 183

Приложения 192

**Введение к работе**

**v \***

**Актуальность темы исследования.**Федеративное устройство  
российского государства ставит руководство страны перед необходимостью  
приведения всех объектов государственного управления в соответствие с  
общепринятыми принципами его функционирования. Это относится и к  
бюджетной системе страны. Вопрос совершенствования системы

государственного регулирования бюджетов всех уровней является неотъемлемой частью общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу. Неразвитость системы бюджетного регулирования, отсутствие стабильности в ней блокирует развитие многих стратегически важных направлений государственной политики, в частности, становления в России института местного самоуправления, развития инвестиционной инициативы регионов, перехода к системе автономных бюджетов на каждом бюджетном уровне.

Большинство современных проблем системы бюджетного регулирования в России лежит уже вне сферы формализованных способов распределения финансовой помощи субъектам Федерации и местным бюджетам. Неизбежность применения механизмов бюджетного выравнивания обусловлена принципиальной невозможностью достижения «идеального» распределения расходов и соответствующих им доходов между всеми уровнями бюджетной системы, включая как минимум два уровня местных бюджетов. Разнообразие структуры органов местного самоуправления в регионах вынуждает федеральный центр предоставлять им существенные законодательные права в формировании эффективной модели регулирования субрегиональных финансов с учетом местных реалий.

Система бюджетного регулирования в России в настоящее время -  
это сложный и противоречивый комплекс финансовых методов и  
механизмов, вектор развития которых в долгосрочном плане ориентирован  
на реализацию федеративных принципов функционирования российского  
\ государства. Актуальность совершенствования российской системы

бюджетного регулирования определяется незрелостью и малым опытом функционирования федеративных отношений как таковых. Принципы ее

построения и функционирования находятся в постоянном движении, она приводится в соответствие с объективными требованиями времени и прогресса. В этом смысле актуальность совершенствования системы бюджетного регулирования в России на годы вперед определяется объективным ходом политического развития молодого федеративного государства.

**Степень разработанности проблемы.**Наличие четкой, отлаженной системы регулирования бюджетов разных уровней является индикатором степени развитости федеративных отношений в государстве. В России весь комплекс проблем регулирования финансовых отношений бюджетов обусловлен сложностью и многогранностью этой сферы отношений, с одной стороны, и преимущественно частным характером теоретических разработок проблематики бюджетного федерализма, с другой. Динамичное развитие внутренних и внешних социально-экономических факторов в стране не сопровождалось адекватным развитием основ бюджетной системы из-за неполноты разработки теоретических основ и методологии механизма ее трансформации.

С 1991 года исследованием проблем построения и функционирования системы бюджетного регулирования в ходе становления бюджетного федерализма в России занимается целый ряд ученых-теоретиков и специалистов-практиков. Научные работы большинства экономистов советского периода (Д.А. Аллахвердян, М.В. Васильева, Л.П. Павлова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Я.Б. Хесин) в области регулирования финансовых основ государственного устройства в большинстве своем не могли быть применены в условиях одновременного развития федеративных отношений и рыночных принципов хозяйствования. Только с фактическим становлением федеративных отношений в России и, как следствие, с происходящими существенными изменениями в бюджетной сфере в 1993-1995 гг., стали появляться первые труды в области «российской модели» бюджетного федерализма.

Многочисленные исследования в области бюджетных отношений в России можно условно разбить на четыре группы. К первой относятся ученые-экономисты советского периода (Г.В. Базарова, A.M. Бирман, А.Г. И гуди н, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский), чьи исследования заключались, в основном, в разработке условий и принципов трансформации

бюджетной системы советской России в бюджетную систему федеративного  
государства.  
s Ко второй группе можно отнести работы по изучению принципов и

перспектив бюджетного федерализма в зарубежных странах, имеющих давние традиции построения и регулирования отношений между бюджетами в федеративных условиях, с целью применения их опыта в России. Результаты исследований российскими специалистами бюджетной практики США, Канады, Австралии, Франции, Германии в большинстве случаев опережали возможности применения в России зарубежных приемов и механизмов бюджетного регулирования в среднем на 4-5 лет. Кроме того, изучение зарубежного опыта функционирования конкурентной и кооперативной моделей бюджетного федерализма собрало вокруг себя наибольшее число сторонников развития его российской модели именно по одному из этих двух вариантов. Хотя уже в зарубежных странах и даже в России наиболее перспективным направлением признается грамотное сочетание элементов этих, казалось бы, полярных моделей.

К третьей группе исследований (В.Н. Лексина, Л.Н. Лыкова, Л.В. Смирнягин, И.А. Умнова) можно отнести работы по общим вопросам федеративных отношений и региональной политики, одним из составных элементом которых и выступали бюджетные отношения и их регулирование. К четвертой группе — все многообразие статей в специализированных периодических изданиях относительно проблем и особенностей регулирования финансовых отношений между бюджетами в отдельных субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Кроме того, вслед за рядом публикаций с критикой первого опыта реформирования системы бюджетного регулирования широко стали применяться методы регулирования доходной части нижестоящих бюджетов с использованием математических моделей. С принятием Бюджетного и Налогового Кодексов РФ, Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг. была предпринята попытка устранить наиболее явные отклонения действующей системы бюджетного регулирования в России от стандартных требований к формированию комплекса налогово-бюджетных полномочий органов власти в федеративном государстве, привести все ее компоненты в соответствие с объективными территориальными различиями и реальным состоянием экономики.

К 2001 году появились многочисленные работы, обобщающие опыт функционирования местных финансов в условиях становления федеративных отношений в России. В исследованиях Л. Еремеевой, B.C. Мокрого, Л.И. Прониной, А.Н. Швецова проанализирована фактически сложившаяся структура управления местными бюджетами в регионах, предложены механизмы укрепления финансовых основ органов местного самоуправления.

Основной проблемой, препятствующей построению единой и эффективной системы бюджетного регулирования в России, является асимметрия бюджетного устройства регионов. Причем, эта асимметрия носит в равной степени, как политический, так и экономический характер. Несмотря на ряд целенаправленных действий, предпринятых федеральным центром по устранению политической составляющей бюджетной асимметрии, в начале нового века политический фактор все еще продолжает сказываться на регулировании финансовых отношений между бюджетами в стране. В связи с этим, в теоретических исследованиях проблем бюджетного обеспечения политических основ функционирования российского государства акцент в настоящее время смещается с констатации и анализа бюджетной асимметрии, а также предложений по ее сокращению в сторону обоснования закрепления общих принципов бюджетного устройства, детализации и конкретизации их проявления в практическом функционировании системы бюджетного регулирования.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования.**Основной целью работы является исследование теоретических и практических вопросов бюджетного регулирования в России, разработка законодательных и практических предложений по совершенствованию системы бюджетного регулирования в соответствии с объективными требованиями процесса становления российской модели бюджетного федерализма на современном этапе.

Задачи исследования. В соответствии с целью исследования автором поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- раскрыть экономическое содержание бюджетного регулирования в современной системе бюджетных отношений в Российской Федерации;

исследовать содержание и возможности использования в России методов бюджетного выравнивания, применяемых в зарубежной практике бюджетного регулирования;

определить организационные основы функционирования механизма вертикального выравнивания с элементами горизонтального распределения средств;

- разработать рекомендации по совершенствованию отдельных  
законодательных норм, регулирующих вопросы формирования доходов  
местных бюджетов, и рекомендации по их практическому применению;

разработать модель выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации;

разработать методические рекомендации по применению модели бюджетного выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации.

**Предметом исследования**в диссертационной работе являются бюджетные отношения, складывающиеся в Российской Федерации в процессе бюджетного регулирования.

**Объектом исследования**в диссертационной работе является система бюджетного регулирования Российской Федерации, включая систему межбюджетного регулирования доходов бюджетов разных уровней. В качестве региона, на примере которого рассматриваются особенности ее функционирования, взята Саратовская область.

**Методологической основой исследования**послужили научные методы системного, сравнительного и логического анализа, обобщения, синтеза, экономико-математическое табличное и графическое моделирование, принципы и приемы статистического метода.

**Теоретическую базу диссертационного исследования**составляют положения и выводы, сформулированные в научных трудах отечественных и зарубежных специалистов по проблемам, относящимся к теме диссертации.

**Информационной базой работы**послужили программные документы и законодательные акты Российской Федерации, Краснодарского края, Саратовской, Тюменской, Свердловской, Пермской областей, плановые и отчетные данные Министерства финансов РФ и министерства финансов Саратовской области, материалы соответствующих законодательных и

исполнительных органов власти, статистические материалы Госкомстата РФ и Саратовской области.

**Объем и структура работы.**Цель и задачи исследования определили структуру работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы (166 наименований), 5 диаграмм, 28 таблиц, 8 рисунков, 12 приложений. Общий объем работы 182 страницы машинописного текста.

В первой главе работы раскрыты теоретические аспекты системы бюджетного регулирования. Сформулирована авторская позиция в отношении содержания российской системы бюджетного регулирования. Доказана невозможность применения в российской бюджетной практике механизмов горизонтального выравнивания, применяемых в зарубежной бюджетной практике. Раскрыта проблематика неурегулированности бюджетного устройства субъектов Российской Федерации, дана оценка практике решения ими вопроса своего бюджетного устройства. Проведен анализ законодательства ряда регионов России в части регулирования разграничения расходных полномочий между региональным и муниципальным уровнем власти.

Во второй главе на примере Саратовской области рассмотрены особенности бюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации. Детально отражен процесс эволюции методики расчета трансфертов регионам, выявлены недостатки и достоинства этого метода на разных этапах его становления. Рассмотрены проблемы финансовых отношений регионального бюджета с местными бюджетами.

В третьей главе работы представлен ряд законодательных и практических предложений по совершенствованию системы бюджетного регулирования с учетом фактической структуры финансов местного самоуправления. Прокомментирована модель выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации, разработанная с учетом рекомендаций автора, зарубежной практики горизонтального выравнивания и положений проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - проект закона).

В заключении изложены основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования. В приложении представлены

методические рекомендации автора по применению модели выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации.

**Наиболее важные научные результаты**заключаются в следующем:

1. раскрыто содержание бюджетного регулирования в Российской Федерации как системы отношений между бюджетами разных уровней и конкретными получателями бюджетных средств, в качестве которых могут выступать как нижестоящие бюджеты, так и субъекты общественных отношений; показано место межбюджетных отношений в системе бюджетного регулирования; в структуре системы бюджетного регулирования выделен отдельный блок бюджетных отношений, не являющихся элементами межбюджетного регулирования;
2. дана характеристика основных элементов механизмов вертикального и горизонтального выравнивания, применяемых в зарубежной практике бюджетного регулирования; показаны отличительные особенности их функционирования, заключающиеся в различии механизмов перераспределения средств и их фактическом движении в рамках вертикального и горизонтального выравнивания;
3. обоснована невозможность использования в российской практике бюджетного регулирования зарубежного опыта горизонтального выравнивания; сформулированы предложения по организации бюджетного регулирования в рамках субъекта Российской Федерации;
4. разработан и предложен механизм вертикального выравнивания с применением элементов горизонтального распределения средств, предусматривающий налоговый трансферт в виде зачисления в нижестоящий бюджет поступлений от налога вышестоящего бюджетного уровня пропорционально какому-либо параметру; в качестве универсального и удобного в применении параметра на современном этапе предложена численность населения административных единиц нижестоящего бюджетного уровня;
5. разработана модель выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации, реализующая следующие принципы:

- принцип сочетания механизмов централизованного регулирования доходов местных бюджетов с элементами децентрализации в распределении бюджетных средств между ними;

принцип деления местных бюджетов разных уровней на условные группы в соответствии с уровнем их доходности;

использование поступенчатого выравнивания доходов местных бюджетов разных уровней с применением элементов горизонтального распределения средств;

применение механизма налогового трансферта, распределяемого пропорционально численности населения муниципальных районов, городских округов и поселений.

Основными задачами, достигаемыми в рамках авторской модели выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации, явились:

минимизация интенсивности и объема финансовых потоков по вертикали бюджетной системы в рамках субъекта Федерации путем отвлечения реализации части задач выравнивания на введение в бюджетную практику механизма вертикального выравнивания с элементами горизонтального распределения средств;

реализация избирательного подхода к субъектам бюджетных отношений нижестоящего бюджетного уровня в процессе оказания им финансовой помощи в зависимости от их объективного финансового положения;

более справедливое перераспределение доходов от неравномерно распределенных доходных источников среди городских и сельских поселений, дополнительных поступлений от долей федеральных и региональных налогов в бюджеты муниципальных районов и городских округов (пропорционально численности жителей);

четкое разграничение «радиуса действия» механизмов вертикального выравнивания и механизмов вертикального выравнивания с элементами горизонтального распределения средств в системе бюджетных отношений в рамках субъекта Российской Федерации, а также последовательности их реализации (не временной, а смысловой).

6. даны методические рекомендации по применению модели бюджетного выравнивания доходов местных бюджетов в рамках субъекта Российской Федерации, представлен перечень источников средств, перераспределяемых в рамках субъекта Российской Федерации между местными бюджетами разных уровней; разработан сводный показатель, с учетом которого происходит ранжирование источников средств по

необходимости их перераспределения между местными бюджетами разных уровней;

7. сформулированы замечания и предложения по приведению в соответствие с действующим законодательством и теоретической природой некоторых финансовых понятий ряда положений проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящихся к бюджетному регулированию доходов органов местного самоуправления. В частности:

обоснована несостоятельность предлагаемого проектом закона дотационного механизма оказания финансовой помощи бюджетам городских и сельских поселений путем переуступки «дополнительных нормативов поступлений региональных налогов и сборов, а также дополнительных нормативов поступлений федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, в бюджеты муниципальных образований» (п.2 статьи 60 проекта закона);

обоснована несостоятельность предлагаемого проектом закона механизма перераспределения среди бюджетов городских и сельских поселений доходов от неравномерно распределенных налоговых источников в виде переуступки долей федеральных и региональных налогов (п.2 статьи 60 проекта закона);

фонд финансовой поддержки городских и сельских поселений, имеющий целью перераспределение доходов от неравномерно размещенных налоговых источников по городским и сельским поселениям предложено формировать исключительно из доходов от неравномерно распределенных источников, а не за счет доходов от дополнительно переуступаемых долей региональных и федеральных налогов.

**Теоретическая и практическая значимость работы**заключается в определении понятия бюджетного регулирования, в формулировке элементов механизмов вертикального и горизонтального выравнивания, применяемых в зарубежной бюджетной практике. Практическая значимость работы заключается в разработке авторской модели бюджетного выравнивания на субфедеральном уровне и методических рекомендаций по ее применению с учетом проводимой в России реформы органов местного самоуправления. В модели учтено предложение автора относительно введения в бюджетную практику режима налогового трансферта, распределяемого пропорционально

численности жителей субъектов бюджетных отношений нижестоящего бюджетного уровня. Результаты исследования могут представлять значительный профессиональный интерес для федеральных, региональных законодательных и исполнительных органов власти в ходе дальнейшего упорядочения структуры бюджетного устройства субъектов Федерации и совершенствования системы регулирования нижестоящих бюджетов.

**Апробация работы.**Результаты исследования используются в работе министерства финансов Саратовской области. Основные результаты и предложения автора докладывались на международных научно-практических конференциях в г. Волжском (сентябрь, 2001 г.), Санкт-Петербурге (октябрь, 2001 г.), Саратове (июнь, 2001 г.). Ряд разработок используется в учебном процессе, в темах и курсах, посвященных бюджету, бюджетной системе и региональным финансам. По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 3,25 печатных листа.

## Теория бюджетного регулирования, вертикальное и горизонтальное регулирование бюджетов

Проблема регулирования бюджетов в Российской Федерации - это, прежде всего, проблема выбора форм и методов систематичного сглаживания экономической асимметрии регионов и муниципалитетов в уровне доходности их бюджетов. В той или иной степени эта проблема существует в любом государстве с федеративным устройством. Однако, в России положение усугубляется «скромным» опытом федеративных отношений.

Система регулирования бюджетов в Российской Федерации включает в себя совокупность взаимосвязей между звеньями бюджетной системы государства, тесно связана с такими экономическими понятиями как финансы, централизованные финансы, государственный бюджет, бюджетное устройство, бюджетная политика, межбюджетные отношения. Поэтому для наиболее полного, на наш взгляд, раскрытия теории регулирования бюджетов и формирования авторской позиции относительно содержания его теоретических основ и перспектив применения необходимо рассмотреть каждое финансовое понятие отдельно с учетом актуальных вопросов его эволюции.

Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства . Споры отечественных экономистов по поводу того, какую из функций финансов считать наиболее полно и точно определяющей их сущность сводятся к утверждению, что существует две основные их функции -распределительная и контрольная. В защиту этой точки зрения выступают такие ведущие экономисты как Л.А. Дробозина, Л.Н. Родионова, Э.А. Вознесенский. Все остальные функции, как, например, функция обеспечения расширенного воспроизводства (Д.А.Аллахвердян, В.К.Сенчагов), функция образования и использования денежных фондов, «контроля рублем», функция обслуживания денежными ресурсами кругооборота средств - все эти функции, в конечном счете, являются лишь частичным проявлением двух основных функций финансов.

Иногда отдельно выделяют регулирующую функцию финансов, которая выражается во вмешательстве государства через составные элементы государственной финансовой политики (государственные расходы, налоги, государственный кредит) в процесс национального воспроизводства. Регулирующая функция финансов является функцией более высокого порядка, поскольку подразумевает наличие конкретных объектов регулирования и целей регулирования, которые предполагается достичь с помощью применения определенных механизмов регулирования.

В России регулирующая функция государственных финансов в широком смысле является, скорее, вопросом будущего. В настоящее время задача своевременного и максимально полного финансирования социальных или военных расходов, а также иных затрат государства на выполнение им своих прямых обязанностей является первоочередной. Поэтому в условиях постоянного дефицита бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы (несмотря на формирование в течение последних нескольких лет значительного финансового резерва) говорить о реализации в полном объеме регулирующей функции государственных финансов в России, на наш взгляд, пока преждевременно. В последнее время правительство страны пытается стимулировать экономическую активность населения путем снижения налоговой нагрузки на ВВП, что, несомненно, является механизмом реализации регулирующей функции государственных финансов посредством налогов. Однако, задача максимально возможного при действующем законодательстве покрытия запланированных расходов продолжает играть одну из ведущих ролей. Именно ее выполнение затрудняет полную реализацию регулирующей функции государственных финансов, которая, по нашему мнению, предполагает, во-первых, финансирование необходимое и достаточное для достижения целей регулирования, а, во-вторых, - наличие четкого плана действий и количественно определенных целей, что с трудом можно сказать о системе государственного регулирования важнейших сфер общественной жизни в России на современном этапе.

## Регулирование налоговых доходов субъектов Федерации (на примере Саратовской области)

Как уже отмечалось в одном из предыдущих параграфов, в России, на наш взгляд, имеет место исключительно вертикальное выравнивание, основной целью которого является частичное обеспечение сбалансированности территориальных бюджетов. Федеральный центр посредством предоставления субвенций, дотаций и трансфертов пытается лишь сглаживать тот огромный дисбаланс, возникающий из-за спуска на региональный уровень части своих расходный полномочий.

Несомненно, регионы самостоятельно должны отвечать за финансирование определенных государственных расходов на своем уровне. Однако, резкая экономическая дифференциация субъектов Федерации и необходимость вследствие этого концентрации на федеральном уровне большей части бюджетных средств для осуществления централизованной политики бюджетного выравнивания должна сочетаться с бюджетной автономией региональных бюджетов. Поиск оптимального сочетания элементов этих обеих составляющих и представляется особо сложной задачей.

В экономической литературе и диссертационных работах российских ученых процесс «перекраивания» налоговой системы под конкретные обстоятельства и краткосрочные государственные задачи рассматривается довольно часто. Данный процесс представляет собой историю введения и отмены налогов, изменения пропорций расщепления регулирующих налогов между различными уровнями власти, передачи конкретных налогов на тот или иной уровень бюджетной системы страны.

Анализ данного процесса имеет смысл лишь с точки зрения изучения причин текущего положения вещей. Практический же смысл заключается в выявлении тенденций.

Проанализировав представленные выше данные, по нашему мнению, можно обозначить следующие тенденции:

1. концентрация на федеральном уровне налогов, обеспечивающих наиболее стабильные и существенные по объему поступления в бюджет;

2. концентрация на федеральном уровне поступлений от налогов с мобильной и неравномерно распределенной по регионам налогооблагаемой базой;

3. закрепление за региональными и местными бюджетами имущественных налогов;

4. закрепление за региональными и местными бюджетами налогов, база которых напрямую зависит от благосостояния населения, его предпринимательской и трудовой активности;

5. значительное сокращение общего числа налогов на местном уровне.

Подобное распределение налогов по вертикали бюджетной системы представляется вполне разумным. Однако, необходимы дополнительные финансовые механизмы для обеспечения соблюдения принципов бюджетного федерализма, в частности, бюджетной автономии регионов.

Рассмотрим механизмы вертикального выравнивания на уровне региона более подробно. Одним из ключевых механизмов вертикального выравнивания в России является система применения регулирующих доходов. К ним относят НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц и акцизы. Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов достигается путем закрепления определенных долей каждого налога за уровнями бюджетной системы. Несмотря на то, что часто собственные и закрепленные доходы используются как синонимы, разница между ними все-таки существенна. Поступления от собственных доходов, как правило, закрепляются за соответствующим уровнем бюджета на постоянной основе с правом устанавливать ставку налога, налоговый период, налогооблагаемую базу, порядок его уплаты соответствующими органами власти. Поэтому категория «собственные налоги» может быть применима, скорее, только к федеральным налогам, поскольку именно федеральный центр и вводит налоги и регулирует его основные элементы (ставку, базу, период уплаты и пр.). Региональные и местные власти же реально располагают лишь закрепленными (на долговременной основе, либо сроком на 1 год) налогами, обладая единственной возможностью определять конкретную региональную ставку в рамках установленных для них пределах. Например, федеральная ставка налога на прибыль составляла 7,5%, региональная - 14,5%, в местные бюджеты направлялось 2% от уплачиваемого налога на прибыль. В 2003 году федеральная ставка налога на прибыль составляет 5%, региональная - 16%.

Собственные налоги, таким образом, представляют собой налоги и иные обязательные платежи в бюджет, устанавливаемые согласно их уровню (федеральный, региональный и местный) соответствующими органами законодательной власти и поступающие на постоянной основе в соответствующий бюджет. Закрепленные же доходы - это налоги и иные обязательные платежи в бюджет, устанавливаемые вышестоящим уровнем власти и закрепляемые на долговременной основе за нижестоящими бюджетами. То есть закрепленные налоги отличаются от собственных тем, что их нормативно-правовое регулирование осуществляет вышестоящий уровень власти.

## Упорядочение системы регулирования расходных полномочий и доходных источников бюджетов всех уровней

Одной из главных причин существующих проблем в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями власти выступает проблема неурегулированности в действующем федеральном законодательстве общих вопросов компетенции и разграничения полномочий органов исполнительной власти в области межбюджетных отношений и субрегиональных финансов. Отсутствует четкое определение таких понятий, как «компетенция», «полномочия», «предметы компетенции», «предметы ведения», «бюджетная ответственность», не определено содержание этих понятий применительно к сфере межбюджетных отношений как инструмента реализации государственной политики бюджетного регулирования. Отсутствие однозначной трактовки этих понятий в законодательстве существенно осложняет правоприменительную практику, порождая многие конфликты и противоречия.

Несмотря на определенные достижения в совершенствовании системы бюджетного регулирования на федеральном уровне в течение последних нескольких лет российское законодательство до сих пор не содержит базового элемента системы финансовых взаимоотношений бюджетов -четкого разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. В главе 11 БК РФ, регулирующей вопросы разграничения расходов, само понятие «расходные полномочия» и суть их разграничения не определены. Широкий спектр расходов отнесен к предметам совместного ведения, номенклатура и виды конкретных расходов в большинстве случаев распределены по объектам собственности в соответствии с их ведомственной принадлежностью без четкой ориентации на результаты бюджетной деятельности и конкретные общественные услуги. В законодательстве, регулирующем отдельные общественные услуги, также отсутствует четкое разграничение расходных полномочий, а в качестве источника финансирования установлен консолидированный бюджет Российской Федерации или консолидированные бюджеты регионов.

В то же время, на федеральном уровне до сих пор сохраняется детальная регламентация бюджетных расходов, финансируемых региональными и местными бюджетами. Ежегодная централизованная индексация тарифов Единой тарифной сетки для работников бюджетной сферы, как правило, не обеспечивается финансовыми ресурсами территориальных бюджетов и ведет к дальнейшему их разбалансированию. Несмотря на тенденцию к сокращению нефинансируемых федеральных мандатов, связанную с созданием Фонда компенсаций и концентрацией большинства ведомственных льгот на федеральном уровне, региональные и особенно местные бюджеты законодательно обременены многочисленными социальными обязательствами без определения источников финансирования. Широкое распространение получила практика списания средств с бюджетных счетов региональных и местных органов власти по судебным искам граждан.

В результате региональные и местные власти, не имея ни законодательных, ни исполнительных инструментов для обеспечения сбалансированности своих бюджетов, вынуждены проводить политику выборочного либо частичного финансирования обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) безнадежную задолженность. Существенное изменение этой ситуации не может быть достигнуто только за счет увеличения на региональном и местном уровнях доли налоговых ресурсов, повышения размеров и изменения методики распределения финансовой помощи, внедрения в бюджетную практику государственных минимальных социальных стандартов. В целях четкого разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и предоставления гарантий самостоятельности региональным и местным бюджетам в формировании их расходов необходимо ввести в БК РФ само понятие «расходные полномочия» и четко определить права и обязанности органов публичной власти (имеется в виду как государственной, так и муниципальной) осуществлять в пределах своей компетенции нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов, обеспечивать эти расходы финансовыми ресурсами за счет собственных и заемных средств, а также осуществлять непосредственное финансирование (организацию и производство) общественных услуг.