Кириченко Марина Валерьевна. Налоги как основа формирования бездотационных бюджетов субъектов РФ (На примере Ростовской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2003 163 c. РГБ ОД, 61:03-8/3391-X

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1.НАЛОГИ КАК ИСТОЧНИК ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ...13

1.1 Межбюджетные отношения в сфере доходных полномочий субъектов РФ . 13

1.2.Место налогов в процессе межбюджетного регулирования .34

1.3.Налоги в формировании доходной части бюджетов субъектов РФ .40

ГЛАВА 2. НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ.... 52

2.1 . Оценка налогового потенциала Ростовской области 52

2.2.Инвестиционная привлекательность и конкурентоспособность региона 69

ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ

РФ В РАЗНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ 93

3.1 Методологические основы распределения регулирующих налогов между бюджетами различных уровней 93

3.2 Эффективность действующей налоговой системы России 108

З.ЗНаправления совершенствования нормативной базы бюджетного процесса 120

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 127

ЛИТЕРАТУРА 130

ПРИЛОЖЕНИЯ 144

**Введение к работе**

***\***

**\*ч Актуальность темы исследования.**

**g**Проблема распределения налоговых полномочий между органами госу-

дарственной власти различных уровней является относительно новой для России. В Советском Союзе налоги играли формальную роль и бюджеты республик не имели самостоятельного значения, а являлись составной частью государственного бюджета. С переходом Российской Федерации от централизованной к рыночной экономике изменились условия формирования и исполнения

*%*бюджетов различных уровней и возросла роль территориальных бюджетов.

ь Бюджеты стали рассматриваться как самостоятельные финансовые институты,

формирующиеся на основе разграничения доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы РФ. Поэтому все большее значение стали приобретать вопросы бюджетного федерализма, отношений между федеральными

ч органами государственной власти и органами государственной власти субъек-

тов РФ в части разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов и местными бюджетами.

При построении новой бюджетной системы возникло ряд трудностей, как теоретического, так и практического характера. Теоретические трудности были связаны **с**недостаточной изученностью и разработкой данного вопроса в виду отсутствия опыта регулирования налогово-бюджетных полномочий, практические трудности определялись неготовностью органов государственной власти субъектов к самостоятельному формированию своей доходной базы, кроме то-

^ v го, сказывалась и многолетняя практика перераспределения бюджетных

/; средств из государственного бюджета в бюджеты регионов. В результате су-

ществующая в настоящее время система распределения доходных источников была построена с учетом зарубежного опыта в этой сфере и сочетает в себе черты разных бюджетных систем: здесь и распределение налогов между бюджетами различных уровней, как в Австрии и Канаде, и закрепление отдельных налогов за конкретным бюджетом как в США и Франции, и оказание финансо-

вой помощи субъектам Федерации из мобилизованных в федеральном бюджете  
' налогов, как в Германии.

\*ч Становление современной системы межбюджетных отношений, соответ-

| ствующих федеративному государственному устройству России началось в

1991 году, и весь период ее существование представляет собой непрерывный  
процесс реформирования, за десятилетний период прошедший несколько эта  
пов, характеризующихся использованием различных инструментов регулиро  
вания межбюджетных отношений. Несмотря на продолжительность процесса  
реформ, Россия по уровню централизации бюджетных ресурсов практически  
*%*не уступает большинству федеративных государств, формально сохраняя

*у*крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию нало-

гово-бюджетных полномочий.

Бюджеты субъектов Федерации и особенно местные бюджеты играют

весьма важную роль в решении общегосударственных экономических и соци-

«V альных задач и при этом перегружены обязательствами, возложенными на них

без предоставления источников финансирования. В то же время, их участие в і

выполнении государственных обязательств не сопоставимо с собственными

доходными источниками - основную часть региональных доходов составляют отчисления от федеральных налогов, трансферты, дотации и субсидии из федерального бюджета. Проблемам и принципам реформирования межбюджетных отношений посвящены работы таких ученых, как В. Лексин, А. Швецов, С. Хурсевич, А. Лавров, А. Игудин, Н. Кузнецов. Эволюцию механизмов предоставления финансовой помощи субфедеральным и местным бюджетам рассматривают О. Пчелинцев, М. Минченко, А. Улюкаев, В. Христенко, Т. Позд-

*^ \*някова, И. Подпорина, Г. Крылов, А. Колесов.

і Роль налоговой политики как инструмента совершенствования межбюд-

жетных отношений оценивают в своих работах К. Лайкам, В. Кашин, В. Фе-доткин, Е. Сабуров и другие. После введения в действие Налогового Кодекса РФ и без того незначительные собственные доходы территориальных бюджетов еще более сократились, что потребовало детального изучения особенностей практического применения отдельных инструментов межбюджетного ре-

**«**

гулирования и создания механизма, отвечающего всем требованиям современ-

ной бюджетной системы России. Вопросы реформирования налоговой и бюджетной политики отражаются в работах К. Астапова, Ю. Швецова, А. Игудина, Д. Черника, А. Сорокина, И. Перонко, территориальный аспект налоговой реформы рассматривают А. Левин, А. Мельник, О. Берг, В. Лексин.

Различные варианты распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти оцениваются в работах И. Умаровой, Г. Кальван, В. Панскова, А. Баскина, В. Мареевой, А. Аронова, Ю. Крохина, И. Топорова. Проблемам повышения эффективности налогового потенциала регионов и стимулирования развития экономики посвящены работы Ю. Петрова, А. Пас-качева, А. Мельника, А. Коломиец, варианты оценки налогового потенциала и формирования налоговой базы регионов рассматривают Ф. Клоцворг, И. Перонко, И. Горский, 3. Клюкович. Финансовые ресурсы субъектов РФ и экономику регионов рассматривают в своих работах А. Колесов, А. Ляско, Т. Коновалова, В. Овчинников, В. Игнатов, Н. Кетова, Л. Берсенева и ряд других авторов. Такой аспект, как влияние инвестиций на экономику России в целом и отдельных субъектов, отражается в научных публикациях В. Лебедева, П. Фишера, Е. Семеновой, Д. Бурцева, Н. Платоновой, С. Лушина и других авторов.

Несмотря на относительную изученность вопросов распределения налоговых и бюджетных полномочий и важность проведенных исследований, многие проблемы до настоящего времени остаются нерешенными. Теоретическая актуальность и практическая значимость проблем формирования бездотационных бюджетов субъектов РФ и предопределили цель и задачи данного исследования.

**Цель и задачи диссертационной работы.**

**Цель**исследования состоит в том, чтобы на основе анализа действующего налогового и бюджетного законодательства и результатов практического использования различных инструментов межбюджетного регулирования, определить роль налогов в формировании бездотационных бюджетов субъектов РФ и разработать схему распределения налоговых доходных полномочий для формирования бездотационных бюджетов субъектов РФ.

Реализация цели исследования достигалась посредством решения следующих **задач:**

Проанализировать действующую на современном этапе систему межбюджетных отношений в сфере распределения доходных полномочий между органами государственной власти различных уровней;

Оценить роль налогов в межбюджетном регулировании.

Охарактеризовать критерии и принципы распределения налогов между Федерацией и ее субъектами.

Охарактеризовать существующие региональные налоги и их роль в формировании доходной части бюджетов субъектов РФ.

Оценить налоговый потенциал региона и проанализировать возможные варианты его развития.

Исследовать воздействие налогообложения на создание и развитие экономики региона, оценить инвестиционную привлекательность региона в условиях действующей налоговой системы.

Рассчитать нормативы распределения налогов между бюджетами различных уровней **с**целью повышения доходной части региональных бюджетов, оптимального использования налоговой базы и отказа от до-тационности из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Дать рекомендации по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства в целях их оптимизации и увеличения собственных доходов региональных бюджетов.

**Объектом исследования**являются процессы межбюджетного регулирования в РФ и инструменты, используемые при формировании доходной части бюджетов субъектов РФ.

**Предметом исследования**являются распределительные отношения между федеральным и субфедеральным уровнями бюджетной системы.

**Теоретическо-методологической основой исследования**послужили труды ведущих отечественных ученых реализующих институциональный подход к проблемам организации межбюджетных отношений и формированию бюджетов субъектов РФ, законодательные и нормативные акты, инструктивные материалы, а также материалы научных конференций и периодических изданий.

**Инструментарно-методический аппарат.**

Исследования проводились с применением общих методов научного познания: наблюдения, сравнения, системного и логико-смыслового анализа и

( синтеза, теоретических и эмпирических методов. Статистические данные про-

анализированы с применением методов корреляции, выборки, группировки, сравнения и обобщения, исследования рядов динамики, а также графических методов.

**Информационно-эмпирической базой исследования**и обоснования

основных положений диссертационной работы послужили данные Государст-

*%*венного комитета Российской Федерации по статистике, Ростовского област-

^ ного комитета государственной статистики, отчетно-аналитическая информа-

ция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Управления Министерства России по налогам и сборам по Ростовской области, материалы, собранные автором в процессе практической деятельности.

\* **Рабочая гипотеза**состоит в том, что наличие достаточных собственных

доходных источников, в отношении которых органы государственной власти обладают реальными полномочиями по установлению и взиманию - необходимое условие функционирования бюджетов субфедерального уровня; основная роль в доходах бюджетов принадлежит налоговой компоненте, использование которой при формировании субфедеральных бюджетов является одним из факторов обеспечения бездотационности бюджетов **и**повышения ответственности органов государственной власти в бюджетных вопросах.

**Основные положения, выносимые на защиту.**

**1. В**условиях передачи органам государственной власти субфедерально-  
^ го уровня значительной части расходных полномочий особую акту-

альность приобретает предоставление регионам доходных источников, достаточных для финансирования всех возложенных на них функций. На органы государственной власти субъектов РФ в настоящее время возлагается финансирование 55 процентов расходов, осуществляемых из бюджетов всех уровней, при уровне доходов бюджетов субъектов РФ в доходах бюджетной системы РФ порядка 40 про-

центов. В целях расширения налоговых полномочий субъектов РФ и укрепления самостоятельности субфедеральных бюджетов, реформирование действующей системы распределения доходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ, необходимо направить, в первую очередь, на устранение таких недостатков системы межбюджетных отношений, как: централизация основной части финансовых ресурсов бюджетной системы РФ в федеральном бюджете, наличие встречных финансовых потоков между Федерацией и ее субъектами, отсутствие заметного выравнивающего эффекта финансовой помощи. Долгосрочное планирование и прогнозирование субъектами РФ доходной части своих бюджетов затрудняется тем, что участие органов государственной власти субфедерального уровня в бюджетном процессе отложено во времени в связи с ежегодной сменой нормативов отчислений от федеральных регулирующих налогов и долей регионов в Фонде финансовой поддержки субъектов РФ. Поэтому, для повышения заинтересованности регионов в развитии своей экономики, увеличении собственной базы налогообложения и усиления ответственности за сбалансированность территориальных бюджетов, необходимо предоставить органам государственной власти субъектов РФ более широкие полномочия по формированию собственной доходной базы с законодательным закреплением в Бюджетном Кодексе РФ нормативов распределения основных налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ.

Решение задачи формирования бездотационных бюджетов субъектов РФ возможно лишь при условии реализации принципа самостоятельности бюджетов субъектов, закрепленного в Бюджетном Кодексе РФ, который в настоящее время выполняется далеко не в полном объеме -большая часть бюджетов субъектов Федерации только на 20 процентов обеспечена собственными доходными источниками. Реализация же конституционных гарантий самостоятельности во многом зависит от закрепления в законодательстве достаточных и стабильных собственных доходных источников региональных бюджетов, поскольку

**^**

только в отношении собственных доходов органы государственной  
власти обладают реальными полномочиями по их установлению и  
взиманию.  
$ 4. Одним из условий успешного развития налогового потенциала, явля-

ется усиление стимулирующей функции налогов, которая **в**последнее время отошла на второй план, в связи с тем, что основное значение, придаваемое налогам законодателями, это наполнение бюджетной системы. Стимулирующая функция неразрывно связана с таким аспектом, как инвестиционная составляющая налогового потенциала,

*%*состояние которой является показателем общеэкономической ситуа-

1> ции **и**перспектив развития региона.

5. Имеющийся налоговый потенциал территорий позволяет регионам не  
прибегать к помощи из федерального бюджета при условии внесения  
некоторых изменений в налоговое и бюджетное законодательство, **в**

*\*частности, к ним относится изменение нормативов отчислений **в**суб-

федеральные бюджеты от таких налогов, как налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость.

6. Основным показателем оценки эффективности действующей налого  
вой системы с точки зрения воспроизводственного процесса является  
налоговая нагрузка на доход предприятий **и**организаций, позволяю  
щая оценить не только эффективность для конкретных налогопла  
тельщиков, но и для региона в целом. С точки зрения бюджетной  
обеспеченности критерием эффективности налоговой системы, и в ча  
стности, схемы распределения налоговых доходов между бюджетами  
различных уровней, является доля собственных доходов в общих до  
ходах субъекта РФ.

**Научная новизна полученных результатов диссертационного исследования**состоит в обосновании проблем распределения доходных полномочий между органами государственной власти федерального и субфедерального уровней, осуществляемого **в**ходе межбюджетного регулирования в России; разработке и обосновании нормативов распределения основных налоговых ис-

точников между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ, по  
зволяющих повысить собственную доходную базу субъектов РФ и перейти к  
бездотационному принципу формирования субфедеральных бюджетов; разра-  
*ІІ*ботке комплекса мероприятий по реформированию налогового и бюджетного

законодательства в целях повышения эффективности действующей налоговой системы. В этой связи выделены следующие элементы приращения научного знания:

1. Определен как основное направление реформирования системы рас  
пределения налоговых полномочий между бюджетами различных

V уровней бюджетной системы РФ - переход от использования дота-

1> ционного принципа выравнивания бюджетной обеспеченности субъ-

ектов РФ к формированию территориальных бюджетов в основном за счет собственных доходов.

***\***

1. Рассчитаны и обоснованы нормативы распределения прав пользования налоговыми поступлениями между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, позволяющие повысить и укрепить доходную базу территориальных бюджетов, отказавшись от дотацион-ности из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. К ним относятся передача субфедеральным бюджетам 15 процентов от налога на добавленную стоимость на товары и услуги, производимые на территории РФ и 100 процентное зачисление налога на прибыль организаций, вместо налога на доходы физических лиц.
2. Обоснована необходимость закрепления нормативов распределения основных налоговых доходных источников между бюджетами различных уровней в Бюджетном Кодексе РФ, в целях предоставления органам государственной власти субъектов РФ более широких полномочий по ведению бюджетного процесса.
3. Выявлена степень корреляционной взаимосвязи между уровнем собственных доходов бюджетов субъектов РФ и инвестиционным потенциалом, теоретически характеризующаяся следующим:

чем больше инвестиций будет привлечено в регион, тем больше, в конечном итоге будут налоговые поступления в бюджеты всех уровней, и в том числе в бюджет субъекта РФ;

чем больше доля собственных средств в доходах бюджета субъекта РФ, тем более инвестиционно привлекательным для потенциальных инвесторов является регион.

Предложена система показателей, позволяющих оценить эффективность действующей налоговой системы, как с позиции воспроизводственного процесса (основанных на отношении величины налоговой нагрузки к различным финансовым показателям деятельности предприятий региона), так и с точки зрения бюджетной обеспеченности субъектов РФ, и, в первую очередь, эффективности действующей схемы распределения налоговых полномочий между бюджетами различных уровней (основанных на коэффициенте самообеспеченности, отражающем долю собственных доходов в общих доходах бюджета субъекта РФ).

Разработаны и обоснованы направления реформирования налогового и бюджетного законодательства в целях повышения эффективности действующей налоговой системы, укрепления доходной базы региональных бюджетов и предоставления органам государственной власти субъектов РФ более широких полномочий по ведению бюджетного процесса: предоставление права налогоплательщикам осуществлять уплату налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость на товары и услуги, производимые на территории РФ, по месту осуществления деятельности, проведение налоговой амнистии, упрощение механизма уплаты отдельных налогов и сборов, восстановление льгот на модернизацию производства по налогу на прибыль организаций, предоставление органам государственной власти и управления субъектов РФ права самостоятельно осуществлять исполнение субфедеральных бюджетов и закрепление нормативов распределения основных налогов между бюджетами различных уровней в Бюджетном Кодексе РФ на долгосрочной основе.

**Теоретическая значимость**исследования заключается в определении основных проблем и недостатков действующей системы распределения налоговых полномочий между бюджетами различных уровней; разработке системы

(,< показателей, позволяющих оценить эффективность действующей налоговой

системы с различных позиций и установлению существенной корреляционной  
взаимозависимости между уровнем собственных доходов субъектов РФ **и**ин  
вестиционным потенциалом. Теоретические выводы могут быть использованы  
в учебном процессе при разработке программ учебных курсов по специально  
сти финансы, денежное обращение и кредит.  
**? Практическая значимость**работы состоит в том, что выводы и реко-

^ мендации могут быть использованы при реформировании налоговой компо-

ненты финансовой политики на макроуровне с целью обеспечения самодостаточности региональных бюджетов и устойчивого развития регионов, использо-

вание предложенной автором нормативов распределения налогов между уров-  
'< нями бюджетной системы позволит укрепить собственную доходную базу

субъектов РФ.

**Апробация работы.**Предложения автора докладывались и обсуждались на региональных и международной научно-практических конференциях, опубликованы в 4 научных публикациях общим объемом **1**,6 п.л.

**Структура диссертации**включает в себя: введение, три главы, состоящие из восьми параграфов, заключение, список использованной литературы **и**приложения.

**;**

## Межбюджетные отношения в сфере доходных полномочий субъектов РФ

Разграничение налогово- бюджетных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых вопросов экономического развития России. Реформирование межбюджетных отношений в России, проводимое в настоящее время, охватывает целый комплекс проблем: в сфере разграничения доходных и расходных, налоговых полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, в сфере бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи.

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х годах реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, формально сохраняя крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления дополнительных источников финансирования.

По сравнению с другими странами, в России перераспределяемые в ходе межбюджетного регулирования средства составляют относительно небольшую долю в ВВП: за период с 1992 по 1998 годы их удельный вес составлял от 1,48 до 3,61 процентов, при том, что в других странах в отдельные годы указанный показатель был значительно выше: США - 2,95, Франция - 3,05, Швеция - 4,78, Япония - 5,43, Великобритания - 8,33 процентов1. В 2001 году объем финансо вой помощи субфедеральным бюджетам составил 2,5%, что практически в два раза больше аналогичного показателя Германии, и примерно на столько же меньше объема финансовой помощи, представляемой в Австралии.

В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и других перечислений из федерального бюджета. Собственные налоги покрывают менее 15 процентов расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, а полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены.

Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых нормативов распределения федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Кроме того, установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации позволяют перекладывать финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный Центр.

До тех пор, пока органы власти субъектов и местного самоуправления не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления за результаты своей финансовой и социально-экономической политики.

. Основной проблемой межбюджетных отношений до сих пор остаются встречные финансовые потоки, в результате чего значительная часть средств сначала аккумулируется в федеральном бюджете, а затем перераспределяется через каналы фондов бюджетного регулирования - фонда финансовой под держки субъектов РФ, фонда софинансирования социальных расходов, фонда регионального развития, фонда компенсаций, фонда реформирования регио не нальных финансов. Предоставление из федерального бюджета финансовой по- V мощи региональным бюджетам является наиболее очевидным каналом пере- распределения средств между Центром и регионами, так как распределение большей части финансовой помощи между субъектами РФ утверждается в за конах о федеральном бюджете и является предметом открытых дискуссий. По нашему мнению, за счет федеральных трансфертов осуществляется именно і поддержка регионов, а не их развитие, способствующее тому, чтобы регионы стали функционировать без помощи федерального Центра.

## Оценка налогового потенциала Ростовской области

Первая попытка определения налогового потенциала в Московском го сударстве была предпринята в начале XVII века, с окончанием "смутного времени", когда объективно возникла потребность устройства хозяйственной жизни и удовлетворения финансовых нужд государства. На Земском соборе в \ 1619 году было принято постановление, в силу которого в 1620х годах была проведена "общая перепись тяглого населения в государстве с целью привести в известность и устроить его податные силы"14. Были составлены точные описания городов, уездов с их населением, церквами, лавками, дворами и категориями землевладения (писцовые книги, служившие основанием для по- датного земельного обложения). Писцовые книги имели не только кадастровое и финансовое значение, но и помогали совершению различных гражданских и других актов - по ним разрешались поземельные споры, укреплялись права на недвижимость, производился учет налогоплательщиков. Наряду с писцовыми книгами существовали также дополнявшие их "дозорные книги" и "переписные книги", представлявшие собой полный каталог поземельных и торгово-промышленных средств государства: по отношению к городу - полная перепись торгово-промышленных средств, по отношению к уезду - кадастр. Форма и содержание податных книг определялись формой налогообложения - сошное, податное, податная единица измерялась количеством рабочей силы или хозяйственной единицы - кузницы, лавки и т.д. Все эти книги, по сути, представляли собой прообраз "Налогового паспорта региона" наших дней. Довольно длительное время в нашей стране не делалось попыток оце нить налоговый потенциал территорий, хотя в какой - то мере к ним можно отнести расчеты прогнозируемых налоговых поступлений на будущие периоды, производимые при установлении планового задания по мобилизации налогов и сборов. В расчетах использовались такие показатели, как фактическое поступление налогов и сборов за предыдущий период (финансовый год), динамика налоговой задолженности, суммы начислений по представленным расчетам за предыдущий период, и зачастую не принимались во внимание экономическая ситуация в регионе, прогноз экономического развития, объем и структура ВРП, уровень инфляции.

Об этом свидетельствует и тот факт, что в 1998 году 49 регионов перевыполнили установленный Госналогслужбой РФ план, причем 36 из них -более чем на 10, а 14 - более чем на 25 процентов15. В целом по России задание по сбору налогов в 1997 году было выполнено на 91, а в 1998году - на 117 процентов, что довольно наглядно свидетельствует о недостатках такого планирования.

Налоговый потенциал определяется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами, определяемой налоговыми базами и пропорционален совокупной налоговой базе региона, иными словами - это условно допустимая сумма налоговых сборов. В широком смысле понятие "налоговый потенциал" - это совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории. В более узком, практическом смысле оно представляет собой максимально возможную сумму поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства, на величину которого оказывают влияние множество как объективных, так и субъективных факторов. К первым относятся действующее налоговое законодательство, уровень развития экономики региона, его отраслевая структура, уровень и динамика действующих цен, объем и структура экспорта и импорта и другие. К субъективным факторам можно отнести состояние региональной налоговой политики, количество предоставляемых льгот и отсрочек.

## Методологические основы распределения регулирующих налогов между бюджетами различных уровней

В распределении финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней, кроме регулирующих налогов немаловажное значение в настоящее время имеет такая форма межбюджетного регулирования, как перечисление средств из ФФПР. Как было отмечено выше, дотации из ФФПР, несмотря на создание других фондов бюджетного регулирования, сохраняют основное значение в финансовой поддержке регионов, объемы планируемых дотаций устанавливаются законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, фактически полученные суммы указываются в законах об исполнении региональных бюджетов. Основным источником, формирования ФФПР в настоящее время, является налог на добавленную стоимость, мобилизованный в федеральном бюджете. С 2001 года налог на добавленную стоимость полностью перечисляется в доход федерального бюджета. Федеральными органами власти сегодня утверждается, что в настоящее время в бюджетной системе РФ нет централизации налогов (все распределяются между бюджетами различных уровней, за исключением поступлений от внешнеэкономической деятельности) - 15 процентов от поступающего в федеральный бюджет НДС передается в ФФПР и Фонд компенсаций, которые затем направляются в регионы в соответствии с утвержденными законом о федеральном бюджете объемами. Однако при этом не гарантируется полнота перечисления запланированных сумм, так как статьей 52 федерального закона от 30.12.2001г № 194-ФЗ (в ред.12.03.2002г) «О федеральном бюджете на 2002 год» установлено, что средства финансовой помощи и иные целевые безвозмездные перечисления из федерального бюджета, предусмотренные к перечислению в бюджеты субъектов РФ и бюджеты закрытых административно-территориальных образований, выделяются только субъектам, выполняющим требования бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах РФ без каких-либо ограничений, дополнений и особых условий. При этом к нарушениям относятся не только решения органов государственной власти субъектов, приводящие к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных платежей, но и решения, иным образом нарушающие положения бюджетного и налогового законодательства. В случае принятия указанных решений, Правительство РФ вправе: приостанавливать и уменьшать финансирование из ФФПР и иных форм финансовой помощи, приостанавливать перечисление доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, приостанавливать поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

Для обеспечения субъектов РФ постоянными и достаточными финансовыми, и, прежде всего, налоговыми доходами, соответствующими объему их конституционных функций, статьей 48 Бюджетного Кодекса РФ установлено, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы, налоговые доходы должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета РФ. Действие данной статьи ежегодно приостанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, и в 2002 году также не предусмотрено необходимых мер по изменению наблюдаемой с 1998 года тенденции снижения доходов региональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета. Так, в 1997 году эта доля составляла 60,3, в 1998 году - 60, в 1999году - 54,0, в 2001 году - 49, в 2002 году - 45,2 процента. Доля налоговых доходов региональных бюджетов в общих налоговых доходах консолидированного бюджета России 2002 года составляет 37,8 процентов , в тоже время перечисления из федерального бюджета в региональные не обеспечивают финансирования в полном объеме всех «федеральных мандатов».

В результате более 80 процентов налоговых доходов региональных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, а доходная часть региональных бюджетов в значительной степени зависит от федеральных трансфертов и иных форм помощи из федерального бюджета.