

## ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

© 2008 Т.М. Ковалева, Н.К. Карташева\*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, доход региональных бюджетов, финансовая самостоятельность, сбалансированный бюджет.

Формирование доходов региональных бюджетов под влиянием бюджетного устройства Российской Федерации выражается, на наш взгляд, в двух аспектах. Первый аспект связан с государственным регулированием и организацией многочисленных бюджетных взаимосвязей по мобилизации бюджетных ресурсов в распоряжение органов управления субъектов РФ, а также с использованием их ресурсов в соответствии с задачами, вытекающими из функций региона. Правовое регулирование разграничения бюджетных доходов между региональным и федеральным уровнями выражает второй аспект влияния бюджетного устройства государства на формирование бюджетов субъектов РФ.

Бюджет является важнейшей финансовой категорией, неотъемлемой частью государственных и муниципальных финансов. Сущность бюджета в первую очередь обусловлена сущностью финансов, так как бюджет это составная часть финансов, а также сущностью государства и общественно-политического строя. При всех общественно-экономических формациях бюджет удовлетворяет потребности власти в денежных средствах.

Вновь созданная производительным трудом стоимость в обществе объективно должна не только способствовать решению производственных задач, но и обеспечивать функционирование государственных институтов, гарантирующих конституционные права и свободы граждан. Это и обеспечивают бюджеты в государстве.

Региональные бюджеты в государствах имеют свою специфику по сравнению с бюджетами федерального и местного уровней.

Бюджет субъекта РФ как сказано в статье 15 Бюджетном кодексе РФ - это форма образования и расходования фонда денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенный для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения задач и функций, отнесенных к ведению

субъекта РФ<sup>1</sup>. Мы поддерживаем такое определение регионального бюджета.

Рассматривая доходы регионального бюджета как основу финансовых ресурсов власти, в методическом плане и в целях обработки практического инструментария, весьма важно, первоначально определить содержание понятия "доходы бюджета".

При широком использовании в экономической науке и на практике термина "доходы бюджета" его толкование различно.

Г.Б. Поляк под доходами бюджета предлагает понимать денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Г.Б. Поляк обозначает, процесс образования доходов бюджета в котором происходит принудительное изъятие в пользу государства части ВВП, созданного в процессе общественного воспроизводства. На этой основе возникают финансовые взаимоотношения государства и налогоплательщиков. Структура доходов бюджета подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями.

По мнению М.В. Романовского, доходы бюджетов - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном

\* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой "Финансы и кредит" Самарского государственного экономического университета; Карташева Надежда Константиновна, аспирант Самарского государственного экономического университета.

порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. В состав доходов включаются налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления. Обособлено в составе доходов бюджетов учитываются доходы целевых бюджетных фондов<sup>3</sup>.

Централизованные финансовые ресурсы сосредотачиваются в основном в бюджетах, внебюджетных фондах. Подход данных авторов к трактовке понятия “доходы бюджета” в большей степени отражает методику формирования баланса финансовых ресурсов советского государства.

Иного мнения придерживаются авторы учебника “Финансы и кредит” под редакцией профессора Т.М. Ковалевой, под доходами бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации понимают образование за счет налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных перечислений. При этом в состав доходов бюджета обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов как разновидность доходов бюджетов. Состав бюджетных доходов, их виды, формы мобилизации денежных средств в бюджеты зависят от системы и методов хозяйствования и решаемых обществом экономических задач<sup>4</sup>.

Нам представляется, что такое определение отражает современные подходы к пониманию доходов бюджетов государства, поскольку государственный сектор экономики в настоящее время существенно сокращен за счет увеличения различных негосударственных форм собственности, а финансовые ресурсы частных хозяйств и организаций коллективных форм собственности не входят в состав финансовых ресурсов государства.

Таким образом, под доходами бюджетов мы предлагаем понимать совокупность финансовых отношений определенных нормами права возникающие между органами государственной власти, предприятиями, организациями и гражданами по поводу поступления денежных средств в бюджет соответствующего уровня на законодательной основе с целью создания финансовой базы для удовлетворения публичных потребностей.

Для структуры доходов региональных бюджетов постсоветских государств рассмотрим классификацию доходов бюджетов, а также изложим суть методов их мобилизации.

С точки зрения условия привлечения средств при формировании доходов региональных бюджетов рассматривают доходы двух видов:

- ♦ средства, привлекаемые на безвозмездной и безвозвратной основах;
- ♦ средства, предоставляемые на возвратных и (или) возмездных условиях.

К безвозвратным финансовым ресурсам региональных бюджетов относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, поступления от использования природных ресурсов, от приватизации, которым свойственен признак эквивалентности, а также средства в форме финансовой поддержки субъектов РФ (субсидии, дотации и др.).

Во втором случае это финансовые ресурсы, которые используются для пополнения региональных бюджетов временно, и подлежат возврату. Они могут быть как безвозмездного характера (например, ссуда), так и возмездного - бюджетные, коммерческие кредиты.

По масштабам формирования региональных бюджетов различают доходы: - централизованные и децентрализованные.

К централизованным доходам региональных бюджетов относятся доходы, поступающие их вышестоящего бюджета. Децентрализованные региональные бюджетные доходы - это доходы, сосредоточенные в региональных бюджетах. Эта классификация показывает уровень самостоятельности региональных бюджетов.

По праву собственности доходы региональных бюджетов классифицируются на собственные и привлеченные (рис. 1).

Собственные доходы включают региональные налоги и сборы, а также доходы от использования имущества, находящегося в ведении органов государственной власти региона, отчисления, получаемые в бюджет по регулирующим доходным источникам, дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно представительными органами власти региона. Величина собственных доходов напрямую зависит от эффективности экономической деятельности региона.

Привлеченные доходы - это полученные из вышестоящего бюджета официальные трансферты, инвестиции, пожертвования юридических и физических лиц, лотерей. В категорию “трансферты” входят безвозвратные, безвозмездные платежи, поступающие от одних уровней управления другим уровням, их по-

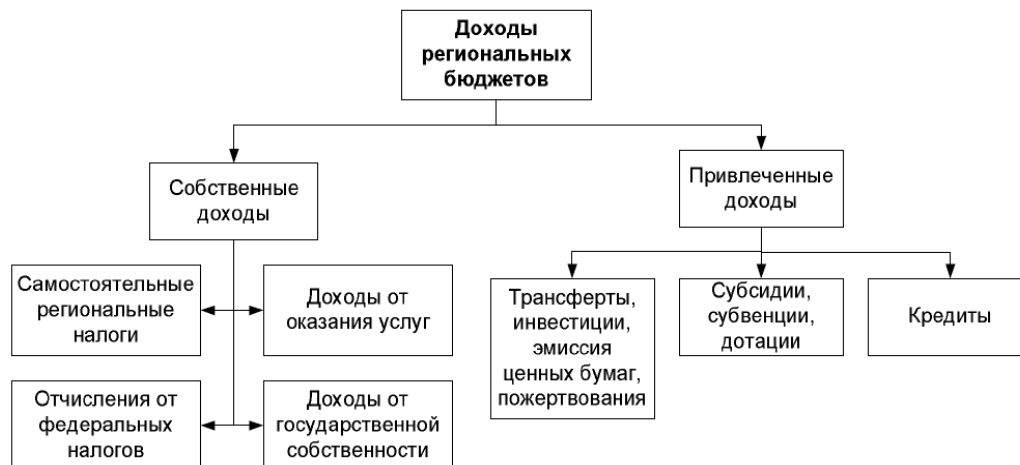


Рис. 1. Классификация доходов региональных бюджетов по праву собственности

лучение часто связано не с денежными, а с политическими условиями. В российской практике они имеют форму финансовой поддержки субъектов Федерации в виде дотаций, субвенций, субсидий или иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

Классификация доходов региональных бюджетов по способу бюджетного распределения. С учетом этого критерия выделяют доходы: собственные и закрепленные.

Собственные доходы региональных бюджетов - доходы, которые в соответствии с законодательством закреплены за региональными бюджетами на постоянной или долгосрочной основе.

Закрепленными доходами региональных бюджетов постсоветских стран следует считать закрепленные Бюджетными Кодексами и утверждаемые законами о федеральном или республиканском бюджетах формы прямой финансовой поддержки регионов, а также процентные, а также процентные отчисления от налоговых и иных обязательных платежей в бюджет.

По мнению профессора Н.И. Химичевой, существует определенная нецелесообразность рассмотрения характеристик "собственные" и "закрепленные" как однозначные, ибо "поступившие в бюджет отчисления от регулирующих доходов по утвержденным в законном порядке нормативам становятся казной, то есть собственностью субъекта Российской Федерации или муниципального образования, они самостоятельно расходуются ими и не подлежат возврату в вышестоящий бюджет"<sup>5</sup>. Таким образом, использовать термин "закрепленные доходы" в качестве определяю-

щего элемента категории "собственные", на наш взгляд, неправильно.

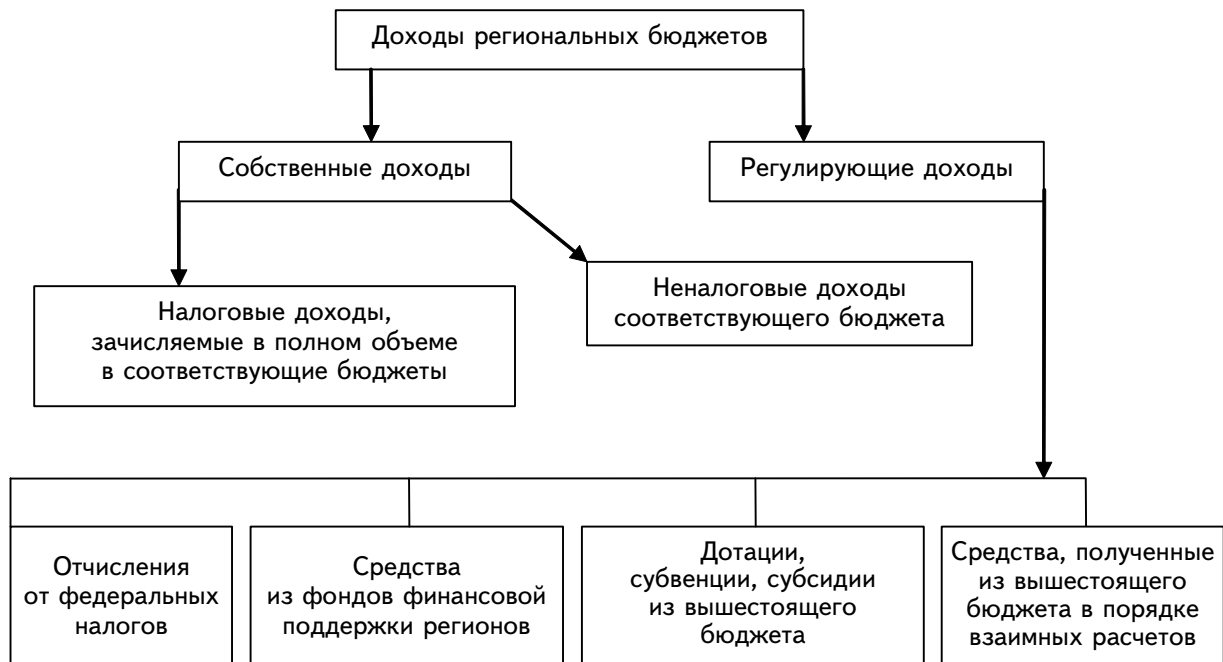
Использование понятия "доходы закрепленные" не позволяет раскрыть положение полной принадлежности региону ряда дополнительных источников, не фиксирует роль территориальных органов государственной власти в учреждении режимов налогообложения.

На наш взгляд, разделение бюджетных доходов на собственные и регулирующие наиболее полно отражает современную систему бюджетных отношений в постсоветских странах (рис. 2).

В практике бюджетной деятельности мобилизация доходов региональных бюджетов в постсоветских странах осуществляется различными методами, к ним относятся:

- ◆ по источникам образования - общими и специальными методами;
- ◆ по условиям привлечения поступления - обязательными и добровольными платежами;
- ◆ по способу закрепления доходов - закрепление за региональными бюджетами доходов в полном объеме, методом квотирования ставок и методом присоединения ставок;
- ◆ по способу передачи из вышестоящего бюджета - методом отчисления от федеральных (республиканских) регулирующих налогов и методом оказания прямой финансовой поддержки.

Методы мобилизации финансовых ресурсов в региональные бюджеты можно классифицировать на общие и специальные. Общие методы обусловлены самой природой доходной части регионального бюджета, ее публичным характером, направленностью на достижение общего интереса. Специальные методы



**Рис. 2. Модель формирования доходов региональных бюджетов по способу бюджетного распределения**

используются в процессе привлечения в региональные бюджеты определенных видов доходов. Наиболее распространенным общим методом в современных условиях является метод властных предписаний (императивный). Однако получают все большее распространение методы рекомендаций и согласований, что обусловлено реализацией принципа федерализма. Так, ежегодные законы о федеральном или республиканском бюджете содержат определенные указания регионам, выполнять которые обязательно, но в целях реализации единой бюджетной политики - желательно.

В классификационном ряду специальных методов формирования доходов региональных бюджетов в постсоветских странах существенное значение имеют методы дотаций, субвенций и другие финансирования, так как они обуславливают межбюджетные отношения.

Для аккумуляции денежных средств в бюджетные фонды регионов применяются методы обязательных и добровольных платежей. Доходы региональных бюджетов формируются в большей степени методом обязательных платежей, который реализуется через механизм налогообложения. Современная налоговая система бюджетных фондов субъектов РФ не соответствует их интересам, так как они (доходы) складываются в основном за счет отчислений от федеральных налогов и трансфертов из федерального бюджета, а не из

собственных источников. Компромисс финансовых интересов России и субъектов РФ при распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы возможно достичь в процессе реализации принципа федерализма в налоговой системе, то есть путем последовательного разграничения налогов между Российской Федерацией и ее субъектами. Необходимым условием обеспечения достаточности бюджетов субъектов РФ является наличие существенных по объему поступлений и легко собираемых региональных налогов.

Добровольное привлечение денежных средств в региональные бюджеты осуществляется через лотереи, займы, пожертвования юридических и физических лиц.

Соотношение методов обязательных и добровольных платежей зависит от многих разнообразных факторов: политического курса государства, бюджетная компетенция региональных органов власти, межбюджетных отношений, потребности регионов в финансовых ресурсах и т.д. В настоящее время, доминирующее положение при формировании региональных бюджетов постсоветских странах принадлежит методу обязательных платежей. Переход государства и административно-территориальных образований к новым условиям хозяйствования объективно требует расширения сферы привлечения добровольных платежей в региональные бюджеты.

Доходы за региональными бюджетами могут закрепляться как в полном объеме, так и в определенной части. Частичное закрепление доходов региональных бюджетов осуществляется методами квотирования и присоединения ставок. Суть метода квотирования в том, что доход в определенной процентной доле остается в распоряжении региона, на территории которого он получен. Метод присоединения ставок заключается в наличии у региональных властей бюджетной компетенции относительно введения надбавок к региональным налогам, размер которых ограничивается федеральным законодательством.

Передача регулирующих доходов в региональные бюджеты постсоветских странах осуществляется двумя методами:

- ◆ методом отчислений от регулирующих налогов и иных платежей;
- ◆ методом оказания прямой финансовой поддержки.

Отчисления от регулирующих налогов и других платежей распределяются между бюджетами регионов нормативным методом. Утверждаются нормативы отчислений, как правило, на финансовый год, однако, и это важно подчеркнуть, Бюджетный кодекс РФ определяет возможность длительного (не менее трех лет) срока зачисления федеральных регулирующих налогов и иных платежей в бюджеты субъектов РФ (ст. 48). Данный метод повышает заинтересованность субъектов РФ в сборе федеральных налогов, позволяет более точно осуществлять планирование поступлений доходов в бюджеты субъектов Федерации. Однако следует обратить внимание на слабую методологическую базу распределения регулирующих налогов в бюджеты субъектов РФ, в результате чего система вертикального финансового

выравнивания регионов становится малоэффективной, не учитывающей потенциал и потребности каждого региона, также снижается бюджетная самостоятельность и появляется конфронтация в межбюджетных отношениях.

Финансовая поддержка региональным бюджетам в постсоветских странах из федерального или республиканского бюджета осуществляется в следующих формах:

- ◆ предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности региона;
- ◆ предоставление субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых статей;
- ◆ предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов и бюджетного кредита для покрытия дефицита бюджета;
- ◆ предоставление средств из фонда финансовой поддержки регионов в Российской Федерации аналогичные фонды есть и в Казахстане (Национальный фонд), Украине (Специальный фонд Государственного бюджета Украины), Беларуси (Фонд социальной защиты населения - основной).

Структуру доходов бюджетов субъектов Федерации и регионов государств постсоветского пространства необходимо анализировать в тесной увязке с проблемами межбюджетных отношений.

Проведем анализ структуры доходов областного бюджета Самарской области РФ (табл. 1).

Анализируя таблицу 1, отчетливо видно, что в структуре доходов за исследуемый период произошли изменения в сторону уменьшения удельного веса в доходах бюджета (на 4%) налоговых доходов. Этот показатель является наиболее весомым. Не

Таблица 1

**Структура доходов областного бюджета Самарской области в 2006-2007 гг.\***

Источник дохода	В % к итогу	
	2006 г.	2007 г.
Налоговые доходы	93,5	89,1
Неналоговые доходы	2,9	3,3
Безвозмездные поступления	3,6	7,6
В том числе субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	3,1	4,4
<b>Итого доходов</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* На основании законов Самарской области об областном бюджете на 2006 г. от 27 декабря 2005 г. № 228-ГД и на 2007 г. от 7 декабря 2006 г. № 165-ГД.

Таблица 2

**Структура доходов областного бюджета  
Западно-Казахстанской области в 2006-2007 гг.\*\***

Источник дохода	В % к итогу	
	2006 г.	2007 г.
Налоговые доходы	51,1	35,83
Неналоговые доходы	0,2	0,04
Безвозмездные поступления	48,7	64,13
В том числе из республиканского бюджета	48,04	63,8
Итого доходов	100,0	100,0

\*\* На основании решений Западно-Казахстанского областного Маслихата № 23-2 от 6 декабря 2005 г. и № 33-30 от 20 декабря 2006 г.

значительно увеличились неналоговые доходы на 0,4%. И соответственно произошло увеличение безвозмездных поступлений в областной бюджет на 1,3%.

В целом динамику можно оценивать как положительную, отражающую процесс упорядочения изменений налогового законодательства, изменение порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы РФ.

Учитывается значительный удельный вес налоговых поступлений, формирующих областной бюджет Самарской области за период 2006-2007 гг. целесообразно, по нашему мнению, подвести итог, что данный регион России является самообеспеченным, и будет являться таковым, если не будет изменения в области федеральной бюджетной политики носящих цель дальнейшей централизации налоговых ресурсов страны.

Структура доходов областных бюджетов в унитарных государствах постсоветского пространства, состоит следующих разделов:

- 1) налоговые поступления;
- 2) неналоговые поступления;
- 3) доходы от операций с капиталом;
- 4) трансферты.

Доходами бюджета в Республике Казахстан являются налоговые и другие обязательные платежи, официальные трансферты, средства, передаваемые государству на безвозмездной основе, не носящие характера возвратности и не связанные с продажей финансовых активов государства. В пункт 3 внесены изменения Законом РК от 20.12.04 г. № 13-III (введен в действие с 1 января 2005 г.) (см. стар. ред.)<sup>6</sup>

Для примера рассмотрим структуру областного бюджета Западно-Казахстанской области за период 2006-2007 гг. (см. табл. 2).

Анализируя таблицу 2 нам, очевидно, что бюджете Западно-Казахстанской области

наибольший удельный вес приходится на безвозмездные поступления, соответственно данный показатель значительно увеличился за исследуемый период на 15,76%. Налоговые доходы пропорционально росту безвозмездных поступлений снижаются на 15,27%. Более чем в 4 раза уменьшился размер неналоговых поступлений в бюджет области. Данная структура свидетельствует не об экономической отсталости Западно-Казахстанской области, а излишней централизации бюджет ресурсов на республиканском уровне т.к. ее нельзя отнести к экономически несостоятельным регионам или к региону с неразвитой инфраструктурой.

В целом динамику можно оценивать как отрицательную, отражающую процесс упорядочения изменений налогового законодательства, изменение порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы Казахстана в пользу ее центрального звена.

Таким образом, налоговая форма поступления доходов должна быть, основной в структуре доходов бюджетов регионов обладая наибольшей стабильностью, устойчивостью и предсказуемостью. В то же время неналоговые источники доходов могут стать своеобразным "резервом устойчивости" доходной базы региональных бюджетов постсоветских стран.

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ. М., 2008.

<sup>2</sup> Бюджетная система России / Под ред. акад. Г.Б. Поляк. М., 2008.

<sup>3</sup> Врублевская О.В., Романовский М.В. Бюджетная система России. М., 2008.

<sup>4</sup> Финансы и кредит: Учебник / М.Л. Дьяконова, Т.М. Ковалева, Т.Н. Кузьменко и др.; Под ред. проф. Т.М. Ковалевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

<sup>5</sup> Химичева Н.И. Учебно-методический комплекс "Финансовое право". М., 2004.

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан. Алматы, 2007.