Содержание

Введение…………………………………………………………………...3

Глава 1. Характеристика доходов бюджетов различных уровней…….5

* 1. Общие положения о доходах бюджетов………………………….5
  2. Доходы федерального бюджета………………………………….10
  3. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации…………15
  4. Доходы местных бюджетов……………………………………...22

Глава 2. Анализ разграничения налоговых полномочий и доходных источников……………………………………………………………………….29

2.1. Принцип разделения доходов между уровнями бюджетной системы РФ………………………………………………………………………29

Глава 3. Проблема распределения доходов между бюджетами……...36

3.1. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами……………………………………………………..36

Заключение………………………………………………………………48

Список используемой литературы……………………………………...49

Введение

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени.

Проблемы современного бюджетного механизма логично разделить на две основные группы. К первой следует отнести те из них, которые определяются федеративным устройством нашей страны: вопросы совершенствования межбюджетных отношений и необходимости формирования системы бюджетного федерализма, что, руководствуясь вековым опытом ведущих западных стран, позволит стабилизировать и укрепить российскую государственность, повысит управляемость существующей рыночной системы и в конечном итоге оптимизирует структуру доходов и расходов как федерального бюджета, так и местных бюджетов. А отсюда вытекает и вторая группа проблем действующего бюджетного устройства - собственно финансовая. Повышение доходности бюджета и оптимизация его расходов, проблема сбалансированности государственного бюджета и необходимость управления государственным долгом - именно эти финансовые аспекты бюджетного устройства определяют уровень социально - экономического развития страны, качество жизни населения. В конечном итоге, именно эти показатели и определяют эффективность всей проводимой государством экономической политики.

Таким образом, важность и актуальность рассматриваемой проблемы подтверждается авторитетными экономистами, посвящающими ей немалую часть своих исследований. Подтверждается она и самой жизнью: ведь большинство из стоящих на сегодняшний день перед государством проблем в той или иной мере обусловлено продолжающимся кризисом бюджета. Именно поэтому проблеме совершенствования бюджетного устройства следует уделить достойное место.

Целью написания данной курсовой работы является анализ особенностей распределения доходных полномочий между уровнями бюджетных систем Российской федерации.

Теоретической и методической основой курсовой работы послужили постановления правительства РФ, Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам, труды российских и зарубежных ученых по бюджетному устройству.

Глава 1. Характеристика доходов бюджетов различных уровней

* 1. Общие положения о доходах бюджетов

Формирование доходов бюджетов [1, 105].

1. Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

2. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления.

3. В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Зачисление доходов в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда

1. Налоговые доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента, определяемого налоговым законодательством Российской Федерации.

Неналоговые доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

2. Денежные средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению (учету) денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда.

Виды доходов бюджетов [1, 107]:

1. Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений.

2. К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

3. Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

4. К неналоговым доходам относятся:

* доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений;
* доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
* средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
* средства, вносимые в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг соответственно для федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд и не подлежащие возврату лицу, внесшему такие средства, в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

5. К безвозмездным и безвозвратным перечислениям относятся перечисления в виде:

* финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
* субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций;
* субвенций из местных бюджетов бюджетам других уровней;
* иных безвозмездных и безвозвратных перечислений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
* безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов государственных и (или) территориальных государственных внебюджетных фондов;
* безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности

1. В доходах бюджетов учитываются:

* средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением средств, получаемых в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений;
* средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
* средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление, за исключением средств, получаемых от передачи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений, под залог;
* плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
* доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
* часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
* другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений.

Указанные в настоящем пункте доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, включаются в состав доходов соответствующих бюджетов после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

2. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности

Средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме, за исключением средств, получаемых от продажи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений.

Порядок перечисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами разных уровней, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

Штрафы и иные суммы принудительного изъятия

1. Штрафы подлежат зачислению в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации.

2. Суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

3. Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, предусмотренных главами 16 и 18 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, которые невозможно отнести к соответствующему налогу и сбору, подлежат зачислению в федеральный бюджет, бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации, местные бюджеты в порядке, определяемом федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Собственные доходы бюджетов

К собственным доходам бюджетов относятся:

* налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
* неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.
  1. Доходы федерального бюджета

Налоговые доходы федерального бюджета

* В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:
* налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 100 процентов;
* налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) - по нормативу 100 процентов;
* налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" (далее - Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции") и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 20 процентов;
* налога на добавленную стоимость - по нормативу 100 процентов;
* акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50 процентов;
* акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, - по нормативу 100 процентов;
* акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;
* акцизов на табачную продукцию - по нормативу 100 процентов;
* акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей - по нормативу 40 процентов;
* акцизов на автомобили легковые и мотоциклы - по нормативу 100 процентов;
* акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 95 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 40 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации - по нормативу 100 процентов;
* регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100 процентов;
* регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 95 процентов;
* регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции - по нормативу 100 процентов;
* сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 70 процентов;
* сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 100 процентов;
* водного налога - по нормативу 100 процентов;
* единого социального налога по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации в части, зачисляемой в федеральный бюджет, - по нормативу 100 процентов;
* государственной пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и указанной в статьях 56, 61.1 и 61.2 настоящего Кодекса) - по нормативу 100 процентов.

Неналоговые доходы федерального бюджета

1. Неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии со статьями 41 - 46 Бюджетного Кодекса РФ, в том числе за счет:

* доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности (за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений), доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, - после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме;
* части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;
* сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и указанных в статьях 57 и 62 настоящего Кодекса), - по нормативу 100 процентов;
* прочих лицензионных сборов - по нормативу 100 процентов;
* таможенных пошлин и таможенных сборов - по нормативу 100 процентов;
* платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений - по нормативу 100 процентов;
* платы за пользование водными объектами - по нормативу 100 процентов;
* платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям - по нормативу 100 процентов;
* платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 20 процентов;
* консульских сборов - по нормативу 100 процентов;
* патентных пошлин - по нормативу 100 процентов;
* платежей за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним - по нормативу 100 процентов.

2. В доходах федерального бюджета также учитываются:

* прибыль Банка России, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - по нормативам, установленным федеральными законами;
* доходы от внешнеэкономической деятельности;

Полномочия федеральных органов законодательной и исполнительной власти по формированию доходов бюджетов:

1. Установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

2. Федеральные органы законодательной власти могут устанавливать новые виды неналоговых доходов, отменять или изменять действующие после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в настоящий Кодекс.

3. Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

4. Внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

* 1. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

1. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

* налога на имущество организаций - по нормативу 100 процентов;
* налога на игорный бизнес - по нормативу 100 процентов;
* транспортного налога - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

* налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
* налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 80 процентов;
* налога на доходы физических лиц - по нормативу 70 процентов;
* акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50 процентов;
* акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;
* акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей - по нормативу 60 процентов;
* акцизов на алкогольную продукцию - по нормативу 100 процентов;
* акцизов на пиво - по нормативу 100 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;
* налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 100 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов;
* налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов - по нормативу 100 процентов;
* регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;
* сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 30 процентов;
* сбора за пользование объектами животного мира - по нормативу 100 процентов;
* единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 90 процентов;
* единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30 процентов;
* государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов:
* по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами соответствующих субъектов Российской Федерации;
* за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, отделений общественных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;
* за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;
* за регистрацию средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта Российской Федерации, а также за выдачу дубликата свидетельства о такой регистрации;
* за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов, с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома черных металлов.

Зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, осуществляется по следующим нормативам:

* 20 процентов указанных доходов зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации по месту производства алкогольной продукции;
* 80 процентов указанных доходов распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации по нормативам, утверждаемым федеральным законом о федеральном бюджете.

Зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в соответствии с нормативом, указанным в настоящей статье, осуществляется в порядке, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

3. В бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с настоящим Кодексом зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации.

4. Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа.

Если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, указанные в пункте 2 настоящей статьи, подлежат зачислению в бюджет края (области).

5. Указанные в настоящей статье налоговые доходы могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном статьей 58 настоящего Кодекса.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в соответствии со статьями 41 - 43, 46 Бюджетного Кодекса РФ, в том числе за счет:

* части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, - в размерах, устанавливаемых законами субъектов Российской Федерации;
* платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 40 процентов;
* платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, - по нормативу 100 процентов;
* сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
* декларационного платежа - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежит зачислению 80 процентов платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Порядок установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты

1. Законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иного закона субъекта Российской Федерации на ограниченный срок действия) могут быть установлены:

* единые для всех поселений субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации;
* единые для всех муниципальных районов субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации, устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта Российской Федерации.

2. Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 настоящего Кодекса, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с настоящим Кодексом в бюджет субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить в порядке, предусмотренном настоящей статьей, единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

4. В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге порядок установления и значения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты внутригородских муниципальных образований определяются законами указанных субъектов Российской Федерации.

Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации по формированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации

1. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вводят региональные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством Российской Федерации.

2. Законы субъектов Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации в пределах компетенции субъектов Российской Федерации, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения законов субъектов Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

3. Внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов Российской Федерации о региональных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в законы субъектов Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год.

4. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют отсрочки или рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Российской Федерации в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам бюджета субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и размера государственного долга субъекта Российской Федерации, установленных настоящим Кодексом.

* 1. Доходы местных бюджетов

Налоговые доходы бюджетов поселений

1. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

* земельного налога - по нормативу 100 процентов;
* налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

* налога на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов;
* единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30 процентов.

3. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 58 настоящего Кодекса.

4. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со статьей 63 настоящего Кодекса.

Налоговые доходы муниципальных районов

1. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

* земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов;
* налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

* налога на доходы физических лиц - по нормативу 20 процентов;
* единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 90 процентов;
* единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30 процентов;
* государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов:

по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда Российской Федерации), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдикции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам в защиту государственных и общественных интересов;

за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов исполнительной власти (за исключением консульских учреждений Российской Федерации), органов местного самоуправления;

за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств "Транзит", свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

за выдачу ордера на квартиру;

за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции.

(в ред. Федерального закона от 16.10.2006 N 160-ФЗ)

3. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 58 настоящего Кодекса.

Налоговые доходы бюджетов городских округов

1. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

* земельного налога - по нормативу 100 процентов;
* налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

* налога на доходы физических лиц - по нормативу 30 процентов;
* единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 90 процентов;
* единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 60 процентов;
* государственной пошлины - в соответствии с пунктом 2 статьи 61.1 настоящего Кодекса.

3. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с пунктом 1 статьи 58 настоящего Кодекса. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 58 настоящего Кодекса.

Неналоговые доходы местных бюджетов

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в соответствии со статьями 41 - 46 Бюджетного Кодекса, в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40 процентов.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 процентов.

В бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов.

Порядок установления органами местного самоуправления муниципальных районов нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений

Нормативным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района.

Полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов

1. Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством Российской Федерации.

2. Правовые акты представительных органов местного самоуправления о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации в пределах компетенции органов местного самоуправления, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения местного бюджета на очередной финансовый год.

3. Внесение изменений и дополнений в правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в правовой акт представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

4. Органы местного самоуправления определяют порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных настоящим Кодексом.

Глава 2. Анализ разграничения налоговых полномочий и доходных источников

2.1. Принцип разделения доходов между уровнями бюджетной системы РФ

Основным принципом разграничения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации является их соответствие объему расходных обязательств федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [26]. При этом доходные источники могут быть закреплены либо в соответствии с объемом расходных обязательств, как приведено ниже, либо пропорционально их объему, имея в виду, что каждый уровень публичной власти впоследствии должен будет самостоятельно обеспечивать сбалансированность своих бюджетов в пределах сложившихся или прогнозируемых в рамках налоговой реформы ограничений по уровню налоговой нагрузки на экономику.

Предварительная оценка распределения доходов в соответствии с данными вариантами представлена в таблице 1.

Таблица 4.

Оценка изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в условиях 2003 года, млрд. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Федеральный бюджет | Бюджеты субъектов РФ | Местные бюджеты | Консолидированный бюджет Российской Федерации  (без ЗАТО) |
| ***Действующее распределение доходов (условия 2003 года)*** | | | | |
| Налоговые доходы (включая ЦБФ и ЕСН) | 2272,1 | 774,9 | 662,3 | 3709,3 |
| Справочно: доля в консолидированном бюджете Российской Федерации (без ЗАТО) % | 56,8 | 19,4 | 16,5 | 92,7 |
| Неналоговые доходы | 145,7 | 53,9 | 93,5 | 293,1 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней (без Фонда компенсаций) | 286,7 |  |  |  |
| ***Распределение налоговых доходов по финансируемым расходным обязательствам*** | | | | |
| Расходные обязательства в условиях, предусмотренных законопроектами | 2389,4 | 1288,6 | 837,6 |  |
| В т.ч. обеспечено за счет финансовой помощи | - | 286,7 | 312,4 |  |
| За счет неналоговых доходов | 145,7 | 53,9 | 93,5 | 293,1 |
| Распределение налоговых доходов | 2243,7 | 948,0 | 431,7 | 3623,4 |

Данная оценка подлежит корректировке на условия налоговой реформы. В частности, необходимо будет предусмотреть возмещение потерь региональных и местных бюджетов от отмены налога с продаж, а также увеличение расходных обязательств федерального и регионального бюджетов на выплату налога на имущество организаций и земельного налога в случае расширения налогооблагаемой базы по указанным налогам.

Наряду с обеспечением «вертикальной» (между уровнями бюджетной системы) сбалансированности расходных обязательств и доходных источников при закреплении доходов за бюджетами разных уровней необходимо ориентироваться на достижение максимально возможной «горизонтальной» (между бюджетами территорий) сбалансированности. Для достижения этой цели при «наполнении» пропорций, приведенных в таблице 4, конкретными налоговыми источниками следует исходить из закрепления за территориальными бюджетами доходов от наиболее равномерно размещенных и немобильных налогов. Даже в том случае, когда для обеспечения «вертикальной» сбалансированности нет необходимости в перераспределении доходных источников, между уровнями бюджетной системы целесообразно провести «обмен» налогами с различными характеристиками равномерности размещения и (или) мобильности, что позволит сократить различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и соответственно снизить потребности в предоставлении дотаций на ее выравнивание из бюджетов более высокого уровня.

В таблице 2 приведены оценки основных налогов по критериям равномерности размещения и мобильности налогооблагаемых баз, которые следует использовать при решении данной задачи.

Таблица 5

Оценка равномерности размещения и мобильности налогооблагаемых баз основных налогов

| Налог | Оценка равномерности размещения налоговой базы | | | | Мобильность |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Коэффициент Джини | Максимальные различия на душу населения | Средние различия на душу населения | Общая оценка |
| **НДС** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,56 | 37,6 | 3,6 | высокая | высокая |
| Внутрирегиональные | - | - | - | высокая | высокая |
| **Налог на прибыль** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,87 | 290,4 | 12,7 | высокая | высокая |
| Внутрирегиональные | 0,56 | 19,6 | 5,9 | средняя | высокая |
| **Налог на доходы физлиц** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,44 | 10,9 | 2,7 | низкая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,24 | 4,6 | 3,0 | низкая | низкая |
| **Акцизы на водку и ЛВИ** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,31 | 7,5 | 2,3 | низкая | средняя |
| Внутрирегиональные | 0,86 | Н/д | 1790,2 | высокая | низкая |
| **Прочие акцизы** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,51 | 33,8 | 4,4 | средняя | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,76 | Н/д | 97,0 | высокая | низкая |
| **Налог с продаж** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,41 | 27,1 | 6,4 | низкая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,21 | 4,5 | 3,4 | низкая | средняя |
| **НДПИ (углеводороды)** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,94 | н/д | 167,2 | высокая | низкая |
| Внутрирегиональные | - | - | - |  |  |
| **НДПИ (прочие)** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,90 | 8944,3 | 48,4 | высокая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,90 | н/д | 57,3 | высокая | низкая |
| **НДПИ (общераспростра-ненные)** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,87 | 4686,9 | 21,8 | высокая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,90 | н/д | 212,8 | высокая | низкая |
| **Налоги на совокупный доход** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,27 | 5,2 | 2,1 | низкая | средняя |
| Внутрирегиональные | 0,21 | 3,9 | 2,8 | низкая | средняя |
| **Налог на имущество предприятий** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,67 | 37,2 | 4,4 | средняя | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,48 | 16,8 | 5,6 | средняя | низкая |
| **Налог на имущество физлиц** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,28 | 7,8 | 2,5 | низкая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,37 | 8,2 | 3,6 | низкая | низкая |
| **Земельный налог** |  |  |  |  |  |
| Межрегиональные | 0,30 | 9,5 | 2,5 | низкая | низкая |
| Внутрирегиональные | 0,17 | 3,5 | 2,3 | низкая | низкая |

Таким образом, являющийся в настоящее время одним из основных источников доходов территориальных бюджетов налог на прибыль организаций характеризуется крайне неравномерно размещенной и мобильной (прежде всего – в рамках холдинговых структур) налогооблагаемой базой. К числу равномерно размещенных и немобильных доходных источников потенциально относятся акцизы на горюче-смазочные материалы.

Исходя из тех же критериев оптимальными доходными источниками местных бюджетов являются земельный налог, налоги на совокупный доход, налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц.

Налог на имущество организаций, являясь немобильным налогом, в то же время характеризуется достаточно высокой (в нынешних условиях) неравномерностью размещения внутри субъектов Российской Федерации. В связи с чем возможны варианты определения его статуса и, соответственно, распределения доходов, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки.

Налог на имущество физических лиц представляется целесообразным сохранить местным налогом, вводимым на уровне поселений, земельный налог – местным налогом, вводимым на уровне муниципальных районов и городских округов (с возможным разделением на земельный налог, уплачиваемый организациями и физическими лицами и отнесением земельного налога, уплачиваемого физическими лицами к числу поселенческих налогов).

В то же время региональные или местные налоги окажутся недостаточными для обеспечения «вертикальной» и «горизонтальной» сбалансированности бюджетной системы. Основные налоговые доходы территориальных бюджетов по прежнему будут формироваться за счет отчислений от федеральных налогов, что потребует внесения системных поправок в главы 6 – 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с концепцией данных глав, представленной Минфином России на рассмотрение Рабочей группы по подготовке изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, предлагается уточнить понятия «собственных» и «регулирующих» доходов бюджетов разных уровней.

В составе собственных доходов выделяются налоговые доходы от налогов, введенных данным органом власти (федеральным, региональным или местным) и «регулирующие доходы» от налогов, введенных органами государственной власти других уровней. Первая категория налоговых доходов отражает реализацию собственных налоговых полномочий органов власти, вторая – полномочия по передачи части доходов в бюджеты других уровней путем законодательного установления нормативов отчислений.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации предполагается утвердить для каждого уровня бюджетной системы перечень налоговых доходов и единых нормативов отчислений от них в соответствующие бюджеты. В отношении федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации данный перечень и нормативы в основном будут отражать сложившуюся за последние годы практику. За местными бюджетами предполагается закрепить нормативы отчислений от федерального налога на доходы физических лиц и налогов на совокупный доход, взимаемых с субъектов малого бизнеса.

Субъектам Российской Федерации, кроме того, будет предоставлено право устанавливать нормативы отчислений от федеральных и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в их бюджеты, в бюджеты муниципальных образований. Данные нормативы должны быть едиными для местных бюджетов определенного уровня (районного или поселенческого) и устанавливаться на долгосрочной основе. Установление этих нормативов ежегодным законом о бюджете не допускается, за исключением случаев, непосредственно предусмотренных Бюджетным кодексом. К ним предлагается отнести введение дополнительных нормативов отчислений (прежде всего, от налога на доходы физических лиц), заменяющих, полностью или частично, рассчитанные по единым формулам дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Завершение работы по определению конкретных нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации будет зависеть от завершения расчетов по оценке расходных обязательств и формирования перечня законодательных актов, подлежащих отмене (приостановлению), а также изменений в бюджетных доходах в связи с проведением налоговой реформы.

Как и в случае с расходными полномочиями, при разграничении доходных полномочий ревизии должны подвергнуться отдельные законодательные акты, устанавливающие льготы по налогам, не отнесенным к ведению Российской Федерации. В их числе: Федеральный закон "О статусе военнослужащих", устанавливающий льготы по земельному налогу, налогу на имущество, бесплатному предоставлению земельного участка; Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" в части льготы по земельному налогу и др.

Глава 3. Проблема распределения доходов между бюджетами

3.1. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами

Методы распределения доходов между бюджетами менялись в ходе развития бюджетной системы России [18, 125].

Модели распределения доходов. Для бюджетной системы дореволюционной России типичной была модель распределения доходов между бюджетами, которую можно назвать горизонтальной. Она характеризуется тем, что государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, за каждым бюджетом были закреплены свои налоги и сборы. Финансовая помощь территориальным бюджетам из государственного бюджета была затруднена, так как территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет и отсутствовали правовые основы для такой помощи. Модель формирования территориальных бюджетов выражалась следующей формулой:

где Р - размер доходов;

Д - размер собственных доходов.

Размер бюджетных доходов предопределял размер расходов.

Такая система распределения доходов действовала во многих странах вплоть до середины XX в. С одной стороны, эта система обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти всех уровней, так как территориальные бюджеты формировались за счет собственных налогов. Но, с другой - по мере роста бюджетных расходов на общественные нужды (образование, здравоохранение, благоустройство населенных пунктов) собственные доходы территориальных бюджетов не могли обеспечивать эти расходы. В то же время не было достаточно действенного и законодательно установленного механизма оказания государством финансовой помощи территориям. Все это отрицательно отражалось на состоянии территориальных бюджетов, местном хозяйстве, социальном развитии общества.

Первый шаг в устранении этих недостатков распределения бюджетных доходов был сделан в СССР в 1931 г., когда бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет СССР, а работниками Наркомата финансов была создана новая модель распределения общегосударственных доходов. Эту модель можно назвать веерной. Суть ее заключалась в том, что несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов вводился механизм долевых отчислений в территориальные бюджеты от общегосударственных доходов и налогов. В соответствии с принимаемыми законодательными актами сумма мобилизуемого на территории налога по утвержденным этими актами нормативам распределялась между центральным бюджетом (союзный бюджет), региональными бюджетами (республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами (городскими, районными, поселковыми и сельскими).

Следовательно, в территориальные бюджеты помимо собственных доходов стали поступать регулирующие доходы. На местные бюджеты было возложено финансирование подавляющей части общегосударственных расходов, связанных с жизнеобеспечением населения (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, местной и пищевой промышленности и др.), Это предопределило изменение принципа формирования местных бюджетов. Размер местного бюджета стал определяться величиной расходов на местное хозяйство. Для обеспечения этих расходов из вышестоящего бюджета выделялся необходимый объем регулирующих доходов. Таким образом, местные бюджеты стали формироваться по следующей модели:

где Р-— размер расходов;

- размер собственных доходов;

- размер регулирующих доходов.

Преимущества этой модели в том, что:

1) достигается единство источников всех бюджетов, а, следовательно, заинтересованность и ответственность органов власти всех уровней в развитии экономики на территории как налогообразующей базы;

2) создается механизм оказания финансовой помощи территориям;

3) правительство страны имеет реальные рычаги для регулирования экономического и социального развития территорий.

Преимущества столь очевидны, что модель стала применяться позднее во многих странах, в том числе в государствах с рыночной экономикой.

Однако этот способ распределения средств между бюджетами имеет ряд недостатков:

1) низка доля собственных доходов территориальных бюджетов;

2) велик элемент субъективности верхних уровней власти при определении величины отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты, а следовательно, существует и зависимость от них;

3) эта модель способствовала развитию иждивенчества отдельных территорий, стремившихся больше получить средств из вышестоящих бюджетов, не прилагая усилий к развитию территориальной экономики;

4) велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов сначала с территории в вышестоящий бюджет, а затем снова в нижестоящий;

5) это ведет и к централизации средств в вышестоящем бюджете, к ущемлению территориальных потребностей, к остаточному финансированию социальной сферы и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

Работы по совершенствованию механизма распределения средств между бюджетами. Большой вклад в эту работу внес Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов СССР. В результате многолетних исследований, связанных с укреплением местных бюджетов, которые вел Г.Б. Поляк, в 1970 - 1980-е гг. были разработаны, обоснованы и в дальнейшем реализованы такие меры по совершенствованию межбюджетных отношений, как использование в качестве регулирующего источника платежей из прибыли предприятий союзного подчинения, а также введение долговременных, т.е. утвержденных на несколько лет, нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов вышестоя­щих бюджетов.

С переходом к формированию местных бюджетов на основе долговременных нормативов отчислений от общегосударственных доходов актуальной стала проблема расчета величины этих нормативов, а следовательно, объективизации всего бюджетного планирования, которое должно было опираться на научно обоснованные показатели. Для расчета таких нормативов необходимо было решение ряда задач.

Прежде всего Г.Б. Поляк предложил разработку системы долго­временных социальных нормативов, определяющих уровень обес­печенности населения набором благ и услуг. Эти нормативы пред­лагалось рассчитывать дифференцированно для каждого региона с учетом плановых показателей их развития и уровней обеспеченности населения, достигнутых в каждом регионе.

Затем на основе социальных нормативов должны были быть рассчитаны финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание социально-культурных учреждений и коммунально-бытовых предприятий.

Далее предлагалась следующая модель формирования местных бюджетов.

С помощью социальных и финансовых нормативов должна была определяться нижняя граница размера затрат, которые могли быть произведены в регионах. Сверх этого уровня расходы могли производиться при условии изыскания в регионах дополнительных ресурсов. Финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием в регионах, предлагалось осуществлять в меру выполнения планов поступления средств в региональные бюджеты и в пределах имеющихся у местных органов власти средств, без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Другими словами, расходная часть местного бюджета должна была определяться на основе плановых показателей развития региона и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя. Темпы роста этих расходов не должны были превышать темпы роста доходов, аккумулируемых в государственный бюджет на территории региона.

Для повышения роли и ответственности местных органон ста за результаты экономического и социального развития им предполагалось предоставить право самим определять направления использования бюджетных средств, а в целях повышения заинтересо­ванности в более эффективном использовании средств оставлять в их распоряжении неиспользованные ассигнования. Кроме того, для усиления гарантированности расходов местных бюджетов, а также для укрепления финансовой базы местной администрации и обеспечения стабильности финансирования плановых мероприятий в рамках местных бюджетов всех уровней надо было создать резерв­ные фонды.

Таким образом, на основе механизма бюджетного регулирования, дифференцированных нормативов отчислений от общегосударственных доходов и платежей в местные бюджеты от прибыли предприятий вышестоящего подчинения обеспечивался гарантированный минимум доходов местных бюджетов. Тем самым гарантировалась в определенной мере социальная защищенность населения каждой административно-территориальной единицы.

Для привлечения дополнительных финансовых ресурсов на общерегиональные цели предусматривалось создание внебюджетных фондов экономического и социального развития с открытием для них в банках отдельных счетов и субсчетов для финансирования целевых программ и отдельных мероприятий.

Для углубления хозрасчетных отношений и развития принципа самофинансирования регионов к вопросу о формировании их бюджетов Г.Б. Поляк предлагал подойти с принципиально новой позиции. Следовало отказаться от разделения доходов местных бюджетов на собственные и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и перейти к территориальному принципу формирования и распределения государственных бюджетных доходов.

Для технического осуществления этого принципа им в 1986 г. была разработана, а затем представлена на обсуждение Научно-методологического совета Министерства финансов СССР модель формирования территориальных бюджетов, которая позже получила условное название котловая, или одноканальная, и была включена в концепцию перевода на новые принципы хозяйствования в экспериментальном порядке ряда регионов.

Суть этой модели заключается в следующем. Все платежи в бюджет предприятий и организаций союзного, республиканского и местного подчинения, государственные и местные налоги, все бюджетные доходы, мобилизуемые в регионе, должны направляться на открытый в каждом районе, городе общий счет государственного бюджета СССР. С этого счета по утвержденным Верховным Советом СССР долговременным нормативам банк распределяет средства между союзным бюджетом и бюджетом союзной республики независимо от воли предприятий и органов управления всех уровней. Для нижестоящих бюджетов норматив утверждается Верховным Советом союзной республики, сессиями областного, районного Совета народных депутатов.

Следовательно, каждое предприятие, каждый гражданин выступали плательщиками одновременно в союзный, республиканский и местный бюджеты. Союзный бюджет и каждый территориальный бюджет должны были получать свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет СССР на территории региона, т.е. от территориальных бюджетных доходов (ТБД).

С внедрением такого принципа распределения ТБД теряло смысл и разделение предприятий на союзные, республиканские и местные.

Формирование территориального бюджета на основе указанного принципа теснее связывало его с результатами экономического развития региона, позволяло уже на этапе бюджетного планирования соизмерять размер территориальных доходов с доходами территори­ального бюджета, реальнее планировать расходы бюджета, опреде­лять направления выявления резервов в региональной экономике. Повышались заинтересованность и ответственность союзных, республиканских и местных органов власти за конечные результаты экономического развития всех предприятий, территорий, так как источником всех бюджетов будет общий ТБД.

В ходе перестройки механизма формирования бюджетов должен был быть решен ряд вопросов, в том числе и такой: кому должен быть установлен пятилетний норматив отчислений от ТБД? Предлагались следующие варианты.

1. Норматив отчислений в процентах от общей суммы ТБД устанавливается для территориального бюджета, оставшаяся часть направляется в вышестоящие бюджеты.
2. По установленным нормативам в процентах от общей суммы ТБД средства направляются в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть - в местный бюджет.
3. В каждый из вышестоящих бюджетов направляется твердо зафиксированная абсолютная сумма ТБД, остающаяся часть – в местный бюджет.

Далее предлагалось, что для повышения ответственности и заинтересованности нижестоящих территорий в конечных результатах хозяйственной деятельности всех предприятий более приемлемыми были второй и третий варианты, когда территориальные бюджеты формировались бы на основе остаточного принципа распределения ТБД после внесения в вышестоящие бюджеты сумм в виде своеобразного налога с территории.

Третий вариант интересен был не только для нижестоящих территорий, которым он давал максимальные возможности для выявления внутрирегиональных резервов, но и для вышестоящих, так как фиксированный норматив обеспечивал гарантированные объемы средств их бюджетов.

Необходимо было также определить, какие - единый или дифференцированные - нормативы следует применять. Если установить единый для всех территорий норматив формирования бюджетов, то в силу сложившихся уровней экономического и социального развития у части территорий бюджет, сформированный по этому нормативу, мог быть меньше достигнутого, а у части - больше. Для устранения этих противоречий предлагалось несколько путей.

1. Возможно выделение из вышестоящих бюджетов дотаций и субвенций тем территориям, в бюджете которых будет недостаточно средств для финансового обеспечения социальных нормативов.
2. Территории, у которых в результате применения единого норматива отчислений от территориального дохода будет выявлено в процессе планирования бюджетов средств больше, чем необходи­мо для удовлетворения социальных нормативов, должны перечис­лить эти средства в вышестоящий бюджет.
3. Для регулирования бюджетов союзных республик предлагалось создание межреспубликанского фонда финансовой помощи. Формироваться он мог за счет отчислений от территориального дохода каждой республики. Для всех республик устанавливался единый норматив отчислений в этот фонд от ТБД. Выделение республикам средств из этого фонда определялось Верховным Советом СССР с учетом не только потребности каждой республики, но и ее вклада в национальный доход страны. Средства, спланированные республикой по единому нормативу отчислений от ТБД и превышающие ее потребность для удовлетворения по социальным нормативам, перечислялись в межреспубликанский фонд.

Определение для всех республик единых нормативов отчислений от ТБД в союзный бюджет и в межреспубликанский фонд и распределение последнего на основе решений Верховного Совета СССР способствовали бы установлению более здоровых экономических взаимоотношений союзных республик, так как устанавливались равные обязанности всех республик в формировании союзного бюджета и межреспубликанского фонда. Распределение межреспубликанского фонда Верховным Советом СССР делало процесс бюджетного планирования более демократичным и гласным, Позволяло снизить влияние субъективных факторов на формирование территориальных бюджетов. Этот же принцип должен был использоваться в республиках для формирования нижестоящих бюджетов.

Предлагалось также составление двух территориальных бюджетов - бюджета эксплуатационных расходов и инвестиционного бюджета. Социальные нормативы в первую очередь должны были гарантировать поступление средств в бюджет для финансирования эксплуатационных расходов, т.е. средств, необходимых для содержания уже действующих предприятий и учреждений. Инвестици­онный же бюджет должен был формироваться в значительной мере за счет ресурсов, полученных сверх гарантированного минимума, т.е. средств, зависящих от конечных результатов хозяйственной деятельности в регионе.

Разработанная Г.Б. Поляком модель формирования местных бюджетов была использована как один из вариантов совершенствования в порядке эксперимента финансово-бюджетного механизма при подготовке концепций перевода на принципы самоуправления и самофинансирования Московской, Крымской, Курганской областей, Хакасской автономной области, городов Кировограда, Евпатории и др.

Однако с распадом СССР эта работа была прекращена. В 1990-е годы некоторые элементы этой модели (объем территориальных бюджетных доходов, численность населения территории) были использованы при разработке механизма совершенствования межбюджетных отношений.

С переходом на данные отношения экономисты, ориентированные на безоглядное внедрение зарубежных моделей в межбюджетные отношения (это были люди, никогда не занимавшиеся проблемами финансов, и тем более территориальных финансов, никогда не работавшие в финансовых органах и не знавшие механизма формирования местных бюджетов), стали предлагать модель «один налог - один бюджет». Это означало закрепление за каждым бюджетом своих налогов, отказ от регулирования территориальных бюджетов и по сути отказ от межбюджетных отношений. Выдаваемая за новацию, это была хорошо известная горизонтальная модель, от которой вынуждены были отказаться почти все государства, так как она не позволяла проводить социально ориентированную политику и оставляла на произвол судьбы жителей регионов, не имеющих достаточного экономического потенциала.

Именно из-за этих причин модель «один налог - один бюджет» несмотря на усиленную пропаганду не была внедрена в нашей стране в 1990-е годы и вряд ли будет внедрена в будущем.

В 1992-1993 гг. в России работала организованная Всемирным банком реконструкции и развития группа иностранных специали­стов. Она занималась вопросами развития бюджетного федерализма в России. По ее рекомендации в механизм межбюджетных отноше­ний в 1994 г. был введен новый элемент — трансферты. Для этого был создан Фонд финансовой поддержки регионов, формирующийся за счет средств федерального бюджета. Регионы, нуждающиеся в финансовой помощи, стали получать средства из этого фонда в ви­де трансферта. Объем трансферта рассчитывается по формуле, учи­тывающей налоговый потенциал региона, т.е. территориальные бюджетные доходы и численность населения региона.

Дальнейшее совершенствование методов финансовой поддерж­ки регионов шло по пути создания новых фондов.

В 2000 г. был создан Фонд регионального развития, который предназначен для аккумуляции инвестиционных ресурсов, направ­ляемых в регионы. Средства фонда выделяются для финансирова­ния федеральных программ развития регионов. Источником фор­мирования этого фонда в основном являются внебюджетные сред­ства.

В 2001 г. в федеральном бюджете создается Фонд компенсаций. Источником его формирования стал НДС в размере 15%, посту­павший ранее в бюджет субъектов РФ. Средства этого фонда в виде целевых субвенций направляются на финансирование федеральных мандатов (решений, принятых федеральными органами власти). Цель этого фонда — обеспечение равного доступа всех граждан к социальным гарантиям государства.

Средства фонда компенсации направляются в регионы для реа­лизации таких федеральных законов, как «О государственных посо­биях граждан, имеющих детей», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О реабилитации жертв политических репрессий», «О соци­альной защите граждан, подвергшихся радиационному воздейст­вию» и др.

Фонд софинансирования социальных расходов создан в 2002 г. в составе федерального бюджета для частичного возмещения расходов территориальных бюджетов в связи с повышением первого разряда единой тарифной сетки работников бюджетных учреждений и предоставлением населению субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Фонд реформирования региональных финансов создан в 2002 г для Финансового оздоровления, содействия реформированию бюджет­ной сферы, стимулирования экономических реформ в регионах. Источником формирования фонда являются средства займа Всемирного банка реконструкции и развития и средства Федерального бюджета.

Средства фонда в виде субсидий будут предоставляться отобранным на конкурсной основе регионами при условии осуществления им реформ в бюджетной сфере.

Основные направления действий по разграничению доходных и расходных полномочий определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. К ним относятся:

* 1. законодательное установление требований и принципов по разграничению расходных полномочий;
  2. сокращение централизованного регулирования расходов, финансируемых из территориальных бюджетов;
  3. ликвидация “необеспеченных федеральных мандатов”;
  4. закрепление на долгосрочной основе (Бюджетным кодексом Российской Федерации) за каждым уровнем бюджетной системы отчислений от федеральных налогов;
  5. обеспечение достаточной самостоятельности региональных и местных органов власти в формировании бюджетных доходов за счет соответствующих налогов.

Заключение

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней. Существует два метода формирования и использования бюджетных средств — собственно бюджетный и кредитный. В основу формирования доходной базы бюджета положены налоговые методы.

Финансовая помощь от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств учитывается в доходах того бюджета, который является получателем этих средств.

Собственные доходы бюджетов представляют собой те доходы, которые закреплены на постоянной основе полностью или частично за бюджетами соответствующих уровней. К регулирующим доходам бюджетов относятся федеральные региональные налоги и иные платежи.

Объективно не существует идеальной модели распределения централизованных бюджетных средств. «Правильного» (справедливого) дележа не бывает в принципе. Всегда имеет место ущемление интересов тех или иных субъектов распределительных отношений.

В переходный период возможно возникновение “децентрализуемых федеральных мандатов” - обязательств, формально возложенных на территориальные бюджеты федеральными законами, принятыми по вопросам ведения субъектов Российской Федерации и (или) местного самоуправления. Сокращение данных мандатов будет зависеть от сроков принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов по соответствующим вопросам социальной политики и регулирования социальной сферы. Учитывая политические ограничения, связанные с необходимостью реструктуризации значительных по объему социальных обязательств, переходный период может занять 3-5 лет.

Список используемой литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.- М., 1998,- 128 с.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая. - М.: Юрайт-М, 2003. – 320 с.
3. Федеральный закон от 15.08 1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 07.05.2002 г. № 51 –ФЗ), с изменениями и дополнениями ФЗ от 6.05.2003 г. № 53-ФЗ. // Российская газета от 13 мая 2003 г.
4. Федеральный закон от 24 12 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год». // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 52.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской федерации на период до 2005 года». // Российская газета от 21.08.2001г.
6. Приказ министерства финансов РФ от 22.04 2003 г. № 37н «О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства финансов РФ от 30 декабря 2002 № 139н Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2003 год». – Российская газета от 17 мая 2003.
7. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/Под ред. М.В.Романовского и О.В.Врублевской, 2-е изд.- М.: Юрайт, 2000.
8. Бюджетная система России: Учебник. /Под ред. Г.Б.Поляка. М.:Юнити,1998, 540 с.
9. Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов.// Финансы. – 2000, № 12.
10. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования.//Финансы.- 2002,-№5.
11. Коростелева М.Н. Развитие финансов местного самоуправления: Автореф. дис.канд. экон. наук. Самара, 2000.- 21 с.
12. Лавриков И.Н. Проблемы межбюджетных отношений в РФ и пути их решения.//Финансы.-2002,-№5
13. Мокрый В.С. проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления.//Финансы.-2001.-№1.
14. Пронина Л.И. Вторая часть налогового кодекса – продолжение налоговой реформы и ее влияние на доходы местных бюджетов.//Финансы.- 2002,-№5.
15. Современное состояние местных бюджетов. Цифры, факты, выводы. Материалы доклада Рабочей группы Государственного совета.//Муниципальная политика. – 2003,- №3-4.
16. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник./Под ред. В.К.Сенчагова и А.И.Аронова.- М.:Проспект,2002, 496 с.
17. Христенко В. Развитие бюджетного Федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий. // Российская газета от17.02. 2001.
18. Яндиев М.И. Финансы регионов.- М.: Финансы и статистика.- 2002, 238 с.
19. Бюджетная система России: Учебник для студентов вузов обучающихся по экономическим специальностям / Ред. Поляк Г.Б.- М.: Юнити, 2000. – 540 с.
20. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для студентов вузов обучающихся по экономическим специальностям / Ред. Романовский М.В., Врублевская О.В.; С-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов. – 2-е изд., испр. и перераб. – М.: Юнити, 2000. – 540 с.
21. Гаджикурбанов Д.М. доходы бюджета: виды и методы исчисления: Учеб. пособие. – Ижевск: Изд-во ИжГТУ, 2003. – 196 с.
22. Налоги: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Экономика», спец. «Финансы и кредит» и «Бух. учет и аудит» / Черник Д.Г., Алексеев М.Ю., Брусиловская Н.А. и др. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 542 с.
23. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов / Лыкова Л.Н.; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экономический факультет кафедра социально-экон. проблем. – М.: Бек, 2002. – 366 с.
24. Налоги и налогообложение: Учебник для студентов вузов обучающихся по экономическим специальностям и направлениям / Пансков В.Г. – М.: МЦФЭР, 2002. – 636 с.
25. Налоги и налогообложение: Учебник для студентов вузов обучающихся по экономическим специальностям / Юткина Т.Ф.; Всероссйская заоч. финансово-экон. ин-т – М.: Инфра – М., 2000. – 428 с.
26. [www.budget.ru](http://www.budget.ru)
27. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)