

---

**УДК 332.146.2**

**ББК 65.05**

**П 84**

**В.В. Прохорова**

*Доктор экономических наук, профессор кафедры производственного и регионального менеджмента Кубанского государственного технологического университета, г. Краснодар. Тел.: (88612) 59 63 33.*

**Л.Л. Гнетецкая**

*Кандидат экономических наук, доцент кафедры производственного и регионального менеджмента Кубанского государственного технологического университета, г. Краснодар. Тел.: (88612) 59 63 33.*

### **О развитии системы межбюджетных отношений на региональном уровне (Рецензирована)**

**Аннотация.** Вопрос об источниках экономического роста, особенно новых, для регионального уровня остается открытым. В частности, перед регионами стоит проблема, как поддержать прежний курс развития по принятым в регионах-субъектах РФ Стратегиям в условиях снижения относительной конкурентоспособности базовых отраслей экономики.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, стратегия, налоговые льготы, региональные и местные налоги.

**V.V. Prokhorova**

*Doctor of Economics, Professor of Production and Regional Management Department, Kuban State University of Technology, Krasnodar. Ph.: (88612) 59 63 33.*

**L.L. Gnetetskaya**

*Candidate of Economics, Associate Professor of the Production and Regional Management Department, Kuban State University of Technology, Krasnodar. Ph.: (88612) 59 63 33.*

### **On development of system of the interbudgetary relations at regional level**

**Abstract.** The question of the sources of economic growth, especially the new ones, at regional level is still open. In particular, the region faces the problem of how to maintain the same course of development of economy in accordance with the strategies adopted in the Russian Federation in conditions of lowering the relative competitiveness of basic industries.

**Keywords:** interbudgetary relations, strategy, tax incentives, state and local taxes.

Для устойчивого роста экономики России нужны новые источники, и если их не задействовать, рост будет инерционным, до 3% в год, тогда как регионам необходимо расти на 5–6%. Эта разница будет значимой в виде дополнительных доходных источников консолидированного бюджета региона-субъекта РФ, а это позволит решать проблемы сбалансированности и без-

дефицитности субрегиональных бюджетов, особенно на уровне сельских и городских поселений.

В ходе обсуждения Стратегии развития регионов до 2020 года рассматриваемые предложения федерального уровня по вопросам региональной политики, децентрализации полномочий и межбюджетным отношениям предполагают детальный анализ мнений

регионов по ряду наиболее актуальных проблем: как без повышения налогов и бюджетных заимствований предусмотреть увеличение бюджетных расходов по приоритетным направлениям, к примеру, таким, как здравоохранение, образование, дорожная инфраструктура. Обеспечить их финансирование позволят только более высокие темпы экономического роста, создание благоприятного инвестиционного климата и роста притока инвестиций [1].

В этой связи необходимо проанализировать имеющиеся возможности регионов в вопросе прироста налогооблагаемой базы консолидированных бюджетов регионов-субъектов РФ.

Первое. Необходима оценка эффективности налоговых льгот для всех уровней бюджетов. Методику мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот предлагается рассмотреть в разрезе налогооблагаемой базы по видам федеральных, региональных и местных бюджетов. При этом подлежат инвентаризации объекты обложения налогом: к примеру, по принятым на федеральном уровне льготам по земельному налогу, по землям, не учитываемым как объект налогообложения; в отношении земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ; по льготам и изъятиям из объекта налогообложения по налогу на имущество организаций в отношении имущества субъектов естественных монополий, установленных на федеральном уровне и т.п.

Далее, в зависимости от структуры доходов того или иного бюджета и весового коэффициента, исчисленного на основе экспертных оценок и влияния данного доходного источника на прирост (сохранение) его уровня в доходах бюджета, возможны к исчислению интегральные показатели, такие как, отмена льгот, либо их сокращение (расширение), величина дисбаланса, либо размер дефицита (профицита) соответствующего бюджета и определение имеющихся источников его погашения. При этом нами не поддерживаются обсуждаемые в настоящее время предложения по снятию ограничения бюд-

жетных прав регионов и субрегионов по критерию степени дотационности (а не качества управления), которые якобы «неоправданно сужают их полномочия и лишают ресурсов для самостоятельного развития». Именно детальная проработка Программы заимствований для любого уровня бюджетирования и анализ эффективности применяемых в ней инструментов с учетом ограничений бюджетного законодательства с достаточной вероятностью служит оценкой качества управления финансами, характеризует взвешенность ответственной бюджетной политики (2). Особо это можно отнести к сегодняшнему периоду, когда, наряду с проблемами формирования доходной части местных бюджетов, вопросов снижения их дотационности, не менее важен вопрос кадрового потенциала финансовых органов. В качестве альтернативного решения целесообразнее рассмотреть предложения по разграничению вопросов местного значения на «обязательные, закрепленные и добровольные» в целях более четкого установления их правового статуса и финансового обеспечения «собственными» доходными источниками.

Второе. Подлежат рассмотрению меры в сфере разграничения доходных источников, в части расширения полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также поступающих в их бюджеты доходов по налогам, уплачиваемым при применении специальных налоговых режимов.

Конечно, предоставить региональным органам власти и органам местного самоуправления право по выявлению объектов налогообложения и содействию их регистрации возможно после внесения соответствующих изменений в ряд федеральных нормативно-правовых актов, регламентирующих действующий порядок, к примеру, администраторов доходов бюджета. Однако, доведение информации до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечению взы-

скания такой задолженности и своевременной выплате заработной платы наемным работникам организаций всех форм собственности и организационно-правовых форм фактически рассматриваются коллегиальными органами, межведомственными комиссиями с привлечением соответствующих федеральных территориальных органов, в том числе налоговой службы — администратора доходов, удельный вес которых в налоговых и неналоговых доходах бюджета занимает от 75% до 85%. Необходимо лишь юридическое закрепление предоставления указанной информации в разрезе налогоплательщиков.

Третье. Возможно расширить полномочия органов власти не только на уровне регионов, но и субрегионов в области установления налоговых ставок. Другими словами, предоставить им полномочия по изменению в определенных законодательством о налогах и сборах пределах, ставки единого сельскохозяйственного налога, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, а также налога на добычу полезных ископаемых, взимаемого при добыче общераспространенных полезных ископаемых. Опыт регионов по расчету, обоснованию и установлению дифференцированной ставки единого сельскохозяйственного налога на 1 гектар пашни в зависимости от качественных и количественных показателей и видов выращиваемой продукции в Краснодарском крае имеется. Не менее важен вопрос предоставления субрегионам права самостоятельно устанавливать размер льготной ставки по земельному налогу для земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых жилищным фондом, а также земель, приобретенных для личного подсобного и дачного хозяйства в зависимости от их фактического использования, площади земельных участков и их кадастровой стоимости. Это позволит учесть (принвентаризировать) объекты налогообложения и установить оптимальный размер платы, а, кроме того, повысить

платежную дисциплину налогоплательщиков [2].

Укрепление доходной базы местных бюджетов за счет перечисленных предложений обеспечит прозрачность бюджета, особенно по вновь принимаемым бюджетным обязательствам.

Четвертое. Касательно принципов взаимоотношений между федеральным центром, регионами-субъектами РФ и субрегионами, в частности, принципа децентрализации, нами поддерживается установление максимальной стабильности, простоты, прозрачности и предсказуемости регламентаций в федеративных отношениях по вопросу межбюджетных отношений, что предполагает существенное упрощение системы регулирования межбюджетных отношений; нормативное урегулирование периодичности изменений законодательства по данным вопросам, в том числе возможного установления моратория на внесение изменений на определенный период; урегулирование процедурных моментов внесения изменений в законодательство по межбюджетным отношениям, предусматривающих учет мнения регионов по данному процессу, тем самым существенно сократив поле дискреционных решений.

При этом особое внимание уделяется регулированию финансовых потоков в рамках федеральных, региональных и местных бюджетно-налоговых систем. Реально существующий межтерриториальный дисбаланс финансовых потенциалов муниципальных образований объективно обусловил развитие теории межбюджетных отношений не только в части бюджетного регулирования, но и создание адекватных такому регулированию механизмов стимулирования к наращиванию собственной налогооблагаемой базы. В единстве «регулирование», «выравнивание» и «стимулирование» позволяют сближать существующие в региональном срезе интересы. Методологической основой данных исследований явилось рассмотрение бюджета как экономической категории, которая имеет собственную качественную определенность, относительную обособленность стоимостно-

го перераспределения, направленного на удовлетворение наиболее значимых общественных потребностей. Сутьевые характеристики бюджета как экономической категории, приобретшей ряд новых свойств, позволяют четче обозначить императивность управляющей системы, направленной на повышение качества бюджетных услуг и эффективность использования бюджетных средств. В этой связи необходимо разработать стандарты для типов расходных обязательств субъектов РФ и органов местного самоуправления и, соответственно, рассчитать объем финансовых средств, необходимых соответствующим субъектам для исполнения полномочий. А для этого необходимы дополнительные источники доходов бюджета.

В связи с вышеизложенным, возвращаясь к теме стимулирования прироста налогооблагаемой базы местных бюджетов и понимая, что значимые причины различной динамики и структуры доходной части бюджета кроются в уровне экономического развития субрегиональных образований, состоянии и развитии самой налогооблагаемой базы, а также уровне администрирования налоговых и неналоговых платежей, общего состояния местных финансов, более детально хотелось бы рассмотреть точки роста налогооблагаемой базы. Обратимся к цифрам. В прошлом году в экономику Краснодарского края было вложено 676,2 млрд. рублей инвестиций. По объемам капиталовложений регион занимает 3 место среди регионов России. В расчете на душу населения инвестиции составили 129,3 тыс. рублей, что в 1,7 раза опережает среднероссийский уровень. По этому показателю регион на 11 месте в стране. В то же время темпы роста инвестиций (108,1%) ниже среднего показателя по стране и соответствуют 42 месту среди регионов-субъектов РФ [1].

В ходе выборочного обследования инвестиционной активности промышленных организаций, проведенного Федеральной службой государственной статистики, основным фактором, ограничивающим инвестиционную

деятельность, был назван недостаток собственных финансовых средств. В Краснодарском крае эту причину указали 58% руководителей предприятий. На втором месте — высокий процент коммерческого кредита: 27%, на третьем — неопределенность экономической ситуации: 23%.

Основным источником инвестиций крупных и средних организаций остаются собственные средства предприятий — 48,5% (в РФ — 42,7%) от общей суммы капиталовложений. Привлеченные средства распределились следующим образом: кредиты банков — 7,1%, заемные средства других организаций — 5,6%, бюджетные средства — 21,7%, средства вышестоящих организаций — 9,7%, средства от эмиссий акций — 3,2%.

Среди приоритетных отраслей Краснодарского края для инвестирования можно выделить агропромышленный комплекс, санаторно-курортный комплекс, а также жилищно-коммунальное хозяйство и пассажирский транспорт.

Агропромышленный комплекс — основа экономики края. Здесь трудится свыше полумиллиона человек, работает более 800 крупных и средних предприятий, производится 17% валового регионального продукта. Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье занимают 12% в структуре экспорта Краснодарского края.

Вклад санаторно-курортного комплекса в экономику края не такой значительный, но его развитие способно дать мультипликативный экономический эффект. Инвестиции в туристическую отрасль дают импульс к развитию секторов потребительского рынка, строительства, а также пассажирского транспорта и жилищно-коммунального хозяйства. Последние, в свою очередь, также остро нуждаются в инвестиционных вливаниях в силу изношенности материально-технической базы.

Вышеуказанные предложения и обобщенные результаты анализа исследуемых проблем межуровневых бюджетных взаимоотношений, наполняемости доходной части бюджетов,

---

применение различных методических подходов к оценке финансовой устойчивости местных бюджетов, межбюджетного регулирования в целях защиты высокодотационных бюджетов сельских и городских поселений, а

также вопросы точек роста за счет различных источников являются основой практических рекомендаций по совершенствованию (развитию) системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

**Примечания:**

1. О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года: Закон Краснодарского края» от 29.04.2008 г. №1465 –КЗ // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2008. №6.

2. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ МФ РФ от 03.12.2010 года №552 // СПС КонсультантПлюс. М., 2012. Загл. с экрана.

**References:**

1. On Strategy of social and economic development of the Krasnodar Territory till 2020: The law of the Krasnodar Territory of 29.04.2008, No. 1465 — KZ // Newsletter of ZS of the Krasnodar Territory. 2008. No. 6.

2. On a procedure of monitoring and an assessment of quality of regional finance management: the order of MF of Russian Federation of 03.12.2010, No. 552 // Legal-Reference System ConsultantPlus. M., 2012. The title is taken from the screen.