

Аналитическая записка
«Анализ состояния и проблемы формирования
доходного потенциала субъектов Российской Федерации»

Введение

Настоящая Аналитическая записка подготовлена в соответствии с пунктом 4.11.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Аналитическая записка подготовлена на основании: отчетов и информации Минфина России и Казначейства России об исполнении федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, данных Минрегиона России, Минэкономразвития России, ФНС России, статистической информации Росстата о социально-экономическом положении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, материалов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в последние годы, информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представленной по запросу Счетной палаты, из 67 субъектов Российской Федерации, а также информации 33 контрольно-счетных органов (далее - КСО) субъектов Российской Федерации.

В Аналитической записке освещены вопросы состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации. При этом особое внимание уделено следующим актуальным вопросам:

- изменениям бюджетного и налогового законодательства;
- роли неналоговых источников доходов в доходной базе региональных бюджетов;
- льготному налоговому обложению, предоставленному организациям по решениям субъектов Российской Федерации;
- объему наращивания доходного потенциала субъектов Российской Федерации через реализацию на территории региона крупных инвестиционных проектов;
- созданию особых экономических зон в субъектах Российской Федерации;
- влиянию процесса объединения субъектов Российской Федерации на рост (снижение) доходного потенциала вновь образованных субъектов Российской Федерации;
- проблеме формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации в рамках реализации с 1 января 2006 года Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- недостаткам налоговой и статистической отчетности, используемой для прогноза и оценки доходного потенциала субъектов Российской Федерации.

1. Общие положения

В условиях проводимой в стране реформы бюджетного процесса, а также в связи с вступлением в действие с 1 января 2006 года положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») проблема собираемости доходов на территории субъектов Российской Федерации является одной из актуальных и требует незамедлительного решения.

При анализе состояния и проблем формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации установлено, что законодательство Российской Федерации не содержит законодательно закрепленного понятия «доходный потенциал». В статьях 131, 138, 142.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный ко-

декс) используется только понятие «налоговая база (налоговый потенциал)». При этом статья 53 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) предусматривает, что «налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иные характеристики объекта налогообложения».

Вместе с тем Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670, содержит показатель «индекс налогового потенциала» и определяет его как «относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации».

Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденными приказом Минфина России от 27 августа 2004 года № 243 (в Минюсте России не зарегистрирован), предусматривается, что расчетные налоговые доходы - налоговый потенциал - являются оценкой налоговых доходов, которые могут быть собраны в бюджет муниципального образования из налоговых источников, закрепленных за бюджетом муниципального образования.

Понятие «доходный потенциал субъекта Российской Федерации» закреплено в законодательстве Республики Саха (Якутия), Чувашской Республики, Калужской, Новосибирской областей, Ненецкого автономного округа.

В экономической литературе также отсутствует однозначное толкование понятия «доходный потенциал». Часто встречаются термины «налоговый потенциал», «налогово-бюджетный потенциал», «доходопроизводящий потенциал», «финансовый потенциал», «налоговая база», «экономическая и бюджетная мощь».

Учитывая, что потенциал (от лат. *potentia* - сила) обозначает возможности либо средства, которые могут быть использованы, существуют различные трактовки понятий «доходный потенциал» и «налоговый потенциал». Среди имеющихся определений вышеназванных понятий наиболее распространенными являются:

- сумма налоговых потенциалов отдельных агентов региональной экономики;
- сумма налогового и неналогового потенциала субнациональных административно-территориальных образований в государстве с многоуровневой бюджетной и налоговой системой;
- доходы, собранные на территории региона в бюджеты всех уровней (до распределения по уровням бюджетной системы), на душу населения;
- налоговый потенциал региона - отношение налоговых доходов бюджетной системы к внутреннему региональному продукту (ВРП).

Налоговый потенциал региона определен как максимально возможная в условиях действующего налогового законодательства сумма начислений налогов и максимально возможная сумма поступлений налогов в условиях действующего налогового законодательства.

В целях конкретизации терминов «доходный потенциал» и «налоговый потенциал» в настоящей Аналитической записке применяются следующие понятия:

- доходный потенциал - доходы, собранные на территории региона в бюджеты всех уровней (до их распределения по уровням бюджетной системы Российской Федерации), на душу населения;
- налоговый потенциал - максимально возможная сумма поступлений в условиях действующего налогового законодательства.

2. Особенности структуры и динамики налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации за 2003-2005 годы

2.1. Особенности структуры налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации за период 2003-2005 годов

Анализ структуры налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации показал, что общий объем налоговых и неналоговых доходов в 2003 году составил 1481003,2 млн. рублей, в 2004 году - 1972134,4 млн. рублей, в 2005 году - 2482109,8 млн. рублей (приложение 2, приложения в Бюллетене не публикуются).

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наибольший удельный вес занимают налоговые доходы (71 % - в 2003 году, 76 % - в 2004 году, 72 % - в 2005 году)¹. Наибольшую часть в налоговых доходах составляют налог на доходы физических лиц (34 % - в 2003 году, 32 % - в 2004 году и 31,5 % - в 2005 году) и налог на прибыль организаций, имеющий тенденцию к увеличению процентной доли налога в доходах бюджета (26,5 %, 37 %, 43 %, соответственно, за 2003, 2004 и 2005 годы) (приложение 2).

Наибольший удельный вес налога на прибыль организаций в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов отмечался в Агинском-Бурятском автономном округе в 2003 году (88,8 %), в Эвенкийском автономном округе - в 2004 году (94,4 %), в Чукотском автономном округе - в 2005 году (78,2 %). Минимальная доля налога на прибыль организаций в структуре налоговых доходов наблюдалась в Республике Ингушетия в 2003 году (2,8 %), в Республике Тыва - в 2004, 2005 годах (3,9 %, 5 %, соответственно).

По налогу на доходы физических лиц максимальный удельный вес в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета принадлежал бюджету Республики Тыва как в 2003 году (67,4 %), так и в 2004 году (61,8 %), а в 2005 году наибольший удельный вес налога на доходы физических лиц приходился на бюджет Чеченской Республики (64 %). Наименьший удельный вес указанного налога наблюдался в Агинском-Бурятском автономном округе в 2003 году (5,8 %), в Эвенкийском автономном округе - в 2004 году (3,6 %), в Тюменской области - в 2005 году (5,2 процента).

К другим доходным источникам, которые в 2003-2005 годах занимали значительную долю в налоговых платежах, относятся налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации) (8,6 %), налоги на имущество (9,9 %), налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами (7,2 %), налоги на совокупный доход (единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог) (2,5 процента).

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации удельный вес неналоговых доходов составил 8,2 % в 2003 году, 8,4 % - в 2004 году, 9 % - в 2005 году.

Наибольший удельный вес в неналоговых доходах приходится на доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (81,3 %, 80,3 %, 57,6 %, соответственно, за 2003, 2004, 2005 годы).

В рассматриваемый период максимальный удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета наблюдается в Республике Саха

¹ По данным Минфина России.

(Якутия), который составил 28,9 % в 2003 году, 25,5 % - в 2004 году, 23,3 % - в 2005 году. По информации Республики, основная масса поступлений обеспечена за счет доходов от сдачи в аренду имущества (84 % - в 2003 году, 90 % - в 2004 году, 86 % - в 2005 году); минимальный удельный вес - в Чеченской Республике (0,1 %, 0,3 %, 0,1 % в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно).

Следует отметить, что за период 2003-2005 годов произошли изменения в структуре налоговых и неналоговых доходов, касающиеся как перехода налоговых источников в неналоговые (в связи с изменением налогового законодательства, например, ресурсные платежи), так и перегруппировки тех и других доходов в рамках налоговой и неналоговой структуры доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, источники доходов «налоги на совокупный доход» в 2003 году не включали в себя единый сельскохозяйственный налог, а с 2004 года этот налог вошел в группу указанных источников. В 2003 и 2004 годах земельный налог входил в состав ресурсных платежей, с 2005 года этот налог относится к имущественным.

Анализ налоговой отчетности субъектов Российской Федерации показал, что основной объем налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации формируется на территории 10 субъектов Российской Федерации (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Московская область, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Самарская область). Доля налоговых поступлений от указанных субъектов составляет 55 % от общей суммы налогов, что связано с неравномерностью экономического потенциала регионов Российской Федерации.

Ведущее место в обеспечении поступлений налоговых и неналоговых доходов в рассматриваемый период занимает Центральный федеральный округ: 502881,2 млн. рублей, 620278,3 млн. рублей, 821432,3 млн. рублей в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно. Доля налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета г. Москвы от общей суммы указанных источников доходов консолидированных бюджетов субъектов Центрального федерального округа составляет 62,8 %, 60 %, 61,2 % в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно.

Следует отметить, что сумма налога на прибыль в регионах зависит от количества хозяйствующих субъектов, масштабов производства, налогооблагаемой базы. Этим определяется различная роль, значимость налога на прибыль в формировании бюджетных доходов в субъектах Российской Федерации, его асимметрия.

Основными факторами, определяющими налогооблагаемую базу налога на доходы физических лиц и сумму налога, являются численность занятых работников различных категорий в экономике региона и величина их заработной платы.

Исходя из вышесказанного, в одних регионах удельный вес налога на прибыль организаций превышает налог на доходы физических лиц (Республики Башкортостан и Татарстан, Белгородская, Вологодская, Липецкая и Ярославская области и др.), в других налог на доходы физических лиц занимает первое место (Республика Северная Осетия - Алания, Краснодарский и Ставропольский края, Архангельская, Мурманская и Смоленская области и др.).

Вместе с тем в Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах в 2003 году ведущее место в структуре налоговых и неналоговых источников доходов консолидированных бюджетов занимали платежи за пользование природными ресурсами. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе платежи за пользование природными ресурсами в общей сумме налоговых доходов составляли 40,9 %, вторым являлся налог на доходы физических лиц, доля которого составила 24,4 %, третьим - налог на прибыль организаций (21,2 процента).

В 2005 году особенностью структуры налоговых доходов консолидированного бюджета Тюменской области являлось то, что поступления от налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья для обеспечения компенсации выпадающих доходов, подлежащие к зачислению в бюджеты Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа, зачисляются в бюджет Тюменской области по нормативам 29,5 % и 100 %, соответственно.²

2.2. Динамика налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации за 2003-2005 годы

Более высокие темпы роста объема производства, улучшение финансовой дисциплины налогоплательщиков и усиление контроля за собираемостью налогов в 2003-2005 годах привели к расширению налогооблагаемой базы и, как следствие, к росту доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ налоговой отчетности субъектов Российской Федерации показал, что в 2005 году по сравнению с 2003 годом налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились в 1,7 раза. Так, налог на прибыль организаций вырос в 2,7 раза, налог на доходы физических лиц - в 1,6 раза. Неналоговые доходы выросли в 1,7 раза. Динамика налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации приведена в таблице:

	(млн. руб.)		
	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Налог на прибыль организаций	351659,1	658617,9	951460,4
Налог на доходы физических лиц	449285,4	566964,8	697880,2
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	150533,5	136371,3	145951,2
Налоги на совокупный доход	20046,5	50051,6	71184,9
Налоги на имущество	134751,5	145345,2	250949,7
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	145526,8	146063,8	56305,2
Прочие налоги, пошлины и сборы	71637,7	60524,8	41585,0

Общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вырос в 1,6 раза и составил в 2005 году 2963,9 млрд. рублей (приложение 2). При этом доходы федерального бюджета в рассматриваемый период выросли почти в 2 раза и составили в 2005 году 5038,5 млрд. рублей³, что в 1,7 раза больше, чем доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году.

Значительный рост налоговых доходов в период 2003-2005 годов наблюдался в Тюменской области - 5,4 раза, в Белгородской, Омской областях и Ханты-Мансийском автономном округе - 2,3 раза, в Новгородской области - 2,1 раза, в Республике Карелия и Чукотском автономном округе - в 2 раза. Наименьший рост отмечен в Республиках Алтай и Башкортостан и составил 1,1 раза.

В 2005 году неналоговые доходы выросли по сравнению с 2003 годом в Кабардино-Балкарской Республике в 9,4 раза, в Республике Марий Эл - в 4,8 раза, в Карачаево-Черкесской Республике - в 4,4 раза, в Ярославской области - в 4 раза, в Ульяновской области - в 3,6 раза, в Республике Алтай, Липецкой, Московской и Псковской областях и г. Санкт-Петербурге - в 2,8 раза и в Республике Северная Осетия - Алания, Воронежской,

² Статья 4 Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа от 12 августа 2004 года № 150.

³ По данным СП Прогноз.

Ивановской, Тамбовской и Тюменской областях - в 2,7 раза. Это объясняется ростом объемов продажи и передачи прав аренды государственной и муниципальной собственности.

Незначительный их рост наблюдался в Республике Саха (Якутия), Приморском крае и Калининградской области в 1,1 раза.

Анализ формирования доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003-2005 годах показал тенденцию роста налоговых и неналоговых доходов при сохранении значительного различия в их уровне между субъектами Российской Федерации. Так, в 2005 году максимальный объем собранных доходов был отмечен в г. Москве в сумме 502785,1 млн. рублей, а минимальный - в Эвенкийском автономном округе в сумме 207,7 млн. рублей. Сравнительный анализ собранных доходов в разрезе федеральных округов показал, что максимальный объем в Центральном федеральном округе (г. Москва - 502785, 1 млн. рублей) в 14 раз превышает объемы доходов, собранных в Дальневосточном федеральном округе (Республика Саха (Якутия) - 35823,8 млн. рублей).

Максимальные объемы собранных налоговых и неналоговых доходов в 2005 году в разрезе федеральных округов приведены в таблице:

(млн. руб.)						
г. Москва (ЦФО)	Ханты-Мансийский АО (УФО)	г. Санкт-Петербург (СЗФО)	Республика Татарстан (ПФО)	Красноярский край (СФО)	Краснодарский край (ЮФО)	Республика Саха (Якутия) (ДФО)
502785,1	203050,5	118645,5	63955,1	55783,0	49708,5	35823,8

При общем росте налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в некоторых субъектах в 2005 году наблюдается снижение поступлений доходов по сравнению с 2003, 2004 годами. Так, в консолидированный бюджет Республики Калмыкия поступило налоговых доходов 1570,0 млн. рублей, что меньше в 1,4 раза, чем в 2003 году, в 2,2 раза - в 2004 году.

Наиболее характерное снижение неналоговых доходов отмечено в Омской области, где в 2005 году они составили 1810,1 млн. рублей, что на 14 % (296,1 млн. рублей) ниже, чем в 2004 году, и в Агинском-Бурятском автономном округе, где в 2005 году неналоговые доходы составили 242,8 млн. рублей, что на 41 % (170,9 млн. рублей) меньше показателя 2004 года.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал, что на уровне регионов отсутствует возможность достаточно точно прогнозировать доходы консолидированных бюджетов, что вызвано изменением налогового законодательства, нестабильной работой крупнейших налогоплательщиков и рядом других причин.

Учитывая устойчивую доходную базу субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц в 2006 году прогнозируется рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 110,1 %, и они составят 3275,2 млрд. рублей, в 2007 году - на 109,1 % и в 2008 году - на 110,3 процента³.

2.3. Доходы субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения за 2003-2005 годы

Анализ среднедушевого дохода консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проведен с учетом и без учета финансовой помощи из федерального бюджета за период 2003-2005 годов.

³ По данным Минфина России.

Среднедушевой доход консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) в 2003 году составил 10,7 тыс. рублей, в 2004 году - 13,8 тыс. рублей, в 2005 году - 17,9 тыс. рублей.

Дифференциация регионов по уровню подушевого дохода консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) приведена в таблице:

	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Количество субъектов, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета выше среднероссийского уровня, ед.	23	26	17
Численность населения этих субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	25	30,3	24,7
Количество субъектов, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета ниже среднероссийского уровня, ед.	66	63	72
Численность населения этих субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	75	69,7	75,3
в том числе: субъекты, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета ниже или равен 50 % среднероссийского уровня, ед.	28	24	34
численность населения субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	21,4	21,5	28

Разрыв между максимальным подушевым доходом (без учета финансовой помощи) и минимальным составил в 2003 году 105 раз, в 2004 году - 210,5 раза, в 2005 году - 193 раза. Финансовая помощь из федерального бюджета направлена на сокращение указанного разрыва.

При этом следует отметить, что на дифференциацию субъектов Российской Федерации по показателю подушевого дохода консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета финансовой помощи) влияет отраслевая структура хозяйства региона. Кроме того, косвенное влияние оказывает географическое положение и численность населения. Действующая налоговая система ориентирована, в основном, на поступления налоговых доходов от промышленности, а также от добычи и экспорта природных ресурсов. В условиях зависимости бюджетной системы от платежей предприятий топливно-энергетического комплекса высокая степень дифференциации регионов неизбежна.

Влияние на дифференциацию регионов по доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения также оказывает фактор перерегистрации крупных налогоплательщиков. Перевод места налогового учета из одного субъекта Российской Федерации в другой ведет к сокращению налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В 2003-2005 годах доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом финансовой помощи из федерального бюджета на душу населения выросли на 57 % (приложение 3).

Дифференциация возможностей регионов в части предоставления социальных благ определяется различиями в поступлениях доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения, а они, в свою очередь, определяются уровнем собираемости налогов, наличием промышленно-производственного комплекса на территории региона и т. д.

Так, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения в 2003 году с учетом финансовой помощи составили 13,2 тыс. рублей, в 2004 году - 16,5 тыс. рублей и в 2005 году - 20,7 тыс. рублей.

Дифференциация регионов по уровню подушевого дохода консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом финансовой помощи из федерального бюджета) приведена в таблице:

	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Количество субъектов, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета выше среднероссийского уровня, ед.	30	30	24
Численность населения этих субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	26,3	27	29,1
Количество субъектов, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета ниже среднероссийского уровня, ед.	59	59	65
Численность населения этих субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	73,7	73	70,9
в том числе: субъекты, в которых показатель подушевого дохода консолидированного бюджета ниже или равен 50 % среднероссийского уровня, ед.	3	10	9
численность населения субъектов от общей численности населения Российской Федерации, %	4	13,8	10,4

В 2003-2004 годах самые низкие доходы на душу населения были отмечены в Кабардино-Балкарской Республике (6,1 тыс. рублей, 7,1 тыс. рублей, соответственно), в 2005 году - в Республике Дагестан (8,6 тыс. рублей).

По информации Росстата, в период 2003-2005 годов численность постоянного населения Российской Федерации сократилась на 1489,5 тыс. человек. Таким образом, устойчивый рост подушевого дохода консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вызван не только экономическим ростом в регионах, но и снижением численности населения Российской Федерации. Например, в период 2003-2005 годов доходы консолидированного бюджета Нижегородской области в расчете на душу населения выросли на 4,23 тыс. рублей, при этом численность населения сократилась на 70,4 тыс. человек.

Рассматривая средний уровень подушевого дохода в разрезе федеральных округов можно сделать вывод, что максимальный размер доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения приходится на Уральский федеральный округ, где он составил 20,7 тыс. рублей, 28,8 тыс. рублей, 37,6 тыс. рублей в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно. Однако из 6 субъектов, входящих в федеральный округ, только Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа превышают средний показатель по Российской Федерации.

После Уральского федерального округа второе место в Российской Федерации занимает Дальневосточный федеральный округ, где средняя величина доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения составила 21,8 тыс. рублей, 25,7 тыс. рублей, 29,4 тыс. рублей в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно. Из 10 регионов Дальневосточного федерального округа в 8 указанный показатель превышает среднероссийский.

При этом следует отметить, что в Уральском федеральном округе проживает 8,5 % всего населения России, а в Дальневосточном федеральном округе - 4,6 процента.

Минимальные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения сложились в Южном федеральном округе, где средний показатель по округу составил 7,6 тыс. рублей, 9,6 тыс. рублей, 11,2 тыс. рублей в 2003, 2004, 2005 годах, соответственно. В Южном федеральном округе проживает 15,8 % всего населения России.

В 2003 году разница между максимальным уровнем подушевого дохода с учетом финансовой помощи и минимальным уровнем составила 27 раз, в 2004 году - 47,6 раза, в 2005 году - 30,2 раза.

Такой разрыв, по информации субъектов Российской Федерации, является следствием несовершенства методики распределения средств из ФФПР, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации».

3. Особенности федерального налогового и бюджетного законодательства в 2003-2005 годах и формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации

3.1. Влияние изменений бюджетного и налогового законодательства на доходный потенциал субъектов Российской Федерации

Доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003-2005 годах и в 2006 году формировалась с учетом основных направлений в области бюджетной и налоговой политики, обозначенных в ежегодных Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года и Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах.

Налоговая реформа, проводимая в стране в указанный период, изменила доходные источники консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и поставила перед регионами проблему сбалансированности их консолидированных бюджетов и исполнения бюджетных обязательств.

На сегодняшний день основными доходными источниками как местных, так и региональных бюджетов остаются поступления от федеральных налогов и сборов и от налогоплательщиков, применяющих специальный режим налогообложения, зачисляемые в указанные бюджеты по постоянным нормативам. Указанные федеральные налоги в общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов занимают около 80 процентов.

В 2006 году основными налоговыми поступлениями являются следующие налоги⁴:

- федеральные налоги - налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина (98 % налоговых доходов формируются за счет 5 налогов - НДС, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), налог на прибыль, акцизы, единый социальный налог);

- региональные налоги - налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог (более 73 % налоговых доходов в бюджетах субъектов составляют отчисления от двух федеральных налогов - налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, а также налогов, определенных перечнем региональных налогов, установленных Налоговым кодексом);

- местные налоги - земельный налог и налог на имущество физических лиц (составляют менее 6 % доходов местных бюджетов).

В 2003-2005 годах в связи с реформой бюджетного и налогового законодательства претерпели изменения пропорции распределения общей суммы налоговых доходов, собираемых в бюджеты всех уровней.

Анализ информации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и КСО, показал, что изменения в бюджетном и налоговом зако-

⁴ Количество налогов определено Налоговым кодексом Российской Федерации.

нодательстве оказывают как позитивное, так и негативное влияние на доходный потенциал субъектов Российской Федерации⁵.

Изменение бюджетного и налогового законодательства в 2003 году

Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» предусмотрено с 1 января 2003 года введение транспортного налога, увеличение норматива отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации по земельному налогу на 15 %, установление нормативов отчислений по акцизам на нефтепродукты в размере 60 %, увеличение налоговой ставки на 1,5 % по налогу на прибыль организаций, установление норматива отчислений в размере 50 % по акцизам на алкогольную продукцию, реализуемую через акцизные склады на территории области. В результате указанных изменений увеличились доходы консолидированных бюджетов ряда регионов. В Республике Карелия они составили 544,8 млн. рублей, Белгородской области - 744 млн. рублей, в г. Москве - 15260 млн. рублей.

Вместе с этим отмена в 2003 году налога на пользователей автомобильных дорог, налога с владельцев транспортных средств, снижение норматива отчислений с 70 % до 60 % единого налога на вмененный доход, взимаемый в связи с упрощенной системой налогообложения, снижение ставки налога на имущество физических лиц, зачисление акцизов на табачные изделия в полном объеме в федеральный бюджет привели к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на сумму 129,4 млрд. рублей (данные по 23 субъектам Российской Федерации).

По данным ряда субъектов Российской Федерации (Удмуртская Республика, Новосибирская, Ярославская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург), отмена транспортного налога и налога на пользователей автомобильных дорог с 1 января 2003 года, которые являлись основным источником доходов территориальных дорожных фондов, привела к значительным потерям консолидированных бюджетов субъектов. Только в Новосибирской области потери консолидированного бюджета составили 2,1 млрд. рублей, в Ярославской области - 1,2 млрд. рублей, потери бюджета г. Москвы - 41,1 млрд. рублей, г. Санкт-Петербурга - 7 млрд. рублей.

Изменение бюджетного и налогового законодательства в 2004 году

Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» было предусмотрено увеличение в бюджеты субъектов Российской Федерации норматива отчислений по налогу на прибыль с 16 % до 17 %, нормативов отчислений по налогам на совокупный доход с 60 % до 90 %, а также индексация ставок акцизов по алкогольной продукции, индексация ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду, индексация специфических ставок по земельному налогу за земли, кроме земель сельскохозяйственного назначения, в 1,1 раза.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2004 года положений Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 182-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» в Налоговый кодекс введена новая

⁵ Информация в части оценки влияния изменений бюджетного и налогового законодательства на доходный потенциал регионов представлена только 67 субъектами Российской Федерации и 33 КСО.

глава 29 «Налог на игорный бизнес», и увеличен норматив по зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации налога на игорный бизнес по нормативу 100 процентов.

В результате указанных изменений сумма дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2004 году увеличилась. По данным 35 субъектов Российской Федерации, сумма дополнительных доходов составила 21,8 млрд. рублей.

Снижение нормативов отчислений в бюджет субъекта Российской Федерации по плате за негативное воздействие на окружающую среду с 81 % до 80 %, по разовым платежам за пользование недрами при наступлении событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами, - с 60 % до 10 %, индексация в 1,4 раза минимальных ставок платы за древесину и зачисление в полном объеме в федеральный бюджет платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, снижение ставки водного налога по гидроэнергетике, а также отмена налога с продаж и целевых сборов на содержание милиции, благоустройство территорий, нужды образования привели к выпадающим доходам субъектов Российской Федерации на 165,5 млрд. рублей (данные по 67 субъектам Российской Федерации).

Анализ информации, представленной некоторыми субъектами Российской Федерации по вопросу влияния изменений бюджетного и налогового законодательства на доходную часть региональных бюджетов, показал, что полученные в 2004 году консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации дополнительные доходы только на 17-18 % компенсировали сумму их выпадающих доходов.

Изменение бюджетного и налогового законодательства в 2005 году

В связи с вступлением в силу в 2005 году Федеральных законов от 28 июля 2004 года № 86-ФЗ, от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ, от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс, а также положений Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ о внесении изменений в Бюджетный кодекс, предусматривающих увеличение ставок акцизов на подакцизные товары (алкогольная продукция, нефтепродукты - на 8 %, пиво - на 13 %), увеличение в 1,5 раза показателей базовой доходности, используемых при расчете единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, изменение порядка зачисления сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные ресурсы) в доход бюджета субъекта Российской Федерации, индексацию в 2005 году ставок земельного налога в 1,1 раза, за исключением земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения, дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате внесенных изменений составили 16,9 млрд. рублей (данные по 35 субъектам Российской Федерации).

Снижение нормативов отчислений по налогу на прибыль в бюджеты субъектов Российской Федерации на 1,5 %, передача водного налога в федеральный бюджет по нормативу 100 %, уменьшение норматива отчислений в бюджет региона НДС в виде углеводородного сырья до 5 % привели к выпадающим доходам бюджетов субъектов Российской Федерации на 199,7 млрд. рублей.

Например, в отдельных субъектах Российской Федерации ежегодное снижение величины нормативов зачисления по НДС в их консолидированные бюджеты привело к тому, что более 90 % указанного налога зачисляется в федеральный бюджет. Так, в 2005 году ООО «Астраханьгазпром» уплатило в федеральный бюджет НДС в сумме 1794,0 млн. рублей, а в консолидированный бюджет субъекта - только 11,2 млн. рублей.

Выпадающие доходы консолидированного бюджета Ханты-Мансийского автономного округа от снижения ставки НДС в 2004-2005 годах составили около 75 млрд. рублей.

По данным 10 субъектов Российской Федерации, потери консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за период 2004-2005 годов от внесения изменений в порядок уплаты акцизов на нефтепродукты, который позволяет налогоплательщикам выбирать на территории какого субъекта Российской Федерации будет производиться их уплата, составили около 2,6 млрд. рублей. В этой связи потери бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа в 2005 году составили 265,5 млн. рублей (по прогнозу на 2006 год составят 236 млн. рублей), Иркутской области - 539 млн. рублей (такая же сумма прогнозируется в 2006 году), Ярославской области - 536 млн. рублей.

По данным 5 субъектов Российской Федерации, в связи с вступлением в силу с 1 января 2005 года новой редакции статьи 218 Налогового кодекса произошло увеличение стандартного налогового вычета на детей с 300 до 600 рублей в месяц и повышение с 20,0 тыс. рублей до 40,0 тыс. рублей суммарного размера дохода, до достижения которого этот налоговый вычет применяется, что привело к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на сумму 1,46 млрд. рублей. Например, по Краснодарскому краю выпадающие доходы составили 585,6 млн. рублей, по Вологодской области - 190,6 млн. рублей, по Рязанской области - 160,0 млн. рублей.

Негативное влияние на доходный потенциал регионов оказывает перерегистрация юридических лиц с территории одного региона на территорию другого.

Так, в Иркутской области за 2003-2004 годы потери областного бюджета в части региональных налоговых доходов составили около 12 млрд. рублей из-за «ухода из области» таких крупнейших налогоплательщиков как ОАО «Иркутскэнерго», ОАО РЖД «Восточно-Сибирская железная дорога», Авиационный завод ОАО «Иркут». Региональные налоги от данных предприятий в 2005 году поступают в бюджет г. Москвы, в то время как рабочие, служащие на данных предприятиях (как хозяйствующие субъекты) пользуются инфраструктурой г. Иркутска.

В Орловской области перевод крупных налогоплательщиков (ЗАО «Интер» РАО «ЕЭС России» и ОАО «Стройтрансгаз») в межрегиональную налоговую инспекцию ФНС России привел к потерям бюджета области в 2005 году в сумме 343,7 млн. рублей.

Таким образом, изменения бюджетного и налогового законодательства в 2005 году в ряде субъектов Российской Федерации только частично компенсировали потери доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Изменение бюджетного и налогового законодательства в 2006 году

В результате перераспределения поступивших доходов в пользу федерального бюджета в числе региональных налогов к 2006 году (как указывалось выше) остались: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. В числе местных налогов в 2006 году остались два налога: земельный и налог на имущество физических лиц.

Введение в действие с 1 января 2006 года статей 61.1, 62.1 Бюджетного кодекса в части зачисления в бюджеты муниципальных районов и городских округов государственной пошлины за регистрацию транспортных средств, введение Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» от 26 декабря 2006 года № 189-ФЗ индексации минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (действовавших в 2001 году), на 60 %, индексации нормативов платы за негативное воздействие на окружающую среду дополнительно привлекут в консолидированные бюджеты регионов (данные по 35 субъектам Российской Федерации) 14,16 млрд. рублей.

Отмена с 1 января 2006 года налога на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, и исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения на доходы физических лиц, доходов, получаемых в порядке даре-

ния, приведут к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации примерно на 0,9 млрд. рублей.

Федеральными законами от 21 июля 2005 года № 107-ФЗ, от 6 июня 2005 года № 58-ФЗ о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс с 1 января 2006 года предусмотрены: отмена налогового режима акцизного склада в отношении алкогольной продукции и исключение из числа налогоплательщиков акцизов акцизных складов оптовых организаций, уменьшение налогооблагаемой базы до 50 % на сумму убытков прошлых периодов, совершенствование действующего порядка отнесения затрат на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, введение амортизационной премии.

В связи с вышеуказанными изменениями в 2006 году потери бюджета Республики Башкортостан оцениваются в сумме 1,2 млрд. рублей, потери бюджета Приморского края за этот же период составят 0,58 млрд. рублей, Кемеровской области - 0,48 млрд. рублей, Томской области - 0,82 млрд. рублей.

В соответствии с главой 31 «Земельный налог» части второй Налогового кодекса Российской Федерации с 1 января 2006 года исчисление земельного налога производится по кадастровой стоимости земельных участков. Вследствие законодательно неурегулированных правовых норм применения повышающих коэффициентов к ставкам земельного налога снизится собираемость по данному налогу, плановые бюджетные показатели по земельному налогу в большинстве регионов не будут исполнены.

Анализ прогнозных поступлений земельного налога в 2006 году в бюджеты поселений показал, что поступления данного налога по сравнению с 2005 годом будут снижены примерно на 25 %. Например, в Вологодской области по прогнозу поступления в бюджет по земельному налогу, исчисленному от кадастровой стоимости, в 2006 году составит 77,7 % от плановых назначений в бюджет субъекта Российской Федерации, или снизится на 89,6 млн. рублей (в 2005 году взимания по данному налогу составили 503,8 млн. рублей, согласно прогнозу в 2006 году поступления составят 414,3 млн. рублей).

Таким образом, по данным ряда субъектов Российской Федерации, одной из причин снижения поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации является переход на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земельных участков.

Все вышеуказанные изменения бюджетного и налогового законодательства приведут в 2006 году (согласно информации, представленной 67 субъектами Российской Федерации) к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 100,8 млрд. рублей.

За период 2003-2005 годов и в 2006 году общая сумма выпадающих доходов в связи с изменениями бюджетного и налогового законодательства по данным, представленным исполнительными органами субъектов Российской Федерации и КСО, составляет 595,4 млрд. рублей, а сумма дополнительных доходов - 52,9 млрд. рублей.

Изменения бюджетного и налогового законодательства в 2003-2005 годах и 2006 году, направленные на увеличение доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, не решают в полном объеме проблему компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов регионов.

Предусмотренная из федерального бюджета сумма компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов не покрывает потери их консолидированных бюджетов.

Согласно представленным материалам органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, например, дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности консолидированного бюджета Магаданской области в 2005 году состави-

ла 19,6 млн. рублей, а сумма выпадающих доходов бюджета области - 349,9 млн. рублей, следовательно, сумма компенсации составила 5,6 процента.

Данные по суммам выпадающих и дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за период 2004-2006 годов по отдельным субъектам Российской Федерации приведены в таблице:

	2004 г.			2005 г.			2006 г.		
	выпадающие доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	дополнительные доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	компенсации выпадающих доходов, %	выпадающие доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	дополнительные доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	компенсации выпадающих доходов, %	выпадающие доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	дополнительные доходы консолид. бюджетов, млн. руб.	компенсации выпадающих доходов, %
Алтайский край	609,4	1542,9	60,4	910,8	138,6	15	970	702,4	-
Воронежская область	0,92	1,07	14,3	0,94	0,57	-	Прогнозные данные не представлены		

По информации, полученной из 67 регионов, следует, что аналогичная ситуация складывается в 37 субъектах Российской Федерации.

Отсутствие комплексного подхода на федеральном уровне к обеспечению сбалансированности бюджетов в разрезе субъектов Российской Федерации, неполная компенсация выпадающих доходов в результате проведения бюджетной и налоговой реформ приводит к нарушению сложившихся пропорций в доходной части консолидированных бюджетов регионов, усилению различий в социально-экономическом развитии территорий, необеспеченности собственными ресурсами бюджетов регионов и муниципальных образований и, как следствие, к невозможности самостоятельно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции.

Проблемы, связанные с изменением порядка исчисления и уплаты налогов и сборов

Анализ материалов, представленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, показал, что в результате изменений бюджетного и налогового и, как следствие, регионального законодательства одной из серьезных проблем для регионов и муниципальных образований стало неритмичное поступление доходных источников. Это связано с действующими сроками уплаты отдельных, наиболее значимых, налогов. Несмотря на то, что налог на имущество организаций является региональным, права территориальных органов по срокам уплаты ограничены и позволяют устанавливать лишь ежеквартальные авансовые платежи.

Аналогичная проблема и по земельному налогу, поскольку он является основным доходным источником бюджетов поселений, то его поступление (всего 4 раза в год) не сможет обеспечить ежемесячного финансирования бюджетных расходов поселений в полном объеме. Учитывая это, поселения в течение квартала будут испытывать финансовые затруднения в исполнении своих бюджетных обязательств.

Не решает вышеуказанной проблемы и перенос срока уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль с 30 на 28 число каждого месяца. Уплата платежей налогоплательщиками в указанный срок, по данным субъектов Российской Федерации, не позволяет с максимальной достоверностью гарантировать поступление доходов на конкретный месяц и, соответственно, осуществлять бесперебойное финансирование расходов бюджета в установленные графиком сроки.

Сложившаяся ситуация с неритмичным поступлением доходных источников в бюджеты регионов и муниципальных образований характерна практически для всех регионов, в том числе Республики Марий Эл, Белгородской, Ульяновской областей и др.

Таким образом, для того, чтобы решить указанную проблему, необходимо установить ежемесячные авансовые платежи с равномерной долей их уплаты в бюджеты муниципальных образований, что позволило бы налогоплательщикам нести равномерную налоговую нагрузку в течение года.

До настоящего времени не регламентированы сроки регистрации права собственности юридических и физических лиц на принадлежащее им имущество - земельные участки, без которых невозможно достоверно оценить налоговую базу и спрогнозировать поступления данного налога в местные бюджеты.

Бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации установлен добровольный порядок регистрации указанного имущества. Учитывая, что регистрация требует временных и денежных затрат и впоследствии приведет к увеличению уплачиваемых налогов, ни физические, ни юридические лица не стремятся официально оформить право собственности на данное имущество. При этом у органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) нет никаких прав по принятию административных мер к лицам, уклоняющимся от регистрации. Такая ситуация характерна для большинства субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Калмыкия, Белгородской, Волгоградской областей и др.

С 1 января 2006 года в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации суммы регистрационных сборов составляют от 750 до 7500 рублей.

Таким образом, на федеральном уровне необходимо рассмотреть вопрос о внесении в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации изменений, связанных с предоставлением льгот по временному освобождению граждан и (или) юридических лиц от уплаты сбора за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Указанное изменение позволит физическим и юридическим лицам в течение определенного срока зарегистрировать принадлежащее им имущество на льготных условиях и по упрощенной процедуре.

3.2. Роль неналоговых источников доходов в доходной базе региональных бюджетов

За период 2003-2005 годов в субъектах Российской Федерации наблюдается положительная тенденция по увеличению собственных источников доходов, прежде всего, доходов от использования государственного и муниципального имущества.

За указанный период процент неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации составил около 8,5 % от общей суммы доходов бюджетов.

Основными платежами, формирующими неналоговые доходы за период 2003-2005 годов, являлись:

- доходы от использования (продажа, сдача в аренду) имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- штрафные санкции;
- часть прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- платежи за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню;
- платежи за пользование природными ресурсами.

Плановые назначения по неналоговым доходам за указанный период практически во всех регионах перевыполнены в среднем на 15-20 процентов.

Основным фактором, повлиявшим на перевыполнение плана по неналоговым доходам, является усиление контроля со стороны администрирующих органов по данным платежам.

Но также следует отметить и тот факт, что исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации недостаточно эффективно используются резервы дивидендных выплат по акционерным обществам с долей участия государства в размере 50 %. На сегодняшний день, по данным ряда субъектов Российской Федерации (Иркутская, Самарская, Рязанская области), дивиденды на государственный пакет акций акционерными обществами указанных регионов по итогам работы за 2003-2004 годы не начислялись и не выплачивались. Так, в Кабардино-Балкарской Республике акционерные общества с долей государственной собственности Республики в размере более 50 % по итогам 2004 года получили прибыль в сумме 3,1 млн. рублей. Однако решение о выплате дивидендов на годовых общих собраниях акционеров не принимались, соответственно, в 2005 году дивиденды в доход республиканского бюджета не перечислялись.

По результатам деятельности государственных унитарных предприятий в 2003 году доходы консолидированного бюджета Самарской области составили 1,8 млн. рублей, что составило 0,2 % от суммы фактически полученных неналоговых доходов.

Кроме того, в некоторых субъектах Российской Федерации имеют место нарушения, связанные со сдачей в аренду имущества, находящегося в ведении полностью или частично исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Нарушения связаны с тем, что перед сдачей в аренду имущество не проходит обязательную процедуру оценки, как это предусмотрено статьей 8 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Также одной из наиболее значимых осталась проблема, связанная с ведением базы данных «Реестра регионального имущества». Учет имущества в указанной базе данных ведется по остаточной стоимости.

Например, в Иркутской области доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, за 2003 год составили 4 % от общей суммы неналоговых доходов.

Таким образом, отсутствие рыночной оценки объектов недвижимости, достоверной базы данных по реестру имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также несвоевременное начисление и невыплата дивидендов на государственный пакет акций акционерными обществами, где доля государства составляет 50 %, оказывают отрицательное влияние на доходный потенциал консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

По данным ряда субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным переход к налогообложению недвижимости взамен существующих (налога на имущество физических лиц, земельного налога и налога на имущество организаций), при условии рыночной оценки недвижимости и зачислении налога по нормативу 100 % в доходы местных бюджетов.

Следует отметить, что централизация в федеральном бюджете платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, снижение норматива зачисления в бюджеты субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду на 1 % привели к потерям консолидированных бюджетов ряда субъектов Российской Федерации в 2004 году на сумму 1383,4 млн. рублей. Например, в Республике Карелия потери бюджета составили 250,0 млн. рублей, Вологодской области - около 604,4 млн. рублей, Ленинградской области - 421,6 млн. рублей.

Важным и до настоящего времени не полностью используемым источником формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации являются неналоговые платежи за пользование природными ресурсами.

Действующей редакцией Закона Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1 к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участками недр местного значения, а также порядка строительства подземных сооружений местного значения.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой в регионах, показали, что до настоящего времени как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствует методика оценки права пользования недрами, что во многих случаях приводит к установлению произвольного и экономически необоснованного размера разового платежа за право пользования недрами, в том числе и по месторождениям общераспространенных полезных ископаемых.

В связи с этим на федеральном уровне должны быть разработаны методические указания по оценке права пользования участками недр как федерального, так и местного значения, носящие рекомендательный характер в части, касающейся месторождений общераспространенных полезных ископаемых, что в некоторых субъектах Российской Федерации может способствовать существенному увеличению неналоговых доходов от предоставления в пользование участков недр.

Кроме того, действующей редакцией Закона Российской Федерации «О недрах» к полномочиям органов власти субъектов Российской Федерации отнесено и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов.

Из материалов проверок, проведенных Счетной палатой, следует, что разграничение фонда геологической информации, созданного за счет средств федерального бюджета и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, до настоящего времени в регионах не проведено. В отдельных регионах сформированы либо только федеральные фонды геологической информации, либо региональные фонды, которые в настоящее время находятся в стадии формирования. В следствие чего размер платы за геологическую информацию устанавливается произвольно и на минимальном уровне, не соответствующем реальной стоимости указанной информации и затратам на ее получение, и, как следствие, доходы недопоступают в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации при предоставлении в пользование участков недр.

Методика оценки стоимости геологической информации как на федеральном, так и на региональном уровне до настоящего времени отсутствует.

3.3. Влияние льготного налогового режима, предоставленного предприятиям и организациям субъектов Российской Федерации

Анализ информации, представленной 33 КСО субъектов Российской Федерации, показал, что наличие значительного количества льготных категорий налогоплательщиков по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, установленных федеральным и региональным законодательством, существенно снижают доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

За 2003-2005 годы сумма льгот, предоставленных хозяйствующим субъектам законодательными актами Российской Федерации и субъектами Российской Федерации (данные по 4 субъектам Российской Федерации), составила около 3 млрд. рублей.

Сумма выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях применения льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному и земельному налогам за 2003-2005 годы только по 7 субъектам Российской Федерации составила 34,4 млрд. рублей. Например, выпадающие доходы бюджета г. Санкт-Петербурга по налогу на прибыль организаций составили 1,8 млрд. рублей, по налогу на имущество организаций - 10,6 млрд. рублей, по земельному налогу - 16,5 млрд. рублей.

В 2003 году организациям Самарской области были предоставлены отсрочки и рассрочки по уплате налогов и сборов в части, зачисляемой в бюджет области, на 0,35 млрд. рублей, потери бюджета Самарской области за этот же период составили 0,2 млрд. рублей.

Выпадающие доходы консолидированного бюджета Липецкой области в 2004 году составили 1,3 млрд. рублей, из них 1,1 млрд. рублей - сумма выпадающих доходов в соответствии со льготами, предоставленными областным законом «О поддержке инвестиций в экономику Липецкой области», по налогу на имущество организаций.

Таким образом, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением льгот по федеральному и региональному налоговому законодательству за 2003-2005 годы недополучили около 15 % доходов.

Предоставление льгот организациям железнодорожного транспорта и электроэнергетики по региональному налогу на имущество с 1 января 2004 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 504 «О перечне имущества, относящегося к железнодорожным путям общего пользования, федеральным автомобильным дорогам общего пользования, магистральным трубопроводам, линиям энергопередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, в отношении которых организации освобождаются от обложения налогом на имущество организаций» привело к потерям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Например, потери бюджета Читинской области снизились на 50 % (в 2004 году - 0,8 млрд. рублей, в 2005 году - 0,97 млрд. рублей, потери бюджета 2006 года оцениваются в сумме 1,05 млрд. рублей), по Воронежской области потери в 2004 году составили 0,77 млрд. рублей, по Белгородской области - 0,6 млрд. рублей, по Магаданской области за 2005 год - 0,26 млрд. рублей, согласно прогнозу на 2006 год потери составят 0,11 млрд. рублей.

С 1 января 2006 года прекращает действие ряд льгот, установленных на федеральном уровне по земельному налогу, к числу которых относятся: освобождение от налогообложения организаций в отношении земельных участков, непосредственно занятых объектами мобилизационного назначения и (или) мобилизационными мощностями, законсервированными и (или) не используемыми в производстве, всеми видами мобилизационных запасов (резервов) и другим имуществом мобилизационного назначения, отнесенным к создаваемым по решениям органов государственной власти страховым запасам, испытательными полигонами, снаряжательными базами, аэродромами, объектами единой системы организации воздушного движения, отнесенными в соответствии с законодательством к объектам особого назначения. Указанное изменение должно дать положительный результат по поступлениям доходов в консолидированные бюджеты регионов.

Следует отметить и тот факт, что введение льготного режима по налогам на прибыль и имущество организаций, таможенные преференции позволят привлечь в экономику отдельных субъектов Российской Федерации крупных инвесторов. В результате за счет роста численности занятых в экономике регионов увеличатся поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации от налога на доходы физических лиц

и социального налога. Например, в Калининградской области в целях совершенствования политики предоставления налоговых льгот в 2004 году в региональное законодательство были внесены изменения, согласно которым удельный вес налоговых преференций⁶ составил 3,7 % от собственных доходов областного бюджета.

Таким образом, использование льготного налогового режима может оказывать существенное влияние на доходы региональных, местных бюджетов и в целом на доходный потенциал консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Законодательное предоставление льготного налогового режима организациям должно осуществляться с учетом влияния указанных решений на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и при условии наличия мер компенсационного характера со стороны федерального центра.

3.4. Объем наращивания доходного потенциала субъектов Российской Федерации через реализацию на территории региона крупных инвестиционных проектов

Анализ материалов субъектов Российской Федерации показал, что органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации уделяется большое внимание привлечению инвестиций в регионы. Инвестиционные проекты оказывают (согласно прогнозу регионов в перспективе будут оказывать) значительное влияние на рост доходного потенциала субъектов Российской Федерации.

Основной задачей бюджетной и налоговой политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2006 году и на период до 2008 года является совершенствование налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на имущество путем стимулирования организаций.

В целях обеспечения роста доходного потенциала органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработаны программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации на 2003-2006 годы и на период до 2008 года, которые утверждены региональными законами. Например, в Воронежской области - законы «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области», «Об областном залоговом фонде», во Владимирской области - законы «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Владимирской области» и т. д.).

Указанными правовыми актами для инвесторов - участников Программ - предусмотрены следующие меры государственной (областной) поддержки:

- предоставление объектов областного залогового фонда для обеспечения исполнения обязательств организаций по банковским кредитам;
- предоставление субсидий из областного бюджета на возмещение части процентной ставки по кредитам, привлеченным для реализации проектов;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов на период окупаемости проекта;
- снижение налоговых ставок в части средств, зачисляемых в областной бюджет, по налоговой базе, создаваемой в рамках реализации инвестиционных проектов.

За 2003-2005 годы (по данным 21 субъекта Российской Федерации) на реализацию инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации из всех источников финансирования было направлено около 450 млрд. рублей, 1,19 млрд. долл. США, 100 млн. евро. Наиболее крупные инвестиционные проекты в настоящее время реали-

⁶ Льготы, предоставляемые государством в торговле с другой страной или группой стран. В области таможенного обложения такими льготами являются преференциальные пошлины, распространяемые на те страны, импорт из которых предпочтителен.

зуются на территории Республики Карелия, Краснодарского, Ставропольского краев, Нижегородской, Самарской и Ленинградской областей.

Рост дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от реализации инвестиционных проектов составит в 2004-2006 годы около 70 млрд. рублей. Только за период 2003-2004 годов бюджет Ленинградской области получил доходов по НДС в сумме 1,37 млрд. рублей, дополнительные доходы бюджета области за этот же период составили 3,7 млрд. рублей.

Однако следует отметить тот факт, что практика централизации в федеральном бюджете налогов и сборов, обеспечивающих основную часть налоговых поступлений, оказывает отрицательное влияние на доходы субъектов Российской Федерации и на выполнение обязательств исполнительной властью субъекта Российской Федерации перед населением региона. Примером может служить ситуация, сложившаяся в Сахалинской области в связи с реализацией международных проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», связанная с особенностью налогообложения операторов проектов согласно условиям соглашения о разделе продукции, в соответствии с которыми не только операторами, но и подрядчиками в бюджет области не уплачивается основной бюджетобразующий налог - налог на имущество. Только за 2004 год по указанной причине потери бюджета области составили 0,5 млрд. рублей, к 2006 году сумма выпадающих доходов по налогу на имущество достигнет 3 млрд. рублей.

Кроме того, в соответствии с изменениями бюджетного законодательства бюджет Сахалинской области на 55 % лишился основного источника доходов от реализации соглашений о разделе продукции - роялти, платежи которого в 2006 году при добыче нефти составляют 5 % вместо 60 %, как предполагалось ранее при подписании соглашений.

Таким образом, сумма выпадающих доходов бюджета Сахалинской области по платежам роялти от реализации проектов «Сахалин-1», «Сахалин-2» в 2006 году составит около 290 млн. рублей.

Развитие инвестиционной привлекательности регионов, участие федерального центра в совместных инвестиционных проектах, привлечение внебюджетных источников - дополнительные факторы, которые могут повлиять на рост доходного потенциала субъектов Российской Федерации, на улучшение социально-экономического положения регионов.

3.5. Влияние реализации с 1 января 2006 года Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации

В 2006-2008 годах на формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации значительное влияние окажет вступление в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для реализации расходных полномочий в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» и своевременного обеспечения социально значимых расходов органам местного самоуправления необходимы стабильные доходные источники.

Согласно финансово-экономическому обоснованию Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общий объем расходов местных бюджетов составит 8,1 % ВВП.

В результате принятия вышеуказанного закона и сокращения (отмены) расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, собственные расходные

обязательства местных бюджетов, по оценке Правительства Российской Федерации, сократятся с 7 % ВВП до 5,6 % ВВП.

По данным субъектов Российской Федерации, реализация реформы местного самоуправления окажет влияние на доходную часть бюджетов муниципальных образований и местных бюджетов, что, прежде всего, сопряжено с дополнительной финансовой нагрузкой как на муниципальные бюджеты, так и на бюджеты субъектов Российской Федерации. Например, по прогнозам администрации Астраханской области для реализации муниципальными образованиями расходных полномочий в 2006 году необходимо дополнительно 5,13 млрд. рублей, в Волгоградской области дополнительная финансовая нагрузка на консолидированный бюджет области составит порядка 7 млрд. рублей.

Вместе с тем, по информации отдельных субъектов Российской Федерации (Кировская, Сахалинская, Тюменская области), реализация вышеназванного закона не окажет существенного влияния на формирование доходного потенциала этих регионов в целом. Так, на территории Новосибирской области в порядке эксперимента данный закон реализуется с 2003 года. Доходный потенциал области в связи с введением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2006 года не изменился.

Финансовые гарантии существования и развития местного самоуправления могут реализоваться лишь в том случае, когда доходные источники будут обоснованно распределены по уровням бюджетной системы и в достаточной объеме оставаться на местном уровне, необходимом для исполнения органами местного самоуправления их функций, с тем, чтобы они могли в полной мере участвовать в решении экономических и социальных проблем региона.

Передача части доходных источников бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам способствует улучшению администрирования указанных доходов на местах.

Так, в целях финансового обеспечения полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями, заинтересованности муниципальных образований автономного округа в повышении собственной доходной базы с 1 января 2006 года на постоянной основе законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 2 ноября № 2005 года № 72 ЗАО «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе» установлены единые нормативы отчислений в местные бюджеты от следующих налогов, подлежащих зачислению в окружную бюджет:

- за бюджетами поселений закрепляется налог на игорный бизнес;
- за бюджетами муниципальных районов - акцизы на пиво, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый сельскохозяйственный налог;
- за бюджетами городских округов - налог на игорный бизнес, акцизы на пиво, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый сельскохозяйственный налог.

Таким образом, для обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований расходным и создания условий для развития местного самоуправления в России необходимо создать надежную собственную базу местных бюджетов. Также должны быть созданы законодательные условия для увеличения неналоговых источников местных бюджетов через эффективное использование муниципальными образованиями земли и имущества. В структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не совместные налоги и финансовая помощь, а местные и закрепленные на долговременной основе федеральные и региональные налоги.

Достоверная прогнозная оценка влияния Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации может быть представлена регионами после анализа налоговой и статистической информации за 2006 год.

3.6. Недостатки налоговой и статистической отчетности, используемой для прогноза и оценки доходного потенциала субъектов Российской Федерации

Проблемами при прогнозировании и оценке доходного потенциала регионов являются недостатки налоговой и статистической отчетности, которые, по данным 67 субъектов Российской Федерации, носят типовой характер. Типовые недостатки налоговой и статистической отчетности приведены в приложении 4.

По данным субъектов Российской Федерации, отсутствие необходимой налоговой и статистической информации не позволяет на сегодняшний день органам местного самоуправления достоверно разрабатывать перспективные планы социально-экономического развития муниципальных образований и осуществлять формирование доходной части бюджетов регионов с учетом оценки их доходного потенциала.

В дальнейшем, при полном переходе к реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», такое положение может привести к тому, что ряд муниципальных образований будет обеспечивать значительное перевыполнение прогнозных показателей доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, в то время как другие не смогут выполнить их плановые назначения.

Решение вышеназванных вопросов относится к полномочиям Российской Федерации и требует принятия соответствующих законодательных и нормативных актов и управленческих решений, предусматривающих разработку форм налоговой и статистической отчетности в соответствии с требованиями реформы местного самоуправления, а также, чтобы законодательно был решен вопрос об информационном взаимодействии федеральных и региональных ведомств.

4. Перспективы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации

Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации, показал, что существенное влияние на перспективы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации будут оказывать создание и функционирование особых экономических зон (далее - ОЭЗ) и процесс укрупнения (объединения) регионов.

4.1. Создание особых экономических зон

Создание на территориях субъектов Российской Федерации ОЭЗ (промышленно-производственного, технико-внедренческого, туристско-рекреационного и портового типов) согласно прогнозным планам приведет к дополнительным поступлениям в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об особых экономических зонах») на территории Российской Федерации предусмотрено создание 2 типов ОЭЗ: промышленно-производственного и технико-внедренческого.

Соглашения между Правительством Российской Федерации и администрациями субъектов Российской Федерации о создании ОЭЗ технико-внедренческого типа в г. Москве (Зеленоград), г. Санкт-Петербурге, г. Томске, г. Дубне (Московская область) и промышленно-производственного типа в Грязинском районе Липецкой области и Елабужском районе Республики Татарстан были подписаны 18 января 2006 года.

Кроме того, администрации Республики Алтай, Алтайского края, Камчатской и Ленинградской областей выступили с предложением о внесении поправок в Федеральный закон «Об особых экономических зонах», касающихся создания ОЭЗ туристско-рекреационного и портового типов.

Привлечение потенциальных инвесторов в создаваемые ОЭЗ основано на особенностях льготного налогообложения:

- для налогоплательщиков - организаций промышленно-производственной ОЭЗ устанавливается ускоренный порядок признания расходов на НИОКР, снятие 30 % ограничения на перенос убытков на последующие налоговые периоды, ускоренный порядок начисления амортизации по основным средствам;

- для резидентов технико-внедренческих зон предусматривается понижение ставки единого социального налога (14 %);

- на федеральном уровне планируется освобождение резидентов в течение первых 5 лет от уплаты налога на имущество и земельного налога;

- на местном уровне резиденты ОЭЗ освобождаются на 5 лет от некоторых местных налогов.

Так, в Томской области с февраля текущего года для резидентов технико-внедренческой ОЭЗ снижена ставка налога на прибыль на 4 %. В рамках конкурсной документации участниками, выигравшими конкурс, были представлены прогнозные планы по развитию доходного потенциала бюджетов всех уровней области в результате функционирования ОЭЗ.

Согласно прогнозным планам поступления в бюджетную систему Российской Федерации от функционирования 6 ОЭЗ в 2007-2008 годах по предварительным оценкам могут составить 19,8 млрд. рублей, а в бюджеты субъектов Российской Федерации - более 8,6 млрд. рублей.

Анализ материалов субъектов Российской Федерации показал, что возможность создания ОЭЗ на территории регионов рассматривают более 50 субъектов Российской Федерации, что положительно скажется на увеличении доходной базы регионов и формировании доходного потенциала страны в целом.

Так, руководством Ульяновской области проработана возможность создания ОЭЗ технико-внедренческого типа, которая предусматривает создание центра медицинской радиологии, а также создание туристско-рекреационной зоны на базе Ундоровской курортной зоны.

На территории Иркутской области рассматривается возможность создания ОЭЗ промышленно-производственного и туристско-рекреационного типов. Кировская область претендует на создание ОЭЗ с предложением по созданию зоны промышленно-производственного типа.

4.2. Объединение (укрупнение) регионов

Одним из положительных факторов, влияющих на перспективы роста доходного потенциала субъектов Российской Федерации, может стать процесс укрупнения (объединения) регионов.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» в составе субъектов Российской Федерации появился новый субъект - Пермский край.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Чукотского автономного округа и муниципального образования «Нанайский район» в составе субъектов Российской Федерации появился новый субъект - Чукотский автономный округ.

Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» с 1 января 2007 года в составе субъектов Российской Федерации появится «новый» Красноярский край.

Необходимость укрупнения субъектов Российской Федерации имеет общероссийское значение.

В настоящее время более 30 % субъектов Российской Федерации являются высокодотационными. Система межбюджетных отношений требует существенного упрощения, в том числе за счет сокращения числа дотационных регионов.

Реформа государственного устройства предусматривает сокращение числа субъектов Российской Федерации за счет объединения субъектов Российской Федерации с разным уровнем социально-экономического развития.

Примером такого объединения является образование Пермского края, объединяющего Пермскую область и Коми-Пермяцкий автономный округ.

Процесс постепенной интеграции происходит и в Тюменской области (в ее состав интегрируются Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ).

Целью объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов является восстановление в рамках единого субъекта эффективного механизма функционирования экономики региона и повышение на этой основе качества жизни населения округов.

Моноспециализация, удаленность от магистральных путей, слабо развитая производственная инфраструктура, суровые природно-климатические условия предопределили специфичность социально-экономического развития округов.

По итогам 2005 года Красноярский край по объему доходов консолидированного бюджета входит в первую десятку субъектов Российской Федерации. В 2005 году доходы Красноярского края превысили 60,2 млрд. рублей, при этом более 80 % всех доходов было обеспечено налоговыми поступлениями. Объем доходов в 2005 году увеличился, на 35 % превысил уровень доходов 2004 года. Одна из причин роста доходов (помимо увеличения налогооблагаемой базы) - начавшийся процесс объединения Красноярского края.

С 2005 года региональные доли федеральных налогов и специальных налоговых режимов учитываются в бюджете Красноярского края, а не округов. Федеральная финансовая помощь, предназначенная для округов, также зачисляется в краевой бюджет (в округа она попадает как безвозмездные перечисления из краевого бюджета).

Среди регионов с сопоставимым объемом бюджета (Республика Саха (Якутия), Краснодарский край, Иркутская область) Красноярский край выделяется одной из самых низких долей безвозмездных поступлений в доходах бюджета (даже с учетом того, что в них учитываются дотации из федерального фонда финансовой поддержки регионов для Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов).

Таким образом, объединение края и округов позволит повысить эффективность управления экономикой, явится важным фактором социально-экономического развития территорий всех 3 субъектов Российской Федерации и станет важным условием преодоления социально-экономической дифференциации субъектов на территории края уже в течение ближайших лет. Такие приоритетные направления, как формирование системы эффективного природопользования, эффективное использование лесоресурсного потенциала, а также диверсификация промышленного производства края предполагается реализовать с учетом перспективных потребностей края и округов.

Оценивая состояние и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации в 2003-2005 годах и в 2006 году, можно констатировать,

что в рассматриваемые периоды созданы условия для социально-экономического развития регионов на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), как это предусмотрено программой, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

Выводы

1. Федеральное законодательство Российской Федерации не содержит юридических понятий «доходный потенциал» или «доходный потенциал субъекта Российской Федерации», также отсутствует однозначная трактовка понятия «налоговый потенциал субъекта Российской Федерации». Данная ситуация не позволяет в полном объеме осуществить анализ проблем формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации, исходя из единых критериев, лежащих в основе понятия «доходный потенциал».

2. Основные налоговые доходы в бюджет региона поступают от налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций, имеющие тенденцию к увеличению в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 156 %, при этом рост доходов федерального бюджета составил 195 процентов.

4. Удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за рассматриваемый период увеличился с 8,2 % до 9 % и имеет стабильный рост. В этой связи неналоговые источники доходов можно рассматривать как «резерв устойчивости» доходной базы региональных бюджетов.

5. В ряде регионов наблюдается значительное расхождение между планируемыми доходами и суммами фактически собранных доходов как в сторону завышения (Смоленская, Тверская области и другие), так и занижения доходов (Оренбургская, Архангельская области).

6. Дифференциация возможностей регионов России в части предоставления социальных благ определяется различиями в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения, а они, в свою очередь, наличием промышленно-производственного комплекса, топливно-энергетических и иных природных ресурсов на территории региона.

7. Рост доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения обусловлен не только экономическим ростом в регионах, но и факторами общего снижения численности населения Российской Федерации или бесконтрольным притоком внешних и внутренних мигрантов.

8. На формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации в 2003-2006 годах значительное влияние оказали (оказывают) ежегодные изменения федерального бюджетного и налогового законодательства. По данным 67 субъектов Российской Федерации, объем выпадающих доходов в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы составляет около 600 млрд. рублей. Сумма дополнительных доходов (по данным 35 субъектов Российской Федерации) составила около 53 млрд. рублей.

Сложившаяся ситуация не позволяет регионам осуществлять качественный прогноз доходов на средне- и долгосрочную перспективу, а также не стимулирует их к тому, чтобы развивать все закрепленные доходные источники за тем или иным регионом.

9. Использование льготного налогового режима может оказывать существенное влияние (в сторону уменьшения около 15 %) на доходы региональных бюджетов и в целом на доходный потенциал субъектов Российской Федерации.

10. Рост дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от успешной реализации инвестиционных проектов составит в 2005-2006 годах около 70 млрд. рублей.

11. Требуется незамедлительного решения актуализация сроков, видов и форм статистической, налоговой и финансовой отчетности по различным аспектам социально-экономического развития в связи с реформой местного самоуправления и разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Решение указанных вопросов относится к полномочиям Российской Федерации и требует принятия соответствующих законодательных и нормативных актов, а также управленческих решений.

12. На формирование доходного потенциала большинства субъектов Российской Федерации (по предварительным данным) повлияла реализация федерального закона о местном самоуправлении, а именно: во многих регионах принятие вышеназванного закона не оказало непосредственного влияния на объем собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, однако повлияла на формирование доходного потенциала бюджетов муниципальных образований в результате перераспределения доходов между различными уровнями бюджетов. Кроме того, проведение реформы местного самоуправления значительно увеличило объем расходов бюджетов, снизило финансовую обеспеченность регионов.

13. Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации, показал, что существенное влияние на перспективы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации будет оказывать создание и функционирование особых экономических зон и процесс укрупнения (объединения) регионов.

14. Анализ прогнозной информации, представленной субъектами Российской Федерации и Минэкономразвития России, показал, что процесс создания ОЭЗ (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых) приведет не только к привлечению дополнительных инвестиций в регионы России и увеличению темпов роста валового регионального продукта (ВРП), но и будет способствовать увеличению поступлений средств во все уровни бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно прогнозным планам поступления в бюджетную систему Российской Федерации от функционирования 6 ОЭЗ в 2007-2008 годах по предварительным оценкам могут составить 19,8 млрд. рублей, а в бюджеты субъектов Российской Федерации - более 8,6 млрд. рублей.

Предложения

1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть следующие вопросы:

- законодательно закрепить на федеральном уровне понятия «доходный потенциал», «доходный потенциал субъекта Российской Федерации» и «налоговый потенциал субъекта Российской Федерации»;

- при принятии законодательных актов и (или) внесении изменений и дополнений в действующие, которые оказывают влияние на доходы субъектов Российской Федерации, а также законодательном введении льготного налогового режима организациям, исходить из необходимости соблюдения принципа трехлетнего бюджетного планиро-

вания и исполнения среднесрочных программ социально-экономического развития Российской Федерации;

- внести в налоговое законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие передачу полномочий по предоставлению налоговых льгот (земельный налог, налог на имущество физических лиц) на уровень муниципальных образований.

2. Правительству Российской Федерации предлагается:

- продолжить работу по совершенствованию форм статистической, налоговой и финансовой отчетности с целью оптимизации прогнозирования доходов субъектов Российской Федерации;

- разработать порядок предоставления льгот по временному освобождению физических и (или) юридических лиц от уплаты сбора за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) с внесением соответствующих поправок в налоговое законодательство Российской Федерации;

- разработать единые критерии обобщения опыта субъектов Российской Федерации (по всему кругу актуальных вопросов), которые находятся в стадии объединения или объединились в новый субъект Российской Федерации, и опыта по созданию и функционированию особых экономических зон, с точки зрения влияния указанных процессов на доходный потенциал регионов;

- разработать методические указания по оценке права пользования участками недр как федерального, так и местного значения в части, касающейся месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

- разработать методику оценки стоимости геологической информации как на федеральном, так и на региональном уровнях.

3. Направить Аналитическую записку:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

- в Министерство регионального развития Российской Федерации;

- полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН