Бабаян Элисо Ашотовна. Механизм формирования доходов региональных бюджетов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 1999 162 c. РГБ ОД, 61:99-8/1492-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы механизма формирования доходов региональных бюджетов в федеративных государствах 11

1.1. Содержание механизма формирования доходов региональных бюджетов и принципы его построения 12

1.2 . Экономическая база формирования бюджетных доходов в регионе 30

1.3 . Региональные аспекты формирования налоговой системы 43

1.4 . Развитие нормативно-законодательной основы процесса формирования региональных бюджетов 56

Глава 2. Анализ основных инструментов формирования доходов региональных бюджетов.... 71

2.1. Особенности формирования налоговых доходов 74

2.2. Практика и возможности привлечения неналоговых доходов 91

2.3. Формирование доходов в процессе межбюджетного перераспределения средств 109

2.4 . Основные направления реформирования механизма формирования доходов региональных бюджетов 124

Заключение 134

Литература 141

Приложения 153

**Введение к работе**

Период экономической трансформации, переживаемый Россией, сопровождается формированием основ государства на принципах реального федерализма и демократии. В этих условиях огромная доля полномочий и ответственности в регулировании социально-экономических процессов легла на региональный (субфедеральный) уровень, породив множество сложных и болезненных вопросов, от решения которых зависит будущее всего российского государства.

В связи с этим, проблемы формирования доходов региональных бюджетов как финансового фундамента осуществления региональными властями своих конституционных полномочий, совершенствования межбюджетных отношений с целью достижения реальной самостоятельности регионов-субъектов Федерации становятся особенно актуальными и в теоретической и в практической плоскостях для определения и осуществления дальнейших социально-экономических и политических преобразований.

Теоретические и практические аспекты формирования налоговой системы как основного источника бюджетных доходов, оценка налогов как валеного феномена социально-экономической жизни рассматривались в трудах В.Н. Твер-дохлебова, А. Соколова, И. Кулишера, И.Х. Озерова, Г.Б. Поляка, В.Г. Панскова, Д.Г. Черника, И.В. Горского и др. авторов.

Проблемы формирования и развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений являлись предметом исследования многих ученых и экономистов: В.М. Родионовой, А.Г. Игудина, Ю.И. Любимцева, A.M. Лаврова, О.В. Богачевой, В. Лексина, И. Подпориной, С.Н. Хурсевича, М.И. Ходорови-ча, О. Дмитриевой и др.

Работы этих авторов представляют большой интерес. Однако, несмотря на достаточно глубокое и детальное рассмотрение отдельных вопросов, все еще недостаточно работ, посвященных комплексному изучению механизма формирования доходов региональных бюджетов в современных условиях. Учитывая,

что процессы экономических и политических преобразований начались в нашей стране без формулировки детальной поэтапной программы их осуществления и, соответственно, без серьезного теоретического обоснования их, многие процессы происходили стихийно, создавая на практике отношения, не адекватные декларируемым целям. В результате, в отношениях федеральных и региональных уровней сложилось множество противоречий, как, например, увеличение разрыва между возрастающими функциями региональных органов в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации, от решения которых стала зависеть целостность экономического и политического пространства страны.

С учетом непреходящей актуальности проблемы и ее недостаточной разработанности была сформулирована тема настоящего исследования.

Цель настоящей диссертации состоит в том, чтобы на основе теоретического исследования, пракгических расчетов обосновать пути совершенствования механизма формирования доходов региональных бюджетов, обеспечивающие реальную самостоятельность регионов-субъектов РФ.

Для реализации поставленной цели в диссертации выделены следующие задачи:

•определить содержание и структуру механизма формирования доходов региональных бюджетов как составной части финансового и бюджетного механизма;

•конкретизировать подходы к формированию доходов бюджетов разных уровней в федеративном государстве с позиций бюджетного федерализма и реализации его принципов;

•провести теоретический анализ экономической базы формирования бюджетных доходов в регионе;

•раскрыть региональные особенности формирования налоговой системы;

•проанализировать развитие нормативно-правового блока исследуемого механизма и определить его основные недостатки;

•провести детальный анализ действия основных инструментов механизма формирования доходов региональных бюджетов;

•выявить возможности и резервы привлечения неналоговых доходов на региональном уровне;

•критически проанализировать действующий механизм межбюджетных отношений на региональном уровне;

•на основе проведенного исследования определить принципиальные направления совершенствования рассматриваемого механизма.

Предметом исследования явились многообразные финансово-экономические отношения, возникающие в ходе формирования доходных частей региональных бюджетов.

Объектом исследования выступили доходы областного бюджета Ростовской области и данные, характеризующие доходы других региональных бюджетов по России.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых и экономистов по проблемам бюджетно-налоговых, федеративных отношений, основные законодательные акты и нормативные документы, плановые и отчетные материалы финансовых органов, статистические данные по Российской Федерации и Ростовской области.

В ходе диссертационного исследования для обеспечения достоверности и обоснованности выводов были использованы методы экономического анализа, статистической обработки информации. В работе нашли широкое применение программные средства - Windows-95, Microsoft Word-7.0, Microsoft Excel-7.0 и

ДР.

Наиболее существенные научные результаты, полученные автором: 1. Сформулирована авторская трактовка механизма формирования доходов региональных бюджетов как системы организации совокупности финансовых отношений, формирующих доходы региональных бюджетов, которая они

рается на использование финансовых методов, инструментов и нормативно-право вой базы;

2. Конкретизированы подходы к формированию данного механизма на основе реализации принципов бюджетного федерализма;

3. Выявлены основные факторы, определяющие расширение и укрепление доходообразующей базы региональных бюджетов, которые включают в себя доходообразующую собственность региона и его производственную специализацию;

4. Уточнены подходы к определению налогового потенциала региона, учитывающего, с одной стороны, размер налогооблагаемой базы (доход, прибыль, потребление, имущество), а с другой, порядок исчисления и уплаты налогов (конкретные ставки, льготы, порядок зачисления налогов в бюджеты);

5. Выявлены недостатки и противоречия в основных законодательных актах, тормозящие формирование стабильной основы для функционирования эффективного механизма;

6. Вскрыта тенденция снижения удельного веса налоговой составляющей бюджетных доходов Ростовской области при снижении уровня собираемости налогов, что неоправданно увеличивает объем межбюджетного перераспределения средств;

7. Определена корреляционная зависимость между налогами и доходами основных субъектов экономики Ростовской области (населения и предприятий), которая показала разнонаправленность их влияния на формирование налоговых доходов;

8. Доказано, что с завершением масштабных приватизационных процессов доходы от продажи государственного имущества практически иссякли. В связи с этим на первый план выходит проблема формирования доходообразующей собственности на региональном уровне и эффективной системы ее управления;

9. Выявлены возможности использования региональных облигационных займов в современных экономических условиях развития как инструмента привлечения дополнительных средств и определены основные факторы, которые необходимо развивать и усиливать региональным органам управления для повышения эффективности данного инструмента;

10. Сделан вывод о том, что преобладание рейдирующих доходов в доходах региональных бюджетов ограничивает реальные полномочия региональных властей, приводит к понижению ответственности за использование полученных средств, наращиванию расходов и т.п.;

11. Выявленные тенденции в распределении налоговых платежей от федеральных регулирующих налогов в пользу регионов свидетельствуют, по мнению автора, не столько об изменении самого механизма разделения доходов, сколько о фактической необходимости финансирования возрастающих расходов региональных бюджетов;

12. Анализ распределения федеральных регулирующих налогов свидетельствует о том, что проблема бюджетных диспропорций не решается только повышением региональных долей распределяемых налогов. Первоочередными в этих условиях должны стать укрепление налоговых потенциалов регионов, расширение реальных бюджетных полномочий и повышение ответственности региональных властей;

13. Вскрыты недостатки существующих методов и инструментов бюджетного регулирования и предложены основные принципы их совершенствования, заключающиеся в необходимости осуществления комплекса мер, способствующих реализации принципов бюджетного федерализма; большего учета показателей финансового потенциала регионов, текущего и долгосрочного аспектов финансового выравнивания и максимальной формализации подходов при определении размеров финансовой помощи региональным бюджетам;

14. Обоснована целесообразность реформирования механизма формирования доходов региональных бюджетов одновременно по нескольким направ 8

лениям, включающим: рационализацию разграничения налоговых платежей с целью увеличения удельного веса собственных доходов; развитие принципов и порядка налогообложения в направлении расширения налогооблагаемой базы региональных бюджетов; активизацию инструментов привлечения неналоговых доходов; совершенствование организационно-правового режима формирования региональных бюджетных доходов.

Научная новизна диссертации заключается в обосновании комплексного подхода к совершенствованию механизма формирования доходов региональных бюджетов, обеспечивающего реальные основы бюджетной самостоятельности регионов-субъектов Федерации.

Новые научные результаты работы заключаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

- В диссертации предпринята попытка системного исследования наиболее существенных элементов механизма формирования доходов региональных бюджетов для определения подходов к комплексному реформированию данного механизма;

- Уточнены подходы к оценке налогового потенциала региона, заключающиеся в необходимости определения в первую очередь налогооблагаемой базы (доход, прибыль, потребление, имущество, то есть основных объектов обложения);

- В качестве факторов, требующих первоочередного развития в целях расширения и укрепления доходообразующей базы региональных бюджетов, предложены доходообразующая собственность региона и его производственная специализация;

- Аргументирована необходимость реформирования изучаемого механизма и обоснованы направления его реформирования, обеспечивающие достижение реальной самостоятельности региональных бюджетов.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что его основные теоретические и практические обобщения, выводы и реко мендации могут служить концептуальной основой последующих исследований по широкому кругу проблем, связанных с формированием доходных частей региональных бюджетов.

Использование результатов исследования позволит усовершенствовать рассматриваемый механизм при обеспечении комплексного подхода в решении данного вопроса.

Теоретические и аналитические материалы могут быть использованы в учебном процессе в курсах «Финансы», «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Налоги и налогообложение» и др., а также в ходе выполнения госбюджетной темы «Социальная политика и экономические принципы федерализма».

Апробация результатов работы и публикации.

Основные результаты работы являются составной частью научно-исследовательских тем, в том числе госбюджетных тем фундаментального характера «Теоретико-методические вопросы и организационно-экономический механизм становления и взаимодействия региональных рыночных структур (на примере административно-территориальных единиц Северо-Кавказского региона)» и «Разработка системы взаимодействия федеральных и региональных субъектов хозяйствования в основных направлениях экономического развития территорий (на уровне области)», а также темы по заказу Администрации Ростовской области «Разработка концепции поэтапного подъема экономики Ростовской области посредством механизма фондового рынка с целью направленного инвестирования при регулирующем участии федеральных и региональных властных структур».

Наиболее существенные результаты работы в виде теоретических обобщений и практических выводов докладывались на:

1. региональной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава и студентов «Проблемы развития финансов, креди та и бизнеса в России» (ноябрь 1996 года, Ростовская государственная экономическая академия);

2. межрегиональной научно-практической конференции профессорско- преподавательского состава «Финансово-кредитная политика и развитие бизнеса на современном этапе» (24-25 апреля 1997 года, Ростовская государственная экономическая академия);

3. региональной научно-практической конференции профессорско- преподавательского состава и практических работников «Развитие финансово- кредитного механизма в российской экономике» (апрель 1998 года. Ростовская государственная экономическая академия).

Доклад автора «Пути совершенствования доходной базы региональных бюджетов» занял третье место во всероссийском конкурсе научных работ аспирантов, стажеров, соискателей высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов 1997 года, проводимом Вольным экономическим обществом России.

Всего соискателем опубликовано (самостоятельно и в соавторстве) 10 научных публикаций, в числе которых отчет о НИР, монографии, статьи и тезисы, общим объемом 6,8 п.л.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Содержание механизма формирования доходов региональных бюджетов и принципы его построения

О необходимости существования промежуточного звена между центральным государственным механизмом и низовым местным уровнем, о его значении и роли в системе государственного территориального управления говорили еще в начате века русские ученые и экономисты.

Так, В.Твердохлебов в работе «Местные финансы» указывал: «Государственный механизм - слишком громоздкий механизм, а низовые звенья не всегда достаточно сильны, чтобы справиться с рядом возложенных на местное самоуправление задач: выгоды концентрации побуждают к передаче многих задач в руки промежуточных между государством и общиной союзов (уездов и др.) »[132].

Значение среднего звена управления в условиях изменения всей системы экономических отношений и соответствующей децентрализации системы управления предельно возросло. Если обратиться к Конституции России (ст. 71-73) [1], очевидно, что на органы государственной власти субфедерального уровня возложен широкий круг задач. Практически им предоставлена вся полнота государственной власти.

Региональные бюджеты занимают значительное место в объеме консолидированного бюджета России. Они аккумулируют около половины всех бюджетно-налоговых потоков государства, с весьма заметными колебаниями в части доходов и расходов по регионам. Так, по данным Госкомстата России за 1997 г. в общих доходах консолидированного бюджета на долю федерального бюджета приходилось 47%, на долю бюджетов территорий - 53% (44,1% в 1992 г. ). В расходах консолидированного бюджета удельный вес федерального бюджета составил 44,6%, бюджетов территорий- 55,4% (39,6% в 1992 г.) [20].

Тенденция к увеличению наблюдается в связи с расширением прав и полномочий субъектов Федерации, а также возложенных на них социальных и экономических задач.

О динамике расходных направлений бюджетов различных уровней в связи с этим дают представление данные табл. 1.

Данные табл. і свидетельствуют о том, что передача государственных функций вниз по вертикали, связанная с децентрализацией во всей системе управления, привела к увеличению удельного веса бюджетов территорий в общем объеме расходной части консолидированного бюджета (с 52,5% до 55,4% за год), причем большими темпами увеличивались расходы на промышленность, энергетику и строительство.

## Экономическая база формирования бюджетных доходов в регионе

Важнейшим условием реализации принципа самостоятельности региональных бюджетов является наличие достаточных собственных финансовых ресурсов для осуществления региональными органами власти своих функций, определяемых состоянием экономической базы бюджетных доходов в регионе как результата функционирования региональной экономики.

Децентрализация хозяйственной жизни и управления в России выдвинула на первый план такой тип экономических отношений как регионализм. Еще недавно мы имели единый народнохозяйственный комплекс, единое экономическое пространство и единый Госбюджет СССР. В настоящее время чрезмерное увлечение регионализмом привело к тому, что общероссийское экономическое пространство представлено совокупностью региональных хозяйств (региональных экономик), являющихся более или менее обособленными друг от друга, что уже создает определенные сложности для сохранения экономической основы целостности российского государства.

Представляется, что хозяйство региона необходимо рассматривать в качестве подсистемы народнохозяйственного комплекса, функционирующей в соответствии с общими требованиями развития российской экономики и учитывающей характерные региональные черты.

Регион как хозяйственная система представляет собой часть территории, на которой развивается система связей и зависимостей между предприятиями, организациями, населением и централизованными фондами денежных средств. Именно регион (область, край, республика и т.д.) обладает всеми признаками системы, в первую очередь свойством целостности. Область в качестве хозяйственной системы обладает полномочиями в экономической, финансовой, правовой сферах, закрепляющими те особые свойства, которые приобретены ею в качестве субъекта Федерации.

Все это определяет характерные особенности региональной экономики. Во-первых, будучи подсистемой народного хозяйства региональная экономика не может рассматриваться как изолированная ее часть, соответственно неправомерно возводить в абсолют экономическую самостоятельность регионов - она имеет вполне определенные границы. Во-вторых, региональная экономика в большей мере связана с природно-климатическими факторами - наличием полезных ископаемых, других природных ресурсов, благоприятных условий географической среды. Это обусловливает более сильную зависимость уровня раз вития региона от природных факторов и состояния окружающей среды. В трстьих, региональное хозяйство, являясь комплексным по сути, то есть имея Б

- наличии многие отрасли и производства, определенным образом связанные ме жду собой, не обладает, как правило, гармоничной структурой. Многие регионы узко специализированы на тех или иных сферах деятельности.

## Особенности формирования налоговых доходов

Как отмечалось, значительная часть доходов областного бюджета Ростовской области формируется за счет налоговых платежей и сборов налогового характера. В составе налогов законодательно выделены закрепленные налоги и отчисления от регулирующих налогов.

Законом «Об основах налоговой системы Российской Федерации » были закреплены в качестве областных лишь три вида платежа[5]:

налог на имущество предприятий, сумма которого, как указано в ст. 20 п.(а), зачисляется равными долями в региональные, городские, районные бюджеты по месту нахождения плательщиков;

лесной доход;

плата за воду.

В качестве регулирующих были определены два федеральных налога: налог на прибыль предприятий и подоходный налог с физических лиц.

Впоследствии, введенная в 1992 году система налогов на областном уровне была дополнена такими специальными целевыми налогами как сбор на нужды образовательных учреждений с юридических лиц; транспортный налог с юридических лиц для финансовой поддержки и развития пассажирского транспорта; часть специального федерального налога с юридических лиц для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства. Некоторые из них затем отменили, например лесной доход, спецналог, транспортный налог.

Одновременно по Указу Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов разных уровней» органам государственной власти субъектов Федерации с 1994 года было предоставлено право введения на подведомственных территориях дополнительных региональных налогов и сборов, с уплатой их за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

Используя это право многие субъекты Федерации ввели в 1994 году на своих территориях более 80 разных видов налогов и сборов, не предусмотренных Законом «Об основах налоговой системы в РФ», создав тем самым пестрое налоговое пространство с разнообразными налоговыми режимами, которые зачастую не соответствовали общим принципам налогообложения в стране.

В отличие от других регионов, в Ростовской области на областном уровне иные налоги и сборы, кроме утвержденных ст. 21 указанного закона, не вводились.

Бюджетная практика 1992-1995 годов показала, что и закрепленных, и отчислений от установленных регулирующих налогов на региональном уровне оказалось недостаточно для покрытия далее минимальных текущих расходов бюджетов, не говоря уже о бюджете развития. Это повлекло за собой расширение состава регулирующих налогов, которыми стали практически все федеральные налоги.

Вплоть до 1996 года законами о федеральном бюджете на соответствующий год ежегодно устанавливались нормативы отчислений от регулирующих налогов в региональные бюджеты. При этом в процессе их определения возникали особые противоречия, поскольку проценты отчислений практически ежегодно изменялись, что никоим образом не могло способствовать стабильности доходной части региональных бюджетов и их взаимоотношений с федеральным бюджетом.

Все же некоторые шаги в этом направлении были сделаны, и Закон «О федеральном бюджете на 1996 год» установил на трехлетний срок нормативы отчислений от регулирующих доходов в размерах, утвержденнььх на 1995 год [83