Прокофьев Александр Владимирович. Механизм формирования и использования бюджетной составляющей финансовых ресурсов субъекта Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Екатеринбург, 2000 205 c. РГБ ОД, 61:01-8/1459-6

**Содержание к диссертации**

Введение

1 .СИСТЕМА ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ 8

1.1 . Состав и структура финансовых ресурсов субъекта Федерации 8

1.2.Источники формирования бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона и их классификация 27

1.3.Направления расходования бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона и их классификация 52

2.ФОРМИРОВАНИЕ И РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ 72

2.1 .Действующий механизм аккумуляции доходов в бюджетную систему региона: эффективность и проблемы 72

2.2.Банковская и казначейская системы исполнения расходной части бюджета: сравнительная характеристика 104

3.ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА 131

3.1. Централизация бюджетной составляющей финансовых ресурсов субъекта Федерации 131

3.2.Изменение механизма финансирования расходов бюджета, вызванное централизацией бюджетной составляющей финансовых ресурсов субъекта Федерации 158

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 173

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 177

ПРИЛОЖЕНИЯ 186

**Введение к работе**

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ. Переход Российской Федерации от централизованноуправляемой экономики к рыночной потребовал от государства выработки новых форм взаимодействия с различными субъектами экономического пространства. Изменения затронули процессы исполнения бюджетов, сбора и расходования средств государственных внебюджетных фондов, формы и способы привлечения средств предприятий различных форм собственности.

Одной из наиболее важных сфер, которую затронули изменения, является исполнение консолидированного бюджета России и в части поступления налогов и неналоговых платежей в бюджетную систему страны, и в части использования этих средств бюджетными организациями.

Важной вехой реформирования данных отношений стала налоговая реформа 1992 года, которая отменила характерные для централизованноуправляемой экономики налоги и сборы, заменив их на совокупность налоговых и неналоговых платежей, сложившуюся в основном в странах с развитой рыночной экономикой. Новая налоговая система создала потенциально равные условия осуществления хозяйственной деятельности для всех предприятий, независимо от форм собственности.

Не менее принципиальные изменения затронули и сферу исполнения бюджетов по расходам. Необходимость осуществления текущего контроля за расходованием средств бюджета подтолкнули государство на воссоздание системы органов федерального казначейства, главной целью которых является организация процесса исполнения федерального бюджета по расходам через систему лицевых счетов, открываемых бюджетным организациям.

Важнейшей составляющей финансовой системы федеративного государства являются региональные финансы, которые включают в себя отношения, связанные с формированием и использованием бюджетных ресурсов. Децентрализационные процессы последнего десятилетия, усиление общественно-экономического значения региональных бюджетов потребовало реформирования системы бюджетного федерализма, призванной определить роль федерального, субфедерального и местного бюджетов в системе бюджетного обеспечения граждан России. Процесс реформирования бюджетной системы страны невозможен без определения ответственности органов государственной власти за результаты своей бюджетной деятельности. Первым шагом на пути усиления этой ответственности должна стать выработка механизма исполнения бюджетов различных уровней, который обеспечил бы ясность и прозрачность финансовых потоков государства, достижение высокого уровня экономии бюджетных средств, мог бы ликвидировать запутанность финансовых потоков в сфере межбюджетных отношений, упростить процедуры распределения налоговых платежей между уровнями бюджетной системы, процессы оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетов.

ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ состоит в разработке адекватного механизма исполнения бюджетов, позволяющего сконцентрировать финансовые потоки и обеспечить четкое взаимодействие субъектов бюджетных отношений в процессе формирования и использования бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона.

На основе поставленной цели были определены следующие задачи исследования:

•исследовать категорию «финансовые ресурсы региона», дать авторское определение, состав и структуру;

•обосновать классификацию источников бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона по признаку их первичной принадлежности;

•определить формы межбюджетных отношений, возникающих в процессе исполнения расходной части бюджетов, наряду с макроэкономическими функциями выявить региональную функцию расходов федерального бюджета, основываясь на классификации расходов бюджетной системы Российской Федерации;

•предложить конкретный механизм организации процессов исполнения бюджетов на уровне федеральных и региональных органов государственной власти, исключающий сложность современного механизма, делающий его более прозрачным и доступным для контроля;

•определить степень эффективности состояния механизма формирования и использования финансовых ресурсов субъекта Российской Федерации.

ПРЕДМЕТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ является система денежных отношений, возникающая при формировании и использовании бюджетной составляющей финансовых ресурсов субъекта Федерации, охватывающая различных участников процесса исполнения бюджетов (органы государственной власти различного уровня, финансовые органы, органы федерального казначейства, органы министерства по налогам и сборам, а также налогоплательщики, распорядители и получатели бюджетных средств).

ОБЪЕКТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ является бюджетная составляющая финансовых ресурсов субъекта Федерации.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВОЙ ИССЛЕДОВАНИЯ является разработанная в трудах отечественных и зарубежных экономистов теория и практика организации механизма формирования и использования финансовых ресурсов региона.

Теоретические аспекты, раскрывающие особенности функционирования механизма формирования и использования финансовых ресурсов страны в целом и ее регионов, рассматривались в трудах отечественных и зарубежных ученых Александрова A.M., Аллахвердяна Д.А., Анимицы Е.Г., Беркова Н.Т., Бирмана A.M., Врублевской О.В., Дробозиной Л.А., Гранберга А.Г., Иваницкого В.П., Казака А.Ю., Ковалевой A.M., Макконнелла К.Р., Маркса К., Морозовой Т.Г., Огородникова С.Я., Рикардо Д, Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Самуэльсона П, Сенчагова В.К., Ситаряна С.А., Суторминой В.Н., Татаркина А.И., Федосова В.М., Хейне П. и др.

В работе использованы методические разработки Министерства Финансов Российской Федерации, Главного Управления Федерального казначейства, Управления Федерального казначейства МФ РФ по Свердловской области и ряда других субъектов Федерации.

ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗОЙ ИССЛЕДОВАНИЯ явились материалы Управления Федерального казначейства Министерства Финансов Российской Федерации по Свердловской области, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам Свердловской области и ряда других субъектов Федерации, информационных статистических агентств, публикации в отечественной печати.

При обработке материала использовались математические и статистические модели и методы, такие как группировки, сравнительный анализ, методы классификации и графических изображений.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ. В процессе исследования достигнут ряд результатов, позволяющих определить научную новизну диссертационной работы:

•выработано авторское определение финансовых ресурсов и, в частности финансовых ресурсов региона, очерчен их состав и структура;

•предложена классификация финансовых ресурсов региона, позволяющая вовлечь в сферу анализа ту часть ресурсов федеральных органов власти, которая используется в рамках субъекта Российской Федерации;

•впервые дано определение понятия «бюджетная составляющая финансовых ресурсов региона», являющееся объектом диссертационного исследования;

•обоснована необходимость внедрения механизма финансирования расходов распорядителей и получателей бюджетных средств посредством доведения лимитов бюджетных обязательств без реального перечисления денежных средств;

•предложена система исполнения бюджетов по доходам и расходам через Единый счет бюджетной системы территории, интегрированный в систему Единого счета федерального казначейства. Эта система позволит сконцентрировать средства бюджета, не лишая органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления самостоятельности в принятии управленческих решений.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ диссертационной работы заключается в использовании авторских рекомендаций Управлением федерального казначейства по Свердловской области в процессе сбора собственных доходов федерального бюджета на Едином счете федерального казначейства, а также в процессе исполнения органами федерального казначейства Свердловской области местных бюджетов закрытых территориальных образований. Кроме того, материалы и теоретические положения диссертационной работы используются автором в учебном процессе в Уральском государственном экономическом университете.

АПРОБАЦИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ. Ряд вопросов, затронутых в диссертационном исследовании, обсуждались на 3 научно-практических мероприятиях, среди которых Российский экономический форум молодых ученых и студентов (1994, 1997), а также конференция Главного управления Центрального Банка Российской Федерации по Свердловской области (1997).

Автор принял участие в научно-исследовательской работе по теме «Пути совершенствования финансирования социальной сферы в условиях перехода к рыночной экономике» по заказу Академии бюджета и казначейства Министерства Финансов Российской Федерации. Отдельные положения работы используются в практической работе в Управлении федерального казначейства по Свердловской области.

ПУБЛИКАЦИИ. По теме диссертации выполнено 8 научных работ общим объемом 3,15 п.л.

ОБЪЕМ И СТРУКТУРА РАБОТЫ. Диссертация выполнена на 205 страницах машинописного текста. Структура работы подчинена поставленным задачам и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и 16 приложений.

## Состав и структура финансовых ресурсов субъекта Федерации

Для реализации задач государственного управления правительство любого уровня мобилизует в свое распоряжение фонды денежных средств. Используя эти фонды, государственная власть обеспечивает выполнение возложенных на нее функций, оказывает воздействие на экономику страны.

Функции, выполняемые государством в социально-экономической сфере, чрезвычайно многообразны. Но при этом их можно разделить на две большие группы: 1 .Организационные функции и 2.Функции, связанные с модификацией экономической системы.

Организационные функции предусматривают выступление государства в качестве арбитра, устанавливающего определенные правила поведения различных экономических субъектов и следящего за их соблюдением. Органы государственной власти играют роль законодателя не только во взаимоотношениях между государством, с одной стороны, и прочими субъектами экономической системы, с другой, но и в отношениях между негосударственными хозяйствующими субъектами. Правительство следит за соблюдением договорных соглашений, применяя к нарушителям установленные санкции, утверждает стандарты качества продукции, обеспечивает защиту собственности, создает денежную систему.

Еще одной организационной функцией является защита конкуренции. Соперничество фирм, производящих одинаковую или взаимозаменяемую продукцию, в борьбе за потребителя рассматривается как главная характеристика рыночной экономики. С помощью законодательства правительство призвано обеспечить эффективную защиту экономики от монополизации.

Функции, связанные с модификацией экономической системы, включают в себя: перераспределение дохода и богатства, 2)корректировка распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта и 3)контроль за уровнем занятости, уровнем инфляции, стимулирование экономического роста.

Перераспределение дохода заключается в сглаживании диспропорций, возникших при распределении дохода рыночным механизмом. Государство берет на себя функцию обеспечения определенным минимумом социальных благ. Задача перераспределения дохода реализуется на практике с помощью трансфертных платежей (пособия, пенсии, стипендии), а также путем нерыночного вмешательства, то есть государственного регулирования цен на некоторые виды продукции для определенных категорий граждан (различные льготы и т.д.). Подобные меры приводят к поступлению средств от более богатых слоев населения к менее богатым.

Необходимость перераспределения ресурсов связана с тем, что рынок может производить определенный вид продукта в излишнем или, наоборот, в недостаточном объеме, а некоторые виды продукции (услуг) может и вовсе не производить. Часто происходит так, что производство и потребление определенного продукта затрагивает не только производителя и потребителя, но и третью сторону, порождая у нее некомпенсируемые издержки. Эти издержки никак не учитываются при определении объема производства (например, химический завод, загрязняющий окружающую среду, не учитывает издержки, возникшие у тех, кто потребляет отравленный воздух и не включает их в свои затраты на производство).

Государство призвано трансформировать издержки третьей стороны в издержки производителя с помощью законодательства или увеличения налогообложения фирмы. Таким образом, вмешательство правительства способно ликвидировать нерациональное распределение ресурсов и снизить объем производства до оптимального.

Иногда третья сторона может получить выгоду, непосредственно не принимая участия в производстве и потреблении благ. Например, при предоставлении образовательных услуг выгоду получает не только непосредственный потребитель, но и общество в целом, так как экономика, безусловно, выигрывает от наличия более квалифицированной рабочей силы. В этой ситуации рыночная система не в состоянии обеспечить данную сферу достаточным количеством ресурсов и произвести требуемый продукт в нужном объеме. Трансформировать выгоды третьей стороны государство может с помощью создания дополнительного спроса, который может быть направлен только на приобретение конкретного товара; субсидий производителям или полного государственного финансирования данной сферы с целью производства продукта в нужном объеме. И вновь очевидно, что вмешательство государства ликвидирует нерациональное распределение ресурсов и увеличивает объем производства до оптимального.

## .Действующий механизм аккумуляции доходов в бюджетную систему региона: эффективность и проблемы

Механизм формирования бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона представляет собой совокупность экономико-организационных и правовых форм и методов управления финансовой деятельностью государства в рамках определенной территории, функционирующих в процессе сбора доходов в федеральный, региональный и местные уровни бюджетов1. К правовым формам и методам относятся ставки налогов и сборов, предоставленные льготы и отсрочки по уплате налогов, нормативы распределения налогов между бюджетами, порядок предоставления финансовой помощи бюджетам, способы заимствования средств и т.д. Экономико-организационные формы и методы предусматривают существование и деятельность определенных финансовых органов, осуществляющих аккумулирование доходных источников, их распределение на основе действующего законодательства и контроль. Среди организаций, выполняющих данные функции на региональном уровне, выделяются территориальные органы федерального казначейства и их отделения, территориальные финансовые органы и их нижестоящие организации на местах, а также налоговые органы. Каждая из перечисленных выше финансовых организаций занимает свою нишу в общерегиональном механизме формирования доходов бюджетной системы. Органы федерального казначейства обеспечивают сбор собственных доходов федеральной части бюджетных ресурсов, а также распределение регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Территориальные органы казначейства подчиняются Главному управлению федерального казначейства и представляют интересы Министерства финансов РФ в регионе. Финансовые органы, образованные в советский период, как структурные подразделения Министерства финансов СССР, в настоящее время осуществляют контроль за соблюдением интересов бюджетов определенных уровней государственной власти субъекта Федерации (регионального или муниципального) в области сбора доходов, обеспечивают учет и организуют управление доходами бюджета на соответствующих счетах. В ходе реформы регионального и местного самоуправления финансовые органы реорганизовывались в финансовые отделы, финансово-бюджетные управления, департаменты финансов, министерства финансов регионального Правительства или муниципальной администрации. Однако, в целях данной работы, автор считает возможным применять наименование «финансовые органы» к структурным подразделениям администраций регионов, городов, районов, районов в городах, в случае, если они обеспечивают исполнение соответствующего бюджета. Главной задачей органов федерального казначейства и финансовых органов в сфере формирования бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона является аккумуляция и учет текущих поступлений на доходных счетах соответствующих бюджетов. При этом первостепенными признаются интересы бюджетов, особую важность приобретают такие показатели как объемы доходов, правильность распределения регулирующих налогов, своевременность зачисления банками средств от налогоплательщиков, обоснованность зачисления налога на счет бюджета в соответствии с действующим законодательством и т.д. По-иному осуществляют соблюдение интересов бюджетов налоговые органы. Территориальные органы Министерства по налогам и сборам (налоговые инспекции) обеспечивают контроль за правильностью исчисления и своевременностью перечисления средств налогоплательщиками в различные уровни бюджетов, а также производят сбор и обобщение информации о состоянии бюджетной системы Российской Федерации в данном регионе. В обязанности налоговых органов входит непосредственная работа с налогоплательщиками, доведение до них изменений в порядке исчисления и уплаты налогов. Подобное разграничение функций позволяет обеспечить соблюдение интересов бюджетов как с позиций своевременности и правильности сбора доходов, так и с позиций полноты перечисления причитающихся налогов налогоплательщиками. Несмотря на определенное различие функций, финансовые органы, органы федерального казначейства и налоговые органы осуществляют тесное взаимодействие в ходе формирования доходов бюджетов. Указанное взаимодействие направлено на:

обеспечение достоверности данных по учету и отчетности доходов, поступающих в бюджетную систему в регионе;

устранение диспропорций зачисления доходов в различные уровни бюджетов, связанных с применением всех форм расчетов с учетом льгот и отсрочек, предоставленных отдельным налогоплательщикам;

правильное распределение регулирующих налогов по различным уровням бюджетов;

устранение расхождений отчетных данных и приведение к сопоставимости учета и отчетности налогов и обязательных платежей, зачисляемых в бюджетную систему;

усиление контрольных функций в целях увеличения собираемости налогов и других обязательных платежей;

совершенствование систем информационных форм и средств связи для обмена информацией, сверки баз данных на бумажных или магнитных носителях;

использование оперативной информации для глубокой проработки и прогнозной оценки исполнения доходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в целях более полного финансирования расходов бюджетов;

совместное решение организационных и методологических вопросов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации.

## Централизация бюджетной составляющей финансовых ресурсов субъекта Федерации

Одним из наиболее важных показателей эффективности управления бюджетными средствами является, по мнению автора, возможность принятия оперативных финансовых решений. Осуществление качественного оперативного управления достижимо лишь при наличии достоверной и своевременной информации о ходе исполнения бюджета. Быстрое получение такой информации становится реальным при концентрации бюджетных ресурсов и наличии контроля за ними на каждой стадии исполнения бюджета.

Проанализированный в предыдущей главе механизм формирования и использования финансовых ресурсов региона отличается сложностью и запутанностью финансовых потоков, заключает в себе ряд недостатков. Среди недостатков действующей системы исполнения федеральной части бюджетной составляющей финансовых ресурсов региона можно выделить следующие:

І.Учет поступлений в федеральную часть бюджетной составляющей финансовых ресурсов и использование этих ресурсов осуществляется органами федерального казначейства по трем счетам - по счетам, на которых учитываются налоги, подлежащие распределению, по счетам доходов федерального бюджета, а также по счетам, учитывающим использование средств. Средства доходов бюджета федерального уровня становятся доступными для использования на нужды федеральных бюджетных организаций, расположенных в рамках региона, только после составления Банком России и органами федерального казначейства отчетной информации об остатках средств на счетах по учету доходов и счете по учету доходов, перечисленных на финансирование расходов.

2.Большое количество счетов и уровней их принадлежности по органам федерального казначейства обусловливает длинную цепочку прохождения платежей от налогоплательщиков до возможности их использования.

3.Отсутствует возможность оперативного управления остатками средств федерального бюджета, находящимися на многочисленных счетах органов федерального казначейства в обслуживающих учреждениях банка.

Не меньшим количеством недостатков обременен процесс формирования и использования средств бюджетов регионального уровня:

1 .Использование большого количества доходных счетов бюджетов регионального уровня не позволяет осуществлять оперативное управление средствами, собранными в различных территориальных образованиях.

2.Большое количество счетов и уровней их принадлежности по финансовым органам, бюджетным организациям, имеющим счета в учреждениях банковской системы, определяет длинную цепочку прохождения платежей от налогоплательщиков до возможности их использования.

3.Органы, отвечающие за исполнение регионального бюджета, не имеют возможности контролировать остатки средств бюджета на счетах многочисленных бюджетных организаций.

4.Присутствует повышенный риск потери средств бюджета на счетах бюджетных организаций, открытых в коммерческих банках.

Недостатки, присущие процессу формирования и использования средств бюджета, отражаются как на налогоплательщиках, зачастую затрудняющихся определить счет, на который необходимо перечислять тот или иной налог, так и на бюджетных организациях, которым приходится ожидать прохождение средств по предусмотренной цепочке, прежде, чем получить возможность их использования на собственные нужды.

Очевидно, что институциональные изменения, произошедшие в бюджетном механизме Российской Федерации в последние годы, связанные с отходом от административных форм управления бюджетным процессом, ставят задачу обеспечения управляемости и подконтрольности государственных финансовых ресурсов, их централизации у органов, имеющих право осуществлять оперативные управленческие функции.

Причем, как видно из перечисленных выше недостатков, проблемы, стоящие перед федеральной и региональной частью бюджетной составляющей финансовых ресурсов, во многом сходны, следовательно, и их решение должно происходить на основе тесного взаимодействия федеральных и региональных органов власти и преследовать цель создания универсальной, прозрачной системы управления государственными бюджетными ресурсами. Сложившаяся к настоящему времени ситуация, когда в стране одновременно функционирует казначейская (на уровне федерального бюджета) и банковская (на уровне региональных бюджетов) системы исполнения бюджетов, не способствует прозрачности бюджетных взаимоотношений и создает неудобства как для налогоплательщиков, так и для получателей средств бюджетов.

Ряд экономистов, говоря о проблемах бюджета, на первое место ставят вопрос о необходимости увеличения объемов выделяемых из бюджетов средств до уровня, полностью обеспечивающего потребности бюджетной организации. Признавая важность этой проблемы, автор считает, что говорить о достаточности объемов бюджетной составляющей финансовых ресурсов можно только при создании четкого, всем понятного, удобного для субъектов бюджетных отношений механизма исполнения бюджетов различных уровней в условиях общего подъема экономики. Сложный, запутанный механизм формирования и использования средств бюджетов будет способствовать различным злоупотреблениям и, в свою очередь, оказывать неблагоприятное воздействие на экономику.