Антоневич Евгений Эдуардович. Доходы бюджета субъекта Федерации: структура, формирование, контроль (На примере Республики Саха (Якутия)) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Санкт-Петербург, 2004 302 c. РГБ ОД, 61:05-8/613

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ. 10

1.1. Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации. Проблемы их реализации в регионах 10

1.2. Особенности социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) в 2000-2004 гг 26

1.3. Обоснование приоритетов бюджетной политики Республики Саха (Якутия) на среднесрочную перспективу 40

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) 57

2.1. Специфика структуры и динамики доходов бюджета Республики Саха (Якутия) 57

2.2. Анализ практики планирования федеральных и региональных налоговых поступлений 75

2.3. Характеристика и тенденции межбюджетных отношений в Республике Саха (Якутия) 92

ГЛАВА 3. КОНТРОЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РАБОТА КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ 112

3.1. Цель, задачи и функции государственного финансового контроля на современном этапе развития экономики 112

3.2. Перспективы и оценка эффективности государственного финансового контроля в Республике Саха (Якутия) 127

3.3. Состояние и возможности совершенствования методики й экономического анализа доходов 143

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. 161

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 170

ПРИЛОЖЕНИЯ. 188

**Введение к работе**

Динамика экономических преобразований в Российской Федерации, продвижение по пути рыночных реформ позволяют констатировать возрастающую роль бюджета как действенного инструмента воздействия органов управления на социально-экономические процессы. При сложившихся экономико-социальных условиях, для обеспечения поступательного экономического развития России, единства, сбалансированности и;устойчивости всех элементов финансовой системы государства в целом и субъектов Федерации, в частности, укрепления авторитета страны на международной арене, повышения эффективности государственного управления необходимы дополнительные глубокие исследования в области бюджетных отношений.

Научные исследования: бюджетных отношений основываются на принципах и постулатах теории финансов. В нашей стране развитие теории финансов в двадцатом столетии во многом определялось трудами таких ученых, как: Александров А.М;, Аллахвердян Д.А., Бачуринї А.В; Бирман А.М;, Болдырев Б.Г., Вознесенский Э.А., Дробозина Л.А., Котляровский С.А., Лушин С.Щ Меньков; Ф.А., Павлова Л.П., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабанти Б.МІ, Сенча-гов В.К., Точильников Г.Н. и др. Тем не менее, коренные изменения в экономике Российской Федерации предопределили необходимость создания качественно новых подходов к исследованиям теории финансов, отвечающих требованиям рыночной экономики, при этом работы Врублевской О.В., Грязновой A.F., Демина СВ., Дробозиной Л.А., Ивановой Н.Г., Игудина А.Г., Илларионова А.Н;, Лаврова A.M., Лексина В.Н., Поздняковой Т.А., Поляка Г.Б., Поповой М.И., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Сабитовой Н.М., Сорокиной Т.В:, Швецова А.Н:, Христенко В;Б. и др., подготовленные в последнее десятилетие, служат методологической основой для большинства современных научных работ отечественных исследователей в области финансов и бюджета, межбюджетных отношений.

*Актуальность работы*обусловлена, во-первых, необходимостью глубокого исследования бюджетных отношений на современном этапе развития эко-

4 номики России в условиях динамично протекающих бюджетной, налоговой,

административной реформ; особенностями их реализации в регионах, решением вопроса об уровне централизации или децентрализации финансовых ресурсов, полномочий и расходных обязательств; во-вторых, спецификой социально-экономического развития, особенностями бюджета Республики Саха (Якутия) и других северных территорий, уникальностью их минерально-сырьевой: базы, природно-климатических, демографических и др. условий.

*Основная цель и задачи исследования*обусловлены актуальностью и степенью изученности перечисленных и других проблем. Цель работы состоит в исследовании бюджетных отношений, на региональном уровне по материалам северных территорий, в основном на примере Республики Саха (Якутия), заключается в разработке теоретических и правовых основ, организационных мероприятий и методических приемов, необходимых для формирования и реализации' эффективной региональной бюджетной политики, адекватной макроэкономическим условиям, средне- и долгосрочным прогнозам развития, повышения эффективности управления доходами бюджета субъектов Федерации, выявления резервов роста доходов консолидированного бюджета PC (Я), при условии сбалансированности интересов республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

1. исследования положений теории финансов о роли бюджета в регулировании социально-экономических процессов в стране и регионах применительно к современному этапу развития России; систематизации трактовок понятия «бюджет», представленных в научной, учебной и методической литературе, законодательных актах Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), выявления точек соприкосновения и принципиальных отличий по сравнению с авторской трактовкой сущности, содержания и функций бюджета;
2. объективной оценки социально-экономического положения региона на основе анализа макроэкономических показателей, основных тенденций и

5 особенностей развития Республики Саха (Якутия), определения характера их

влияния на структуру и динамику доходов бюджета субъекта Федерации;

1. характеристики структуры баланса финансовых ресурсов PC (Я), обоснования необходимости его обязательного использования при составлении прогноза бюджетных показателей и проекта бюджета; определения содержания бюджетной политики, ее региональной специфики;
2. анализа; влияния налоговой реформы на параметры республиканского и местных бюджетов Республики Саха (Якутия), выявления недостатков налогового планирования на республиканском;и местном уровнях, обобщения\* опыта бюджетно-налогового прогнозирования и планирования в других субъектах Российской Федерации - с целью обоснования возможностей его использования в регионе;
3. исследования! практической организации межбюджетных отношений в рамках субъектов РФ, детально - в Республике Саха (Якутия);
4. дополнительного обоснования содержания контроля, как одного из*I*важных элементов управления, оценки состояния и перспектив развития системы контрольно-экономической работы в Республике Саха (Якутия);
5. обоснования необходимости создания качественно новой системы экономического анализа доходов бюджета, законодательного - закрепления его использования на всех стадиях бюджетного процесса.

Итоговая задача — разработка научно-обоснованных рекомендаций? по? изысканию резервов роста и повышению уровня»мобилизации'доходов республиканского и местных бюджетов PC *(Я):*

*Объекта исследования*- современная! бюджетная, система России, межбюджетные отношения по всей вертикали бюджетной системы РФ.

*Предмет і исследования -*теоретические; правовые - и практические аспекты бюджетных отношений в субъектах РФ в части доходов.

*Методологическая основа исследования —*теоретические и практические разработки отечественных и зарубежных ученых в области теории финансов; региональной экономики. Необходимая г глубина анализа, достоверность выво-

дов обеспечивается« применением? общенаучных методов:: анализа и синтеза, индукции *і*и дедукции, сравнения, аналогии, формализации; абстрагирования; моделирования и др.

*Информационной базой*исследования являются: правовой блок, включающий *і*совокупность законодательных актов Российской і Федерации, Республики Саха (Якутия), ряда других регионов РФ, проекты законодательных актов, находя щиеся на; рассмотрении і представительных органов РФ и PC (Я); нормативно-аналитический блок, включающий нормативные акты. Министерства финансов РФ; Министерства финансов PC (Я), налоговых органов PC (Я), аналитические разработки;; федеральных и республиканских министерств; научная, учебная и\* методическая литература, публикации в; отечественных и зарубежных периодических изданиях; статистические данные; материалы республиканских научно-практических конференций, официальные сайты,. представленные в глобальной сети Интернет.

*Научная новизна диссертационной работы*заключается в том; что в ней на основе проведенного исследования! теории государственных финансов, с учетом обобщения отечественного и зарубежного опыта решения экономических, правовых, методических и институциональных проблем функционирования бюджетной системы РФ, а также особенностей социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) разработан комплекс теоретических положений и их методического обеспечения; реализация которых существенно повлияет на рост объема и уровня мобилизации доходов, повышение эффективности управления доходами и устойчивости бюджета субъекта Федерации.

Наиболее существенные научные результаты:

1) Дополнительно аргументирована\* определяющая» роль бюджета в макроэкономическом' регулировании при реализации задач реформирования экономики страны и каждого субъекта РФ; разработана система показателей, характеризующих степень устойчивости региональных и местных бюджетов (уровень, диверсификации и гибкость доходов, «уязвимость» налоговых доходов); классифицированы факторы риска при формировании «монобюджетов»,

7 их влияние на устойчивость бюджета, реализацию основополагающих принципов функционирования бюджетной системы Республики Саха (Якутия).

2) Аргументирована необходимость проведения в Республике Саха  
(Якутия) *активной*бюджетно-налоговой политики, обоснованы ее приоритеты.

*jp*Адекватная социально-экономическая и бюджетно-налоговая политика интер-

претированы как взаимосвязанные и взаимообусловленные элементы < бюджетной реформы.

1. Систематизированы особенности социально-экономического развития Республики Саха (Якутия), предложена совокупность индикаторов, характеризующих возрастной и квалификационный состав межрегиональных/межмуниципальных миграционных потоков, выявлена специфика их влияния.
2. В \* целях совершенствования методологической; базы разработки перспективного бюджета Республики Саха (Якутия) уточнена; и предложена структура баланса финансовых ресурсов для каждого из уровней управления (городов и районов PC (Я)); для повышения:качества бюджетного планирования в Республике Саха (Якутия) доказана также необходимость использования перспективного финансового плана; обобщены методические подходы!к его составлению.

*щ*5) Предложена методика налогового планирования на региональном и

местном уровнях Республики Саха (Якутия) на основе оценки налогового потенциала.

1. Дана авторская < интерпретация форм и методов государственного финансового контроля, сформулированы предложения по совершенствованию его организации в Республике Саха (Якутия) адекватной современным требованиям к развитию ее экономики.
2. Проведена стандартизация существующих приемов и инструментов экономического анализа бюджетных показателей на всех стадиях бюджетного \* процесса для повышения его результативности.

8 *Практическая значимость диссертационной работы*состоит в том, что

ее: основные положения доведены до конкретных программ, положений законопроектов, методик, реализация которых обеспечит совершенствование бюджетного процесса на региональном уровне по доходам, повышение эффективности управления доходами бюджета Республики Саха (Якутия).

*Апробация результатов исследования.*Основные результаты научной работы были доложены и получили одобрение на научно-практических конференциях: «Молодые ученые Якутии в стратегии устойчивого развития Российской Федерации», Санкт-Петербург, 31 мая 2002 г.; «Наука и технологии для устойчивого развития северных регионов: Международная научно-практическая конференция», Санкт-Петербург, 23 апреля 2003 г.; «Фундаментальные и прикладные аспекты естественных наук в изучении, освоении и промышленном развитии северных регионов России: Республиканская научно-практическая конференция», Москва, 09 июня 2003 г.

Разработки диссертанта используются в учебном процессе на кафедре финансов СПбГУЭФ при чтении; лекций, проведении семинаров и практических занятий по курсу «Бюджетная система Российской Федерации». Основные положения научной работы представлены в 10 публикациях общим объемом 3,44 авторских листа.

*Структура диссертационной работы*обусловлена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

Во *введении*обосновывается актуальность избранной темы, анализируется степень изученности проблемы; определяются цель и задачи исследования; формулируется комплекс положений научной новизны и практической значимости работы.

В *первой главе - «Бюджет Республики Саха (Якутия) в условиях реформирования»*раскрывается сущность и содержание экономической категории «бюджет», его функции, анализируется структура бюджетной системы РФ и принципы ее построения; обосновываются и классифицируются особенности социально-

9 экономического развития и бюджета PC (Я); определяется значение баланса финансовых ресурсов и перспективного финансового плана в системе финансовых планов; обосновываются содержание и приоритеты региональной бюджетной политики Республики Саха (Якутия) на среднесрочную перспективу.

*Вторая глава - «Методология формирования доходов бюджета Республики Саха (Якутия)»*представлена детальным анализом структуры и динамики доходов консолидированного бюджета PC (Я); исследованием проблем формирования доходов регионального и местных бюджетов, реализации муниципальной реформы в регионе; оценкой и обоснованием методики и организации планирования налоговых поступлений на республиканском уровне; анализом межбюджетных отношений в данном субъекте Федерации, аргументацией возможностей их совершенствования.

*Третья глава- «Контрольно-экономическая работа как элемент управления доходами бюджета республики»*включает исследование теоретических основ финансового контроля, оценку эффективности системы республиканских органов контроля, действующей практики анализа доходов бюджета на всех этапах бюджетного процесса; доказывается необходимость создания и предлагаются элементы качественно новой методики экономического анализа доходов бюджета, формы ее законодательного закрепления.

В *заключении*приводятся основные выводы и рекомендации по исследуемой теме.

## Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации. Проблемы их реализации в регионах

Бюджет необходим любому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономической; социальной и политической функций.

Существует достаточное количество определений термина «бюджет», раскрывающих его сущность.- Наиболее часто встречающиеся в экономической литературе и законодательных актах: «форма?образования: и расходования; денежных, средств І для? обеспечения функций органов власти»1; «основной цен к\ трализованный фонд денежных средств»; «совокупность денежных отношений как основной финансовый план ... как важнейший финансовый регулятор» и др.

Профессор Фетисов ВЩ: рассматривает бюджет как «сложное финансовое явление, представляющее, с одной стороны, экономическую категорию; ас другой - субъективный финансовый рычаг воздействия определенного субъекта на те или иные сферы жизнедеятельности общества»4.

Горбу шина С.Г. дает следующее определение бюджета. «Бюджет - это объективно обусловленное звено финансовой системы, особый сегмент денежных отношений, связанный с формированием, распределением! и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения функций и задач государства и его территориальных подсистем; это-главный, финансовый план; страны, важнейший инструмент государственного регулирования .

Анализ показывает, что термином «бюджет» в экономической литературе: одновременно обозначаются различные по своей природе объекты. Возрастаю щая роль бюджета в макроэкономическом регулировании России диктует необходимость строго аргументированной і характеристики его сущности: Из всего многообразия определений детально рассмотрим две точки зрения, которые наиболее полно и последовательно раскрывают содержание данной экономической категории, выявим общее и принципиальные отличия; соотнесемте действующим федеральным законодательством и законодательными актами одного из субъектов Российской Федерации - Республики Саха (Якутия).

Д.э.н., профессор Родионова В.М. раскрывает содержание термина «бюджет» через следующие категории: во-первых, по экономической сущности -это денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения; экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан; во-вторых, по материально вещественному воплощению — фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление; в третьих, по плановой форме - финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов .

## Специфика структуры и динамики доходов бюджета Республики Саха (Якутия)

Доходы бюджетов, как установлено Бюджетным І кодексом РФ, - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В состав доходов бюджетов включаются налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления, обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Немаловажным: вопросом является распределение доходов по уровням бюджетной системы РФ, которое проводится? в целях сбалансирования нижестоящих уровней бюджетов. Автор считает, что дискуссия по поводу определений «собственные» и «регулирующие» налоги (приложение 17), их состава противоречит действующему праву,- бюджетной и. налоговой реформе. Не смотря на то, что Налоговый кодекс РФ подразделяет налоги на федеральные, региональные и местные, тем не менее, только федеральные законодательные органы власти обладают полномочиями навведение: и отмену налогов, изменение пропорций распределения; налоговых поступлений по уровням бюджетной системы РФ, региональные и местные органы власти лишены соответствующих полномочий и проводят налоговую и бюджетную политику в соответствии с федеральной; Поэтому возникает вопрос о правомочности и обоснованности употребления данных терминов для оценки;. степени-. подконтрольности налоговых поступлений органами власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Анализ структуры доходов консолидированного бюджета Республики Саха (приложение 18,19) показал, что около трети доходовt бюджета сформировано за счет неналоговых доходов (таблица 2Л.1). В Республике в сравнении с другими субъектами: Федерации (таблица 2.1.3) относительно высокая доля? данных поступлений; вызванная наличием; рентных платежей АК«АЛ POG А», которые составляют подавляющую часть неналоговых доходов. Поступления» части прибыли ГУПов не оказывают существенного влияния на доходы бюджета PG (Я). Повышение эффективности управление государственной; собственностью . является і актуальной задачей і как; для г Республики Саха (Якутия), так и Российской Федерации в целом!.

## Цель, задачи и функции государственного финансового контроля на современном этапе развития экономики

Для обоснования сущности и значения государственного финансового контроля (ГФК), разработки мероприятий, направленных на совершенствование ГФК в Республике Саха (Якутия) необходимо определить авторскую позицию применительно к трактовке термина «контроль». Контроль - составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями1. Авторы учебника «Государственный финансовый контроль» определяют контроль как «систему мониторинга процесса функционирования управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений и результаты их выполнения, выявить отклонения от этих решений, устранить неблагоприятные ситуации и осуществлять корректировку действий»1.

В.В. Бурцев под контролем понимает совокупность следующих действий: 1) определение фактического состояния или действия управляемого звена системы управления организацией (объекта контроля); 2) сравнение фактических данных с требуемыми, то есть базой для сравнения,. принятой в организации, либо занятой извне, либо?основанной на рациональности; 3) оценка отклонений, превышающих предельно допустимый уровень, на предмет степени их влияния на аспекты функционирования организации; 4) выявление причин данных отклонений.

ГФК реализуется в различных направлениях, от имени ив интересах государства. На современном этапе экономического развития финансовые отношения пронизывают все сферы хозяйственной деятельности государства и организаций, все стадии общественного производства, финансовая же эффективность в принципе является основой построения количественных критериев % ценности принимаемых решений в любых областях хозяйственной деятельности на всех уровнях. Следовательно, можно утверждать, что ГФК является объективно необходимым слагаемым хозяйственного механизма при любом способе производства. Сущность ГФК заключается 1) в выявлении нарушений в процедурах управления государственными финансовыми потоками и в финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов; 2) в обеспечении их устранения; 3) в анализе факторов их возникновения и разработке профилактических мер по их предотвращению в будущем3. Последний аспект мы считаем наиболее важным, так как необходимо не только выявить те или иные отклонения, но и дать рекомендации по их устранению и предотвращению в будущем.

К основным недостаткам: современного ГФК в Российской Федерации. можно отнести: 1) не разработана адекватная условиям перехода к развитому рынку теория ГФК, ее отсутствие не позволяет правильно оценить сложившееся и предлагаемые механизмы организации ГФК в России; отдельные теоретические аспекты рассматривались в отечественной литературе; но лишь фрагментарно и некомплексно; 2) не определены основные направления организации государственного контроля за обеспечением финансовой безопасности РФ; 3) отсутствие четкой и полной нормативной базы ГФК,. существующая же характеризуется отрывочностью и бессистемностью, имеет принципиальные изъяны и упущения; 4) отсутствие системной методической базы ГФК, не разработаны его общие стандарты и комплексные методические руководства по осуществлению контрольных мероприятий; 5) нерациональность разделения функций между субъектами ГФК, пересечение направлений их деятельности, что вызывает их дублирование; 6) недостаточность взаимодействия между органами государственного, аудиторского и внутреннего контроля проверяемых организаций!; 7) наличие внутриведомственных барьеров, ограниченность взаимодействия территориальных финансовых контролирующих органов со структурными подразделениями федеральных министерств .

Среди российских экономистов нет единства в трактовке понятия ГФК. В научных исследования, периодических изданиях, учебных пособиях существуют самые разные точки зрения. Рассмотренные ниже определения отражают отличия в подходах к его содержанию.