Абдуллатипова Сарижат Магдиевна. Управление доходами и расходами бюджета: вопросы теории и практики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Махачкала, 2006.- 185 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/1192

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1.Теоретические основы формирования бюджета 10

1.1. Теория и практика формирования федерального бюджета 10

1.2. Особенности формирования бюджетов высокодотационных субъектов РФ на современном этапе 25

1.3. Социально-экономические аспекты формирования региональных бюджетов 37

ГЛАВА 2. Анализ практики управления доходами и расходами бюджетной системы субъекта РФ 51

2.1. Управление доходами бюджетов регионов и муниципальных образований 51

2.2. Управление расходами бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований 69

2.3. Казначейская система исполнения бюджетов регионов и муниципальных образований 87

ГЛАВА 3. Основные направления совершенствования системы управления доходами и расходами бюджета 104

3.1. Проблемы повышения эффективности управления бюджетными ресурсами региона 104

3.2. Пути совершенствования межбюджетных

отношений субъекта РФ 120

3.3. Повышение эффективности государственного финансового контроля за доходами и расходами бюджетов субъекта РФ 142

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 159

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 167

ПРИЛОЖЕНИЕ 179

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется необходимостью повышения эффективности бюджетной системы и бюджетного процесса в современных условиях развития экономики РФ. Важнейшее значение на социально-экономическое развитие России и ее субъектов в эпоху глобализации оказывает эффективное функционирование бюджетной системы, особенно с учетом произошедших коренных изменений в бюджетной сфере за последние годы в связи с принятием новых законодательных актов. Это определяет исключительную важность исследования особенностей осуществления бюджетной политики в современных условиях хозяйствования, особенностей форм, методов и инструментов осуществления региональной бюджетной политики как важнейшего фактора повышения стабильного социально-экономического роста страны в целом и ее субъектов.

В любой стране мира государственный бюджет ведущее звено финансовой системы. Он объединяет главные доходы и расходы государства. Бюджет есть единство основных финансовых категорий (налогов, государственного кредита, государственных расходов), т.е. через бюджет осуществляются постоянная мобилизация ресурсов и их расходование.

Изменения, осуществляемые в бюджетной сфере, требуют научного анализа и разработки конкретных предложений по оптимизации использования бюджетных ресурсов. Исходя из этого, в настоящей диссертационной работе освещены современные проблемы формирования бюджетов всех уровней, дан анализ состояния доходов и организации расходов, определены пути совершенствования бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Необходимость научной и практической разработки вышеперечисленных проблем обуславливает актуальность выбранной темы диссертационного

исследования, что особенно актуально для высоко дотационных субъектов РФ, таких, как Республика Дагестан.

**Степень научной разработанности проблемы.**В современной экономической литературе, в трудах ученых и практиков имеются фундаментальные теоретические и практические разработки, посвященные анализу состояния и определению путей развития бюджетной системы как России в целом, так и ее субъектов и муниципальных образований. Доминирующую роль при выборе проблемы, целей и задач настоящей диссертационной работы сыграли научные труды известных отечественных ученых: Абалкина Л.И., Амосова А.И., Валентен С.Д., Губииа Д.В., Дадашева А.З., Евсеева А.Е., Жукова Е.Ф., Логвиной A.M., Львова Д.С., Маевского В.И., Масловой И.С., Мильнер Б.З., Наумова В.В., Радаева В.В., Роговой О.Л., Сепчагова В.К., Сорокина Д.Е., Тихомирова 10.А., Федорова М.Н., Ширяева Р.И. и др.

Вопросы межбюджетных отношений и бюджетного федерализма рассматривались в публикациях О.В. Богачевой, Н.Г. Ивановой, А.Г. Игудипа, A.M. Лаврова, И.В. Подпориной, Р.Г. Сомоева, А.В. Улюкаева, М.И. Ходоро-вича, В.Б. Христенко. Бюджетному выравниванию уровней развития территорий посвящены труды Б. Лавровского, В. Масакова, Г. Марченко, О. Ма-чульской, А. Позднякова. Механизмам выделения финансовой помощи -работы Н.И. Гудьшы, О.В. Кузнецовой, М.М. Минченко, О.С. Пчелинцева.

Мировая экономическая наука в большей степени изучила вопросы межбюджетного федерализма, политики в области расходов, политики в области доходов в работах известных экономистов-теоретиков, таких как Грегори Брок, Джером Ф. Хиви, Джон Тиссен, Кристин Валлих, Роберт У. Рефьюз, Шеннон Мадд и др.

В Республике Дагестан активно проводятся экономические исследования по проблемам межбюджетных отношений такими учеными, как: Алиев В.Г., Алклычев A.M., Ахмедуев А.Ш., Гаджиев А.А., Ремиханова Д.А., Саги-дов Ю.Н., Цапиева O.K. и др.

Имеющаяся научная база является основой дальнейших исследований с учетом того, что в последние годы произошли существенные изменения в бюджетно-финансовой системе, которые еще в полной мере не подвергнуты научно-практическому анализу. В условиях неразвитых рыночных отношений, с учетом нового законодательства проблемы межбюджетных отношений, бюджетный процесс, вопросы совершенствования управления доходами и расходами бюджета, их влияние на повышение эффективности экономики регионов требуют дальнейшего изучения и исследования, что явилось основой определения цели и темы настоящей диссертационной работы.

**Цели и задачи исследования.**Целью диссертационной работы является разработка теоретических, методических предложений и практических рекомендаций по организации работы в сфере доходов и расходов бюджетных средств и межбюджетных отношений на основе комплексного анализа произошедших изменений в современной бюджетной системе страны, обоснование основных направлений совершенствования управления доходами и расходами бюджета и оптимизации использования бюджетных ресурсов.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

анализ основных тенденций функционирования современной бюджетной системы на региональном, муниципальном и поселенческом уровнях;

выявление закономерностей формирования и реализации бюджетной политики и бюджетного процесса на региональном, муниципальном и поселенческом уровнях;

определение приоритетных направлений эффективного и целевого использования бюджетных средств;

обоснование необходимости и целесообразности дальнейшего совершенствования бюджетного процесса и финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы;

разработка предложений по дальнейшему совершенствованию вновь внедренных и внедряемых изменений в бюджетный процесс с учетом новой структуры бюджета;

формирование механизма совершенствования управления доходами и расходами бюджета и межбюджетных отношений, организации системы финансового контроля и оптимизации использования бюджетных ресурсов.

**Объектом исследования**является бюджетная политика в условиях внедрения современных новшеств с учетом потребностей рыночных механизмов.

**Предметом исследовании**являются теоретические положения и методические основы организации и управления доходами и расходами бюджета в период его структурных преобразований.

**Теоретической и методологической основой и информационной базой настоящего исследования**послужили труды отечественных и зарубежных исследователей в области экономической политики, финансов, бюджета и контроля.

Информационной и фактологической базой диссертационного исследования являются официальные материалы Росстата РФ, статистического агентства Республики Дагестан, документы и результаты экономического анализа органов государственной власти и управления, законодательных и представительных органов РФ и РД, Счетных палат РФ и РД, аналитические и отчетные данные Национального банка РД ЦБ РФ, Министерства финансов РФ и РД, финансовых отделов отдельных городов и районов Дагестана, центральных, республиканских и зарубежных тематических журналов, материалы и документы научно-практических конференций и другие источники.

Методология исследования базируется на применении научного инструментария, включающего методы системного анализа, теории управления, подходы и приемы экономико-статистического анализа.

**Научная новизна исследования**заключается в том, что в настоящей диссертационной работе осуществлено комплексное научное исследование

теории и практики управления бюджетом и выработка на этой основе предложений по совершенствованию управления доходами и расходами бюджета в условиях внедрения новых законодательных и практических изменений в бюджетной политике.

**Наиболее существенные результаты, определяющие научную новизну исследования:**

обобщены теоретические аспекты вновь внедряемых изменений в бюджетной сфере в условиях становления рыночной экономики;

раскрыты теоретические проблемы и предложены практические рекомендации по безболезненному переходу от прежней бюджетной политики к новой;

на основе системного анализа новых положений законодательства в бюджетной сфере выявлены проблемы и установлены причины, снижающие полноценный эффект и практические результаты от нововведений в бюджетной политике РФ;

- выявлены особенности и определена взаимосвязь социально-  
экономического развития региона **с**эффективностью использования бюджет  
ных средств на современном этапе межбюджетных отношений;

- сформулированы теоретические и практические рекомендации по со  
вершенствованию бюджетного процесса и контрольных функций органов го  
сударственной власти и управления;

-предложены пути совершенствования организационной деятельности муниципальных образований и поселений в современных условиях хозяйствования;

- разработана система мер по совершенствованию управления дохода  
ми и расходами бюджетов, основой которой является оптимизация использо  
вания бюджетных ресурсов.

**Теоретическая**и **практическая значимость**результатов исследования заключается в том, что полученные в настоящей диссертационной работе теоретические и практические выводы, предложения и рекомендации могут

быть использованы при формировании бюджетов различных уровней, совершенствовании механизмов по управлению доходами и расходами бюджета, межбюджетных отношений и контрольных функций по целевому использованию бюджетных средств.

Результаты и выводы, полученные в диссертационном исследовании, могут быть применены органами государственной власти и управления, законодательными и представительными органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований и поселений, а также преподавателями высших и средних специальных учебных заведений при разработке лекционных, методических и практических материалов по таким курсам, как «Бюджетный процесс в РФ», «Бюджетная система РФ», «Бюджет и бюджетное устройство в РФ», «Бюджетное право», «Бюджетная политика РФ», «Бюджетный контроль» и т. п.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы настоящего исследования изданы в виде статьи в рецензируемом научном журнале «Вестник Дагестанского научного центра Российской Академии наук», в виде научного издания «Пути совершенствования российской модели межбюджетных отношений», докладывались на различных научно - практических конференциях, проходивших в Дагестанском государственном университете, а также опубликованы в различных научных сборниках, изданных в ДГУ, ДГТУ, ДНЦ РАН в 2002 - 2006 годах.

Результаты диссертационного исследования апробированы в практической деятельности Комитета по бюджету, финансам и налогам Народного Собрания Республики Дагестан, Управления федерального казначейства РФ по РД, Министерства финансов РД и горфинотдела г.Махачкалы,

По теме диссертации автором опубликованы работы общим объемом 6,3 п. л.

**Структура и объем диссертации.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав и заключения, изложенных па 178 страницах, содержит 9

таблиц, 4 рисунка. Список использованной литературы включает 145 наименований.

Во введении определены цели и задачи исследования, обоснована научная новизна, актуальность и практическая значимость, раскрыта степень разработанности темы.

**В первой главе**диссертации «Теоретические основы формирования бюджета» исследуются теоретические и методические основы и современные проблемы формирования бюджетов всех уровней и социально-экономические основы формирования региональных бюджетов на примере Республики Дагестан.

**Во второй главе**«Анализ практики управления доходами и расходами бюджетной системы субъекта РФ» исследованы особенности путей совершенствования управления доходами и расходами бюджетов регионов и муниципальных образований, выявлены и изложены проблемы их взаимодействия и связи, сформулированы практические рекомендации по улучшению функционирования системы доходов и расходов бюджетов, а также раскрыта казначейская система исполнения бюджетов регионов и муниципальных образований.

**В третьей главе**«Основные направления совершенствования системы управления доходами и расходами бюджета» предложен системный взгляд на особенности совершенствования российской модели межбюджетных отношений, а также на состояние и перспективы государственного финансового контроля и пути повышения его эффективности, разработаны предложения по совершенствованию системы управления и повышению эффективности управления бюджетными ресурсами региона.

**В заключении**суммированы и обоснованы основные научные и практические выводы, предложения и рекомендации, которые составляют результат настоящего диссертационного исследования.

## Теория и практика формирования федерального бюджета

Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде и выполняет экономические, социальные и политические функции. Бюджет любого государства включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы н т. д., содержание которых не меняется при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию.

Бюджет - это центральное звено системы финансов, поэтому он отражает все основные качественные признаки финансов. Поскольку «финансы» - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные денежные фонды, то и «бюджет» представляет собой систему денежных отношений, но более узкую. А именно, бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей хозяйства, социальных нужд, управления, обороны и т. д.).

Следует обратить особое внимание на применение термина «бюджет» в экономической литературе: законах, монографиях, учебниках, научных статьях. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов: «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти»; «основной централизованный фонд денежных средств»; «...совокупность денежных отношений „.как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...». Как видно, авторы не соблюдают правило формальной логики: каждому определяемому объекту (отношению, предмету, документу) свое собственное, только ему присущее определение и «термин».

## Управление доходами бюджетов регионов и муниципальных образований

Существенны роль и значение управленческих решений, принимаемых на всех уровнях власти в области государственных финансов. Бюджетный менеджмент представляет собой процесс управления формированием, распределением и использованием государственных ресурсов и оптимизации денежных потоков. Этот многофанный процесс требует координирующего и целенаправленного управления. Понятие «управление» так и определяется -целенаправленное воздействие управляющего субъекта на управляемый объект для его оптимального функционирования и развития.

Основной целью бюджетного менеджмента является повышение собственных доходов территории и эффективности их использования. Имея достаточный уровень собственных доходов, власти могут неэкономно и неэффективно ими распоряжаться, в том числе направляя государственные ресурсы на финансирование неприоритетных и незащищенных расходов бюджета.

В процессе реализации основной цели бюджетный менеджмент направлен на решение следующих основных задач:

1. Обеспечение высокой финансовой устойчивости бюджетного потенциала региона в процессе его социально-экономического развития.

Эта задача реализуется путем эффективного управления формированием доходов территории за счет различных источников и их эффективного использования. 2. Оптимизация денежных потоков и поддержание финансовой устойчивости бюджетов городов и районов за счет синхронизации поступлений и расходования бюджетных средств.

3. Обеспечение минимизации бюджетных рисков.

Все три задачи бюджетного менеджмента взаимосвязаны. Высокий уровень финансовой устойчивости бюджетного потенциала обеспечивается при достаточно высоком размере его собственных доходов и эффективном их использовании. В свою очередь, риски доходной и расходной части бюджета оказывают непосредственное воздействие на устойчивость бюджетного потенциала.

С учетом изложенного систему задач бюджетного менеджмента можно более емко сформулировать в виде общей оптимизационной задачи: достижение на каждом этапе социально-экономического развития региона, повышение устойчивости его бюджетного потенциала, минимизация риска в процессе формирования и исполнения бюджета.

С помощью функциональных элементов управления достигается цель финансового менеджмента и обеспечивается реализация поставленных задач. Основными функциональными элементами являются: планирование, организация, контроль, анализ, принятие управленческих решений и регулирование.

Бюджетный процесс связан с довольно существенным риском. Важно оценить степень бюджетного риска и определить его величину.

Предметом бюджетного процесса является не только управления отдельными видами платежей бюджета, но и состояние доходов бюджета в целом. Поэтому важным является определение риска доходов бюджета в целом. Для этого определяется процентное соотношение каждого вида доходов бюджета с общей суммой доходов бюджета. Эти процентные соотношения называются весом бюджета, то есть вес бюджета - это процент отдельных видов доходов бюджета. где Кр - процент исполнения бюджета в целом; К, - коэффициент исполнения соответствующего источника; dj - доля поступлений j-ro налога; п - число налоговых доходов, формирующих бюджет.

Таким образом, ожидаемое исполнение бюджета составляет комбинацию ожидаемых исполнений бюджета по подразделам доходов, различных платежей, входящих в общую сумму доходов.

Ожидаемое исполнения бюджета по доходам состоит из двух частей. Первая часть - это нормальное, или ожидаемое, исполнение бюджета, зависящее от информации, которой владеют органы государственного и муниципального управления.

К показателям, определяющим ожидаемое исполнение бюджета, относятся: темп прироста ВВП, уровень инфляции, учетная ставка рефинансирования и другие параметры прогноза социально-экономического развития; структура налогов в соответствии с их классификацией, установленной в законодательном порядке; расчеты поступлений доходов бюджета по подразделениям бюджетной классификации с учетом инфляции и т.д.

## Проблемы повышения эффективности управления бюджетными ресурсами региона

Одной из основных задач настоящего исследования является проблема эффективности управления средствами бюджета. Основываясь на принятых в науке определенных понятиях и критериях эффективности управления, а также исходя из проанализированной нами литературы, можно утверждать, что эффективным является такое управление бюджетными ресурсами, которое обеспечивает максимально высокий социально-экономический результат. Анализ эффективности управления бюджетом следует начинать с эффективности функционирования соответствующих законов и государственной бюджетной политики.

Целью настоящего исследования являются проблемы эффективности управления средствами регионального бюджета, которые представляют собой важнейшую характеристику для определения рациональности функционирования финансовой системы РФ.

В Бюджетном кодексе РФ дано следующее определение бюджета:

«Бюджет - это не только правовой и финансовый документ-план, имеющий силу закона, но и сложный фискальный механизм», способ перераспределения национального дохода». On является по своему материальному содержанию фондом государственных финансовых средств, по экономической направленности регулятором производства и потребления в обществе. По социальной природе - основной системой денежных, экономических и иных общественных отношений между государством, юридическими и физическими лицами. На основе исследований можно смело утверждать, что бюджет имеет прежде всего политическое и управленческое содержание.

На наш взгляд, оптимальным является следующее определение: бюджет - система экономических и правовых отношений между государством и обществом, форма образования и расходования фонда финансовых ресурсов для обеспечения выполнения задач и функций органов государственной власти и муниципальных образований.

В литературе, в специальных финансовых журналах и изданиях, на практике встречаются различные, в том числе устаревшие и просто ошибочные толкования понятия бюджета.

Формы, способы проявления принципа централизма в построении бюджетной системы нашей страны часто повторяются в понимании государственного бюджета как единого централизованного фонда денежных средств государства, используемых на покрытие расходов для удовлетворения общегосударственных потребностей. Можно ли в настоящее время считать подобную трактовку правильной? Можно утверждать, что современная бюджетная система уже достаточно проработана в сфере местного самоуправления для того, чтобы отказаться от подобных определений. И понятия «бюджет» и «финансовый план» также различаются, поскольку последний не является по закону обязательным для исполнения, а являются лишь ориентиром для составления и утверждения бюджета.

Другое важное понятие в финансовой сфере - бюджетные ресурсы или средства бюджета. Бюджетными ресурсами или средствами бюджета являются средства, образуемые и расходуемые органами государственной власти и местного самоуправления для осуществления своих функций и задач. Ресурсы бюджета включают в себя денежные, материальные и нематериальные средства, натуральная форма которых облекается в соответствующее денежное выражение.

Кроме бюджетных ресурсов, т.е. финансовых средств, входящих в состав бюджета, в распоряжении органов власти находятся внебюджетные средства, которые не входят в состав бюджета и используются в установленном законодательством порядке.

Финансовые ресурсы территории включают в свой состав средства, находящиеся в распоряжении регионов, местного самоуправления, субъектов хозяйствования и населения. Финансовый потенциал характеризует объем средств, которые объективно могут быть израсходованы для создания валового регионального продукта и обеспечения населения социальными потребностями. Категория финансовых ресурсов обозначает средства, реализующие имеющийся потенциал. Финансовый потенциал должен включать скрытые неиспользуемые резервы предприятий, юридических и физических лиц -предпринимателей, т.е. потенциальные доходы. Объективная и всесторонняя оценка финансового и налогового потенциала регионов, выявление и использование скрытых резервов, несомненно, повысят бюджетный потенциал субъекта РФ, и таким образом объем финансовых средств может быть реализован в бюджетных ресурсах. Степень реализации финансового потенциала в бюджетных ресурсах показывает эффективность образования бюджета и бюджетного финансирования.

Бюджетные средства регионов расходуются на общегосударственные цели и обеспечение функционирования органов власти и управления. Система органов управления бюджетными средствами обеспечивается за счет бюджетных средств, т.е. часть финансов направляется для обеспечения процесса регулирования финансовых потоков. Совершенствование системы управления финансовыми ресурсами требует проведения ее исследований и оценки эффективности разработки новых механизмов. Финансирование системы управления оправдано в том случае, если эффект от нес превосходит затраты.