Клименко Михаил Николаевич. Формирование доходов областного бюджета : 08.00.10 Клименко, Михаил Николаевич Формирование доходов областного бюджета (на примере Свердловской области) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Екатеринбург, 2006 150 с. РГБ ОД, 61:07-8/1149

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Основы формирования доходов региональных бюджетов 8

1.1. Экономическое содержание региональных бюджетов 8

1.2. Классификация и методы формирования доходов региональных бюджетов 21

1.3. Факторы, влияющие на доходы региональных бюджетов 36

Глава 2. Особенности формирования и исполнения региональных бюджетов 43

2.1. Социально-экономическое развитие Свердловской области 43

2.2. Формирование и исполнение доходной части бюджета Свердловской области в динамике 61

Глава 3, Пути укрепления доходной базы региональных бюджетов 69

3.1. Пути повышения эффективности формирования доходов бюджетов ...69

3.2. Концептуальный механизм повышения поступлений в региональные бюджеты от государственной собственности 82

Заключение 99

Список использованных источников , 104

Приложения , 115

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Одной из наиболее важных проблем современного этапа развития Российской Федерации и ее структурных звеньев является совершенствование бюджетных отношений на всех уровнях управления РФ.

В результате реформ, провидимых в последние годы, субъекты Федерации получают все большие права в области налогообложения и распоряжения государственной собственностью. Как следствие, усиливается зависимость доходов регионального бюджета от эффективности управления процессом формирования собственной финансовой базы. Существующие доходные источники нельзя признать исчерпывающими, и это является причиной несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Следовательно, упорядочение финансового обеспечения полномочий субъектов РФ является важнейшим условием укрепления российской государственности на основе принципов финансовой самостоятельности и федерализации.

В то же время, исторический опыт формирования доходов региональных бюджетов в странах с развитой рыночной экономикой свидетельствует о разнообразии моделей формирования, обусловленном поиском оптимального взаимодействия между бюджетами разных уровней, обеспечения финансовой самостоятельности каждого субъекта власти в едином государстве.

Однако следует признать, что не только зарубежный опыт не используется в российской практике, но также отсутствуют достаточно эффективные стимулы роста доходов региональных бюджетов, что ведет к появлению большого числа хронических дотационных территорий. Выравнивание бюджетов за счет системы межбюджетных отношений, построенной на дотациях и субвенциях создает у региональных органов власти потребительское отношение и не способствует развитию их хозяйственной инициативы. По сути, игнорируется принцип функционирования финансовых

**4**кругооборотов в рамках бюджета - их объективная связь со сферой производства товаров и услуг. Поэтому существует необходимость совершенствования механизма формирования доходной части региональных бюджетов, повышения уровня собственных доходов регионов.

Целью данного диссертационного исследования является выявление сущности, содержания и особенностей формирования доходной базы региональных бюджетов, разработке научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию формирования доходной базы региональных бюджетов, позволяющих реализовать принципы самостоятельности, стабильности, эффективности и федерализма, обосновании комплекса мер по оптимизации структуры доходной части областного бюджета Свердловской области.

Поставленная цель обусловливает необходимость решения следующих задач:

раскрыть экономическое содержание дефиниций «региональный бюджет» и «доходы регионального бюджета» во взаимосвязи с общей теорией финансов и управления территориальными финансовыми ресурсами;

выявить принципы построения и место в бюджетной системе Российской Федерации региональных бюджетов, их особенности;

рассмотреть основания классификации доходных источников регионального бюджета и возможные модели формирования доходов;

оценить состояние и специфику функционирования модели формирования доходной базы регионального бюджета (на примере областного бюджета Свердловской области за период 1998 - 2006 гг.);

систематизировать методы мобилизации и распределения доходов региональных бюджетов и выработать предложения по их эффективному использованию в системе межбюджетных отношений;

выявить и классифицировать факторы, определяющие структуру доходов региональных бюджетов;

обосновать направления совершенствования механизма формирования доходов региональных бюджетов и обеспечения доходной самодостаточности, а также повышения эффективности управления финансовыми ресурсами региона.

Предметом исследования является формирование доходов областного бюджета.

Объектом исследования выступает доходная часть областного бюджета.

Методической и информационной основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, законодательные и нормативные акты, статистические, справочные материалы, собранные, систематизированные и обработанные автором базы данных сети интернет, материалы конференций. Разработкой проблематики межбюджетных отношений занимается достаточно большое количество отечественных и зарубежных специалистов, таких, как Азерная В.В., Бабич А.М., Бойтуш О.А., Грязно-ва А.Г., Дадашев А.З., Дмитриева О.Г., Дробозина Л.А., Замотаев А.А., Истомина Н.А., Казак А.Ю., Ковалева A.M., Ларионова А.С., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Петров Ю.Н., Поляк Г.Б., Пронина Л.И., Родионова В.М., Романовский М.В., Рыжков В.А., Сабанти Б.М., Татаркин А.И., Христенко В.Б., Ширкевич Н.А., и др.

Однако эти исследования не в полной мере затрагивают некоторые вопросы формирования доходов региональных бюджетов, в частности, от использования государственной собственности. Комплексной работы по исследованию теоретических и практических проблем формирования доходов региональных бюджетов России нет.

Научная новизна заключается в следующем:

-на основе систематизации теоретических положений предложена классификация доходов региональных бюджетов;

-обосновано деление методов мобилизации финансовых ресурсов в

бюджеты субъектов РФ на общие и специальные; -обоснована совокупность факторов, оказывающих влияние на формирование доходов региональных бюджетов, проведен анализ влияния этих факторов на объем, состав и структуру бюджетных доходов; -систематизированы и критически обоснованы направления реформирования доходной базы региональных бюджетов; -разработана методика определения величины отчислений при инвестиционном строительстве на объектах государственной собственности. Практическая значимость исследования заключается в том, что были предложены конкретные рекомендации для совершенствования системы формирования и исполнения регионального бюджета.

Апробация работы. По теме исследования опубликовано 6 работ, объемом 2,5 (2,1) п.л.

Результаты исследования были использованы в работе Министерства экономики Свердловской области и Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области.

Объем и структура работы. Работа состоит из введения, трех глав основной части, заключения, библиографического списка и приложений.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы цель и задачи, определены объект и предмет исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость.

В первой главе рассмотрены теоретические вопросы формирования доходов региональных бюджетов.

Во второй главе изучены особенности формирования и исполнения доходной части областного бюджета Свердловской области.

В третьей главе представлены предложения по совершенствованию существующей системы формирования и исполнения бюджета территории.

**7**В заключении подводятся итоги работы и формулируются основные теоретические и практические выводы, вытекающие из результатов исследования.

## Экономическое содержание региональных бюджетов

Современная бюджетная система РФ является трехуровневой и представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Выделение бюджетов субъектов РФ в качестве самостоятельного среднего звена в системе бюджетных отношений потребовало их четкого определения.

Региональные бюджеты представляют собой второй уровень иерархически построенной бюджетной системы. В этом выражается их особенность. По своему статусу они занимают двойственное положение, поскольку, с одной стороны, имеют самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, а с другой стороны, занимают промежуточное место в финансово-бюджети ой системе: получая помощь из федерального бюджета, сами оказывают аналогичное финансовое содействие местным бюджетам. Названные взаимосвязи отражают сущность региональных бюджетов в бюджетном устройстве Российской Федерации и указывают на необходимость анализа данного понятия в тесной связи с механизмом действия принципа федерализма.

Уместно заметить, что каждой науке присуща определенная, свойственная только ей система категорий, понятий и терминов. Категории представляют собой предельно широкие понятия, в которых отображены наиболее общие, существенные свойства объективного мира и аккумулируются предметные знания определенной науки, это высшие логические понятия, развертывающиеся в другие понятия2. Исследование принципа федерализма применительно к категории «региональный бюджет» актуализирует постановку вопроса об её экономической сущности. По нашему мнению, анализ данной категории целесообразно осуществлять в тесной взаимосвязи с категорией финансов.

Финансы представляют собой составную часть экономической науки, точнее, целостную экономическую категорию и имеют свою структуру, в которую входят несколько взаимосвязанных звеньев, для каждого из которых характерны свои особенности. Необходимость их выделения обусловлена многообразием потребностей общества, которые обслуживают финансы.

Ведущим звеном финансовой системы является бюджет. Он обладает общими свойствами финансов, но в силу присущих ему особенностей по-своему влияет на экономические процессы.

Таким образом, бюджет является одной из основополагающих финансовых категорий.

## Социально-экономическое развитие Свердловской области

Около 18 млрд. рублей прибыли на счету предприятий промышленности (125,2% % к уровню 2002 г.). Наибольший темп роста и ее абсолютное значение в черной металлургии - 8,1 млрд. рублей, в 2,9 раза больше, чем в 2002 году. Положительный финансовый результат достигнут в отраслях: цветная металлургия (7,8 млрд. рублей, 107,7% к уровню прошлого года), машиностроение и металлообработка (1,4 млрд. рублей, 63,6%), пищевая (0,9 млрд. рублей, 136,5%), стройматериалов (0,6 млрд. рублей, 66,7% к уровню 2002 года). С максимальным убытком работали предприятия топливной промышленности (- 514 млн. рублей) и электроэнергетики (- 203 млн. рублей).

В непромышленных отраслях с прибылью завершали 2003 год предприятия транспорта (1932,3 млн. рублей), связи (1133,7 млн. рублей), строительства (396,4 млн. рублей), сельского хозяйства (239,5 млн. рублей) и торговли (175,2 млн. рублей). В жилищно-коммунальном хозяйстве убытки составили 655,2 млн. рублей.

Доля убыточных предприятий в Свердловской области возросла с 37% в 2002 году до 45% - в 2003 году. В Уральском федеральном округе удельный вес убыточных предприятий выше только в Курганской области (53,9%)). В организациях транспорта удельный вес убыточных предприятий самый высокий в УрФО - 65,4%. В микробиологической подотрасли промышленности все предприятия были убыточными. Высокая доля убыточных предприятий в электроэнергетике (70,2%), топливной подотрасли (66,7%), лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной (59,8%), легкой (54,5%) промышленности. Нет убыточных предприятий в медицинской промышленности. Меньше всего убыточных предприятий в полигра 45 фической (10,3%), химической и нефтехимической промышленности (30,4%). В непромышленных отраслях доля убыточных предприятий наиболее высока на транспорте (65,4%, самая большая в УрФО) и в сельском хозяйстве (56,6%). Сумма убытков от деятельности убыточных предприятий области оценивается в 7,2 млрд. рублей. За январь-декабрь 2003 г. число убыточных организаций по сравнению с соответствующим периодом прошлого года выросло на 197 (на 21,2 %), а сумма убытков - на 1282,4 млн. рублей (на 21,6%). В то же время, в Челябинской области, несмотря на меньший удельный вес убыточных предприятий, общая сумма убытков выше - 9,9 млрд. рублей.

Остается высоким уровень взаимных неплатежей. Кредиторская задолженность на конец декабря 2003 г. составила 151,2 млрд. рублей, из нее просроченная - 44,6 млрд. рублей, или 29,5% от общей суммы кредиторской задолженности. Доля предприятий, имеющих просроченную задолженность, составила 52,6% от числа учитываемых предприятий. Дебиторская задолженность на конец декабря 2003 года составила 110,2 млрд. рублей. При этом удельный вес просроченной дебиторской задолженности составляет 28,7%.

Задолженность предприятий и организаций по налогам и сборам в бюджетную систему РФ на начало 2004 года была 16,6 млрд. рублей, самая высокая в Уральском регионе.

## Пути повышения эффективности формирования доходов бюджетов

Анализ доходов региональных бюджетов и их исполнение, показывает, что идеология и логика современного бюджетного планирования практически не претерпели существенных позитивных сдвигов как с точки зрения повышения устойчивости бюджетной системы, так и активизации бюджетно-налогового механизма. Это следует из ситуации пополнения доходной части бюджетов субъектов РФ и привлечения дополнительных финансовых ресурсов, а также их выполнения.

В Бюджетном кодексе установлено, что доходы региональных бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством [5].

Рассмотрение областных бюджетов за период 2000 - 2005 гг. показало, что структура его доходной части определялась в основном внешним воздействием, что в значительной мере ограничивает возможности регионов при установлении показателей доходов бюджета. Первостепенным внешним условием нормативно-правового характера при формировании регионального бюджета имеет налоговое законодательство.

Основной целью налоговой реформы является достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной функциями налогов. Реализация стимулирующей функции требует снижения налогового бремени, а реализация фискальной функции требует высокой наполняемости доходов бюджетной системы.

В этой системе противоречий и вырабатываются основные направления налоговой политики, реализующие изменения налогового законодательства. С одной стороны, намеченные меры по совершенствованию налоговой системы предусматривают снижение налогового бремени, упрощение и повышение эффективности налоговой системы. Предполагается, что общее налоговое бремя снизится. С другой стороны, реализация фискальной функции осуществляется путем увеличения налогового бремени на субъектов, уплачивающих косвенные налоги, что в основном ложится на население. Ряд изменений налогового законодательства в целом заслуживают положительной оценки [ 18]. Это следующие изменения:

- введение с 1998 года единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, налога на игорный бизнес и налога с продаж с одновременной отменой отдельных региональных налогов, - таких, как сборы на нужды образования, за право торговли и ряда других неэффективных региональных налогов и сборов;

- введение платы за пользование водными объектами;

- линия на ликвидацию «оборотных налогов», в частности, снижение совокупной ставки с последующей отменой с 1 января 2003 года налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств;

- введение транспортного налога;

- снижение налогового бремени на субъекты малого предпринимательства, упрощение процедуры налогообложения и представления отчетности;

- отмена налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, что связано с низкой эффективностью этого налога из-за высоких затрат по его администрированию;

- снижение ставки налога на добавленную стоимость с 2001 г. с полным зачислением его в доходы федерального бюджета;

- отмена налога с продаж с региональным статусом с 1 января 2004 г.; - введение более оперативной технологии индексации ставок акцизов, выраженных в абсолютных суммах, позволяющей учитывать фактор инфляции.

Снижение одних прямых налогов (прежде всего - налога на прибыль) сопровождается повышением других - земельного налога и налога на имущество организаций. Это, с одной стороны, увеличивает доходы региональных бюджетов, с другой стороны, включение части прямых налогов в издержки хозяйствующих субъектов еще больше сокращает налогооблагаемую базу налога на прибыль, что подрывает налоговый потенциал региональных бюджетов, тогда как именно налог на прибыль является регулирующим налогом.

Снижение ставок налога на прибыль и налога на доходы физических лиц не приводит к сокращению «теневых» и «серых» оборотов.

Изменения налогового законодательства дестабилизируют налоговые взаимоотношения по уровням бюджетной системы и нарушают принципы налоговой политики:

- не решается проблема собственных доходов, при том, что они несут основную социальную нагрузку по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения;

- выравниване пропорций первичного распределения налоговой базы решается путем усиления перераспределительных процессов (через финансовую помощь из федерального бюджета), вследствие чего происходит потеря самостоятельности региональных бюджетов и утрачивается способность проводить сколько-нибудь предсказуемую среднесрочную политику.