Никонова Елена Николаевна. Доходы регионального бюджета от государственной собственности : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Казань, 2004 199 с. РГБ ОД, 61:05-8/1736

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты доходов бюджета от государственной собственности 10

1.1 . Государственная собственность как источник доходов бюджета 10

1.2.Экономическое содержание и состав доходов бюджета от государственной собственности 25

1.3.Эволюция роли государственной собственности в формировании доходов бюджета 50

Глава 2. Особенности мобилизации доходов бюджета Республики Татарстан от государственной собственности 70

2.1 . Организационно-правовые аспекты мобилизации доходов бюджета Республики Татарстан от государственной собственности 70

2.2.Анализ доходов бюджета Республики Татарстан от государственной собственности 95

Глава 3.Проблемы укрепления доходной базы региональных бюджетов от использования государственной собственности 114

3.1. Финансовые аспекты совершенствования управления государственной собственностью 114

3.2.Возможности и перспективы роста доходов бюджета от использования природных ресурсов 136

Заключение 153

Список использованной литературы 168

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Основой рыночных реформ в Российской Федерации стало кардинальное преобразование отношений собственности, заключавшееся, в первую очередь, в преодолении монопольного положения государственной собственности, сложившегося в условиях командно-административной экономики. Главным инструментом реализации этой важнейшей задачи стала приватизация государственной собственности, цель которой в начале 1990-х гг. была обозначена как создание эффективного собственника. Путем передачи объектов государственной собственности в частную собственность предполагалось решить важнейшие экономические и социальные проблемы. Однако радикальная приватизационная политика не принесла желаемого результата для государства. Вследствие широкомасштабной приватизации значительно сократилась доля государственной собственности, но класс эффективных частных собственников так и не был создан. Начавшийся с июля 1994 года денежный этап приватизации, основной целью которого стало пополнение бюджета за счет продажи государственной собственности, также не принес государству желаемых доходов. Кроме того, в России была разрушена старая система управления государственной собственностью, в то время как новая, отвечающая рыночным условиям, не была сформирована и осмыслена концептуально. Закономерным следствием этого явилась низкая доходность объектов государственной собственности. Для разрешения возникшей в результате этого проблемы соотношения между величиной государственной собственности и объемом доходов, поступающих в бюджет от ее использования, объективно требовалось изменение подходов к управлению собственностью государства. Указанная проблема явилась в равной мере актуальной как для Российской Федерации, так и для субъектов РФ.

Начало институциональным преобразованиям в управлении государственной собственностью в Российской Федерации было положено в

**4**сентябре 1999 года с принятием «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации». В данном документе на первое место в ряду целей, на достижение которых должна быть направлена современная государственная политика в сфере управления государственной собственностью, выдвинуто увеличение доходов бюджета от государственной собственности. Принятие соответствующего документа на федеральном уровне послужило для субъектов РФ своеобразным поводом для начала процесса совершенствования управления собственностью самих субъектов Федерации.

Безусловно, в последние годы, как на федеральном, так и на региональном уровне, проблеме эффективности управления государственной собственностью уделяется довольно большое внимание. Вместе с тем, основным курсом продолжает оставаться последовательная приватизация тех объектов государственной собственности, которые признаются утратившими значение для осуществления задач и функций государства. Проблема в данном случае заключается в том, что это именно то имущество, эффективное управление которым могло бы обеспечивать дополнительные, не единовременные, а постоянные и стабильные поступления в бюджет. Увеличение доходов от использования государственной собственности, в свою очередь, создало бы возможности проведения политики снижения налогов на деятельность предприятий, что, несомненно, повысило бы инвестиционную привлекательность российской экономики. Для субъектов Российской Федерации, которые в связи с ограничениями налогового законодательства оказывают слабое воздействие на налоговые доходы, поступающие в их бюджеты, политика, ориентированная на эффективное использование собственности субъекта Федерации, способствовала бы укреплению собственной доходной базы бюджета региона. Таким образом, специфические условия российской экономики объективно требуют первостепенного внимания не скорейшей распродаже объектов государственной собственности, а вопросам повышения эффективности их использования. Государство, распоряжаясь принадлежащим ему имуществом, должно заботиться не только о

**5**получении максимальных доходов в режиме текущего времени (что, несомненно, тоже важно), но и равномерном их распределении между настоящим и будущим периодами.

Как показывает практика, в настоящее время задействованы далеко не все доходообразующие резервы государственной собственности. Это, в свою очередь, свидетельствует о важности научного решения проблем эффективного с бюджетных позиций управления государственной собственностью, что и определяет актуальность темы настоящего диссертационного исследования, основным направлением которого стал поиск возможностей роста доходов бюджета субъекта Российской Федерации от государственной собственности.

**Степень разработанности проблемы.**В отечественной финансовой науке вопрос о доходах бюджета от государственной собственности относится к числу наименее разработанных. Изучению исторических аспектов развития источников государственных доходов, древнейшим из которых является государственное имущество, посвящены работы Л. Косса, И.Х. Озерова, Б.М. Сабанти, Л.В. Ходского, И.И. Янжула и др.

Нельзя не отметить, что вопросы развития государственной собственности и ее функционирования в современных условиях явились предметом исследования многих отечественных ученых. Значительное число работ посвящено проблемам управления государственной собственностью, среди их авторов такие, как Н.А. Абдуллаев, А. Ахмеду ев, Е. Балацкий, В.В. Виноградов, Д.С. Львов, В.И. Кошкин, А.Д. Некипелов, Б.А. Райзберг, А. Савченко, К. Хубиев и др. Однако в них практически не затрагиваются финансовые последствия реализации мероприятий в области управления государственной собственностью для бюджетов различных уровней.

В немногочисленных разработках современных отечественных исследователей, среди которых Н.А. Колесникова, Л.П. Павлова, В.М. Пушкарева, В.М. Родионова, М.В. Романовский и др., затрагиваются лишь отдельные вопросы, касающиеся формирования доходов бюджета за счет продажи и использования различных объектов государственной собственности.

В целом, уровень теоретической разработанности данной проблемы является недостаточным и не отвечает потребностям практики. Все вышеизложенное повлияло на выбор темы исследования и обусловило постановку его цели и задач.

**Цель диссертационного исследования.**Целью настоящего диссертационного исследования является разработка теоретических основ формирования доходов бюджета от государственной собственности и выявление возможностей роста доходов регионального бюджета от ее использования.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

- исследовать государственную собственность с точки зрения ее участия в  
формировании доходов бюджета;

- раскрыть сущность и содержание понятия «доходы бюджета от  
государственной собственности»;

- уточнить состав доходов бюджета от государственной собственности;

- рассмотреть эволюцию государственной собственности как источника  
доходов бюджета;

изучить процесс управления государственной собственностью в Республике Татарстан для оценки ее роли в формировании доходов бюджета РТ;

определить тенденции формирования доходов бюджета РТ от использования государственной собственности;

раскрыть финансовые аспекты совершенствования управления государственной собственностью.

- исследовать возможности и перспективы роста доходов регионального  
бюджета от использования природных ресурсов.

**Предметом исследования**выступают экономические отношения, возникающие по поводу мобилизации в бюджет денежных средств в результате практической реализации государством прав пользования и распоряжения на объекты государственной собственности.

**Объектом исследования**являются доходы регионального бюджета от государственной собственности.

Методологическая база. Методологической основой исследования послужили такие общенаучные методы познания, как системный подход, анализ и синтез, индукция и дедукция. При обработке данных использовались методы группировки, сравнения, табличного представления данных, графических изображений и др.

**Теоретической основой**исследования послужили труды отечественных экономистов в области экономической теории, финансов, бюджета, управления государственной собственностью, а также законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Татарстан.

**Информационной базой**исследования явились материалы

Министерства земельных и имущественных отношений РТ, Министерства финансов РТ, Управления Министерства по налогам и сборам РФ по РТ, органов государственной статистики РФ и РТ. В работе также использовались материалы публикаций в специальных периодических изданиях и в сети Internet.

**Научная новизна диссертационного исследования.**Научная новизна состоит в комплексном исследовании теоретических проблем содержания доходов бюджета от государственной собственности и разработке практических рекомендаций по повышению поступлений в региональный бюджет доходов от государственной собственности.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- обобщены и аргументированы теоретические аспекты государственной  
собственности как источника доходов бюджета и дано определение понятия  
«доходы бюджета от государственной собственности»;

- на основе авторской классификации объектов государственной  
собственности с учетом положений действующего законодательства

**8**Российской Федерации уточнен состав доходов бюджета от государственной собственности;

конкретизирована взаимосвязь и определены различия между понятиями «доходы бюджета от использования государственной собственности» и «доходы бюджета от государственного сектора экономики»;

на основе анализа практики управления государственной собственностью в Республике Татарстан и оценки ее роли в формировании доходов консолидированного бюджета РТ даны рекомендации по увеличению доходов бюджета РТ от использования государственной собственности;

доказана необходимость составления ежегодной статистический финансовой отчетности об использовании и продажи государственной собственности, в том числе федеральной собственности и собственности субъектов РФ, а также внесены предложения по упорядочению учета доходов бюджета от государственной собственности;

предложены меры в области совершенствования управления государственной собственностью в Российской Федерации в целом, способствующие росту доходов бюджетов от ее использования;

- разработаны предложения по совершенствованию рентоизымающего  
механизма в сфере природопользования, в частности, недр и лесных  
ресурсов.

**Практическая значимость работы.**Практическая значимость диссертации заключается в том, что содержащиеся в ней положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в процессе управления объектами государственной собственности, а также в преподавании учебных дисциплин в сфере высшего образования.

**Апробация работы.**Основные результаты исследования по теме диссертации были доложены на ежегодных итоговых научно-практических конференциях Казанского государственного финансово-экономического института «Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики» с 2001 года по 2004 год и на региональной научно-

**9**практической конференции «Актуальные проблемы развития финансовой системы региона» в 2002 году в Казани. Отдельные теоретические положения и практические материалы диссертации используются в учебном процессе Казанского государственного финансово-экономического института, что подтверждено справкой о внедрении в учебный процесс. Кроме того, практические результаты, рекомендации по совершенствованию учета доходов от продажи и использования государственной собственности и составлению специальной отчетности используются Министерством финансов РТ, что также подтверждено справкой о внедрении.

Основные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 7 публикациях общим объемом 2,3 п.л.

**Структура работы.**Структура работы обусловлена целью и основными задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Государственная собственность как источник доходов бюджета

Собственность является базовым элементом, основой социально-экономической системы, определяющей фундаментальные параметры ее функционирования. Отношениями собственности предопределяется место страны в мировой экономике по конкурентоспособности производства, производительности труда и уровню жизни населения.

Собственность - сложная, комплексная категория, проблема содержания которой всегда была и остается предметом глубоких исследований.

Анализ научной литературы показал, что существуют многочисленные определения категории «собственность», в которых подчеркивается либо экономическое содержание данной категории, либо ее правовые аспекты. Безусловно, каждая наука делает свой акцент в определении и исследовании отношений собственности, что обусловлено целевой направленностью конкретной научной дисциплины.

В экономическом смысле собственность чаще всего определяется как общественные отношения по присвоению средств производства и иных материальных благ.

Самым распространенным аспектом трактовки понятия «собственность» является ее рассмотрение через юридическое содержание вещного права -права собственности. Право собственности - это совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих присвоенность средств производства и иных материальных благ субъектами права [138, с.89].

Исключительный контроль над благами дает собственнику возможность неограниченного доступа к ограниченным (в силу своей сущности) ресурсам. Следовательно, право собственности можно трактовать и как исключительное право доступа к ресурсам.

Понятия «собственность» и «право собственности» могут различаться в том смысле, что экономические отношения собственности как материальная основа человеческого бытия не могут быть упразднены, они будут существовать даже при исчезновении права как регулятора общественных процессов.

В ходе многовековой практики применения понятий «собственность» и «право собственности» постепенно происходил процесс сближения их значений, связанный с тем, что во все более и более развивающемся обществе, с точки зрения его членов, любые деяния или отношения (в том числе и отношения собственности) стали признаваться действительно существующими лишь тогда, когда имели под собой закрепленную с помощью правовых норм того или иного уровня основу.

Важной частью исследования содержания категории «собственность» является исследование конкретных форм существования отношений собственности. Понятие «форма собственности» является чисто экономической конструкцией, лишенной юридических признаков, даже несмотря на существование статьи 8 Конституции РФ, где говорится, что в России «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Форма собственности - это ее вид, определенный по субъекту собственности [152, с. 15]. Иначе говоря, форма собственности определяет принадлежность разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Объект собственности - это «пассивная сторона отношений собственности» [152, с.9] в виде природных ресурсов, средств производства, денег, ценных бумаг, информации, интеллектуальных ценностей, полностью или в какой-то степени принадлежащих субъекту. Объекты собственности часто называют просто собственностью, вкладывая в это определение как сам объект, так и связанные с ним отношения по поводу собственности. Субъект собственности (собственник) - это «активная сторона отношений собственности» [152, с.9], имеющая право обладания объектом собственности. Собственник имеет законное право принятия стратегических решений об использовании принадлежащих ему объектов и контроля за ними, а также право определения целей, правил работы, прав и обязанностей лиц, которым он передает часть своих полномочий по управлению этими объектами.

## Организационно-правовые аспекты мобилизации доходов бюджета Республики Татарстан от государственной собственности

Экономическое пространство Российской Федерации включает регионы (субъекты Федерации), отличные друг от друга по уровню экономического развития, отраслевой направленности, природно-климатическим условиям. Но, в то же время, всем регионам свойственно то, что формирование и развитие их экономик происходит на основе функционирования государственной собственности. Последняя играет ключевую роль в развитии всех сторон региональной экономики, так как позволяет региону вступать в экономические отношения с другими субъектами Федерации, создавать благоприятные условия для функционирования негосударственного сектора экономики и социальной сферы. Конечная цель государственной собственности направлена на создание благоприятных социально-экономических условий для жизнедеятельности людей данной территориальной общности, на обеспечение доходов бюджетов регионов.

Государственной собственностью в Республике Татарстан в соответствии с Законом РТ «О государственной собственности и собственности местного самоуправления» является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности Республике Татарстан (республиканская собственность). Следует отметить, что в составе собственности Республики Татарстан, согласно действовавшей до 25 декабря 2001 г. редакции указанного Закона, наряду с республиканской собственностью выделялась коммунальная собственность, которая была определена как «имущество, находящееся в собственности Республики Татарстан, правомочия собственника в отношении которого осуществляют местные органы государственной власти и управления Республики Татарстан»1. Решением Верховного суда РТ от 9 февраля 2001 г. положения Закона, касающиеся коммунальной собственности и коммунального имущества были признаны недействительными.

По состоянию на 1 января 2004 года стоимость государственного имущества, находящегося на территории Республики Татарстан, составила 281,2 млрд. руб. , в том числе федеральная собственность -31,9 млрд. руб., собственность Республики Татарстан - 249,4 млрд. руб. Таким образом, в структуре государственного имущества значительную часть (88,7 %) составляет собственность самой республики, которая и будет выступать объектом нашего исследования. В отношении имущества, находящегося в федеральной собственности, отметим лишь, что управление и распоряжение им осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» и соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан по вопросам собственности3.

## Финансовые аспекты совершенствования управления государственной собственностью

По вопросу о месте и роли государственной собственности в развитии отечественной экономики к настоящему времени сложились два диаметрально противоположных мнения. Согласно одному из них «государство является плохим собственником и плохим предпринимателем, проигрывающим частным лицам в девяти из десяти случаев» [107, с. 143]. Следовательно, государство должно освобождаться от не свойственных ему функций собственника. Согласно другому мнению «сейчас остро ощущается необходимость новой стратегии государственного управления, основанной на концепции активного участия не только государства-регулятора, но и государства-собственника в рыночных процессах» [110, с. 18]. Таким образом, предлагается сделать основную ставку на усиление государственного влияния в экономике путем эффективного управления государственной собственностью. Мировой опыт свидетельствует в пользу именно данного подхода. Во многих странах имеет место смешанная экономика с большим числом разнокачественных собственников, которые объединены в единую систему хозяйствования. В качестве объединительной силы выступает государственная организация экономики, социально-экономической основой которой является государственная собственность. При этом роль последней определяется не столько ее удельным весом, сколько эффективностью системы управления государственной собственностью.

Выполнение государством любых его функций всегда осуществляется через использование государственной собственности и зависит от того, как эта собственность будет использована, т.е. от управления ею. Незыблемым является постулат, что любой собственник заинтересован в наиболее эффективном использовании своей собственности. Однако в нашей стране почему-то насаж 115 дается мнение, что государство является неэффективным собственником, что частная собственность более эффективная, чем государственная. Сокращение масштабов государственной собственности постоянно сопровождается стандартными идеологемами типа «исключение избыточного вмешательства государства», «необходимость появления эффективных собственников». Такая постановка вопроса, на наш взгляд, представляется весьма спорной. Важно не то, кто собственник, а то, как он управляет собственностью. Эффективность любой формы собственности, по нашему мнению, зависит от качества и компетентности управления ею. Справедливо при этом будет отметить, что, несмотря на многовековую историю развития экономической мысли по различным аспектам собственности, управление государственной собственностью остается одной из наиболее сложных проблем. В то же время без создания эффективной системы управления данной собственностью трудно и даже невозможно сформировать эффективную экономику страны. В этой связи мы разделяем мнение А.Д. Не-кипелова, который считает, что именно отсутствие сколько-нибудь рациональной системы управления государственной собственностью как раз и явилось мощнейшим фактором, деформировавшим всю хозяйственную систему [116, с.38]. Ведь если есть крупный собственник, который индифферентно относится к использованию принадлежащего ему имущества, то для остальных участников экономического процесса наиболее эффективным видом деятельности становится растаскивание этих активов.

Безусловно, в последние годы, как на федеральном, так и на региональном уровне, в том числе и в Республике Татарстан, проблеме эффективной организации управления государственной собственностью уделяется достаточно большое внимание. Положения, которые были заложены еще Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в РФ, уже реализованы Правительством РФ в целом ряде нормативных правовых актов. В Республике Татарстан проделана большая работа по формированию правовой базы мероприятий, направленных на реализацию Концепции управления государственным имуществом РТ. В разработанных документах нашли отражение многие аспекты управления государственной собственностью на уровне Федерации и отдельного региона. В качестве положительных тенденций в управлении государственной собственностью в числе прочих следует отметить: введение системы пообъектного учета объектов государственной собственности; дифференцированный подход к продаже объектов государственной собственности в процессе приватизации; совершенствование правовой регламентации деятельности государственных унитарных предприятий и представителей государства в акционерных обществах, в уставных капиталах которых имеется государственный пакет акций.

Вместе с тем, проблема совершенствования основных подходов и механизмов управления государственной собственностью и сегодня не утратила своей актуальности. Заметим, что именно низкая доходность объектов государственной собственности явилась одной из основных причин, вызвавших необходимость изменения подходов к управлению ими. Однако, как показывают результаты наших исследований, в настоящее время задействованы далеко не все доходообразующие резервы государственной собственности. Поэтому максимально возможное повышение доходности объектов государственной собственности и, как следствие, увеличение доходов бюджета, изменение их структуры путем увеличения доли, относящейся к платежам за пользование государственным имуществом (несмотря на положительный характер динамики этих поступлений за ряд последних лет) должны, на наш взгляд, выступать в качестве основных задач, решаемых в процессе совершенствования управления государственной собственностью.