Филимонов Дмитрий Владимирович. Формирование и внутритерриториальное регулирование доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 1999 166 c. РГБ ОД, 61:00-8/1263-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации и налоги в системе источников формирования его доходов.

1.1. Бюджеты региональных органов государственной власти и местного самоуправления как составные части консолидированного бюджета территории. 10

1.2. Организационно-правовые основы построения бюджетной системы на территориальном уровне.

1.3. Содержание и значение налоговых методов мобилизации доходов бюджетов территорий. 45

Глава 2. Основные направления реализации мер бюджетного регулирования в России.

2.1. Налоги в системе государственного финансового и бюджетного регулирования.

2.2. Проблемные вопросы укрепления собственной налоговой базы бюджетов территорий.

2.3. Пути активизации процесса регулирования межбюджетных отношений на территориальном уровне.

Заключение 141

Список использованной литературы. 153

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Несмотря на то, что в 1998 году был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации (РФ), принципиальных изменений в бюджетном процессе и во взаимоотношениях федерального, регионального и местного бюджета не произошло. Не затронуты были вопросы, касающиеся бюджетного федерализма и самостоятельности региональных и местных бюджетов. Не были созданы необходимые условия для реального выполнения уже принятых законодательных актов по мобилизации доходов в бюджеты субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Сегодня и в теоретическом, и в практическом аспектах остается много нерешенных вопросов в области формирования бюджетов и взаимоотношений между ними, а также роли бюджета и налогов, как инструмента государственного регулирования и управления экономикой. Их своевременное и рациональное решение позволило бы не только адаптировать бюджетные отношения, бюджетное прогнозирование и бюджетный процесс в России к рыночным условиям, но и усилить влияние бюджета на процесс формирования рыночных отношений и ускорить выход страны из затянувшегося экономического кризиса.

Исследованию проблем формирования и использования средств региональных и местных бюджетов, межбюджетных отношений и их роли в социально-экономическом развитии общества были посвящены труды многих отечественных экономистов: В.П. Иваницкого, А. Г. Игудина, А.Ю. Казака, В.Н. Лексина, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Н.Б. Телятникова, Я.Б. Хесина, Д.Г. Черника, А.Н. Швецова, Н.А. Ширкевич. и др.

Тем не менее, проблема обеспеченности территориальных органов власти необходимыми финансовыми ресурсами, формирование доходов бюджетов и межбюджетных отношений внутри территории в настоящее время остается

чрезвычайно актуальной. Современной экономической наукой не до конца еще исследованы ряд вопросов и проблем в этой области: рационализация системы формирования доходов регионального и местного бюджета, определение пределов межбюджетного перераспределения, упорядочение действующего бюджетного и налогового регулирования региональными и местными органами власти деятельности субъектов хозяйствования, и некоторые другие.

Надлежащее функционирование территориальных органов власти во многом зависит от того, какие бюджетные ресурсы они получают в свое распоряжение. Однако региональный и местный бюджеты зачастую не имеют возможности обеспечить должного воздействия соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления на различные процессы социально-экономического развития территории. Во-первых, названные бюджеты дефицитны, а это ограничивает финансовые возможности территориальных органов власти. Во-вторых, конкретные формы бюджетных отношений слабо взаимоувязаны с материальными интересами участников воспроизводственного процесса. Поэтому назрела необходимость разработки и реализации на практике более эффективного механизма бюджетных взаимоотношений, учитывающего территориальные особенности, но действующего в рамках единого экономического (финансового и налогового) пространства в масштабах всей страны.

Речь должна идти об обеспечении финансовой самостоятельности бюджета и на уровне региона, и на уровне муниципалитета, о создании прочной системы собственных доходов каждого уровня управления. Налоговая система должна строиться с учетом эффективности работы каждого вида налога, как источника формирования бюджета того или иного уровня управления.

Актуальность отмеченных проблем обусловила выбор темы, целей, задач, и объектов исследования.

Цель и задачи исследования состоят в том, чтобы на основе обобщения бюджетной и налоговой теории и практики в России и за рубежом исследовать экономическое содержание бюджетов территорий и разработать научно-обоснованные рекомендации по совершенствованию механизма формирования их доходной части, по рациональному построению межбюджетных связей, обеспечивающих комплексное экономическое развитие и гарантированный уровень удовлетворения социальных потребностей населения региона в составе РФ.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- на основе обобщения финансовой теории уточнить экономическое содержание, функции, место и роль бюджетов территорий в современной бюджетной системе России;

- исследовать основы построения бюджетов регионов и местных органов власти, структуру доходов и недостатки их формирования;

- провести сравнительный анализ и выявить тенденции формирования доходов бюджетов территорий зарубежных стран и России;

- разработать основные направления стратегии построения системы налогообложения на местном уровне;

- определить пути укрепления собственной доходной базы территории;

- рассмотреть проблемы межбюджетных отношений, выявить недостатки применяемого порядка по определению размера фонда выравнивания различий по доходам среди муниципалитетов региона;

- выработать предложения по совершенствованию территориальных межбюджетных отношений на примере Саратовской области.

Предметом исследования выступают отношения, возникающие по поводу формирования доходов бюджетов налоговыми формами и методами, а также межбюджетными отношениями между регионом и муниципалитетами.

Объектом исследования - являются бюджетные и налоговые системы России и зарубежных стран.

Теоретической и информационной базой исследования являются научные труды отечественных и зарубежных экономистов по теории и практике формирования бюджетов, налогообложения, бюджетного регулирования, законодательные акты РФ и Саратовской области, соответствующие материалы представительных и исполнительных органов власти, данные центральной и местной печати, статистические материалы, опубликованные Госкомстатом России и Саратовской области.

Методологическая основа исследования. В основе настоящего исс ледования лежит диалектический метод, предполагающий изучение экономических явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи.

В качестве конкретных инструментов исследования применялись общенаучные методы системного и логического анализа, программно-целевой метод, сравнительный анализ, обобщение, синтез, экономико-математическое табличное и графическое моделирование, принципы и приемы статистического метода региональных исследований.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- определены функции бюджетов территорий, вытекающие из общих функций экономической категории финансов с учетом специфики территориального бюджета;

- обобщены, уточнены и дополнены условия и принципы построения рациональной бюджетной системы в целом и на ее территориальном уровне;

- выявлены закономерности формирования бюджетов по уровням территориального управления в регионе и причины их дефицита;

- обобщен зарубежный и российский опыт формирования бюджетов на территориальном уровне и на этой основе предложены рекомендации по дополнительному привлечению доходов в бюджеты территорий в России;

- разработаны и обоснованы меры по совершенствованию региональной и местной системы налогов в целях укрепления собственной доходной базы и устранения дефицита бюджетов территорий;

- выделены и обоснованы основные направления трансформации механизма бюджетного регулирования, и в частности, предложены пути вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов территорий;

- разработана методика определения предельной величины фонда дотаций для регулирования территориальных межбюджетных отношений в регионе.

- на основе синтеза существующих подходов предложен авторский метод распределения фонда финансовой помощи местным бюджетам с применением объективных критериев предоставления дотаций.

Степень научной новизны полученных результатов состоит в том, что в диссертационной работе предложен авторский вариант построения механизма бюджетного регулирования в регионе, даны научно-обоснованные рекомендации по совершенствованию процесса формирования доходов бюджетов территорий и перераспределения средств между ними. Более детально это подтверждается следующими полученными результатами:

- в отличие от существующих взглядов на сущность бюджета, предложено авторское определение территориального бюджета как финансовой основы реализации целей развития территории;

- впервые на основе комплексного подхода определены и обоснованы функции территориального бюджета, вытекающие из сущности общей категории финансов и специфики предмета исследования: функции самообеспечения территории централизованными финансовыми ресурсами, направление их на финансирование социально-экономических программ и перераспределения доходов внутри территории;

- нетрадиционно классифицированы и обоснованы необходимые условия (внутренние и внешние) и принципы построения рациональной бюджетной системы на территориальном уровне (основные и факультативные);

- с учетом анализа отечественной практики и зарубежного опыта разработан авторский системный подход к реформированию механизма бюджетного регулирования за счет укрепления собственной доходной базы бюджетов территорий и эффективной организации межбюджетных отношений в рамках региона;

- на основе комплексного анализа влияния факторов на низкий уровень доходов территориальных бюджетов ( множественность налогов, низкая доля неналоговых поступлений, высокое налоговое бремя) предложена совокупность мер по реорганизации системы территориального налогообложения, опирающаяся на унификацию территориальных налогов и повышение значимости неналоговых источников;

- впервые разработана методика расчета предельной величины фонда финансовой поддержки муниципалитетов на основе сравнения коэффициентов вариации рядов значений среднедушевых доходов муниципалитетов до и после выделения им дотаций;

- используя программно-целевой метод, определены основные направления распределения финансовой помощи в регионе; в отличие от действующих способов распределения дотаций, предложен новый подход к этой проблеме, основанный на установлении очередности с присвоением порядковых номеров, использовании регулирующих коэффициентов (с учетом системы диагностики экономического уровня развития территории), и на укреплении горизонтальных (а не только вертикальных) межбюджетных связей.

Теоретическая и практическая значимость работы диссертационного исследования.

Теоретические выводы и обобщения, содержащиеся в диссертации, направлены на решение задачи разработки направлений совершенствования процессов формирования территориальных бюджетов в РФ. Важным результатом исследования является его прикладной характер.

Практическая значимость работы заключается в разработке конкретных рекомендаций и методических положений, направленных на совершенствование бюджетной и налоговой систем на региональном и местном уровнях.

Результаты настоящего исследования могут быть использованы в любом территориальном звене управления при разработке программ социально-экономического развития региона и стратегии укрепления доходной базы бюджетов территорий, а также при формировании и распределении фонда финансовой поддержки муниципальных образований области.

Апробация результатов исследования. Наиболее существенные теоретические положения диссертационного исследования изложены и обсуждались на научных конференциях Саратовского государственного социально-экономического университета по итогам НИР за 1997 и 1998 г; на заседании "круглого стола" с участием руководителей ГНИ по Саратовской области и журнала "Финансы" (г. Саратов, 1997 г.); на форуме молодых ученых "Экономические знания в реформировании российского общества" (г. Екатеринбург, 1999 г.).

Основные результаты исследования использованы при разработке концепции формирования доходной части бюджета Саратовской области на 1999 и 2000 год, а также в учебном процессе преподавателями Саратовского государственного социально-экономического университета при изучении курсов " Государственный бюджет", "Налоги и налогообложение", что подтверждено соответствующими справками о внедрении.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы, и приложений.

По теме диссертации опубликовано 5 работ, общим объемом 2,1 п.л.

## Бюджеты региональных органов государственной власти и местного самоуправления как составные части консолидированного бюджета территории.

Важным условием эффективного функционирования элементов национальной экономики и решения ее насущных проблем выступают коренные и последовательные реформы в бюджетной сфере.

Родоначальницей бюджета в классическом его понимании и бюджетного процесса является Англия. После революции 1686-1689 г.г. король вынужден был отказаться от права устанавливать налоги без согласия парламента. При этом, следует отметить, что систематизированного учения о финансах не существовало вплоть до 16 века. В отдельных научных трудах ( Карафа, Гвичардини и др.) рассматривались лишь некоторые финансовые вопросы практического характера. Чантладзе В.Г. так писал об этом времени: " Финансовые системы Греции и Рима, в древности, и не менее замечательные системы Флоренции и Венеции, в средние века, должны считаться ярким выражением практического смысла, а никак не плодом научного труда, который, для этих периодов, состоит лишь из небольшого числа отрывков, разбросанных по книгам некоторых классических писателей".

Первую попытку систематизировать высказывания по финансовым вопросам предпринял в 18 веке Г. Юсти, который написал научный трактат под названием "Система сущности финансов" В этой работе он рассмотрел государственные доходы и расходы и впервые включил в предмет финансовой науки учение о государственном кредите.

Заключительным этапом начального периода развития науки о финансах можно считать разработки А. Смита, Д. Рикардо, Ж.Б. Сэй и других.

В России первая роспись государственных расходов была составлена в 1722 году на 1723 год.

Финансовое хозяйство России к началу 19 века находилось в крайне тяжелом финансовом положении. Причиной тому были дорогостоящие войны, расширение бюрократического аппарата империи, большой удельный вес расходов на содержание Екатерининского двора и др. По некоторым подсчетам, за 34 года царствования Екатерины II расходы на внутреннее управление увеличились в 5.8 раза, на армию в 4 раза, содержание двора - в 5.3 раза; общая же сумма расходов за указанный период повысилась в 4.3 раза, в то время как население возросло менее чем в 2 раза.1

В то время ведомственные сметы составлялись без необходимого обоснования и в большинстве случаев носили огульный характер. В основе бюджетного права дореформенной России лежали два принципа: секретность (до реформы 1862 года Государственный бюджет нигде не публиковался и утверждался царем в секретном порядке) и бесконтрольность. Это порождало произвол, расточительность в расходовании государственных средств и казнокрадство, что приводило к потребности во внесметных расходах. Вплоть до конца 19 века государственный бюджет был дефицитным.

## Организационно-правовые основы построения бюджетной системы на территориальном уровне.

В настоящее время в России, так же как и в других развитых странах, на территориальные органы государственной власти все более и более перекладывается решение социальных вопросов и проблем развития производства. Такое положение определяет необходимость пересмотра существующего в нашей стране порядка по формированию консолидированного бюджета субъекта Федерации. Это связано с повышением расходных полномочий органов власти на местах и увеличением роли хозяйственного комплекса регионов в общем экономическом потенциале страны.

Бюджетная система представляет собой основанную на финансовых отношениях и правовых нормах совокупность всех видов бюджетов страны. До июня 1991-го года бюджетная система бывшего СССР состояла из двух крупных звеньев: союзного бюджета и бюджетов союзных республик. Государственные бюджеты союзных республик состояли из бюджетов автономных республик, областей (краев) и местных бюджетов. Это была типичная для унитарного государства бюджетная система, построенная на принципах единства и централизма. Принцип единства состоял в том, что бюджеты нижестоящих органов власти входили своими доходами и расходами в вышестоящий. Кроме этого, все бюджеты, входившие в бюджетную систему СССР, организационно были увязаны в единое целое, имели общую систему доходов и одинаковую направленность расходов. Составление и исполнение всех бюджетов регламентировалось едиными правилами составления и исполнения государственного бюджета СССР. Централизм заключался в централизованном руководстве всеми бюджетами из единого центра и широких бюджетных правах союзных органов власти при минимальной инициативе со стороны бюджетных республик и практически полном отсутствии бюджетной самостоятельности низовых органов власти. Не смотря на свою двухзвенчатость, бюджетная система была очень сложной, так как отражала ступенчатое вхождение одних бюджетов в другие.

С образованием в 1991-ом году самостоятельного суверенного российского государства начался процесс постепенного строительства бюджетной системы Российской Федерации на иных, чем прежде, федеративных демократических началах. В законе " Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10/10/91 , и Конституции РФ от 12.12.1993 года было зафиксировано четкое выделение трех качественно новых звеньев в составе бюджетной системы России. Верхнее звено представлено федеральным бюджетом РФ, среднее - региональными бюджетами субъектов РФ, низовое - местными бюджетами.

## Налоги в системе государственного финансового и бюджетного регулирования.

Развитие государственного регулирования экономики в экономически развитых странах за последние 45 лет и, в частности, повышение значимости налоговых систем в этом процессе, свидетельствует о том, что изменение экономических и социальных условий требует пересмотра роли отдельных инструментов экономического регулирования в общей системе государственного регулирования экономики. Рост государственного участия в экономике и социальной сфере выявил потребность в совершенствовании бюджетной и налоговой систем и процессов их взаимодействия. Поэтому создание механизма распределения налогов между бюджетами, учитывающего перераспределение налогов между бюджетами одного уровня (имеется ввиду горизонтальное бюджетное выравнивание), является одним из направлений совершенствования налоговых и бюджетных систем.

Государственное регулирование экономики осуществляется экономическими и административными методами, или их сочетанием. При этом административные методы, как правило, используются в случае, если экономические методы недостаточно эффективны, а также в условиях кризиса.

С точки зрения основополагающих принципов классической теории установления экономического равновесия на основе использования рыночного механизма спроса и предложения, административное регулирование имеет ряд недостатков. Прежде всего, эти методы ограничивают конкуренцию. Производители и потребители не могут свободно маневрировать ценами, а это, ставит часть предприятий в льготные условия и следствием такого положения может стать оторванная от реальной конъюнктуры на мировом и внутреннем рынках инвестиционная и торговая политика экономических субъектов. Вместе с тем, данные методы неизбежно приводят к значительному перераспределению доходов и налогов между бюджетами одного уровня. Регионы ставятся в неравные условия и развиваются неравномерно, вследствие чего возникает необходимость осуществления значительных затрат для поддержки отсталых регионов и специальных программ по оживлению и перепрофилированию их экономик. Поэтому наиболее жесткие меры административного регулирования широко используются в течение относительно короткого периода, как правило, в кризисной ситуации для быстрой стабилизации цен.

Методы экономического регулирования в отличие от административных не нарушают условий функционирования рыночного механизма. Они оказывают влияние на экономику через издержки производства, прибыль, заработную плату, развитие инвестиционной деятельности, увеличение объемов производства и реализации продукции, стимулирование потребления и другие методы экономического регулирования, в конечном счете, направлены на факторы, влияющие на соотношение спроса и предложения. Это может быть стимулирование увеличения (снижения) объемов ресурсов на рынке, или увеличения (снижения) платежеспособного спроса. Органы государственного управления имеют возможность регулировать размер эмиссии денег, изменять учетные ставки, налоги, пошлины и т.п.

В регулировании экономических процессов налоги играют двойную роль. С одной стороны, налоговая система обеспечивает бюджетную систему в целом и ее отдельные уровни требуемыми финансовыми ресурсами, с другой-она способствует реализации целей выбранной экономической программы.

Проблема построения налоговой системы, которая давала бы необходимые поступления в бюджеты разных уровней и оказывала бы желаемое воздействие на развитие экономики страны, стоит перед каждой страной. Особенно остро эта проблема стоит сейчас перед Россией. Принципиально механизм регулирования экономических процессов с помощью налогов несложен: снижение или увеличение налогового пресса в той или иной сфере деятельности должен стимулировать приток ресурсов в эту область или наоборот сокращать их. Приняв во внимание стремление производителя к получению максимальной прибыли (дохода) и стремление потребителя к максимизации полезности от приобретаемых благ, можно построить теоретическую модель налоговой системы, которая определила бы поведение субъектов экономической деятельности в соответствии государственной экономической политикой. Однако, регулирование экономических процессов с помощью налогов не дает однозначного результата. Главными причинами этого являются невозможность полностью учесть в законодательном порядке все многообразие экономических субъектов, силу воздействия других факторов на их поведение и временной лаг между оценкой экономической ситуации, принятием и воплощением в жизнь решения об изменении налоговой системы. Степень использования налоговой системы как инструмента государственного регулирования и особенно как инструмента регулирования развития тех или иных отраслей экономики определяет степень перераспределения налогов между бюджетами. Различия в налогообложении отдельных производств и хозяйственных операций на общенациональном уровне при разделении налоговых поступлений между центром и регионами взаимодействуют в этом случае с неравномерностью распределения данных производств и операций по территории страны. Одни регионы, производящие налогоемкую продукцию, получают дополнительные доходы, другие, производящие продукцию, которая полностью или частично освобождена от налогов, теряют доходы. Большое значение с точки зрения перераспределения налогов имеют также состав и величина налогов, собираемых на региональном и местном уровнях, и возможности органов власти этих уровней вводить собственные налоги. В мировой практике хорошо известны эффективные способы стимулирования экономического развития с помощью налогов и государственных расходов.

Кейнсианцы ориентируются на спрос, считая, что он создает свое собственное предложение. Поэтому они традиционно считают, что сокращение налогов приводит к росту совокупного спроса, одновременно с которым растет реальный объем валового национального продукта и уровень цен, т.е. ускоряется темп инфляции. Кроме того, происходит сокращение поступлений в бюджет, следствием чего является появление или нарастание бюджетного дефицита