Никулина Евгения Викторовна. Формирование доходов региональных бюджетов в условиях повышения финансовой самостоятельности : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Воронеж, 2005. - 142 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава І. Теоретические основы формирования доходов региональных бюджетов 11

1.1. Экономическая сущность региональных бюджетов 11

1.2. Доходы региональных бюджетов: классификация и методы формирования 24

1.3. Факторы, влияющие на доходы региональных бюджетов 41

Глава II. Особенности формирования и исполнения доходной части областного бюджета Белгородской области 49

2.1. Анализ доходной базы бюджета 49

2.2. Исполнение бюджета по доходам как условие формирования плановой доходной базы 66

Глава III. Пути укрепления доходной базы региональных бюджетов 74

3.1. Факторы формирования доходов бюджета 74

3.2. Перспективы региональных налоговых доходов как основы финансовой самостоятельности территории 85

3.3. Роль неналоговых доходов в формировании региональных бюджетов 101

Заключение 108

Библиографический список 115

Приложения 134

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена тем, что проблема формирования доходной базы бюджетов приобрела особую значимость в связи с объективной необходимостью реформирования федеративных отношений в России, вызванной процессами децентрализации государственного управления и переходом регионов к финансовой самостоятельности. Субъекты федерации получили определенные права в области налогообложения и распоряжения региональной собственностью. В результате укрепилась зависимость финансовой базы регионального бюджета от эффективности управления процессом формирования собственных доходов. Существующие доходные источники нельзя признать исчерпывающими, и это является причиной несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Правительственной «Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» была предусмотрена совокупность мер по разграничению налоговых полномочий и доходных источников путем определения приоритетных направлений бюджетной политики в области доходов на каждом уровне бюджетной системы. Дальнейшее развитие бюджетных отношений во многом будет определяться упорядочением бюджетного устройства Российской Федерации и более четким, научно обоснованным разграничением бюджетно-налоговых полномочий между федеральным центром и регионами.

В настоящее время отсутствуют эффективные стимулы роста доходов региональных бюджетов, что ведет к появлению большого числа хронически дотационных территорий. Плановое выравнивание бюджетов за счет дотаций и субвенций создает у региональных органов власти иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы. Поэтому существует необходимость совершенствования механизма формирования доходной части региональных бюджетов, повышения уровня собственных доходов регионов.

**4 Степень разработанности проблемы.**Необходимость изучения

теоретических вопросов территориальных финансов, их места и роли в

финансовой системе федеративного государства, совершенствования

формирования доходной базы бюджетов обусловила обращение автора к

трудам таких российских ученых, как A.M. Бабич, А.Г. Грязнова, А.З. Дадашев,

О.Г. Дмитриева, Л.А. Дробозина, A.M. Ковалева, Ю.Н. Петров, Л.П. Павлова,

В.Г. Пансков, О.П. Овчинникова, В.М. Родионова, М.В. Романовский,

Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов.

Проблемы бюджетов территорий находятся в центре внимания многих исследователей: С. А. Артемьевой, О.В. Врублевской, Т.М. Ковалевой, Г.Б. Поляка, Н.М. Сабитовой, СП. Сазонова, СП. Солянниковой, СН. Хурсевича; проблемы регионального развития и управления регионом анализируются в трудах О.В. Иншакова, В.Н. Лексина, О.А. Ломовцевой, А.С. Маршаловой и др.; вопросы налогового формирования бюджетных ресурсов рассматриваются в работах СВ. Барулина, Б.Е. Пенькова, Н.И. Сидоровой, Д.Г. Черника и др.; кредитные и заемные источники бюджетных поступлений - предмет исследований В.В. Голосова, А.Г. Куликова.

Изучение особенностей развития межбюджетных отношений и бюджетного федерализма и анализ перспектив совершенствования формирования бюджетов на региональном уровне велись А.Г. Игудиным, A.M. Лавровым, Л.Н. Лыковой, Ю.И. Любимцевым, И.В. Подпориной, В.Б. Христенко и др. Из работ зарубежных ученых по данной проблеме можно выделить труды А. Аткинса, Х.-Й. Блохлигера, К. Валлих, Р. Масгрейва, Р. Рефьюза, Дж. Стиглица.

Концепции, представленные в трудах названных ученых, требуют дальнейшего развития и инструментализации в современный период развития бюджетных отношений, поскольку до сих пор игнорируется принцип

**5**функционирования финансовых кругооборотов в рамках бюджета - их объективная связь со сферой производства товаров и услуг.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию формирования доходной базы региональных бюджетов, позволяющих реализовать принципы самостоятельности, стабильности, эффективности и федерализма.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих задач:

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

уточнить классификацию доходных источников регионального бюджета и возможные модели формирования доходов;

систематизировать факторы, определяющие структуру доходов региональных бюджетов;

оценить состояние и специфику функционирования модели формирования доходной базы регионального бюджета (на примере областного бюджета Белгородской области за период 1998 - 2004 гг.);

предложить формализованную методику анализа и планирования формирования доходов региональных бюджетов и обеспечения доходной самодостаточности, а также повышения эффективности управления финансовыми ресурсами региона.

Объектом исследования выступает доходная часть областного бюджета Белгородской области.

**Предметом исследования**является совокупность финансовых отношений, возникающих при формировании, распределении и исполнении доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования**образуют общенаучные методы познания, в первую очередь - диалектический метод. В работе также

нашли применение структурный и функциональный подходы к изучению доходов региональных бюджетов, методы анализа и синтеза, монографический, анализа общественной практики, расчетные, экономико-статистические и информационного моделирования. Графическое описание выполнено посредством диаграмм (сравнения, структуры, динамики) и графиков временного ряда.

**Теоретической базой работы**послужили концепции, теории и гипотезы, представленные и обоснованные в трудах российских и зарубежных ученых в области государственной и территориальной финансово-бюджетной политики.

Нормативно-правовую основу диссертации составили законодательные акты Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законодательные и нормативные акты по бюджету, бюджетному устройству и бюджетному процессу Российской Федерации и Белгородской области, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ, а также материалы научно-практических конференций и периодических изданий.

**Эмпирическая база исследования.**Аргументация теоретических выводов и практических рекомендаций проводилась на основе материалов Госкомстата РФ, Комитета по статистике Белгородской области, отчетов Департамента финансов и бюджетной политики администрации Белгородской области об исполнении областного бюджета за 1998-2003 *гг.,*фактов, опубликованных в экономической литературе, информационных ресурсов Internet.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

**1.**Региональный бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации) как финансовая категория - это денежные отношения, складывающиеся на уровне субъекта федерации, опосредующие процесс образования, распределения и использования централизованного денежного фонда субъекта РФ, предназначенного для удовлетворения потребностей социально-экономического развития данного субъекта и финансовой поддержки его

**7**административно-территориальных единиц. Как инструмент финансового управления соответствующих органов власти региональный бюджет является его основным финансовым планом, утверждаемым представительным органом.

2. Доходы региональных бюджетов - это финансовые ресурсы,  
сформированные при реализации определенных нормами права финансово-  
экономических отношений между органами власти субъектов РФ,  
предприятиями, организациями и гражданами относительно поступления  
денежных средств в бюджет соответствующего региона с целью создания  
финансовой базы для выполнения функций и задач.

Доходы региональных бюджетов структурируются по ряду признаков: по социально-экономическому основанию (доходы от предприятий и поступления от доходов граждан); по источникам образования (налоговые и неналоговые доходы); по степени возвратности (возмездности) (средства, привлекаемые на безвозмездной и безвозвратной основах, и средства, предоставляемые на возвратных и (или) возмездных условиях); по масштабам формирования (централизованные и децентрализованные); по праву собственности (собственные и привлеченные); по способу бюджетного распределения (закрепленные и регулирующие).

1. Модель формирования доходов бюджетов субъектов федерации, учитывающую региональные особенности, необходимо строить на основе комплекса факторов: социально-экономических (экономический потенциал и развитие региона, финансовое состояние предприятий, уровень жизни населения, отношения собственности на землю, недра и др.), геополитических (географическое положение, национальные особенности, политические приоритеты и др.), организационных (финансовое и налоговое администрирование и др.), финансово-бюджетных (бюджетное законодательство, бюджетный процесс, бюджетные полномочия и др.).
2. В целях проведения мониторинга, прогноза эффективности налогового планирования и оценки реального налогового потенциала предприятия

**8**необходимо внедрение налоговых паспортов крупных налогоплательщиков. Налоговый паспорт предприятия крупного налогоплательщика должен содержать общую характеристику предприятия; основные социально-экономические показатели; сведения о счетах в банках и иных кредитных учреждениях; показатели налогооблагаемой базы; выпадающие доходы; данные о проверках финансового состояния налогоплательщика; задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему РФ; основные показатели налоговой нагрузки на единицу произведенной (реализованной) продукции и на численность работников.

5. В финансовом планировании доходов областного бюджета необходимо применение современного экономико-математического инструментария, выявляющего количественную зависимость доходов от величины налоговых и неналоговых поступлений. В частности, по результатам факторного анализа принимаются решения: по соблюдению меры нарастания фискальной налоговой нагрузки, по применению зарубежного опыта включения налога на землю в налог на имущество предприятий, по переводу налога на прибыль организаций в разряд регионального, а налога на добавленную стоимость - в разряд регулирующего, по эффективному использованию областной собственности, что увеличивает собственную доходную базу регионального бюджета.

Научная новизна полученных результатов заключается в следующем:

уточнено определение регионального бюджета (бюджета субъекта федерации) как объекта бюджетной деятельности региональных органов государственной власти, обусловливающего его специфику, которая проявляется во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований;

уточнено определение доходов регионального бюджета посредством включения юридического признака, обеспечивающего действие принципа самостоятельности бюджетов; уточнена и дополнена классификация доходов

9 региональных бюджетов на основе расширения признаков: по степени возвратности (возмездности), по источникам и порядку образования, по праву собственности, по способу бюджетного распределения;

выявлен комплекс факторов, определяющих региональные особенности моделей формирования доходов бюджетов субъектов федерации: социально-экономических, геополитических, организационных, финансово-бюджетных;

конкретизирована форма налогового паспорта крупных налогоплательщиков посредством унификации ее с формой паспорта региона, что будет содействовать повышению эффективности налогового администрирования;

предложена авторская методика факторного анализа зависимости доходов региональных бюджетов от различных источников для прогнозирования доходных поступлений в краткосрочном и среднесрочном периодах, на основе которой предложен комплекс мер по совершенствованию формирования доходов региональных бюджетов: включение налога на землю в налог на имущество предприятия; перевод налога на прибыль организаций в разряд регионального; возврат к ранее существовавшим ставкам регулирования налога на добавленную стоимость; рациональное использование областного имущественного комплекса.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для развития бюджетной и налоговой политики, теории региональных финансов в области проблем формирования бюджетов субъектов федерации.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования рекомендаций органами государственной власти субъектов РФ при формировании и исполнении региональных бюджетов, а также при анализе эффективности и поиске направлений совершенствования формирования доходной базы бюджетов субъектов РФ, которые будут способствовать социально-экономическому развитию соответствующих территорий.

**Апробация и внедрение результатов исследования. В**соответствии **с**выводами, обоснованными в диссертации, Департаментом финансов и бюджетной политики администрации Белгородской области использованы предложения соискателя по укреплению доходной базы регионального бюджета и по финансовому обеспечению механизма управления государственной собственностью области в процессе подготовки, принятия и реализации законов «Об областном бюджете Белгородской области на 2004 год» и «Об областном бюджете Белгородской области на 2005 год».

Основные положения диссертационной работы внедрены в практику преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы региона» в Белгородском государственном университете.

Существенные положения и выводы исследования были изложены, обсуждены на международных, всероссийских, региональных научных конференциях: Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы реформирования правовой системы РФ» (Белгород, 2002); II Международный экономический Форум Собора славянских народов «Экономическая интеграция Беларуси, России, Украины: опыт, проблемы, перспективы» (Белгород, 2004); Международная научно-практическая конференция «Государственное управление и местное самоуправление в реформируемом обществе» (Белгород, 2004); Всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы экономической теории» (Воронеж, 2003); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы роста и развития российской экономики» (Воронеж, 2004); региональная научно-практическая конференция «О Бюджетном кодексе Российской Федерации» (Белгород, 2000).

Результаты научного исследования опубликованы в 11 работах общим объемом 3,8 п.л. (авторский вклад 3,6 п.л.).

**Структура диссертационного исследования.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, 8 приложений и библиографического списка.

## Экономическая сущность 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 бюджеты1 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 - занимают промежуточное место в финансово-бюджетной системе: получая помощь от 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 понятия .

Исследование принципа федерализма применительно к категории «региональный бюджет» актуализирует постановку вопроса о ее 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 как экономической категории, но в силу присущих ему функций по-своему влияет на экономические процессы.

Таким образом, бюджет - одна из основополагающих финансовых категорий.

Между тем некоторые экономисты отрицают «право» бюджета быть самостоятельной категорией на том основании, что таковой являются финансы в целом, а не их составная часть в виде бюджета1. Такой подход к решению вопроса о категориях ведет к тому, что в праве на самостоятельное существование будет отказано таким категориям, как национальный доход (поскольку он часть совокупного валового национального продукта), прибыль, являющаяся одной из форм дохода, и т.д. На наш взгляд, это неверно, так как совокупность - это не сумма понятий, выстроенных в ряд, а определенная их логическая последовательность, где одна категория может служить выражением другой, если она из нее вытекает.

## Анализ доходной базы бюджета

Структура бюджета каждого уровня позволяет судить об устойчивости или неустойчивости бюджета, отражает степень реализации концептуальных основ финансово-бюджетной политики, приоритетные направления финансирования расходов; характеризует уровень отношений федерального бюджета и бюджета субъектов федерации.

В настоящее время сохраняется острая необходимость регулирования финансово-экономического потенциала регионов из-за крайне неравномерной территориальной мобилизации налоговых и неналоговых платежей; большого количества разнообразных факторов, определяющих потребности регионов в бюджетных расходах; разнообразия структуры расходов и целого ряда других причин. Поэтому структуру доходов бюджетов субъектов федерации необходимо анализировать в тесной увязке с проблемами межбюджетных отношений, устойчивости каждого бюджета.

Рассмотрим прежде всего основные характеристики областного бюджета Белгородской области (доходы, расходы, дефицит) (табл. 1).

Как следует из данных табл. 1, дефицит бюджета в процентах к объему расходов возрастает от 7,22% в 1998 г. до 13,46% в 1999 г. Бюджет области на 2001 год просчитан с дефицитом в 9,55% к объему расходов при его бездефицитности в 2000 г., но показатель дефицита в 2001 г. ниже, чем в 1999 г., а к 2004 г. дефицит бюджета к объему расходов снижается до 6,93%. Такая ситуация не позволит поддерживать достигнутый в 2000 г. уровень социально-экономического развития региона, а по ряду жизненно необходимых направлений положение ухудшится, несмотря на улучшение в целом по стране финансовой и экономической ситуации. Покрытие дефицита предусмотрено за счет источников внутреннего финансирования.

Результаты анализа структуры доходов областного бюджета Белгородской области в 1998-2004 гг. (табл. 2) показывают, что налоговые доходы в исследуемом периоде остаются основой формирования доходной базы областного бюджета. Причем их доля в общем объеме доходов областного бюджета в 1999 г. превышает плановые задания 1998 года на 10,13% и составляет 58,76%; в 2000 г. против 1999 года снизилась на 6,65% (52,11%); в 2001 г. по сравнению с 2000 годом выросла на 12,4% (64,51%); в 2002 г. против 2001 года снизилась на 17,7% (46,81%), а в 2003 г. по сравнению с 2002 годом - на 4,24% (51,05%) и в 2004 г. увеличилась до 60,40%.

В целом динамику можно оценить как положительную, отражающую процесс упорядочения изменений налогового законодательства и порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы РФ.

Учитывая значительный удельный вес налоговых поступлений, формирующих областной бюджет Белгородской области за период 1998-2004 гг., целесообразно, по нашему мнению, произвести детальный анализ состава, структуры и динамики налоговых доходов регионального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией (табл. 3).

Основная доля всех налоговых поступлений в областной бюджет Белгородской области в 1998-2004 гг. обеспечивалась налогами на прибыль: она возросла от 33,27% в 1998 г. до 73,6%) в 2004 г. Меньшую долю составляет налог на имущество предприятий: она снизилась втрое — с 29,99%) в 1998 г. до 10,3%) в 2004 г. Несколько меньшую, но существенную долю в бюджете имеет налог на добавленную стоимость (25,92% в 1998 г., 17,34% - в 1999, 14,37% в 2000 г.), от передачи которого в 2001 г. на федеральный уровень потери понесли доходы региональных бюджетов.

## Факторы формирования доходов бюджета

Анализ структуры доходов бюджета Белгородской области и их исполнения (глава II) показал, 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. Аналогична ситуация пополнения доходной части бюджетов, привлечения дополнительных финансовых ресурсов, а также их выполнения и у других субъектов РФ.

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

Структура доходной части областного бюджета Белгородской области за период 1998-2004 гг. определялась в основном внешним воздействием, что в значительной мере ограничивает возможности региона при установлении показателей доходов бюджета. Первостепенным внешним условием нормативно-правового характера при формировании регионального бюджета выступает налоговое законодательство.

Основная цель налоговой реформы - достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной функциями налогов. Реализация стимулирующей функции требует снижения налогового бремени, а фискальной — высокой наполняемости доходов бюджетной системы.

В этой системе противоречий и вырабатываются основные направления налоговой политики, приводящие к необходимости изменения налогового законодательства. С одной стороны, как возможные меры по совершенствованию налоговой системы могут быть предусмотрены 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 плечи населения. Ряд изменений налогового законодательства в целом заслуживает положительной оценки. 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;

- введение транспортного налога;

- снижение налогового бремени на субъекты малого предпринимательства, упрощение процедуры налогообложения и представления отчетности (введение с 1 января 2003 г. двух новых глав части второй Налогового кодекса РФ);

- 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.