

У

На правах рукописи



Антоневич Евгений Эдуардович

**ДОХОДЫ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ:
СТРУКТУРА, ФОРМИРОВАНИЕ, КОНТРОЛЬ
НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург
2004

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов»

Научный руководитель - кандидат экономических наук,
профессор Врублевская Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,
профессор Сорокина Тамара Владимировна

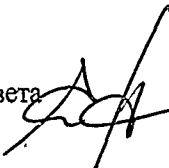
доктор экономических наук,
профессор Попова Екатерина Михайловна

Ведущая организация - Казанский финансово-экономический
институт

Защита состоится «15» ноября 2004 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.237.04 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов» по адресу: 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д.21, ауд. 48

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов»

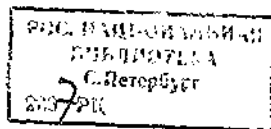
Автореферат разослан «18» октября 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  Евдокимова Н.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Динамика экономических преобразований в Российской Федерации, продвижение по пути рыночных реформ позволяют констатировать возрастающую роль бюджета как действенного инструмента воздействия органов управления на социально-экономические процессы. При сложившихся экономико-социальных условиях, для обеспечения поступательного экономического развития России, единства, сбалансированности и устойчивости всех элементов финансовой системы государства в целом и субъектов Федерации, в частности, укрепления авторитета страны на международной арене, повышения эффективности государственного управления необходимы дополнительные глубокие исследования в области бюджетных отношений.

Научные исследования бюджетных отношений основываются на принципах и постулатах теории финансов. В нашей стране развитие теории финансов в двадцатом столетии во многом определялось трудами таких ученых, как: Александров А.М., Аллахвердян Д.А., Бачурин А.В., Бирман А.М., Болдырев Б.Г., Вознесенский Э.А., Дробозина Л.А., Котляровский С.А., Лушин С.И., Меньков Ф.А., Павлова Л.П., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабанти Б.М., Сенчагов В.К., Точильников Г.Н. и др. Тем не менее, коренные изменения в экономике Российской Федерации предопределили необходимость создания качественно новых подходов к исследованиям теории финансов, отвечающих требованиям рыночной экономики, при этом работы Врублевской О.В., Грязновой А.Г., Демина С.В., Дробозиной Л.А., Ивановой Н.Г., Игудина А.Г., Илларионова А.Н., Лаврова А.М., Лексина В.Н., Поздняковой Т.А., Поляка Г.Б., Поповой М.И., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Сабитовой Н.М., Сорокиной Т.В., Швецова А.Н., Христенко В.Б. и др., подготовленные в последнее десятилетие, служат методологической основой для большинства современных научных работ отечественных исследователей в области финансов и бюджета, межбюджетных отношений.



Актуальность работы обусловлена, во-первых, необходимостью глубокого исследования бюджетных отношений на современном этапе развития экономики России в условиях динамично протекающих бюджетной, налоговой, административной реформ, особенностями их реализации в регионах, решением вопроса об уровне централизации или децентрализации финансовых ресурсов, полномочий и расходных обязательств; во-вторых, спецификой социально-экономического развития, особенностями бюджета Республики Саха (Якутия) и других северных территорий, уникальностью их минерально-сырьевой базы, природно-климатических, демографических и др. условий.

Основная цель и задачи исследования обусловлены актуальностью и степенью изученности перечисленных и других проблем. Цель работы состоит в исследовании бюджетных отношений на региональном уровне по материалам северных территорий, в основном на примере Республики Саха (Якутия), заключается в разработке теоретических и правовых основ, организационных мероприятий и методических приемов, необходимых для формирования и реализации эффективной региональной бюджетной политики, адекватной макроэкономическим условиям, средне- и долгосрочным прогнозам развития, повышения эффективности управления доходами бюджета субъектов Федерации, выявления резервов роста доходов консолидированного бюджета РС (Я), при условии сбалансированности интересов республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

- 1) исследования положений теории финансов о роли бюджета в регулировании социально-экономических процессов в стране и регионах применительно к современному этапу развития России; систематизации трактовок понятия «бюджет», представленных в научной, учебной и методической литературе, законодательных актах Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), выявления точек соприкосновения и принципиальных отличий по сравнению с авторской трактовкой сущности, содержания и функций бюджета;

2) объективной оценки социально-экономического положения региона на основе анализа макроэкономических показателей, основных тенденций и особенностей развития Республики Саха (Якутия), определения характера их влияния на структуру и динамику доходов бюджета субъекта Федерации;

3) характеристики структуры баланса финансовых ресурсов РС (Я), обоснования необходимости его обязательного использования при составлении прогноза бюджетных показателей и проекта бюджета; определения содержания бюджетной политики, ее региональной специфики;

4) анализа влияния налоговой реформы на параметры республиканского и местных бюджетов Республики Саха (Якутия), выявления недостатков налогового планирования на республиканском и местном уровнях, обобщения опыта бюджетно-налогового прогнозирования и планирования в других субъектах Российской Федерации - с целью обоснования возможностей его использования в регионе;

5) исследования практической организации межбюджетных отношений в рамках субъектов РФ, детально – в Республике Саха (Якутия);

6) дополнительного обоснования содержания контроля, как одного из важных элементов управления, оценки состояния и перспектив развития системы контрольно-экономической работы в Республике Саха (Якутия);

7) обоснования необходимости создания качественно новой системы экономического анализа доходов бюджета, законодательного закрепления его использования на всех стадиях бюджетного процесса.

Итоговая задача – разработка научно-обоснованных рекомендаций по изысканию резервов роста и повышению уровня мобилизации доходов республиканского и местных бюджетов РС (Я).

Объект исследования – современная бюджетная система России, межбюджетные отношения по всей вертикали бюджетной системы РФ.

Предмет исследования – теоретические, правовые и практические аспекты бюджетных отношений в субъектах РФ в части доходов.

Методологическая основа исследования – теоретические и практические разработки отечественных и зарубежных ученых в области теории финансов, региональной экономики. Необходимая глубина анализа, достоверность выводов обеспечивается применением общенаучных методов: анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнения, аналогии, формализации, абстрагирования, моделирования и др.

Информационной базой исследования являются: правовой блок, включающий совокупность законодательных актов Российской Федерации, Республики Саха (Якутия), ряда других регионов РФ, проекты законодательных актов, находящиеся на рассмотрении представительных органов РФ и РС (Я); нормативно-аналитический блок, включающий нормативные акты Министерства финансов РФ, Министерства финансов РС (Я), налоговых органов РС (Я), аналитические разработки федеральных и республиканских министерств; научная, учебная и методическая литература, публикации в отечественных и зарубежных периодических изданиях; статистические данные; материалы республиканских научно-практических конференций, официальные сайты, представленные в глобальной сети Интернет.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что в ней на основе проведенного исследования теории государственных финансов, с учетом обобщения отечественного и зарубежного опыта решения экономических, правовых, методических и институциональных проблем функционирования бюджетной системы РФ, а также особенностей социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) разработан комплекс теоретических положений и их методического обеспечения, реализация которых существенно повлияет на рост объема и уровня мобилизации доходов, повышение эффективности управления доходами и устойчивости бюджета субъекта Федерации.

Наиболее существенные научные результаты:

1) Дополнительно аргументирована определяющая роль бюджета в макроэкономическом регулировании при реализации задач реформирования

экономики страны и каждого субъекта РФ; разработана система показателей, характеризующих степень устойчивости региональных и местных бюджетов (уровень диверсификации и гибкость доходов, «уязвимость» налоговых доходов); классифицированы факторы риска при формировании «монобюджетов», их влияние на устойчивость бюджета, реализацию основополагающих принципов функционирования бюджетной системы Республики Саха (Якутия).

2) Аргументирована необходимость проведения в Республике Саха (Якутия) *активной* бюджетно-налоговой политики, обоснованы ее приоритеты. Адекватная социально-экономическая и бюджетно-налоговая политика интерпретированы как взаимосвязанные и взаимообусловленные элементы бюджетной реформы.

3) Систематизированы особенности социально-экономического развития Республики Саха (Якутия), предложена совокупность индикаторов, характеризующих возрастной и квалификационный состав межрегиональных/межмуниципальных миграционных потоков, выявлена специфика их влияния.

4) В целях совершенствования методологической базы разработки перспективного бюджета Республики Саха (Якутия) уточнена и предложена структура баланса финансовых ресурсов для каждого из уровней управления (городов и районов РС (Я)); для повышения качества бюджетного планирования в Республике Саха (Якутия) доказана также необходимость использования перспективного финансового плана, обобщены методические подходы к его составлению.

5) Предложена методика налогового планирования на региональном и местном уровнях Республики Саха (Якутия) на основе оценки налогового потенциала.

6) Дана авторская интерпретация форм и методов государственного финансового контроля, сформулированы предложения по совершенствованию

его организации в Республике Саха (Якутия) адекватной современным требованиям к развитию ее экономики.

7) Проведена стандартизация существующих приемов и инструментов экономического анализа бюджетных показателей на всех стадиях бюджетного процесса для повышения его результативности.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что ее основные положения доведены до конкретных программ, положений законопроектов, методик, реализация которых обеспечит совершенствование бюджетного процесса на региональном уровне по доходам, повышение эффективности управления доходами бюджета Республики Саха (Якутия).

Апробация результатов исследования. Основные результаты научной работы были доложены и получили одобрение на научно-практических конференциях: «Молодые ученые Якутии в стратегии устойчивого развития Российской Федерации», Санкт-Петербург, 31 мая 2002г.; «Наука и технологии для устойчивого развития северных регионов: Международная научно-практическая конференция», Санкт-Петербург, 23 апреля 2003г.; «Фундаментальные и прикладные аспекты естественных наук в изучении, освоении и промышленном развитии северных регионов России: Республиканская научно-практическая конференция», Москва, 09 июня 2003г.

Разработки диссертанта используются в учебном процессе на кафедре финансов СПбГУЭФ при чтении лекций, проведении семинаров и практических занятий по курсу «Бюджетная система Российской Федерации». Основные положения научной работы представлены в 10 публикациях общим объемом 3,44 авторских листа.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

Во *введении* обосновывается актуальность избранной темы, анализируется степень изученности проблемы; определяются цель и задачи исследования;

формулируется комплекс положений научной новизны и практической значимости работы.

В *первой главе* - «*Бюджет Республики Саха (Якутия) в условиях реформирования*» раскрывается сущность и содержание экономической категории «бюджет», его функции, анализируется структура бюджетной системы РФ и принципы ее построения; обосновываются и классифицируются особенности социально-экономического развития и бюджета РС (Я); определяется значение баланса финансовых ресурсов и перспективного финансового плана в системе финансовых планов; обосновываются содержание и приоритеты региональной бюджетной политики Республики Саха (Якутия) на среднесрочную перспективу.

Вторая глава - «*Методология формирования доходов бюджета Республики Саха (Якутия)*» представлена детальным анализом структуры и динамики доходов консолидированного бюджета РС (Я); исследованием проблем формирования доходов регионального и местных бюджетов, реализации муниципальной реформы в регионе; оценкой и обоснованием методики и организации планирования налоговых поступлений на республиканском уровне; анализом межбюджетных отношений в данном субъекте Федерации, аргументацией возможностей их совершенствования.

Третья глава - «*Контрольно-экономическая работа как элемент управления доходами бюджета республики*» включает исследование теоретических основ финансового контроля, оценку эффективности системы республиканских органов контроля, действующей практики анализа доходов бюджета на всех этапах бюджетного процесса; доказываемая необходимость создания и предлагаются элементы качественно новой методики экономического анализа доходов бюджета, формы ее законодательного закрепления.

В *заклучении* приводятся основные выводы и рекомендации по исследуемой теме.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблемы функционирования региональных и местных финансов, накопленные за период реформ, усугубляемые сложившимися диспропорциями в развитии экономики, социальной сферы, могут успешно решаться только в результате применения комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных мероприятий, направленных на повышение с одной стороны уровня экономического развития каждого из субъектов Российской Федерации, с другой - эффективности процесса управления бюджетными потоками. Данная логика определяет содержание диссертационного исследования, последовательность изложения основных положений научной новизны. Исходя из специфики государственного регулирования, совершенствование бюджетного процесса в Республике Саха (Якутия) сопровождается внесением соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, введением новых нормативных актов, создающих правовую основу реформирования.

В силу значительной дифференциации экономики регионов, направления и методы достижения экономического роста субъектов РФ, повышения уровня жизни населения также существенно различаются. Природно-климатические условия, макроэкономическая среда, высокий уровень монополизации экономики, слабая развитость транспортной схемы, сезонное снабжение и завоз грузов предопределили особую значимость органов государственной власти в управлении экономикой северных регионов. Перспективы развития Республики Саха (Якутия) требуют определения сферы и масштабов влияния органов государственной власти и МСУ на социально-экономические процессы на подведомственных территориях, меры их ответственности за проводимую социально-экономическую, бюджетную и налоговую политику в рамках полномочий, предоставляемых федеральным законодательством.

Проведенное исследование положений теории финансов в части бюджетных отношений позволило автору определить и классифицировать

негативные социально-экономические последствия, вызванные формированием «монобюджета» Республики Саха (Якутия), когда около 30% доходов консолидированного бюджета региона сформировано за счет неналоговых поступлений (прежде всего рентных платежей АК «АЛРОСА»), сопоставимых с налоговыми доходами, финансовой помощью из федерального бюджета (таблица 1).

Таблица 1

Структура доходов консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2001-2003 гг.

тыс. руб.

| Наименование показателя | 2001 год (исполнение) | | 2002 год (исполнение) | | 2003 год (закон) | |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|
| | Сумма | В % к итогу доходов | Сумма | В % к итогу доходов | Сумма | В % к итогу доходов |
| Налоговые доходы | 12 195 076 | 34,98 | 13 241 454 | 36,99 | 14 031 139 | 40,23 |
| Неналоговые доходы - всего, из них: | 11 792 680 | 33,82 | 10 213 366 | 28,54 | 9 163 046 | 26,27 |
| • арендная плата АК «АЛРОСА» | 9 358 057 | 26,84 | 8 844 134 | 24,71 | 8 091 155 | 23,20 |
| Финансовая помощь из федерального бюджета | 9 606 927 | 27,55 | 10 298 267 | 28,77 | 10 622 483 | 30,46 |
| Доходы целевых бюджетных фондов | 1 271 403 | 3,65 | 2 038 631 | 5,70 | 1 059 000 | 3,04 |
| Итого доходов | 34 866 086 | 100,00 | 35 791 718 | 100,00 | 34 875 668 | 100,00 |
| Итого расходов | 33 900 687 | | 37 042 003 | | 35 199 202 | |
| Дефицит (-), профицит (+) | + 965 399 | | -1 250 285 | | -323 534 | |

Для структуры доходов консолидированного бюджета РС (Я) характерен высокий удельный вес неналоговых доходов по сравнению с большинством субъектов Российской Федерации, обусловленный наличием рентных платежей АК «АЛРОСА». Несмотря на то, что на территории Республики сосредоточены значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов страны, доля налоговых поступлений бюджета составляет всего 40%, ежегодно увеличивается объем финансовой помощи из федерального бюджета (с 27,55% в 2001 году до 30,46% в 2003 году), бюджет формируется и исполняется с дефицитом.

По результатам проведенного исследования выявлены и обоснованы факторы риска, снижающие степень устойчивости республиканского бюджета,

систематизированы особенности социально-экономического развития Республики Саха (Якутия), предопределяющие высокую степень участия органов государственной власти в управлении экономикой, оказывающие существенное влияние на динамику и структуру доходов бюджета.

Разработка прогнозов и планов, предшествующих составлению проекта бюджета, требует строгой аргументации приоритетов бюджетной политики на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. В работе сформулированы приоритетные цели и задачи современной бюджетной политики региональных органов власти в Республике Саха (Якутия), обоснована необходимость проведения активной бюджетно-налоговой политики, направленной на достижение высоких темпов экономического роста, повышение инвестиционной привлекательности территории.

Итоги проведенного анализа позволили автору сделать вывод о том, что одним из приоритетов бюджетной политики должно быть стимулирование промышленного производства, притока инвестиций в перерабатывающие отрасли - для преодоления сырьевой направленности экономики Республики Саха (Якутия) и уменьшения зависимости доходов бюджета от результатов финансово-хозяйственной деятельности одного крупного налогоплательщика. По оценкам экспертов, доля налоговых и неналоговых платежей АК «АЛРОСА» в доходах консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) в 2000 году составила 60%. В условиях сохраняющейся в среднесрочной перспективе зависимости доходной базы консолидированного бюджета РС (Я) от добычи и экспорта сырьевых ресурсов, риска изменения внешнеэкономической конъюнктуры, считаем необходимым создание Стабилизационного фонда Республики Саха (Якутия), аналогичного федеральному.

Первоочередной задачей любого уровня власти является мобилизация доходов, необходимых и достаточных для проведения сбалансированной социально-экономической политики, ориентированной на достижение конечных результатов. Процесс создания реального конкурентоспособного

производства товаров и услуг, новых рабочих мест ведет к росту налогооблагаемой базы и, соответственно, налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. Ключевым направлением повышения налоговой составляющей доходов регионального бюджета в Республике Саха (Якутия) автор считает стимулирование инвестиционной активности в субъекте Федерации.

По результатам исследования автор пришел к выводу о том, что повышение инвестиционной привлекательности территории предполагает внедрение в Республике Саха (Якутия) инвестиционного налогового кредита (ИНК), отказ от предоставления налоговых льгот тем категориям налогоплательщиков, которые получают иные формы государственной поддержки, нерентабельным и убыточным предприятиям (за исключение предприятий, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность республики). В работе обоснован перечень наиболее значимых для региона инвестиционных проектов, отраслей, требующих первоочередного предоставления ИНК.

Необходимость повышения мобилизации неналоговых доходов требует оптимизации в Республике Саха (Якутия) государственного сектора (количества ГУПов и хозяйственных обществ с участием государства в уставном капитале), улучшения качества управления государственной и муниципальной собственностью. Субъекты государственного сектора экономики представляют около 750 ГУПов, порядка 1600 государственных учреждений и 20 хозяйственных обществ. Государство сохраняет высокую долю участия в таких значимых для Республики Саха (Якутия) отраслях, как алмазодобыча - АК «АЛРОСА», угольная промышленность - «ГУП «Якутуголь», деревообрабатывающая промышленность - ОАО «Сахалес», транспорт - ОАО «ЛОРП», НУП «Арктическое морское пароходство», связь - ГУП «Сахателеком». Кроме того, практически полностью государственными остаются хлебопекарня и рыбная промышленность (90,6% и 98,4% от общего объема продукции отрасли), ЖКХ (91,6%), полиграфия (88,8%).

Государственный сектор экономики Республики Саха (Якутия) в большинстве своем является убыточным, что оказывает негативное влияние на

структуру и динамику доходов бюджета. Из общего количества унитарных предприятий менее половины являются прибыльными. Для увеличения доходов регионального и местных бюджетов РС (Я) автором разработан комплекс организационных мероприятий, направленных на повышение эффективности управления объектами государственной собственности.

Важным направлением повышения уровня мобилизации поступлений в бюджет является совершенствование управления доходами бюджетов. Процесс управления любой экономической системой представлен следующими элементами: прогнозирование, планирование, регулирование, анализ и контроль. Каждый из них применительно к доходам бюджета Республики Саха (Якутия) исследован в диссертационной работе, внесены предложения по совершенствованию бюджетного процесса в части мобилизации доходов и формирования доходной части регионального и местных бюджетов Республики.

Научно обоснованные процессы прогнозирования и планирования являются неотъемлемыми элементами управления бюджетными ресурсами, позволяющими проводить эффективную государственную политику, разрабатывать альтернативные варианты достижения устойчивого экономического роста в регионах, повышения социального благополучия, уровня жизни населения. Анализ прогноза социально-экономического развития РС (Я) на среднесрочную перспективу позволяет сделать вывод об отсутствии четких пропорций и взаимосвязки при реформировании социальной и экономической сфер, недостаточности соответствующих показателей, раскрывающих состояние и перспективы развития региона. Результаты исследования позволили автору сделать вывод о том, что демографическая ситуация в Республике, ее муниципальных образованиях, сложные миграционные процессы могут существенно способствовать как увеличению доходов бюджета, так и появлению дополнительных расходов, т.е. вызывать перераспределение налоговых доходов и бюджетных обязательств. В работе обоснована необходимость учета, оценки и использования при разработке

прогноза социально-экономического развития индикаторов, характеризующих, в частности, возрастной и квалификационный состав межрегиональных/межмуниципальных миграционных потоков, воздействующих на параметры бюджетных показателей Республики Саха (Якутия); предлагается применение качественных и количественных характеристик миграции при прогнозировании, планировании налоговых доходов бюджета и расходных обязательств.

В работе дополнительно аргументирована необходимость жесткой взаимосвязи и взаимообусловленности приоритетов социально-экономического развития, адекватной бюджетной политики и соответствующей системы финансовых планов республики. Обоснована необходимость разработки баланса финансовых ресурсов (БФР) каждого из уровней управления - соответственно в региональном, муниципальном разрезе (на уровне городов и районов Республики Саха (Якутия)). Автор рассматривает БФР как индикативный план-прогноз, качественная разработка которого способствует установлению рациональных пропорций развития экономической и социальной сфер на прогнозируемый период, сокращению дифференциации социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, формированию основ для разработки проекта бюджета, ориентированного на достижение максимального результата.

Достаточно важный элемент в системе финансовых планов - перспективный финансовый план (ПФП), цель разработки и применения которого заключается в определении среднесрочных перспектив развития бюджетных показателей, что в конечном итоге позволяет обеспечить преемственность государственной политики, предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, вносить корректировки по четкой и прозрачной процедуре в соответствии с целями политики региона и условиями их достижения. Законом «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» закрепляется обязательность составления ПФП, однако республиканский законодательный акт не устанавливает ответственных

исполнителей, направления его практического использования. В нарушение федерального и республиканского бюджетного законодательства ПФП не разрабатывается и, соответственно, выпадает из единой системы финансовых планов. Для повышения надежности среднесрочного бюджетного планирования автором подчеркивается необходимость разработки ПФП в Республике Саха (Якутия), разработаны методические подходы к его составлению.

Единство и высокое качество налогового планирования на региональном и местном уровнях, обеспечивающие обоснованность, сопоставимость и аналитичность данных, становятся более реальны и в случае разработки финансовым органом администрации субъекта РФ «Методики прогнозирования и планирования налоговых доходов республиканского бюджета и бюджетов муниципальных образований». Автор предложена структура такого документа для Республики Саха (Якутия), предусматривающая, в том числе, оценку налогового потенциала, анализ налоговых поступлений за предыдущий период и др. элементы.

Проводимые в стране реформы свидетельствуют о необходимости согласованной работы при реализации управленческих функций соответствующих органов власти, среди которых важное место занимает контрольно-аналитическая. Автор приходит к выводу, что в целях повышения эффективности управления доходами бюджета государственный финансовый контроль (ГФК) следует рассматривать в двух взаимосвязанных и взаимообусловленных аспектах: правовом и аналитическом. Содержание первого заключается в выявлении нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ, органов МСУ и контроле за их устранением. Аналитический аспект состоит в поиске причинно-следственных связей выявленных отклонений, разработке предложений и рекомендаций как общего, так и конкретного характера для предотвращения дальнейших нарушений. Таким образом, ГФК представляет собой контрольно-аналитическую деятельность исполнительных, законодательных органов власти всех уровней, должностных лиц, общественных органов, наделенных

соответствующими полномочиями, состоящую в проверке законности и обоснованности формирования и использования централизованных/ децентрализованных денежных фондов. Соответственно цель ГФК автор определяет как обеспечение законности (выявление и пресечение нарушений, анализ факторов их возникновения, контроль за их устранением, предупреждение последующих нарушений), обоснованности, эффективности формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов.

В настоящее время остаются актуальными вопросы координации деятельности органов контроля и уточнения перечня объектов финансового контроля. Особую значимость имеет разработка единой системы учета и оценки качественных и количественных параметров эффективности государственного финансового контроля, что является достаточно сложным вопросом. По результатам исследования автором разработана система показателей, позволяющих оценить эффективность мероприятий, проводимых органами ГФК. Переход на бюджетирование, ориентированное на достижение прогнозируемых результатов, позволит более четко определять результативность бюджетных расходов, и, следовательно, даст возможность точнее оценить эффективность использования средств при осуществлении контроля. Важной задачей контрольно-ревизионных органов станет разработка методических материалов по формализации контрольных процедур и оценке эффективности государственных расходов.

Рассматривая систему управления региональными финансами по данным Республики Саха (Якутия), автор приходит к выводу о том, что она характеризуется не только серьезными изъянами бюджетного планирования, в особенности на местном уровне, но и неразработанностью методики анализа бюджетных показателей. В работе обоснована необходимость регламентации обязательного экономического анализа бюджетных показателей на всех стадиях бюджетного процесса, как одного из основополагающих элементов управления доходами бюджета, в ходе которого формируется информация, необходимая

для оценки и принятия бюджетных решений. На рисунке 1 представлена разработанная автором последовательность (алгоритм) проведения экономического анализа уровня исполнения бюджетных показателей.

По результатам анализа, проводимого на всех стадиях бюджетного процесса, в отличие от действующей системы оценки только уровня исполнения по факту (постфактум), возможно оперативное влияние на параметры бюджета, решение задачи изыскания резервов роста доходов, т.е. увеличения контингента налогов, уровня их собираемости, а также аргументация возможных уточнений нормативных документов, регулирующих бюджетные процедуры. Результаты экономического анализа бюджетных показателей необходимо использовать для повышения эффективности всех элементов управления, прежде всего, прогнозирования и планирования.

В работе значительное внимание уделяется проблеме финансовой (бюджетной) самостоятельности регионов, аргументации критериев ее оценки. Каждый из индикаторов акцентирует внимание на определенном вопросе, в совокупности они позволяют судить о реализации основных задач, тенденциях и пропорциях распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы. Автором предлагаются новые элементы методики экономического анализа доходов бюджета, показатели, характеризующие степень устойчивости (уровень диверсификации и гибкость доходов, уязвимость налоговых доходов) региональных и местных бюджетов.

При решении задач управления доходами регионального и местных бюджетов велико влияние межбюджетного регулирования. По итогам детального исследования действующей системы бюджетного выравнивания автором сделан вывод о том, что расщепление налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов, но в то же время минимизирует заинтересованность органов власти субъекта Российской Федерации и МСУ в развитии собственной налогооблагаемой базы, формировании благоприятного



Рис. 1. Основные этапы экономического анализа уровня исполнения бюджетных показателей

инвестиционного климата. Так, в 2003 году из 36 МО в доходах 23 муниципальных образований Республики Саха (Якутия) финансовая помощь из республиканского бюджета составляла свыше 90%, в 6-ти - от 80 до 90%, 2-х - от 60 до 80%, 2-х - 50 до 60%, 3-х - менее 50%, при этом только пять муниципалитетов РС (Я) не получали дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Результаты анализа позволили сделать вывод, что в условиях высокой дифференциации социально-экономического развития регионов и, в особенности, муниципальных образований, отказ от расщепления налоговых поступлений преждевременен, равно как и расширение налоговых полномочий органов власти субъектов РФ и МСУ, которое будет способствовать росту инвестиционной активности, увеличению налогооблагаемой базы лишь части регионов, в настоящее время находящихся в более «выгодном» положении. Такие изменения в законодательстве повлекут за собой еще больший рост дифференциации социально-экономического развития регионов, приведут к усложнению системы межрегионального выравнивания, в том числе пересмотру инструментов и объемов предоставления финансовой помощи.

При построении эффективной системы межбюджетных отношений немаловажным является фактор уровня собственных налоговых источников в составе доходов регионального и местных бюджетов. Автором доказано, что сокращение собственных налоговых доходов и рост «регулирующих» (исходя из терминологии Бюджетного кодекса РФ), неоднозначно характеризуют уровень самостоятельности бюджета, а наличие финансовой помощи – степень зависимости бюджета от органов власти высшего уровня. Указанное соотношение определяет лишь степень устойчивости доходов региональных и местных бюджетов, что делает актуальным обеспечение стабильности федерального налогового и бюджетного законодательства, регламентирующего пропорции распределения налогов между уровнями бюджетной системы.

По итогам исследования автор пришел к выводу, что оптимизация межбюджетных отношений в регионе требует создания в составе

республиканского бюджета Фонда реформирования муниципальных финансов (ФРМФ), назначение которого - стимулирование деятельности МО Республики Саха (Якутия) по осуществлению программ развития отраслей хозяйства и социальной сферы, государственная поддержка инвесторов. Автором обобщены и дополнены критерии, которыми необходимо руководствоваться при предоставлении финансовой помощи муниципальным образованиям РС (Я), в том числе для привлечения инвестиций в муниципальную инфраструктуру.

Экономические, финансовые, социальные и другие особенности Республики Саха (Якутия) выдвигают особые требования к проведению бюджетной реформы. Совершенствование бюджетного процесса в Республике, повышение качества управления доходами бюджетов различных уровней власти – не самоцель, а один из важнейших, определяющих сегментов результативности бюджетной реформы.

3. ПЕРЕЧЕНЬ ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Антоневи́ч Е.Э. Формирование финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации // Будущее амурских финансов. Сборник тезисов научных работ студентов и аспирантов кафедры «Финансы». Благовещенск: Амурский гос. Ун-т, 2002 (0,17 п.л.)
2. Антоневи́ч Е.Э., Тимонов Е.В. Формирование доходов бюджета Республики Саха (Якутия) и совершенствование межбюджетных отношений // Вестник Амурского государственного университета. Выпуск 19, 2002 (0,60 п.л./0,30 п.л.)
3. Антоневи́ч Е.Э. Построение бюджетной системы Российской Федерации на принципах бюджетного федерализма // Молодые ученые Якутии в стратегии устойчивого развития Российской Федерации. Материалы III научно-практической конференции. 31 мая 2002 года, г. Санкт-Петербург. – СПб.: АССПИН, 2002. – 300 с. (0,50 п.л.)
4. Антоневи́ч Е.Э. Принципы бюджетного федерализма в построении бюджетной системы РФ. Проблемы их реализации в регионах на примере Республики Саха (Якутия) // Вестник Амурского государственного университета. Выпуск 21, 2003 (0,50 п.л.)
5. Антоневи́ч Е.Э. Бюджетная политика Республики Саха (Якутия) на 2003 год // Современные аспекты экономики. – 2003. – № 5 (0,19 п.л.)
6. Антоневи́ч Е.Э. Реализация принципов бюджетного федерализма на примере Республики Саха (Якутия) // Молодежь и экономика Республики Саха (Якутия): Материалы науч. конф. – Вып. 2. – Якутск, 2003 (0,40 п.л.)
7. Антоневи́ч Е.Э. Межбюджетные отношения, бюджетный федерализм и повышение эффективности государственной поддержки Севера // Наука и технологии для устойчивого развития северных регионов: Междунар. науч.-практич. конф, Санкт-Петербург, 23 апреля 2003 (0,56 п.л.)

8. Антоневи́ч Е.Э. Роль инвестиционного бюджета в развитии промышленного производства Республики Саха (Якутия) // «Фундаментальные и прикладные аспекты естественных наук в изучении, освоении и промышленном развитии северных регионов России»: Тезисы докладов научно-практической конференции, Москва, 2003 (0,17 п.л.)
9. Антоневи́ч Е.Э. Состояние и перспективы межбюджетных отношений в Республике Саха (Якутия) // Научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР 2003 года. Март-апрель 2004 года. Факультет финансовых, кредитных и международных экономических отношений: Сборник докладов. Т. I / Под ред. д-ра экон. наук, профессора В.Е. Леонтьева. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004. – 354 с. (0,50 п.л.)
10. Антоневи́ч Е.Э., Константинов С.Н. Роль инвестиций в экономике Республики Саха (Якутия) // Экономика и промышленная политика России: Труды III Международной научно-практической конференции. 14-19 июня 2004 года. – СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. – 625 с. (0,30 п.л./ 0,15 п.л.)

Подписано в печать 12.10.2004. Формат 60x84/16.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии ЗАО «КопиСервис».

Печать ризографическая. Заказ № 1/1210.

Ц. л. 1.25. Уч.-изд. 1.25. Тираж 100 экз.

РНБ Русский фонд

2007-4

17446