Пешина Эвелина Вячеславовна. Бюджетное регулирование социально ориентированных расходов региона : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10, 08.00.05 : Екатеринбург, 2002 407 c. РГБ ОД, 71:03-8/159-6

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 16

1.1. Понятие и принципы бюджетного федерализма 16

1.2. Эволюция экономических концепций государственного регулирования и его влияние на экономический рост и общественное благосостояние 30

1.3. Социально ориентированные расходы бюджета в системе бюджетного федерализма 41

ГЛАВА 2 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ РАСХОДОВ РЕГИОНА 55

2.1. Социально-экономическое содержание и целевая направленность бюджетного регулирования 55

2.2. Становление современного механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов 65

2.3. Модель механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов региона 91

2.4. Методические основы анализа механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов региона 108

ГЛАВА 3 МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ . МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ 123

3.1. Понятийный аппарат модели социальных стандартов 123

3.2. Состав и структура системы государственных минимальных социальных стандартов 130

3.3. Концептуальная модель системы минимальных государственных стандартов 136

ГЛАВА 4 ОЦЕНКА МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ РАСХОДОВ РЕГИОНА (на примере Свердловской области) 149

4.1. Ретроспективная характеристика финансового обеспечения социальных расходов региона за 1980-2000 гг 149

4.2. Особенности нормативно-правовой базы механизма бюджетного регулирования на региональном уровне 156

4.2.1. Организация бюджетного процесса в регионе 156

4.2.2. Социально ориентированные расходы в системе межбюджетных отношений региона 166

4.3. Анализ функционирования механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов региона

4.3.1. Бюджетная политика субъекта Российской Федерации .. 179

4.3.2. Оценка финансовых нормативов социально ориентированных расходов региона 204

4.3.3. Результирующие показатели механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов региона 214

4.3.4. Оценка достаточности бюджетных социально ориентированных услуг населению 224

ГЛАВА 5 СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ РАСХОДОВ РЕГИОНА .. 230

5.1. Комплексная система мер по созданию единого нормативно-правового пространства организации бюджетного процесса в России 230

5.2. Разделение полномочий и предметов ведения между уровнями бюджетной системы России 238

5.2.1. Рационализация региональной бюджетной политики .... 240

5.2.2. Основы законодательного регулирования и государственного управления 241

5.2.3. Распределение компетенций между уровнями власти 243

5.2.4. Упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации 247

5.2.5. Разграничение расходных полномочий 248

5.3. Методические рекомендации по расчету нормативов финансирования показателей социально ориентированных расходов из бюджетов субъектов РФ 251

5.3.1. Общие положения 251

5.3.2. Расчет объема затрат на предоставление государственных гарантий по социальному обеспечению

«Доходы населения» 253

5.3.3. Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли «Народное образование» 254

5.3.4. Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли «Здравоохранение» 257

5.3.5. Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли «Жилищно-коммунальное хозяйство».... 261

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 270

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 287

ПРИЛОЖЕНИЯ 313

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством. Это означает, что при любых системных и структурных преобразованиях в экономике страны в целом и отдельных ее регионов приоритетной целью является формирование рыночного механизма социальной направленности. В этих условиях социальная ориентация рыночного хозяйства, необходимая для общественного согласия, во многом определяется государственным вмешательством в национальную экономику и в процесс перераспределения национального дохода.

Государству должен принадлежать важный, но ограниченный круг компетенций в тех областях, в которых государственная деятельность является необходимой и оказывается эффективнее рыночной.

В настоящее время концепция управления социальным развитием России и ее регионов применительно к новой институциональной и социально-экономической структуре общества находится в стадии разработки. В процессе трансформации экономики формируется обновленная социальная политика субсидиарного государства, и, следовательно, изменяются представления о целях, критериях и механизмах функционирования его социально ориентированных расходов. Эти параметры при федеральном устройстве государства должны представлять собой единство интересов Федерального центра, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Решение вышеобозначенных задач сталкивается с трудностями реализации «единства через многообразие» социально-экономических различий субъектов РФ.

Конструкцией, способной обеспечить единство интересов, может служить бюджетный федерализм. Перспективы стратегии устойчивого развития связываются с формированием целостной модели бюджетного регулирования. Вместе с тем область нерешенных проблем (определение социально ориентированных услуг населению, становление системы бюджетного федерализма,

5 через которую определяются объем, структура, источники и механизмы предоставления данных услуг) достаточно велика.

В первую очередь следует выделить эволюционные преобразования в теории социального рыночного хозяйства, проявляющиеся в *предоставлении населению возможности обеспечения роста благосостояния.*Требуются принципиальные изменения: перенесение акцента с «фактов достижения» на *механизмы достижения целей,*на обеспечение не только научной, но и методической и практической обоснованности данного процесса. Особое внимание должно быть уделено регионам, так как на этом уровне непосредственно *формируются условия*для реализации целевых установок, и именно региональные бюджеты несут основную социальную нагрузку.

Актуальность темы исследования подтверждается не только бюджетной политикой России на предстоящий 2003 год, с акцентом на расходную составляющую бюджета, но и рассмотрением бюджетного регулирования в контексте формирующейся российской модели бюджетного федерализма, утвержденной Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Разработанность темы исследования. Несмотря на широко декларируемое обсуждение проблем социальной ориентации рыночного хозяйства, данная тематика не получила адекватного отражения ни в экономической литературе, раскрывающей теоретические и методологические аспекты ресурсного обеспечения социальных расходов, ни в законодательных и нормативных актах федерального и регионального уровней.

Наиболее полному исследованию механизма бюджетного регулирования предшествовало рассмотрение содержания и принципов бюджетного федерализма, нашедших отражение в работах известных политиков, ученых и юристов: Р.Г. Абдулатипова, О.В. Богачевой, Л.Ф. Болотенковой, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентея, А. Гамильтона, Г. Глисона, Дж. Джея, Д. Елеза-ра, А.Г. Игу дина, Г. А. Ковалевой, A.M. Лаврова, Л.Н. Лыковой, В.Н. Лексина, Дж. Медисона, Н.А. Михалевой, И.М. Модели, Б.С. Модель, В. Острома,

В.Б. Пастухова, В.И. Птицына, И. А. Пыховой, Г. А. Стрельникова, А.И. Татаркина, Н.А. Умновой, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова и др.

Значительный вклад в становление современной методологии финансов, используемой автором при исследовании социально-экономической сущности бюджетного регулирования, внесли: Д.А. Аллахвердян, A.M. Александров, A.M. Бирман, Э.А. Вознесенский, В.П. Иваницкий, А.Ю. Казак, Я.Г. Либерман, С.А.Ситорян, Б.М. Сабанти и др.

В федерализации реформирования ключевая роль отводится «локомотивам» социально-экономического роста - регионам. Проблемы институциональных преобразований экономики регионов, развития региональных финансов рассматриваются в работах Е.Г. Анимицы, В.В. Болотина, А.Г. Гранберга, Г.А. Ковалевой, A.M. Лаврова, Н.И. Лариной, В.Б. Масакова, Б.З. Мильнера, П.А. Минакира, О.С. Пчелинцева, Н.М. Ратнер, С.А. Суспицына, Н.Г. Сычева, К.И. Таксира и др.

Зарубежная научная литература привлекалась, главным образом, при рассмотрении проблем участия государства в поддержании благосостояния населения, что нашло отражение в работах Дж. Бьюкенена, А. Вагнера, К. Викселя, Дж.А. Гобсона, Д. Гроссера, Дж. Гэлбрейта, Дж.М. Кейнса, Т. Ланге, Э. Линдаля, Р. Масгрейва, Г. Мюрдаля, Б. Нойса, В. Ойкена, Б. Олина, М. Олсона, А.С. Пигу, П. Самуэльсона, М. Фридмена, Ф. фон Хаека, Э. Хансена, К.Х. Хартвига, К. Эрроу, Л. Эрхарда.

В условиях разгосударствления экономики наиболее важными проблемами для региональных властей стали поиск и создание структур, механизмов, способных стабилизировать социально-экономическое развитие. Несмотря на актуальность и необходимость развития механизма бюджетного регулирования, в экономической литературе данные вопросы не получили должного освещения. Так, теоретические и методологические аспекты управления государственными финансами, проблемы его совершенствования на федеральном и региональном уровнях исследуются в основном в работах Е.В. Бушмина, О.В. Врублевской, С.Г. Золотаренко, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, В.Б. Христенко, Д.Г. Черника и др.

7 Законодательные основы финансового регулирования в бюджетной сфере представлены работами А.Г. Игудина, Г.А. Ковалевой, Л.И. Прониной, Ю.В. Пешехонова, М.В. Родионовой, С.Н. Хурсевича и др.

Отдавая должное всем названным ученым, вместе с тем приходится констатировать, что уровень разработанности проблематики механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов, особенно применительно к условиям и задачам современной стратегии развития Российской Федерации, представляется недостаточным. К настоящему времени крайне мало комплексных исследований, посвященных финансовому обеспечению социально ориентированных расходов. Это касается рассмотрения вопросов формирования ресурсов, направляемых из различных источников на их финансирование, общего объема и структуры, принципов, каналов распределения, оценки эффективности достижения целевых параметров, формирования рынка социальных услуг. Особый блок вопросов связан с качественным содержанием и количественной оценкой социально ориентированных расходов применительно к задачам экономического роста и стратегии устойчивого развития, а также взаимосвязи целевой направленности с конкретными категориями (показателями) социально-экономического развития и системой интересов регионов. Нет единства мнений среди специалистов по теоретико-методологическим положениям финансового обеспечения социально ориентированных расходов.

Актуальность, дискуссионность и неразработанность многих теоретико-методологических положений, а также их высокая практическая значимость предопределили выбор объекта, предмета, цели и задач исследования.

**Объектом исследования**послужили вертикальные и горизонтальные потоки финансовых ресурсов, формирующиеся в процессе распределения средств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации при обеспечении социально ориентированных расходов региона (на примере Свердловской области).

**Предметом исследования**в настоящей работе выступил механизм бюджетного регулирования в системе бюджетных взаимоотношений, при-

8 званный обеспечить реализацию государственных социальных гарантий на региональном и муниципальном уровнях.

**Цель диссертационной работы**состоит в разработке теоретических, методологических и прикладных основ механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов региона и на их базе определения: концептуальной модели системы государственных минимальных социальных стандартов как основы управления социальными процессами; методических рекомендаций по расчету показателей финансовых норм и нормативов социальных расходов из бюджетов субъектов РФ, что в совокупности должно обеспечить системно-целостное функционирование механизма бюджетного регулирования социально ориентированных расходов в российской модели бюджетного федерализма.

Для достижения целей исследования автором были поставлены и решены следующие задачи:

## Понятие и принципы бюджетного федерализма

Формирование бюджетной системы, отвечающей федеральному устройству России, является одним из важнейших условий укрепления ее территориальной целостности, социально-экономического развития, повышения уровня и качества жизни населения.

Прежде чем рассмотреть складывающийся в России тип бюджетного федерализма, важно обозначить авторскую позицию по данному вопросу, а также определить само понятие «федерализм» и его принципы, что связано в первую очередь с различными толкованиями бюджетного федерализма как российскими, так и зарубежными учеными.

В теоретических исследованиях, кроме того, существуют и разные подходы к исследованию федерализма, являющегося основой бюджетного федерализма.

Анализ даваемого в зарубежной и отечественной литературе понятийного аппарата приводит к выводу о том, что дефиниции «федерализма» достаточно разнообразны и не ограничены трехсторонним подходом, как это делает ГА. Стрельников. Он пишет: «В теоретических исследованиях и в политической практике наметились три подхода к федерализму. Сторонники первого подхода рассматривали его как процесс образования федерации с помощью договора федерального центра и субъектов, с одной стороны, а с другой - договора между субъектами о создании федерации. Второй подход рассматривает суть федерализма как самоуправление субъектов федерации. Благодаря ему они создают такую систему государственной власти по вертикали, при которой и Федеральный центр, и его субъекты получили бы власть, адекватную их задачам и функциям. Третий подход, как представляется, адекватно отражает истинный смысл федерализма, трактуя его как самоуправление личности, а в конечном счете - как образование самоуправляющегося общества, устанавливающего такую власть, которая адекватно потребностям граждан обеспечивает устойчивое развитие страны» [242. С.33-34].

В качестве обоснования более широкой трактовки понятия «федерализм» можно привести следующие определения. Так, один из самых известных идеологов федерализма, директор Центра федеральных исследований Д. Елазар (Элзар) характеризует федерализм как «распределение реальной власти между несколькими центрами, которые для достижения общих целей должны вырабатывать совместные соглашения» [286. Р.2].

Австралийский ученый К. Вире (его исследование «Федеративное управление» является классическим пособием по федерализму в североамери канских университетах) утверждает: «Федерализм - метод разделения вла стей, при котором центральная и региональная власти действуют самостоя тельно и независимо внутри своей сферы полномочий» [314. Р. 113] и акцен тирует внимание на «методике разделения полномочий, в соответствии с которой и центральное, и региональное правительство, каж дое в своей области, оставалось бы полностью самостоятельным и независи мым» [Там же. Р. 10]. Таким образом, автор делает упор на недопустимости любого нарушения юрисдикции того или иного уровня власти в рамках феде ративного государства. По мнению Г. Глисона, «федерация представляет собой организацию самоуправляемых субъектов, связанных сильным, но ограниченным верховным правительством. Федеративные системы характеризуются двумя существенными особенностями. Во-первых, они предполагают наличие по меньшей мере двух отдельных, самостоятельных, легитимных уровней управления. Во-вторых, за каждым из этих уровней сохраняются, по крайней мере в принципе, определенные независимые сферы» [130. С.8].

Российские исследователи, в частности Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Боло-тенкова, выделяют договорное распределение полномочий, формальное равноправие субъектов РФ, право участников федеративных отношений на двустороннее регулирование государственно-властных полномочий [94. С.296].

## Социально-экономическое содержание и целевая направленность бюджетного регулирования

По мнению автора настоящего исследования, бюджетное регулирование является частью финансового регулирования.

Законодательно оформленная дефиниция «бюджетное регулирование» содержалась в ст. 18 Закона РФ № 1734-1 от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», Федеральным законом № 159-ФЗ от 9 июля 1999 г. Согласно данному законодательному акту бюджетное регулирование представляет собой «закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экологических и других программ, ликвидации последствий стихийных бедствий, проведения иных мероприятий, покрытия дефицита могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижних уровней» [61].

В БК РФ определение бюджетного регулирования и его принципов не нашло отражения. Планировалось, что данный пробел будет восполнен в законодательных актах, детализирующих основной бюджетный документ страны. В частности, в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ» (ст. 22) определялось, что «бюджетное регулирование осуществляется через передачу части закрепленных налоговым законодательством доходов и регулирующих доходных источников с одного уровня бюджетной системы другому путем выделения дотаций, субвенций, средств по взаимным расчетам, представленным на возвратной основе». Далее, согласно п. 5 ст. 22 законопроекта «бюджетное регулирование осуществляется в соответствии со структурой бюджетной системы, исключающей возможность прямых бюджетных взаимоотношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами (за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ)». Научные определения бюджетного регулирования в основном также концентрируются вокруг распределительных отношений с различными вариантами их модификаций, что позволило автору (с определенной долей условности) классифицировать существующие позиции. Однако следует отметить, что определение бюджетного регулирования чаще всего приводится в изданиях, претендующих на широкое использование и, главным образом, в образовательных целях.

1. Перераспределительная роль бюджетного регулирования: «Перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимального уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий» [119. С.521]; «система перераспределения денежных средств между бюджетами, состоящая в передаче ресурсов вышестоящих бюджетов нижестоящим в целях балансирования последних» [259. С.420]; «перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня» [261. С.200]; «частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней» [233. С.46].

2. Распределительная и перераспределительная роль бюджетного регулирования: «Процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня» [118. С.618].

3. Балансирующая роль: «Сбалансирование нижестоящих бюджетов за счет вышестоящих и процесс сбалансированности государственного бюджета» - данной точки зрения придерживаются СИ. Берлин [103. С.77], Б.М. Са-банти[230. С.109].

4. В законе Свердловской области «О бюджетном регулировании» бюджетное регулирование сведено к перераспределению финансовых ресурсов между областным и местными бюджетами [8].

Схожесть вышеприведенных позиций можно объяснить: во-первых, сложившейся отечественной практикой анализа государственного бюджета исходя из суммы максимально возможных доходов, на основе которых определяются размеры расходов (практика, используемая в дефицитных бюджетах). В отличие от российских ученых и практиков анализ государственного бюджета западные экономисты начинают не с доходной, а

расходной части, мотивируя свой подход тем, что расходы ассоциируются с целью социально-экономической политики, доходы же - со способом обеспечения расходов на эти цели [263. С. 102];

во-вторых, отнесением финансов к сфере перераспределения [123. С.34];

в-третьих, выделением в качестве основной функции бюджета перераспределительной функции [168. С.24].

## Понятийный аппарат модели социальных стандартов

Система государственных минимальных социальных стандартов (СГМСС) - комплекс государственных гарантий и государственных услуг населению, устанавливаемых законодательством РФ и предоставляемых бесплатно или на льготных основах за счет бюджетной системы РФ.

Социальный показатель - показатель сети учреждений социальной сферы по категориям пользователей или характеризующий конечный результат в расчете на 1 человека, 1000 жителей, 10000 жителей.

Социальная норма - научно разработанное и регламентированное минимальное или предельное количество величины социального показателя в абсолютном, относительном, натуральном выражении.

Социальный норматив - расчетный социальный показатель, характеризующий совокупность средств, необходимых для удовлетворения норм в абсолютном, относительном, натуральном выражении.

Финансовая норма - стоимостное выражение абсолютной, относительной, натуральной социальной нормы.

Финансовый норматив - стоимостное выражение абсолютного, относительного, натурального социального норматива.

Бюджетная обеспеченность - расчетный показатель отношения расходов (минимальной потребности в бюджетных средствах на предоставление законодательно установленных государственных гарантий и государственных услуг в расчете на 1 жителя) к доходам, выраженное в процентах и характеризующий обеспеченность бюджетными средствами для выполнения заданных целей и задач.

Индекс бюджетных расходов - коэффициент затрат, характеризующий количественные и качественные стороны социально-экономической асимметрий в предоставлении государственных гарантий и государственных услуг на территории РФ.

Уровень социальной обеспеченности - оценочный показатель возможности удовлетворения потребностей населения в государственных услугах.

Бюджетополучатель - бюджетное учреждение или иная организация любой формы собственности имеющая права на получение бюджетных средств в соответствии с заключенным государственным или муниципальным контрактом и государственным или муниципальным заказом на предоставление государственных услуг по бюджетной росписи на соответствующий год.

Обоснование понятийного аппарата СГМСС.

Система государственных минимальных социальных стандартов (СГМСС) комплекс государственных гарантий и государственных услуг населению, устанавливаемых законодательством РФ и предоставляемых бесплатно или на льготных основах за счет бюджетной системы РФ.

Трудно согласиться с точкой зрения разработчиков БК РФ, в котором СГМСС рассматриваются как «государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ», по следующим причинам:

- к категории услуг нельзя отнести заработную плату, пенсии, пособия, стипендии и пр., исходя из самого понятия «услуга» - «форма экономических отношений по поводу конкретной трудовой деятельности, в процессе которой создается специфическая стоимость». Денежные выплаты населению (пенсионное, социальное обеспечение, стипендии, компенсационные выплаты и пр.) следует рассматривать как государственные гарантии. В настоящее время для оценки минимально допустимого уровня потребления важнейших материальных благ и услуг используется два базовых вида гарантий - минимум заработной платы и минимум пенсий, на основе которых формируются другие виды доходов - пособия, стипендии, компенсационные выплаты прожиточный минимум и пр.