Истомина Наталья Александровна. Механизм формирования бюджета региональных органов власти (На примере Свердловской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Екатеринбург, 2000 189 c. РГБ ОД, 61:01-8/508-2

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУЩНОСТИ БЮДЖЕТА 8

1.1. Экономическая природа бюджета 8

1.2. Генезис и эволюция бюджетной системы Российской Федерации 27

1.3. Дефицит бюджета и его влияние на экономику страны 52

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ) 68

2.1. Особенности формирования бюджетов на территории области 68

2.2. Анализ доходной и расходной частей областного бюджета Свердловской области в 1997-2000 годах 91

2.3. Межбюджетные отношения в Свердловской области 114

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 124

3.1. Концептуальные основы формирования сбалансированного бюджета (на примере Свердловской области) 124

3.2. Развитие и совершенствование механизмов формирования региональных бюджетов как способ оздоровления бюджетной ситуации в России 140

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 155

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 158

ПРИЛОЖЕНИЯ 167

**Введение к работе**

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ. В условиях формирования в России новой модели экономических отношений, основанной на рыночном механизме хозяйствования, претерпело изменение понимание роли и значения многих сфер деятельности, в том числе, бюджетной сферы. Традиционно устоявшееся признание государственного бюджета центральным звеном бюджетной системы, концентрирующим большую часть финансовых ресурсов страны, было дополнено выделением в качестве равноправных участников бюджетных правоотношений региональных бюджетов с перераспределением в их пользу части общегосударственных денежных средств.

Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) являются основным источником, за счет которого происходит удовлетворение большей части необходимых потребностей населения определенной территории. Отражая географические, природно-климатические, демографические, социально-экономические особенности конкретных регионов, они реализуют программы и проекты, направленные на развитие производства, инфраструктуры, социальной сферы и т.п.

Однако на сегодняшний день большинство субъектов РФ не располагают достаточными ресурсами для этих целей. Подавляющая часть региональных бюджетов дефицитна, что является сдерживающим фактором для развития территорий.

Не завершен процесс формирования новой схемы взаимоотношений с федеральным бюджетом. Законодательно не установлены разграничения полномочий по расходам между уровнями бюджетной системы, не приняты государственные социальные стандарты, не учитываются интересы субъектов Федерации при изменении налогового законодательства. По-прежнему, большинство регионов зависят от федеральных трансфертов.

Внутри субъектов РФ наблюдаются противодействия со стороны муниципальных образований, вызванные политикой региональных администраций. Последние фактически самостоятельно разрабатывают методики расчета бюд-

4 жетов и иные документы, регламентирующие бюджетный процесс на региональном уровне, которые практически ежегодно подвергаются корректировке.

В соответствии с этим, совершенствование механизма формирования бюджетов региональных органов власти весьма актуально, что и определило цель работы и круг рассматриваемых в ней вопросов.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ. Основной целью работы является изучение механизма формирования бюджета региональных органов власти на примере Свердловской области и разработка на этой основе научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Исходя из поставленной цели, были определены следующие задачи:

изучить и уточнить существующие теоретические концепции в области сущности бюджета, его функций и роли в экономике страны;

исследовать причины возникновения несбалансированности бюджета (дефицита) и степень его влияния на возможность функционирования бюджета как инструмента государственной финансовой политики, а также возможные способы снижения и ликвидации дефицита;

рассмотреть основные этапы эволюции бюджетной системы России и разработать ее уточненную периодизацию;

изучить методики формирования бюджетов в Свердловской области, выявить их достоинства и недостатки;

проанализировать доходную и расходную части областного бюджета Свердловской области и оценить степень их исполнения;

исследовать состояние межбюджетных отношений в регионе и обосновать их воздействие на формирование областного бюджета;

выделить наиболее актуальные проблемы бюджетного процесса в рассматриваемом субъекте РФ (в части формирования бюджетов - в целом и областного бюджета - в частности) и разработать конкретные пути их решения. ПРЕДМЕТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ является совокупность экономических

отношений, возникающих между государством, предприятиями и населением, по поводу формирования централизованного фонда денежных средств, предна-

5 значенного для реализации задач и функций, возложенных на органы государственной власти.

ОБЪЕКТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ является областной бюджет Свердловской области.

ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВОЙ ИССЛЕДОВАНИЯ выступают труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области финансов и бюджета, в которых разработана теоретическая база изучаемых вопросов.

Основой настоящей работы послужили исследования сущности бюджета, его доходов и расходов, содержащиеся в трудах таких авторов, как М.И. Бого-лепов, Д.А. Аллахвердян, как A.M. Александров, В.П. Дьяченко, Г.М. Точнль-ников, Э.А. Вознесенский, А.Г. Зверев, Г.К. Шеховцов, B.C. Павлов, Н.Г. Сычев, Б.Г. Болдырев, А.Ю. Казак, М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Л.А. Дробозина, М.И. Ткачук, и других.

Разработки зарубежных ученых в области бюджетного дефицита и способов воздействия государства на экономику через бюджет приводятся в работах Я. Корнай, Э. Дж. Долана, Кемпбелла Р. Макконелла, Стенли Л. Брю, М. Блауга, Р. Дорнбуша, С. Фишера, Р. Шмалензи.

Исторические аспекты бюджетной сферы рассматриваются такими учеными, как Б.М. Сабанти, П.И. Лященко, Т.М. Тимошина, В.П. Дьяченко, М.И. Боюле-пов, A.M. Александров, А.Ю. Казак.

ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ состоит из федеральных законов и подзаконных актов по вопросам бюджета и бюджетной системы, дополненных законодательством Свердловской области и некоторых находящихся на ее территории муниципальных образований, статистических материалов (в том числе, государственная финансовая статистика периода СССР), нормативных и аналитических материалов Министерства финансов Свердловской области, публикаций в общероссийских и областных периодических изданиях.

В работе автор руководствовался диалектическим методом, предполагающим исследование явлений в их взаимосвязи и взаимообусловленности, и

принципом историзма, означающим изучение современной ситуации на основе исторического опыта.

При обработке данных использовались методы группировки, сравнения, ряды динамики, методы табличного и графического представления информации, классификация и другие.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ. В ходе исследования были получены следующие результаты, дающие представление о научной новизне диссертационной работы:

1. Разработана авторская совокупность признаков бюджета, позволяющих наиболее полно отразить его сущность; проведена градация позиций ученых-экономистов в области бюджета по выделенным признакам.
2. Введены понятия «субъект» и «объект» бюджета.
3. Предложены новые признаки классификации бюджетного дефицита, а также расходов бюджета по степени их значимости.
4. Выделены основные этапы эволюции бюджетной системы России.
5. Разработан комплекс мер по изменению методики расчета доходов и минимально необходимых расходов бюджетов Свердловской области.
6. Предложена совокупность мероприятий по управлению расходами областного бюджета Свердловской области на основе авторских группировок.
7. Уточнены условия, необходимые для достижения сбалансированности областного бюджета Свердловской области.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ. Выводы и разработки автора предложены к рассмотрению в Министерство финансов Свердловской области. Результаты исследования могут быть использованы при составлении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в том числе, на территории Свердловской области).

АПРОБАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ. Основные результаты и предложения автора докладывались на всероссийских, межрегиональных и региональных научно-практических конференциях (г. Екатеринбург, 1998-2000 гг., г. Ярославль, 2000 г.), включены в хозяйственный договор на тему «Про-

7 блемы использования бюджетных ценных бумаг» (август 1999 - июнь 2000 года).

Ряд разработок автора используются в учебном процессе Уральского государственного экономического университета в темах и курсах, посвященных бюджету и бюджетной системе, а также в методическом пособии по курсу «Бюджетная система».

ПУБЛИКАЦИИ. Основные положения диссертационной работы нашли отражение в 27 публикациях общим объемом 10,77 п.л., из них основными являются 18 работ объемом 3,75 п.л.

ОБЪЕМ И СТРУКТУРА РАБОТЫ. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 115 источников и 15 приложений, включает в себя 3 рисунка, 41 таблицу.

## Экономическая природа бюджета

Всем ходом своей истории 20 век окончательно и достаточно наглядно разрешил вопрос о необходимости государственного вмешательства в экономику. Поэтому сегодня пристальное внимание уделяется изучению инструментов воздействия государства на объективно складывающиеся рыночные отношения и их возможных последствий. К числу важнейших регуляторов экономической и социальной активности любого государства относится бюджетная система -совокупность бюджетов различных уровней и многообразных отношений, складывающихся между ними.

Значение бюджетной сферы в экономике, в первую очередь, обуславливается значительными объемами перераспределяемых через нее денежных средств (таблица 1).

Данные таблицы свидетельствуют о том, что через консолидированный бюджет страны (который представляет собой совокупность центрального или федерального бюджета и территориальных бюджетов) перераспределяется около 1/3 валового внутреннего продукта государства. Безусловно, эта пропорция не является постоянной и зависит от степени вмешательства государства в экономику (более подробно этот вопрос будет рассмотрен ниже).

Становление в России рыночных отношений позволило постепенно отойти от понимания бюджета как простой суммы денежных средств и выдвинуть на первый план необходимость изучения механизма его функционирования. Снятие существовавшей в период СССР завесы секретности со значительной части информации, связанной с бюджетными вопросами, позволило по-новому оценить роль и значение бюджета.

Пристальное внимание экономистов к вопросам бюджета обусловлено существующими проблемами в бюджетной сфере России. Недостаточное поступление доходов в бюджеты всех уровней, дефициты вызывают невозможность финансирования расходов в полном объеме. Накопленный государственный долг требует все больших средств на его обслуживание.

Сложность исследования любого вопроса в области финансово-кредитных отношений связана с существованием широкого спектра дискуссионных моментов и отсутствием в отечественной финансовой науке единой позиции практически по любому вопросу, что порождает целый ряд проблем. Характерной их особенностью является то, что ранее сугубо теоретические вопросы сегодня вступили в теснейшее взаимодействие с практической деятельностью, вследствие чего неразработанность многих теоретических понятий, концепций и конструкций стала тормозящим фактором на пути экономического развития нашей страны.

В соответствии с вышесказанным, определение сущности экономических категорий является важнейшей задачей научной мысли.

С другой стороны, поскольку именно экономика является наиболее быстро изменяющейся сферой общественной жизни, постольку при разработке теоретических концепций необходимо постоянно учитывать новые реалии в этой области. Таким образом, возникает диалектическое противоречие между важностью выработки устойчивых, общепризнанных понятий и определений и постоянно эволюционирующей экономической действительностью.

В разные исторические периоды это противоречие преодолевалось по-разному. В эпоху существования СССР не было необходимости в унификации альтернативных экономических концепций, поскольку тотальный диктат государства над всеми сферами жизни общества, в том числе, научной мыслью, исключал многообразие точек зрения и обеспечивал жизнеспособность только официальной финансовой доктрины. Сегодня плюрализм мнений, порожденный новыми процессами в экономике и, прежде всего, разнообразными формами собственности, требует анализа и обобщения результатов научных поисков различных финансовых школ в сочетании с объективными условиями экономической действительности для того, чтобы выработать обоснованную позицию по какому-либо вопросу.

Для того чтобы проследить эволюцию взглядов отечественных и зарубежных экономистов на сущность и функции бюджета, его влияние на экономику страны, необходимо кратко остановиться на теории финансов в целом. Это связано с тем, что отнесение бюджета к финансовым категориям является общепризнанным (а любая категория характеризуется, прежде всего, объективностью, реальностью, выражением определенной специфики отношений и возможностью существования только при наличии определенных условий). Следовательно, специфические признаки финансов будут в полной мере характеризовать и бюджет.

## Особенности формирования бюджетов на территории области

Свердловская область по экономико-географическому делению входит в состав Уральского экономического района и находится на пересечении важнейших транспортных путей между Востоком и Западом.

Область занимает одно из ведущих мест в России по объему промышленного производства, наличию основных производственных фондов, численности промышленно-производственного персонала. В объеме промышленной продукции Российской Федерации ее доля составляет около 5 процентов1, а в объеме ВВП - около 2,6-2,7 процента. Свердловская область обеспечивает значительную долю общероссийского выпуска ряда важнейших видов сырья, материалов и других изделий промышленности.

Являясь старопромышленным регионом, данный субъект Федерации характеризуется всеми недостатками таких территорий: значительным износом основных фондов, нарастающим технологическим отставанием в ряде отраслей, загрязнением окружающей природной среды в результате функционирования промышленных предприятий, недостаточно развитой социальной инфраструктурой.

Свердловская область отличается высоким уровнем формирования рыночных отношений и разгосударствления экономики: доля негосударственного сектора в общем объеме промышленной продукции составляет 85-87 процентов, общем объеме розничной торговли - 80-82 процента. В строительстве, торговле, общественном питании весьма значительна доля малых предприятий, общее число которых составляет свыше 25 тыс. единиц.

Свердловская область является неотъемлемой частью Российской Федерации и противоречивая ситуация в экономике страны в целом предопределяет неоднозначность явлений и процессов, протекающих на ее территории. Поэтому в 1996-1999 годах социально-экономическое развитие региона носило противоречивый характер.

Негативное влияние на ситуацию в области оказал финансовый кризис августа 1998 года, нарушив относительно стабильное макроэкономическое положение, достигнутое к 1 полугодию 1998 года. В частности, если с 1995 года падение объемов промышленного производства замедлилось, а в первом полугодии 1998 года по сравнению аналогичным периодом прошлого года наблюдался рост этого показателя, то в целом за 1998 год темпы роста промышленного производства замедлились. Однако в 1999 году удалось восстановить положительную динамику (табл. 14).

За рассматриваемый период в производственном секторе Свердловской области снизилась доля черной металлургии, химической промышленности, увеличилась доля электроэнергетики, цветной металлургии и пищевой промышленности. В целом, повысилась эффективность промышленного комплекса на основе роста объемов производства и реализации (кроме отраслей, в которых их снижение объясняется недостаточным платежеспособным спросом); к негативным тенденциям можно отнести продолжающийся рост объемов дебиторской и кредиторской задолженности.

За рассматриваемый период определенная стабилизация была достигнута в агропромышленном секторе, строительстве и на транспорте. Важнейшим фактором развития экономики области являлся и является экспортный комплекс.

Вследствие существенного влияния Свердловской области на социально-экономические процессы в стране, уровень ее основных макроэкономических показателей практически однозначен общероссийским. В частности, это касается темпов роста потребительских и оптовых цен (табл. 15). В 1999 году тенденция роста цен сохранилась; среди регионов Урала величина индекса потребительских цен выше только в Удмуртии, Пермской и Челябинской областях.

## Концептуальные основы формирования сбалансированного бюджета (на примере Свердловской области)

В течение всего периода с момента обретения Российской Федерацией независимости в 1991 году в бюджетной системе имели место дефициты бюджетов. Достижение сбалансированности доходов и расходов на уровне отдельных субъектов Федерации рассматривалось скорее как исключение, чем правило.

Возможность финансирования бюджетных дефицитов, в основном, обусловливалась существованием и приобретением все более широких масштабов рынком государственных и муниципальных ценных бумаг. Эмиссия долговых обязательств органами власти всех уровней в 1993-1997 и частично в 1998 годах и метод рефинансирования займов позволяли определенное время минимизировать расходы на финансирование дефицита.

Необходимость формирования сбалансированного по доходам и расходам бюджета на уровне субъекта Федерации (Свердловской области), по мнению автора, вызвана следующими основными причинами:

1. Финансовый кризис 1997-1998 годов привел фактически к невозможности привлечения средств для финансирования дефицита за счет эмиссии ценных бумаг и привлечения кредитных ресурсов. Свердловская области оказалась в ситуации, когда все затраты на обслуживание ранее выпущенных займов должны будут возмещаться, в основном, за счет доходов областного бюджета.

2. Вступивший в силу 1 января 2000 года Бюджетный Кодекс ограничил предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации 5 процентами от размера его доходной части без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Приняв во внимание, что Свердловская область относится к числу доноров федерального бюджета (т.е. не получает федеральных трансфертов), такое жесткое ограничение делает возможность формирования бездефицитного бюджета более реальной, чем раньше (хотя и вынужденно). 3. Областной бюджет Свердловской области в 1997 - 1999 годах характеризуется постоянным невыполнением расходной части. Завышение бюджетных обязательств по сравнению с реальными возможностями бюджета необходимо рассматривать как признак нереальности финансового планирования, который в сочетании с ограниченной возможностью привлечения средств для финансирования бюджетного дефицита, вызывает необходимость пересмотра подходов к расчету расходной части областного бюджета. Планирование расходов в пределах прогнозируемого объема доходов с учетом нормативов минимальной бюджетной обеспеченности как одно из основных направлений бюджетно-финансовой политики Свердловской области на 2000 (и последующие) годы закреплено в Бюджетном Послании Губернатора Свердловской области.

Поэтому представляется необходимым предложить ряд конкретных рекомендаций по осуществлению данной задачи. I. РАСЧЕТ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА.

Возможность достижения сбалансированности бюджета, прежде всего, зависит от будущих объемов поступлений доходов на очередной год, а, следовательно, от методик их расчета.

Как уже отмечалось в п. 2.1., при расчете доходной части областного бюджета и бюджетов муниципальных образований в 1997-2000 годах в качестве базовых применялись различные показатели:

A) фактические поступления каждого вида доходов в консолидированный бюджет;

Б) ожидаемые поступления доходов;

B) фактические поступления доходов с территории муниципального образования (с 1999 года).