Анай-оол Любовь Сарыг-Кидисовна. Бюджет региона (Формирование и роль в решении социальных проблем; на примере Республики Тыва) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Иркутск, 2001 189 c. РГБ ОД, 61:02-8/914-5

**Содержание к диссертации**

Введение

1. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8

1.1 Экономическое содержание региональных бюджетов и их взаимосвязь с федеральным бюджетом 8

1.2 Бюджетная политика в современных условиях и эволюция финансовой базы Республики Тыва 29

2. БЮДЖЕТ РЕГИОНА РЕСПУБЛИКИ ТЫВА, ПРОБЛЕМЫ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ 44

2.1 Механизм формирования доходов бюджета региона 44

2.2. Структурные особенности бюджета Республики Тыва и регулирование бюджетов местного самоуправления 73

3. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В ФИНАНСИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ 104

3.1 Социальная политика государства в современных условиях 104

3.2 Проблемы финансирования расходов на образование

и здравоохранение в Республике Тыва 122

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 149

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 153

ПРИЛОЖЕНИЯ 165

**Введение к работе**

Переход от административно-командных методов управления к рыночным методам хозяйствования обусловил коренное реформирование всей системы государственных финансов и ее основного звена бюджетной системы. В настоящее время новая бюджетная система России находится в стадии становления. Государственной Думой Российской Федерации в 1998-2000 годах были приняты такие основополагающие документы, как Бюджетный кодекс Российской Федерации, части первая и вторая Налогового кодекса Российской Федерации, концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. На их основе сформирована стратегия экономического возрождения, согласно которой важнейшим элементом усиления роли государства в экономике выступает бюджетная политика.

Ее стратегическими задачами определены:

значительное увеличение объема финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства и необходимых для реализации его основных функций, прежде всего социально-экономических, направленных на повышение уровня жизни граждан и подъем экономики;

превращение бюджета в важнейший инструмент стимулирования совокупного общественного спроса, роста и регулирования структуры экономики в соответствии с долгосрочными общенациональными приоритетами.

При осуществлении бюджетной политики в России, как в федеративном государстве, необходимо одновременно решать две ключевые задачи. С одной стороны, обеспечивать динамичное развитие экономики на основе единых для всего экономического пространства страны принципов бюджетного устройства. С другой стороны, учитывать региональные особенности и соблюдать строгое разделение бюджетных полномочий и ответственности между уровнями власти, выполняющими свои четко определенные функции. Бюджет каждого региона стал важнейшим рычагом его экономического и социального развития.

Вот почему изучение тенденции изменения территориальных бюджетов представляется необходимым.

Проблемы формирования федерального и территориальных бюджетов объективно стали предметом пристального внимания многих ученых специалистов. Это мы видим в трудах Ю.М. Артемьева, А.Д., Аюшиева А.Д. Барского, О.Ф. Богачевой, М.В. Васильевой, В.П. Винокуровой, Э.А. Вознесенского, О.В. Врублевской В.П. Иваницкого, А.Ю. Казака, A.M. Лаврова, Н.В. Лексина, Г.В. Ляпуновой, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, В.И. Самарухи, А.И. Сергеева, В.А. Улю-каева, В.Д. Фетисова, В.Б. Христенко, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова и других. В их работах дается понятие сущности бюджета, раскрывается роль бюджетов всех уровней в социально-экономических процессах, исследуются вопросы межбюджетных отношений в современных условиях. Несмотря на наличие определенных разработок эти вопросы остаются до конца нерешенными. Одновременно возникают новые и новые проблемы в области формирования бюджетов регионов, их регулирования. Отсюда актуальность и необходимость исследования этих вопросов.

Цель диссертационной работы состоит в анализе и обобщении научного и практического опыта функционирования бюджета региона в условиях рыночной экономики, его роль в решении социальных проблем и разработка на этой основе конкретных рекомендаций по совершенствованию воздействия бюджета на экономику и социальную сферу высокодотационного региона на примере Республики Тыва (в соответствии с Конституцией Республики официальное название ее Республика Тыва (Тува).

В соответствии с намеченной целью поставлены следующие задачи:

- изучить вопросы формирования федерального и регионального бюдже  
тов и уточнить взаимоотношения между ними;

- проанализировать состав и структуру регионального и местных бюдже  
тов, тенденции их развития;

исследовать современное состояние консолидированного бюджета Республики Тыва;

разработать предложения и рекомендации по увеличению доходов и изменению структуры расходов бюджета Республики Тыва;

изучить межбюджетные отношения внутри Республики Тыва и выработать механизм их регулирования;

показать роль бюджета в решении социальных вопросов Республики Тыва и разработать механизм финансирования образования и здравоохранения.

Объект настоящего диссертационного исследования - финансовые отношения, возникающие в бюджетном процессе на субфедеральном уровне (на примере Республики Тыва).

Предмет исследования - механизм формирования и использования бюджетов территории.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются научные труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные либо затрагивающие рассматриваемую тему, федеральные и региональные законодательные и подзаконные акты, инструктивные и методические материалы, публикации в отечественной и зарубежной периодической печати.

Информационно-статистическую базу исследования составили материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Республики Тыва, МНС Российской Федерации и УМНС Российской Федерации по Республике Тыва, предприятий, организаций Республики Тыва. При разработке темы диссертационной работы использовались материалы конференций, освещавших проблемы бюджетов регионов.

В ходе проведения исследования использовались методы системного анализа теоретического и практического материала, индукции и дедукции. Анализ статистических данных был проведен при помощи методов группировки и сравнения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в определении сущности бюджета в рыночных условиях, в разработке комплекса теоре-

**6**тических и практических предложений по формированию и совершенствованию бюджетов региона, его подразделений и их межбюджетных отношений. Впервые в Российской Федерации сделана попытка в распределении средств финансовой помощи на внутрирегиональном уровне по определенной научной методике.

В ходе исследования лично автором получены следующие научные результаты:

1. На основе анализа существующих точек зрения ученых-экономистов в отношении бюджета уточнено и дано авторское определение бюджетов регионов.
2. Выявлены тенденции развития бюджета региона и бюджетов муниципальных образований на современном этапе.
3. Определены возможные пути увеличения собственной доходной базы регионального и муниципальных бюджетов.
4. Предложена методика распределения средств финансовой помощи на внутрирегиональном уровне.
5. Разработана методика планирования расходов на образование и определен механизм финансового обеспечения учреждений социальной сферы.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой самостоятельное завершенное научное исследование, выводы и предложения которого могут быть использованы в дальнейшей разработке проблем бюджета и межбюджетных отношений и в работе Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Республики Тыва, МНС РФ и УМНС РФ по Республике Тыва, финансовых и налоговых органов администрации кожуунов (районов) и городов.

Практическая значимость диссертации заключается:

- в выработке предложений по оптимизации доходов регионального бюджета, которые внедрены в деятельность Министерства финансов Республики Тыва;

в разработке методики межбюджетных отношений внутри Республики Тыва, которая одобрена и использована в практике формирования бюджета Республики Тыва на 2001 год;

в обосновании необходимости инвентаризации социальных расходов по линии федерального, регионального и местных бюджетов и выработке методики взаимодействия бюджета и внебюджетных ресурсов в финансировании социальных расходов;

в разработке практических рекомендаций по формированию местных бюджетов и рационализации их использования.

Результаты исследования апробированы, в частности, в выступлениях на международной научной конференции «Становление и развитие науки в Туве» (г. Кызыл, 2000 г.), научной конференции «Социально-экономическое развитие Республики Тыва до 2005 г.» (г. Кызыл, 2000 г.), научно-практической конференции «80 лет создания тувинской государственности» (август 2001 г.).

Диссертантом разработаны и внедрены в практику в 1998 - 2000 г.г. более 40 постановлений администрации Улуг-Хемского кожууна, Правительства Республики Тыва по финансовым проблемам.

Отдельные положения диссертационной работы используются в учебном процессе на экономическом факультете Тывинского Государственного университета при подготовке лекционных и практических занятий по дисциплинам «Финансы», «Бюджет», нашли отражение в публикациях общим объемом 2,95 печатных листа.

Диссертация состоит из введения, трех глав, тесно взаимосвязанных и в которых последовательно излагаются проблемы формирования бюджета депрессивного региона и его использование, а также заключения, списка использованных источников и приложений. Работа содержит 187 страниц, включая 34 таблицы, 19 приложений, 8 рисунков. Использована литература 149 наименований.

## Экономическое содержание региональных бюджетов и их взаимосвязь с федеральным бюджетом

Каждому государству, региону, предприятию, муниципальному образованию, индивиду необходим бюджет. Являясь сложным экономико-финансовым понятием, бюджет интересует теоретиков и практиков в качестве научной категории, основного финансового плана страны, регионов и местных образований, а также как главного рычага воздействия на экономику и социальную сферу.

Раскрытию сущности и функций бюджета посвящено множество научных монографий и статей, учебников и учебных пособий. Существует немало определений бюджета. Бюджет представляет собой сложное явление. Он одновременно касается и экономики, и финансов, и права, и политики. Эта многосторонность бюджета обусловила трудности исследования. Изучение имеющихся российских и зарубежных источников показала, что существует несколько определений бюджета. Во-первых, бюджет - это самостоятельная экономическая категория. Во-вторых, финансовый план, и в-третьих, фонд денежных средств, который необходим органам государственной власти и органам местного самоуправления для выполнения возложенных на них функций

Дискуссию вызывает определение бюджета как экономической категории. В.М. Родионова утверждает, что «государственный бюджет - это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода ( частично - и национального богатства) в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления» [101, С.234]. В этом определении основное внимание уделяется бюджету как самостоятельной экономической категории, существование которой обусловлено наличием объективных распределительных отношений. Но известно, что распределительные отношения появились с возникновением государства, хотя оно (государство) продолжительное время существовало без бюджета. В государстве собирались и производились расходы, то есть существовала известная, основанная на юридических нормах система доходов и расходов. И только когда государство вводит в свою финансовую деятельность плановое начало - смету доходов и расходов на определенный период - появляется бюджет. Так стали называть утвержденный высшим органов власти документ - смету доходов и расходов государства.

Наиболее точным, с нашей точки зрения, является определение, данное родоначальниками Ленинградской школы экономистов A.M. Александровым и Э.А. Вознесенским, и поддержанное их последователями-коллегами, учеными Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

«Бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей хозяйства, социальных нужд, управления, обороны и т.д.)» [34, С. 12]. В этом определении четко выделяется, что бюджет - это императивные денежные отношения, то есть отношения, непосредственно связанные с властной функций государства. Аналогичного определения придерживается и другой ученый этой же школы Б.М. Сабанти: «Государственный бюджет, таким образом, представляет систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение, главным образом, чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций» [106, С.99].

## Механизм формирования доходов бюджета региона

Механизм формирования региональных бюджетов во многом зависит от условий, установленных при мобилизации доходов в Федеральный бюджет. Бюджет Республики Тыва, как и любой региональный бюджет имеет свои особенности, которые в основном связаны с тем, что собственная расходная база незначительна. В целом механизм формирования региональных бюджетов охватывает широкий круг вопросов. Он является частью финансового механизма, представляющего совокупность способов и мер управления финансовыми отношениями и их регулирования. От совершенства механизма формирования региональных бюджетов зависит многое, в частности, обеспечение необходимыми ресурсами властей данного региона, соответствующие права и стимулы для мобилизации поступлений в бюджет и своевременное финансирование запланированных нужд.

Действующий механизм формирования доходов регионального бюджета показан на рисунке 1.

Осуществление экономической и социальной политики государства и отдельных регионов прямо зависит от налоговых поступлений, которые являются главным источником доходов бюджетов всех уровней.

В частности, республиканских, областных, краевых бюджетов, бюджетов автономных округов формируется за счет налоговых поступлений, неналоговых расходов и ресурсов, выделяемых из федерального бюджета в виде дотаций, субвенций, субсидий, трансфертов. Суммы финансовых ресурсов, выделяемых из федерального бюджета, зависит от наличия собственной доходной базы региона и особенно важны для таких регионов как Республика Тыва.

Динамика собственной доходной базы консолидированного бюджета Республики Тыва представлена в таблице 7.

Из данных таблицы 7 можно сделать вывод, что ежегодно увеличивается сумма собственных доходов бюджета Республики Тыва. Если в 1996 г. их сумма составляла 151827 тыс.руб. или 10,8 процента от общей суммы доходов консолидированного бюджета республики, то в 1997 г. их доля уже 13,8, в 1998 -15,3 и в 1999 г. - 17,4 процентов.

Для 2000 г. характерно увеличение абсолютной суммы доходов бюджета республики до 234118 тыс. руб. с 189925 тыс. руб. в 1999 г., но при этом их доля снизилась до 13,9 процента. В 2001 году тенденция увеличения собственной доходной базы сократилась.

Следует отметить, что в последние четыре года возрастает сумма финансовой помощи из федерального бюджета. Так если в 1998 г. она составляла 892086 тыс. руб., то в 2001 г. по плану - 2515593 тыс.руб. В 1998 г. имело место снижение суммы финансовой помощи до 892086 с 1192325 тыс.руб. в 1997 г.

Таким образом, исполнение республиканского бюджета Республики Тыва местных бюджетов по доходам во многом зависит от своевременности перечисления в них финансовой помощи из федерального бюджета.

Вместе с тем не следует недооценивать и значение собственной доходной базы, а именно полноту и своевременность поступления налогов в бюджетную систему Республики Тыва.

В рыночных условиях налоги остаются основным методом мобилизации доходов региональных и местных бюджетов. Налоги выражают одновременно хозяйственные экономические и политические явления реальной жизни общества.

За 90-е годы в Российской Федерации приняты кардинальные меры по совершенствованию налоговой системы.

Важнейшее направление реформирования внедряемой в Российской Федерации налоговой системы связано с принятием и введением в действие Налогового Кодекса Российской Федерации, призванного заложить правовой фундамент и основы налогообложения на длительный срок, создать такой налоговый механизм, который являлся бы важнейшим фактором экономического роста и позволил бы наделять бюджеты разных уровней достаточными собственными финансовыми ресурсами. Из данных таблицы 8 следует, что распределение налога на прибыль за 2000 год в бюджет Республики Тыва составило 33,3 % против 64,7 % в 1996 году, что связано с изменением норматива отчислений в соответствующие бюджеты.

## Социальная политика государства в современных условиях

Решение социальных проблем региона в значительной степени зависит от социальной политики в стране, то есть от деятельности органов государственной власти и государственных учреждений в области социальных отношений. Объектом социальной политики является население в целом, отдельные составляющие его социальной общности, слои и группы населения, семьи.

Действующая Конституция РФ определила в качестве одного из атрибутов российской государственности социальную защиту, социальную поддержку, социальную помощь своим гражданам. Но социальное государство - дорогое государство. Особенно оно является дорогим в условиях длительного социально-экономического кризиса. Настало время, когда государство на всех уровнях управления должно обратить первоочередное внимание на создание необходимых условий для того, чтобы каждый трудоспособный гражданин мог самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни и не ждать помощи от государства.

Административно-командная система сформировала у большей части трудоспособного населения антирыночную психологию, для которой характерна низкая трудовая и профессиональная мобильность, иждивенческие настроения, что в значительной степени оказывается на уровне жизни населения. С началом экономических преобразований усилилось расслоение общества на основе перераспределения собственности, капитала и доходов, началось формирование групп населения, отличающихся от существующих ранее.

Чрезмерное экономическое расслоение населения на богатых и бедных, отсутствие развитой прослойки, «среднего класса» - фактор постоянной дестабилизации общества, потенциальная угроза усиления социальной напряженности и конфликтов. Высокая доля бедного населения в регионе неблагоприятна и с экономической точки зрения. Бедное население имеет низкую покупательную способность, а это, в свою очередь, прямо сказывается на развитии экономики.

Для решения этой проблемы и создания условий, способствующих повышению жизненного уровня населения необходимо принять меры, и в первую очередь, на федеральном уровне.

Главной целью социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу являются последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, уменьшение социальной дифференциации в обществе за счет сокращения беднейших слоев, активизация экономического поведения, сохранение и приумножение культурных ценностей России, восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе. В этой связи безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека.

Стратегическими целями социальной политики являются:

- создание условий для реализации гражданами своих прав на образование, по своей структуре и качеству соответствующих потребностям развития экономики и гражданского общества;

- улучшение состояния здоровья населения на основе реально доступной широким слоям населения медицинской помощи и повышения качества лечебных услуг, развития массовой физической культуры и спорта;

- развитие культурного потенциала и сохранение культурного наследия страны, обеспечение единства культурного пространства и доступности культурных ценностей широким слоям населения;

- создание эффективного цивилизованного рынка труда;

- усиление адресности социальной поддержки населения;

- обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы, повышение реального размера пенсий;

- создание условий для осуществления права граждан на жилище с учетом их платежеспособного спроса и в соответствии с социальными стандартами жилищных условий.