Степанова Вера Александровна. Бюджетное регулирование финансовых ресурсов субъекта федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 1998 171 c. РГБ ОД, 61:98-8/567-3

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Финансово-бюджетная лолитика государства и ее реализация на современном этапе

1.1. Содержание и методы государственного регулирования экономики

1.2. Сводный финансовый баланс территории в прогнозировании и регулировании бюджетных ресурсов

Глава 2. Бюджет территории в период перехода к рыночным отношениям

2.1. Бюджет в финансовом обеспечении территории 38

2.2. Развитие принципов бюджетного федерализма. Особенности структуры бюджетов субъектов Федерации

Глава 3. Регулирование местных бюджетов 84

3.1. Практика межбюджетных отношений в 1994-1997 годах 84

3.2. Контрольно-аналитическая работа тто мобилизации доходов бюджета

3.3. Совершенствование системы бюджетного регулирования в современных условиях

Заключение 138

Список литературы 144

Приложения 157

**Введение к работе**

Проводимая в Российской Федерации бюджетная реформа направлена на перераспределение компетенции в управлении бюджетом, повышение роли и значения каждого из элементов бюджетной системы: федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Создание новой модели российской экономики, ее сложное положение, возрастающая острота вопросов межбюджетных отношений, несбалансированность даже минимально необходимых расходов большинства территорий предполагают изменение системы бюджетного регулирования, совершенствование методов и способов воздействия на экономические и социальные процессы. Поэтому проведенное автором исследование представляется актуальным как с теоретических позиций, так и с точки зрения их практического решения.

Важное условие функционирования российской экономики - обеспечение эффективного регулирования территориального развития. Новым концептуальным подходом к решению социальных и экономических проблем субъектов федерации является пересмотр механизма формирования их финансового потенциала, основу которого составляют бюджеты.

Вопросы теории бюджета, формирования финансового потенциала территорий, бюджетного регулирования, развития системы региональных и местных бюджетов исследовались в трудах В.В. Барчука, О. Богачевой, В.Г. Болдырева, О.Д. Василика, М.Д. Васильевой, Э.А. Вознесенского, Л.Г. Дробозиной, В.П. Дьяченко, А. Игу дина, А. Лаврова, Л.П. Павловой, И. Подпориной, Г.Б. Поляка, Ъ.ЪЛ. Родионовой, Сабанти Б.М., Д.Г. Черника, М.И. Ходоровича, Г,К. Шеховцова, Н.А. Ширкевич и др. Однако современные тенденции развития финансов и экономики предполагают проведение углубленного анализа бюджетных проблем и роли государства в их регулировании. Таким образом, актуальность исследования обусловлена

4 необходимостью теоретических разработок проблем финансового регулирования экономики в период перехода к рыночным отношениям, выступающих на первый план в системе мер государственного воздействия на экономические процессы.

Вышеизложенное предопределило выбор темы диссертационного исследования, постановку ее целей и задач, содержание работы.

Цель и задачи исследования. На основе критического и конструктивного анализа взглядов отечественных и зарубежных экономистов на проблемы государственного регулирования, комплексного изучения проблем бюджетного федерализма и межбюджетных отношений предпринята попытка предложить теоретическое обоснование преобразований в бюджетном механизме Российской Федерации и определить пути совершенствования системы бюджетного регулирования. Достижение поставленной цели потребовало последовательного решения следующих задач: изучения и анализа позиций отечественных и зарубежных экономистов по вопросам необходимости, методов и результативности государственного регулирования экономики; определения места и роли финансовых отношений в рамках субъекта федерации; усиления назначения бюджетных ассигнований и регулирующей функции бюджета в формировании финансового потенциала; - рассмотрения экономической природы и уточнения содержания категории «бюджет» как экономического инструмента государства в условиях становления рыночной экономики, применяемого в региональной политике; - исследования закономерностей и специфики бюджетных отношений в различных видах субъектов федерации; - оценки новой роли финансово-бюджетного контроля в субъектах федерации как составной части процесса управления финансовыми ресурсами; - обоснования необходимости правового совершенствования бюджетного регулирования и разработки соответствующих предложений.

5 Объектом исследования является система бюджетных отношений в

Российской Федерации.

Информационной базой исследования выступили данные Министерства финансов Российской Федерации, финансовых и статистических органов ряда субъектов федерации.

Методологической основой исследования послужили принципы диалектической логики; научные труды отечественных и зарубежных авторов по вопросам, рассматриваемым в работе. В процессе исследования автором были проанализированы действующие законодательные акты, относящиеся к теме исследования, а также проекты Налогового и Бюджетного кодексов. Большое внимание было уделено исследованию и обобщению публикаций в ведущих периодических, изданиях, изучению материалов научно-практических конференций. В работе использованы различные способы и приемы исследования: статистическое наблюдение, анализ и синтез, системный подход и др.

Научная новизна выполненной работы заключается в следующих положениях и результатах диссертационного исследования: уточнены экономическое содержание, роль и особенности функционирования бюджетного механизма в различных видах субъектов федерации: города федерального подчинения, республики в составе Российской Федерации, области; на базе системного анализа обобщен опыт России и зарубежных государств в решении проблем бюджетных отношений между различными уровнями власти и предложены новые возможности его применения; систематизирована практика формирования доходной части территориальных бюджетов субъектов федерации;

И уточнены роль и место контрольно-аналитической работы в системе бюджетного регулирования субъекта федерации; предложены методика, новый порядок расчетов и организации межбюджетных отношений в субъектах федерации.

Практическая значимость работы заключается в том, что разработанные положения и выводы могут быть использованы в целях совершенствования практики бюджетного регулирования; в процессе формирования территориальных бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов и становления бюджетных отношений, а именно: предложен комплекс мер по упорядочению бюджетного процесса на субфедер&пьном и местном уровне; проанализирована практика бюджетного регулирования в субъектах федерации и предложены способы совершенствования этого процесса б условиях конкретных территорий; систематизированы предложения по обеспечению организационной и методической составляющей процесса бюджетного регулирования в местных бюджетах.

Теоретические выводы, практические рекомендации и материалы работы используются в учебном процессе на кафедре финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономии и финансов и кафедре финансов и кредита Великолукской государственной сельскохозяйственной академии.

Основные положения диссертации были апробированы на научной сессии профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР СПбУЭФ в 1996 и 1997 годах. Результаты исследования рассматривались на научных конференциях в городах Волгоград, Пенза, Москва и отражены в девяти публикациях.

Объем и структура работы обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется научная новизна и практическая значимость работы.

7 В первой главе проводится анализ содержания государственного регулирования, в частности: форм и методов оказываемого воздействия, результативности использования бюджетных регуляторов. Исследуется содержание и структура финансовых ресурсов территории как объект бюджетного регулирования регионального развития.

Решение проблем бюджетных отношений невозможно без всестороннего анализа реализации принципов бюджетного федерализма. Теоретическим основам, обобщению практики, анализу современного состояния и тенденций развития бюджетных отношений Федерации и ее субъектов посвящена вторая глава работы.

На основе изучения качественных изменений и приоритетов развития межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также учета отечественного и мирового опыта бюджетного регулирования нижестоящих бюджетов в третьей главе работы автор предлагает пути совершенствования бюджетного процесса на уровне территорий.

В заключении содержатся выводы и предложения, полученные в ходе проведенного исследования.

## Содержание и методы государственного регулирования экономики

В современных экономических исследованиях все более серьезное внимание уделяется проблемам деятельности государства. Усиление его роли находит отражение в количественном росте государственных расходов, в значительном расширении прямого регулирования экономической жизни. Переориентация государственной финансовой политики на вмешательство в экономические процессы обуславливает потребность в переосмыслении традиционно сложившихся подходов к необходимости государственного регулирования экономики и механизму функционирования бюджетной политики, которая в новых условиях становится одним из ведущих звеньев системы государственного регулирования.

Анализ существующих позиций по названной проблеме автор считает возможным начать с работ ведущих западных экономистов-теоретиков Макконелла, Брю, Фишера, Дорн буша, Йохансена, Смита, Кейнса.

Деятельность государства, как вынужденное дополнение к функционирующим рыночным институтам, являясь предметом изучения отечественных экономистов, - В.М. Родионовой, В. Андрианова, А. Илларионова, А. Лившица - требует дополнительного рассмотрения с позиции экономических инструментов государственного воздействия, а также его результативности.

Макконелл и Брю отмечают, что с течением времени контрольный механизм рыночной системы и конкуренция ослабевают, а свойственное рыночной системе неравенство доходов, неспособность учитывать коллективные потребности и наличие внешних выгод и издержек препятствуют производству такого набора товаров и услуг, какой прежде всего необходим обществу; конкурентная рыночная система не гарантирует полной занятости и стабильного уровня цен .

Экономисты Массачусетского технологического института С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи к недостаткам рынка относят монополию власти, внешних факторов и несовершенство информации. А. Исаксен, К.Гамильтон, Т.Гулфасон также приходят к мысли, что основным несовершенством рынка являются отклонения в условиях конкуренции. «Главная обязанность государственных властей в рыночной экономике - позаботиться, чтобы цены в наибольшей степени отражали относительную нехватку различных товаров и услуг... Если цены не отражают относительную нехватку, рынок не может нормально работать. В результате возникает несовершенство рынка, которое может стать основанием для вмешательства государства»."

Отечественные ученые, занимающиеся разработкой проблем переходного периода, также отмечают недостатки рыночного механизма. Профессор В.М. Родионова пишет, что "в некоторых случаях рыночный механизм оказывается бессильным. Оптимальному распределению финансовых ресурсов препятствуют монополии... Рыночный механизм не в состоянии обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями демократического общества. В кризисных ситуациях рынок слабо влияет на стабилизацию".1

## Бюджет в финансовом обеспечении территории

Предпринятое нами в предыдущей главе исследование дает основание полагать, что бюджетные методы регулирования социально-экономических процессов достаточно значимы на переходных этапах развития экономики. При этом их основу составляют экономические отношения по поводу перераспределения доходов бюджета, дающие возможность реализации социальной политики, производства общественно необходимых товаров и услуг, обеспечения жизненного пространства населению, стимулирования НТП, решения структурных проблем экономики, выполнения других функций государства.

Повышение действенности бюджетного механизма предопределяет необходимость изучения теоретических проблем бюджета, бюджетной системы и бюджетных отношений, а также вопросов их методического, организационного и правового обеспечения, практической реализации. Затронутые аспекты проблемы освещались в трудах экономистов: Аллахвердяна Д.А,, Альвианской Н.В., О. Богачевой, Демченкова B.C., Дробозиной Л.А., Вознесенского Э.А., Игудина А., Котляревского С.Н., Лаврова А., Либермана Я.Г., Поляка Г.Б., Павлова B.C., Павловой Л.П., Подпориной И., Родионовой В.М., Ужвенко М.Ф., Черника Д.Г., Шеховцова Т.К. и других.

Изучение теоретических проблем бюджета традиционно предполагает рассмотрение понятийного аппарата. В связи с этим, автор считает возможным дать системную оценку бюджета, детерминированную относительно стадий бюджетного процесса.

Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 года определяет бюджет как «форму образования и использования денежных фондов для обеспечения функций органов государственной власти и управления». Это понятие далеко не полностью раскрывает сущность бюджета, реализуемую в ходе бюджетного процесса, однако в проекте Бюджетного кодекса эта формулировка не претерпела сущностных изменений. Бюджет трактуется как "форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления". С. Котляревский,1 Г.К. Шеховцов,2 ДА. Аллахвердян" определяют бюджет как основной финансовый план государства. Таковым является сводный финансовый баланс государства, в котором отражена вся совокупность финансовых ресурсов, мобилизуемая государственными органами власти, а также направления их расходования.

На фондовый характер бюджета в своем определении указывает Павлов B.C.: «государственный бюджет СССР представляет собой экономическую форму планомерного образования и использования общегосударственного фонда денежных средств...»4 При характеристике сущности бюджета, на наш взгляд, очень важно сделать акцент на его экономическую природу: «он представлен реальными, различными по форме экономическими отношениями, возникающими в распределительном процессе» .

## Практика межбюджетных отношений в 1994-1997 годах

Механизм межбюджетных отношений автор подразделяет на две подсистемы: отношения между субъектами Федерации и федеральным «центром», стоящиеся на принципах бюджетного федерализма, и бюджетные связи внутри субъекта Федерации между местными бюджетами. Вторая подсистема отношений, в силу единства бюджетной системы РФ, входит в механизм межбюджетных взаимосвязей, но выпадает из отношений бюджетного федерализма, так как местные органы власти не являются в соответствии с Конституцией РФ субъектами федеративных отношений.

В предыдущей главе нами рассмотрены проблемы межбюджетных отношений по уровне федеральный бюджет - бюджеты субъектов федерации. Особо стоит выделить систему межбюджетных связей внутри субъекта федерации, как «фундамента» бюджетной системы в целом.

Состояние выделенных межбюджетных отношений указывает на необходимость совершенствования составляющих их методических, организационных и правовых основ. По нашему мнению, в корни неверна позиция противопоставления, поиска приоритетности одного вида бюджетных отношений над другим. Все уровни бюджетной системы имеют свои специфические цели и задачи, а состояние всей системы в целом зависит от жизнеспособности каждого ее элемента. Поэтому решение вопросов развития и укрепления собственной доходной базы местных бюджетов в условиях большого разнообразия регионов РФ и стоящих перед ними задач должно сочетаться с увеличением эффективности бюджетного регулирования, что предопределяет необходимость сильной федеральной бюджетной и налоговой политики.

Изложение позиции автора по данной проблематике заключается в исследовании состояния межбюджетных отношений в рамках субъектов федерации в период с 1994 по 1997 годы, а. также оценке применяемых отдельными регионами форм и методов бюджетного регуилирования с точки зрения их сопоставимости с зарубежным опытом и эффективности. Проблемам становления местного самоуправления в РФ уделяется много внимания. Выход таких монографий, как «Местное самоуправление: история, теория и практика» Н.В, Постового. М.,1995; «Основы местного самоуправления в городах России» /Под ред. А.Е. Когута СПб. 1995; «Местное самоуправление: проблемы теории и практики» В.Н. Ивановой СПб, 1995; других и большое количество публикаций в периодической печати (В. Кирпичников, Ю. Беляев, В. Пансков, Н. Альвианская, Г. Семеко и др.) свидетельствуют об этом. Вопросы функционирования местных бюджетах также являются объектом изучения - М.В. Васильевой, СВ. Фролко, , Г,Б. Поляка, НА. Ширкевич, B.C. Демченко, М.Ф. Ужвенко и др.

Таким образом, третий уровень бюджетной системы РФ является достаточно изученным с теоретических позиций. В связи с этим автор ставит перед собой цель рассмотреть позиции специалистов в области местных бюджетов, проанализировать возможности их применения на практике и сформулировать возможные рекомендации по существу поставленной проблемы.