Тишутина, Ольга Игоревна. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Тишутина Ольга Игоревна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Хабаровск, 2008.- 369 с.: ил. РГБ ОД, 71 10-8/15

**Содержание к диссертации**

Введение

**I Теоретико-методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации 19**

1 Теоретические основы бюджета приграничного региона 19

1.1 Содержание и функции бюджета приграничного региона 19

1.2 Формирование бюджета приграничного региона в условиях развития российской модели бюджетного федерализма 51

1.3 Бюджетная политика государства по отношению к приграничным субъектам Российской Федерации . 68

**2 Методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного региона .. 89**

2.1 Бюджетные механизмы развития приграничного региона: зарубежный опыт и возможности его использования 89

2.2 Стратегии формирования доходов бюджета приграничного региона .. 100

2.3 Методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта Российской Федерации 118

**II Стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта российской федерации и механизмы её реализации ... 137**

3 Оценка формирования доходной части бюджетов приграничных регионов 137

3.1 Анализ внешнеэкономической специфики и формирования бюджетов приграничных регионов ... 137

3.2 Методология оценки текущей финансовой устойчивости бюджета приграничного субъекта Российской Федерации 153

3.3 Угрозы и риски бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации: базовые понятия, методологические подходы и оценка . 184

**4 Методологические основы оценки бюджетного потенциала приграничного региона 211**

4.1 Содержание финансового и бюджетного потенциала региона . 211

4.2 Методологические подходы к определению бюджетного потенциала приграничного субъекта Российской Федерации 238

4.3 Методика интегрированной оценки бюджетного потенциала приграничного региона 250

**5 Бюджетная стратегия обеспечения устойчивости доходов приграничного субъекта Российской Федерации с учётом бюджетного потенциала и механизмы её реализации 258**

5.1 Оценка влияния факторов на формирование доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации 258

5.2 Модели формирования и реализации бюджетной стратегии обеспечения устойчивости доходов приграничного региона на основе наращивания бюджетного потенциала. 277

Заключение. 296

Список использованных источников 301

Приложения. 321

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Особенностью России является её пространственная протяжённость и огромный периметр государственной границы. Поэтому более половины регионов страны являются приграничными. Наличие близко расположенной государственной границы при условии достаточной степени открытости экономики изменяет направления экономической деятельности субъектов хозяйствования приграничной территории на внешние рынки, многократно увеличивая возможности создания совместных предприятий на основе использования сырьевых, трудовых, производственных, информационных ресурсов данного региона. Кроме того, граница с зарубежным государством создаёт предпосылки для развития приграничного сотрудничества, как одной из форм приграничного взаимодействия (включающей туризм, торговлю, производственную кооперацию и т. п.). При этом отличительная особенность приграничного сотрудничества - региональный характер данного процесса.

В настоящее время приграничные субъекты России, несмотря на их геополитическое положение и имеющийся потенциал, большей частью являются экономически нестабильными регионами. Базовые показатели социально-экономического развития подавляющего большинства приграничных субъектов РФ уступают аналогичным среднероссийским показателям, а по некоторым из них имеют наихудшие значения. В числе таких показателей - объём ВВП на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, удельный вес убыточных предприятий, уровень безработицы, удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения и др. При этом, в отличие от иных периферийных территорий РФ, ситуация в приграничных регионах осложняется особыми проблемами, связанными с близостью границы: скрытая занятость, необходимость изменения специализации и переоснащения производства с учётом фактора близости к границе, криминализация внешнеэкономической деятельности, контрабанда и др. Между тем мировой опыт показывает, что приграничное сотрудничество является важнейшим фактором активизации международных экономических связей, а использование преимуществ приграничного положения даёт мощный импульс развитию даже самых, казалось бы, неперспективных приграничных регионов.

Развитие приграничного сотрудничества с сопредельными государствами требует особого внимания к бюджету приграничного региона, поскольку именно в нём аккумулируются основные финансовые ресурсы территории, и осуществляется их последующее перераспределение для решения задач экономического и социального развития региона. При этом успешное выполнение поставленных задач зависит от двух основных факторов: наличия у бюджета приграничного региона соответствующей доходной базы; устойчивости этой базы. Действующая система федеративных и межбюджетных отношений, направленная на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ, привела к росту бюджетной асимметрии территорий. Большинство приграничных регионов не способны обеспечить доходами свои расходные обязательства, их бюджеты являются несбалансированными. В настоящее время около 70 % от общего числа приграничных субъектов Российской Федерации имеют дефицитные бюджеты.

Проблемы сбалансированности, обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов, механизм формирования межбюджетных отношений между РФ и её приграничными субъектами являются мало исследованными. В этой связи актуализируется необходимость системного, детального и последовательного исследования методологических основ стратегии такого развития доходной базы бюджетов приграничных регионов, которая была бы направлена на повышение качества жизни населения, устойчивое развитие данных регионов с использованием их бюджетного потенциала.

Степень разработанности проблемы. Исследование методологии региональных финансов предполагает обращение к трудам таких известных учёных XX века, как Александров А. М., Аллахвердян Д. А., Базарова Г. В., Бачурин А. В., Бирман А. М., Болдырев Б. Г., Бутаков Д. Д., Васильева М. В., Вознесенский Э. А., Волков А. М., Галанов В. А., Данилевский Ю. А., Дробозина Л. А., Дьяченко В. П., Зверев А. Г., Коломин Е. В., Ляндо А. М., Плотников К. Н., Рабинович Г. Л. и др.

Новая роль бюджета в государственном регулировании социально-экономических процессов в условиях рыночных отношений, реализация федеративных отношений, упорядочение бюджетного устройства, использование прогрессивных технологий в бюджетном процессе и т. п. нашли своё отражение в публикациях таких видных российских экономистов, как Барулин С. В., Вавилов Ю. А., Вотинцева Л.И., Врублевская О. В., Глазьев С. Ю., Горегляд В. П., Гришанова О. А., Грязнова А. Г, Дмитриева О. Г., Иванов В. В., Иванова Н. Г., Игудин А. Г., Илларионов А. Н., Казак А. Ю., Кириллова О.С., Ковалёва Т. М., Котляревский С. И., Кузнецов С. М., Лавров А. М., Лексин В. Н., Павлова Л. П., Пансков В. Т., Подпорина И. В., Позднякова Т. А., Поляк Г. Б., Попова М. И., Родионова В. М., Рожков Ю. В., Романовский М. В., Сабанти Б. М., Сабитова Н. М., Самаруха В. И., Сенчагов В. К., Сычёв Н. Г., Ткачук М. И., Фадейкина Н. В., Фисенко А. И., Христенко В. Б., Швецов А. Н., Юдин А. Ю., Яшина Н. И. и целого ряда других.

Развитию теории бюджета уделяется внимание в работах известных зарубежных экономистов, таких как Боадвей Р., Гильдер Д., Елазар Д., Кин М., Лаффер А., Лукас Р., Мут Д., Нордхаус У., Пигу А., Самуэльсон П., Сарджент Т., Стрик, Фридмен М., Циммерман Дж. и многих других.

Исследования, посвящённые приграничным территориям, отражены в работах Вардомского Л. Б., Гранберга А. Г., Ишаева В. И. Ларина В. Л., Минакира П. А. и др. Однако в большинстве случаев приграничный регион исследуется с точки зрения внешнеэкономической деятельности и региональной безопасности.

Наличие фундаментальных подходов к раскрытию отдельных аспектов тематики диссертации сочетается с отсутствием комплексного системного исследования теоретических представлений об особенностях бюджетов приграничных регионов, их специфических функциях и принципах построения бюджетной системы приграничной территории.

Требуют нового научного осмысления вопросы, касающиеся теоретических и методологических основ оценки устойчивости бюджетов, бюджетного потенциала территорий с учётом специфики приграничных регионов.

До сих пор неразработанными остаются вопросы экономического содержания бюджетной политики по отношению к приграничным регионам и концептуальные основы стратегии государства по обеспечению устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ. Не менее остро стоят проблемы поиска действенных адекватных механизмов, обеспечивающих результативность и эффективность стратегии по развитию доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ. Таким образом, недостаточная степень разработанности проблемы подтверждает актуальность темы исследования и необходимость её теоретического, методологического и практического развития, что предопределило цель, задачи, предмет и объект исследования, структуру работы.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка методологии и стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ путём развития теоретических основ бюджета приграничного региона, методологических основ оценки устойчивости его доходной базы, методического обеспечения и механизмов реализации стратегии.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- раскрыть сущностное содержание бюджета приграничного региона;

- выявить и исследовать специфические принципы функционирования и функции бюджета приграничного региона;

- изучить содержание бюджетной политики государства в отношении приграничных субъектов РФ;

- выявить специфику внешнеэкономической деятельности и особенности формирования доходной базы бюджетов приграничных субъектов России;

- разработать концептуальные основы формирования и реализации стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных регионов России;

- предложить конкретные механизмы, обеспечивающие результативность и эффективность стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ;

- обобщить методологические основы анализа устойчивости региональных бюджетов;

- разработать методологические и методические подходы к оценке устойчивости бюджетов территорий, учитывающие специфику приграничных регионов;

- выявить возможные бюджетные риски, характерные для приграничного региона, и их специфику;

- предложить методологические подходы к оценке бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничных регионов;

- обобщить и конкретизировать методологические основы и подходы к оценке бюджетного потенциала регионов с учётом специфики приграничных субъектов РФ;

- определить и систематизировать внешние и внутренние факторы, влияющие на величину бюджетного потенциала приграничного региона;

- предложить альтернативные модели формирования доходов при реализации стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных регионов России.

Объектом исследования выступает система бюджетов приграничных субъектов РФ, а также деятельность органов государственной власти по формированию доходов бюджетов приграничных регионов.

Предметом исследования является совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования доходов бюджетов приграничных субъектов РФ, разработки и реализации стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных регионов.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую основу исследования составили положения экономической теории, исследующей роль бюджета в экономических процессах, труды отечественных и зарубежных учёных в области теории государственных и муниципальных финансов, бюджета, а также разработки специалистов по проблемам бюджетных взаимоотношений, бюджетного регулирования, изучению особенностей приграничных субъектов России, вопросам стратегии реформирования бюджетного процесса. Среди них особое значение имеют работы учёных Института системного анализа РАН, Института экономики РАН, Центра финансово-банковских исследований и Центра социально-экономических проблем федерализма, концептуальные подходы, сформулированные специалистами Министерства финансов РФ.

В работе широко использованы законодательные акты РФ и субъектов РФ в области финансов, бюджета, бюджетной политики, нормативно-методические и инструктивные материалы федеральных и территориальных финансово-экономических институтов; документы комитетов и комиссий при представительных и исполнительных органах власти различных уровней по бюджетным вопросам.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод познания, позволяющий исследовать бюджетные отношения по формированию доходов в динамике. Системный подход к предмету исследования реализован посредством таких общенаучных методов, как методы абстракции, сравнения, анализа и синтеза, обобщения, статистического и логического методов оценок бюджетных мероприятий, а также экспертной оценки.

Информационная база исследования формировалась на основе законодательных актов, нормативных и инструктивных материалов Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, законов и решений органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ по вопросам бюджетного процесса, официальных данных Федеральной государственной службы статистики, нормативно-методических и инструктивных документов, аналитических материалов комитетов законодательной власти различных уровней и научно-исследовательских организаций, обзорных, справочных данных и результатов исследований отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет, а также собственных расчётов автора.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в ней представлена целостная концепция формирования доходов бюджетов приграничных субъектов РФ на основе развития теории бюджетных отношений, разработки стратегии, методологических подходов, механизмов и методического обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных регионов России.

Более конкретно это выражается в следующих основных научных результатах диссертационного исследования:

1. Комплексно раскрыты теоретические основы бюджета приграничного региона, основанные на новых методологических подходах, в частности:

- уточнено понятие бюджетных потоков приграничных территорий как специфического кругооборота денежных средств, формирующих бюджеты приграничных регионов в определённый период времени, возникающих на экономическом пространстве (внутреннем и внешних рынках) приграничной территории;

- доказано наличие у бюджета приграничного региона сущностной специфики, в основе которой лежат особенности самой приграничной территории и ее взаимосвязей с сопредельными государствами, а также специфика формирования бюджетных потоков;

- дана комплексная характеристика экономического содержания бюджета приграничного региона с различных позиций: с категориальной, как совокупности денежных отношений, возникающих между органами власти приграничных территорий и другими субъектами экономики, связанных с формированием бюджетных потоков за счёт локализованных и рассредоточенных элементов экономического пространства приграничного региона; с материально-вещественной, как совокупности финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении региональных органов государственной власти приграничной территории и формирующих бюджетный фонд приграничного региона;

- дополнены, сформулированы и раскрыты функции бюджета приграничного региона, такие как интеграционная и регулирующая, которые позволяют более глубоко отразить его сущность;

- на основе развития принципов построения бюджетной системы определены принципы функционирования бюджета приграничного региона, (пространственного взаимодействия, финансовой устойчивости, учёта бюджетных угроз, комплексности);

- сформулированы и раскрыты цели, инструменты и механизмы бюджетной политики государства по отношению к приграничным субъектам РФ для повышения устойчивости бюджетов приграничных регионов с учётом их бюджетного потенциала;

- обоснованы приоритеты бюджетной политики государства по развитию доходной базы бюджетов приграничных регионов, предусматривающие корректировку механизма бюджетного регулирования и, в частности, таких его звеньев, как механизма мобилизации денежных средств и механизма межбюджетного перераспределения.

2. Разработаны методологические основы формирования стратегии государства по обеспечению устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ, а, именно:

- уточнено содержание бюджетной стратегии государства по отношению к приграничным регионам как системы долгосрочных мер по регулированию бюджетных отношений приграничного субъекта Федерации (на основе развития приграничного сотрудничества), направленных на достижение устойчивого развития данной территории;

- с экономической точки зрения с учётом специфики приграничных субъектов РФ (характер приграничного сотрудничества, интенсивность приграничных связей, степень открытости приграничных регионов) для различных типов приграничных регионов (центральный, проэкспортный, приморский и прочие) выявлены причины и обоснована необходимость разработки специальных типов стратегии государства по обеспечению устойчивости доходной базы бюджетов соответствующих приграничных субъектов Федерации;

- на основе характеристики различных типов приграничных регионов выявлены факторы (экономические, геополитические, институциональные), которые необходимо учитывать при разработке бюджетной стратегии государства по отношению к приграничным субъектам РФ;

- выделена и предложена система логически взаимосвязанных блоков формирования стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных регионов, включающая целевой блок (бюджетный генератор), блок методов и средств, блок контроллинга и коррекционный блок, которые позволят осуществить целенаправленную трансформацию бюджетной политики государства по отношению к приграничным субъектам РФ;

- обоснован методологический подход, согласно которому предложено непосредственно увязать выделенные типы приграничных субъектов РФ с видами стратегий по формированию доходов и обеспечению устойчивости бюджетов приграничных регионов, что в большей степени отвечает целям и задачам бюджетной политики государства;

- разработана матрица стратегий по формированию доходов бюджетов различных типов приграничных субъектов РФ, включающая стратегию специализации (для бюджетов приграничных регионов проэкспортного типа), стратегию диверсификации (для бюджетов центрального типа приграничных регионов), стратегию рационализации (для бюджетов приморского типа приграничных регионов) и стратегию выживания (для бюджетов прочих типов приграничных регионов), учитывающая интенсивность приграничного сотрудничества и устойчивость доходной базы бюджетов приграничных регионов.

- предложена модель стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ приморского типа, включающая целостную совокупность целей, задач, принципов, методов и инструментов формирования доходов бюджетов данных приграничных регионов;

- разработаны механизмы (организационно-экономический, нормативно-правовой, финансово-бюджетный), этапы и ожидаемые результаты реализации стратегии, ориентированные на формирование устойчивой доходной базы бюджетов и обеспечение экономического развития приграничных субъектов РФ приморского типа.

3. Разработан комплекс методологических и методических подходов к оценке текущей финансовой устойчивости бюджетов территорий, учитывающий специфику приграничных регионов, в частности:

- уточнено содержание понятия финансовой устойчивости бюджета субъекта Федерации с позиций текущей и долгосрочной устойчивости при этом в рамках авторской трактовки текущая устойчивость увязывается со способностью бюджета на очередной год адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды и с обеспечением выполнения обязательств за счёт регулирования вышестоящими органами власти бюджетных потоков территории, а долгосрочная устойчивость регионального бюджета трактуется как ориентация на формирование бюджетного потенциала субъекта Федерации в увязке со стратегией развития бюджетной системы страны в целом;

- предложены подходы к оценке текущей финансовой устойчивости регионального бюджета, разработаны задачи, этапы и алгоритмы анализа текущей финансовой устойчивости и эффективности бюджетной политики региона, учитывающие специфику приграничных субъектов РФ;

- разработана и апробирована комплексная методика оценки текущей финансовой устойчивости бюджета субъекта РФ, включающая систему бюджетных показателей и их пороговые значения с использованием как традиционных подходов (уровень дефицита бюджета, уровень бюджетной автономии, степень устойчивости бюджета и др.), так и новых показателей, учитывающих специфику приграничных регионов (коэффициент влияния экспорта на доходы бюджета, коэффициент обеспечения безопасности населения и др.);

- разработан и представлен алгоритм итоговой балльной оценки устойчивости бюджета региона и составления рейтинга по уровню текущей финансовой устойчивости бюджетов субъектов РФ.

4. Разработаны и предложены методологические подходы к оценке бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничных регионов, в частности:

- уточнено понятие бюджетного риска как вероятности возникновения опасной ситуации в бюджетной системе субъекта Федерации, подрывающей её устойчивость; выявлены возможные бюджетные риски, характерные для приграничного региона и раскрыта их специфика;

- уточнена сущность бюджетной угрозы финансовой устойчивости приграничного субъекта Федерации как системы бюджетных рисков данного региона в состоянии их взаимодействия в процессе нарастания опасностей в бюджетной системе РФ в целом или её отдельных элементов;

- определены принципы, на которых должна основываться система критериев оценки бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничных регионов (комплексность, системность, максимальная информативность результатов);

- разработаны алгоритмы анализа бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничного региона;

- предложена методика оценки уровня бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничного субъекта Федерации на основе анализа бюджетных рисков и текущей финансовой устойчивости бюджета приграничного региона.

5. Систематизированы, дополнены и уточнены методологические основы и подходы к оценке бюджетного потенциала региона, учитывающие специфику приграничных субъектов Федерации:

- определены и систематизированы внешние факторы (характер бюджетного регулирования, геополитические факторы и др.) и внутренние факторы (уровень доходов населения, уровень развития производства, состояние бюджетной системы приграничного субъекта РФ и др.), влияющие на величину бюджетного потенциала приграничного региона;

- на основе комплексного подхода с использованием методов многомерного анализа предложена система экономических показателей (финансовых, бюджетных, внешнеэкономических), позволяющих определить бюджетный потенциал приграничного региона;

- разработан алгоритм расчёта сводного индекса бюджетного потенциала, учитывающий специфику приграничного региона и включающий оценку бюджетного потенциала приграничного субъекта Федерации по внутренним и внешним показателям, а также влияние экспортного потенциала;

- обоснована типологическая группировка приграничных регионов по уровню сводного индекса бюджетного потенциала, включающая пять групп регионов с показателями сводного индекса бюджетного потенциала от критического до высокого уровня.

6. Определены подходы и механизмы формирования доходов бюджета приграничного региона при реализации стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ приморского типа, а именно:

- на основе комплексного подхода с использованием корреляционного анализа выявлены факторы, оказывающие существенное влияние на динамику доходов бюджетов приграничных субъектов РФ приморского типа (объёмы внешнеторгового оборота, межбюджетных трансфертов и др.);

- определены приоритеты и направления развития доходной базы бюджетов приграничных регионов приморского типа; разработаны механизмы увеличения собственных доходов за счёт установления дополнительных нормативов отчислений по федеральным налогам, которые полностью поступают в федеральный бюджет и зависят от внешнеторгового оборота (НДС, акцизы по товарам, ввозимым на территорию приграничного региона) и неналоговым доходам (таможенные пошлины); предложены пути регулирования доходов бюджетов за счёт введения корректирующих коэффициентов в механизм расчёта межбюджетных трансфертов, позволяющих учесть специфику приграничных территорий;

- предложены альтернативные модели формирования доходной части бюджета приграничного субъекта РФ приморского типа, такие как "трансфертная" модель (в механизме межбюджетных трансфертов которой учитывается влияние фактора внешнеторгового оборота на величину доходов бюджета региона) и "налоговая" модель (за бюджетами приграничных регионов приморского типа закрепляются дополнительные поступления налоговых доходов).

Теоретическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теории и методологии бюджета приграничного региона в системе финансовых и бюджетных отношений, методологических основ оценки устойчивости его доходной базы и бюджетного потенциала, а также оценки бюджетных угроз финансовой устойчивости приграничных регионов. Полученные в диссертации теоретические результаты исследования составили методологическую базу концепции формирования доходов бюджетов приграничных субъектов РФ.

Практическая значимость исследования. Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке организационных основ и рекомендаций по обеспечению устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ, конкретных механизмов и моделей реализации эффективной бюджетной политики государства в отношении приграничных регионов. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ, составляющие целостную концепцию формирования доходов бюджетов приграничных регионов, могут послужить базой для разработки нормативно-правовых актов по организации финансовых отношений на субфедеральном уровне, в целях повышения эффективности проводимых в России социально-экономических преобразований на территориальном и местном уровнях. Методологические и прикладные результаты проведённого исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении финансовых, бюджетных и налоговых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Диссертация является результатом многолетней работы автора в области формирования бюджетов приграничных субъектов РФ. Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в материалах и выступлениях на международных, всероссийских и региональных научных и научно-практических конференциях, проходивших в 2002-2008 гг. в городах Санкт-Петербурге, Красноярске, Пензе, Магнитогорске, Таганроге, Барнауле, Ростове-на-Дону, Владивостоке, Хабаровске, Биробиджане и других городах России.

В 2008 г. в рамках темы исследования был проведён открытый теоретический семинар на тему "Финансовые аспекты развития приграничных территорий" под руководством академика РАН П.А.Минакира с участием ведущих учёных-экономистов гг. Хабаровска и Владивостока.

Отдельные авторские разработки, касающиеся оценки устойчивости бюджета субъекта РФ, используются в деятельности контрольно-бюджетной палаты законодательной думы Хабаровского края, а также Министерства финансов Хабаровского края, что подтверждено справками о внедрении.

Основные теоретические положения диссертации используются автором и его коллегами в Хабаровской государственной академии экономики и права при преподавании курсов "Финансы", "Бюджетная система РФ" и "Финансовое планирование и прогнозирование", что также подтверждено справками о внедрении.

Публикация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационной работы нашли отражение более чем в 46 публикациях общим объёмом 80,7 п.л. (авторские - 58,9 п.л.), в том числе в 4 монографиях и 2 учебных пособиях, рекомендованных Министерством образования и науки РФ для студентов высших учебных заведений и имеющих гриф УМО, а также в 40 статьях, 8 из которых опубликованы в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных результатов диссертации на соискание учёной степени доктора наук.

Структура работы. Работа имеет следующую структуру, определённую логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

Введение

I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТОВ ПРИГРАНИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Теоретические основы бюджета приграничного региона

1.1. Содержание и функции бюджета приграничного региона

1.2. Формирование бюджета приграничного региона в условиях развития российской модели бюджетного федерализма

1.3. Бюджетная политика государства по отношению к приграничным субъектам Российской Федерации

2. Методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного региона

2.1. Бюджетные механизмы развития приграничного региона: зарубежный опыт и возможности его использования

2.2. Стратегии формирования доходов бюджета приграничного региона

2.3. Методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта Российской Федерации

II. СТРАТЕГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТА ПРИГРАНИЧНОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕХАНИЗМЫ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИИ

3. Оценка формирования доходной части бюджетов приграничных регионов

3.1. Анализ внешнеэкономической специфики и формирования бюджетов приграничных регионов

3.2. Методология оценки текущей финансовой устойчивости бюджета приграничного субъекта Российской Федерации

3.3. Угрозы и риски бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации: базовые понятия, методологические подходы и оценка

4. Методологические основы оценки бюджетного потенциала приграничного региона

4.1. Содержание финансового и бюджетного потенциала региона

4.2. Методологические подходы к определению бюджетного потенциала приграничного субъекта Российской Федерации

4.3. Методика интегрированной оценки бюджетного потенциала приграничного региона

5. Бюджетная стратегия обеспечения устойчивости доходов приграничного субъекта РФ с учётом бюджетного потенциала и механизмы ее реализации

5.1. Оценка влияния факторов на формирование доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации

5.2. Модели формирования и реализации бюджетной стратегии обеспечения устойчивости доходов приграничного региона на основе наращивания бюджетного потенциала

Заключение

Список использованных источников

Приложения

## Формирование бюджета приграничного региона в условиях развития российской модели бюджетного федерализма

С развитием государства в экономических учениях возникали теории, раскрывающие его роль в экономических процессах. Анализ эволюции экономических учений, рассматривающих роль государства, степень его вмешательства в экономику, а также роль и задачи бюджета представлен в приложении 4.

В целом можно отметить, что в эпоху индустриального общества государство играло подчинённую роль, и бюджет не рассматривался в качестве основного инструмента решения социально-экономических задач. Роль бюджета традиционно выделялась в отношении государственной монополии на производство и продажу алкоголя, табака, оружия и золота. Как основные источники пополнения казны они позволяли решать социальные задачи на приемлемом для общества уровне3 .

В конце XIX в. начала более чётко проявляться активная роль государства в экономике. Неоклассическая экономическая теория рассматривала государственный бюджет с позиций интересов микроэкономики. Главное в бюджете — это его доходная часть, а именно налоги, которые определяли долю перераспределяемой части ВВП. Большое внимание уделялось регулированию деятельности естественных монополий, предоставлению государственных услуг в социальной и жилищно-коммунальной сферах40.

В первой половине XX в. произошел поворот к приоритету макроэкономики, который назвали «кейнсианской революцией». Это означало, что на первый план выдвинулись проблемы обеспечения расходов бюджета, которые могут превышать полученные доходы. Таким образом, допускался дефицит бюджета. Финансирование расходов предусматривалось не только в пределах собранных доходов, но и за счёт заимствований, являющихся источниками покрытия дефицита. Расширение бюджетного финансирования сверх имеющихся до ходов рассматривалось как стимул для увеличения совокупного платёжеспособного спроса в экономике, фактор экономического роста, в том числе роста занятости населения. Наряду с налогами решающее значение для формирования доходов бюджета стали иметь государственные займы .

К середине XX в. широкое распространение получили социально-экономические программы и системы социальной защиты, что дало основание говорить о социально ориентированной экономике смешанного типа.

Концепция представителя англосаксонской экономической школы А. С. Пигу42 основывалась на теории общественного благосостояния. В этой теории бюджет рассматривался как инструмент перераспределения доходов для увеличения совокупного благосостояния.

Дж. Хикс и П. Самуэльсон создали свою новую концепцию на основе кейнсианской теории финансовой политики. В этой новой концепции соединились кейнсианские идеи фискализма с концепцией неоклассиков, предусматривающих регулирование экономики посредством денежно-кредитной политики. П. Самуэльсон считал43, что регулирование спроса должно осуществляться не только на основе изменений в области государственных расходов или налогов, но и посредством манипулирования величиной учётной ставки процента и проведением соответствующих операций на открытом рынке. Создавая новую теорию государственного монополистического регулирования, он особое внимание уделил вопросам перераспределения национального продукта и разработке системы трансфертных выплат населению, а также росту государственных расходов, связанных с его социальными функциями.

П. Самуэльсон — автор «чистой теории государственных расходов», которая является развитием концепции «государственных услуг», созданной в XIX - начале XX в. представителями маржиналистской школы. В теории «государственных услуг» рассматривается необходимость распределения финансовых ресурсов общества между государственным и частным сектора ми экономики, в свете которой государство должно финансировать экономическую и социальную инфраструктуру, неприбыльную или низко прибыльную для частного сектора. Задача финансовой политики государства в области «общественных товаров» состоит в регулировании их предложения, а основная цель вмешательства — в достижении оптимальности государственных расходов.

Р. Масгрейв44 развил «чистую теорию государственных расходов», созданную П. Самуэльсоном в общих положениях. Он увязал государственные расходы с налоговым механизмом и считал, что расходно-налоговыи механизм нужен для того, чтобы выделить определённые ресурсы для общественных потребностей и в то же время возложить стоимость этих услуг на индивидуальных лиц, которые хотят, чтобы их потребности были удовлетворены. Поэтому обеспечение общественными товарами должно осуществляться через бюджет.

Кроме того, по его мнению, разграничение ответственности между уровнями власти не может всецело определяться лишь проблемой эффективности предоставления общественных благ. Территориальное перераспределение доходов, осуществляемое в социальных и политических целях, является важнейшей чертой бюджетного федерализма4 . При этом необходимо обязательное соблюдение трёх условий: — разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам; — наделение всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий; — сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определённых стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

## Методологические основы стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта Российской Федерации

В целях разработки методологических основ стратегии обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта приморского типа необходима выработка соответствующей концепции. Как и всякая система научных методов, концепция стратегического развития доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ приморского типа должна отвечать следующим критериям: научности и объективности; простоты, надёжности и воспроизводимости; эффективности; возможности использования . Помимо названных критериев научности теоретического знания можно выделить и общие для любой отрасли научного знания признаки научности концепции. К ним, в частности, можно отнести: 1) чётко обособленная (но не «закрытая») совокупность объектов знания и их видов; 2) наличие предмета знания как совокупности отношений, взаимодействия и изменения; 3) содержание и проблемы предмета знаний; 4) критерии истинности знания; 5) методы, инструменты и средства изучения, направленные на решение проблем по принятым критериям и ориентированные на предмет и объект знания; 6) исходный эмпирический и теоретический базис; 7) специальные теоретические знания как дедуктивная система, концепции, гипотезы, принципы, требования и т.д. (неэмпирической природы); 8) профессиональная концептуализация, то есть, существование определённых значений категорий, терминов, понятий и смыслов для решения задач в системе профессиональной исследовательской деятельности; 9) взаимосвязь и непротиворечивость с другими отраслями и сферами научного теоретического и эмпирического знания; возможность использования их методов, инструментов и приёмов; 10) проверяемость концепции. Указанные признаки различаются между собой по своему гносеологическому и методологическому уровню, степени использования всеобщих, общенаучных и конкретно-научных методов, степени формализации и т. д. И хотя экономическую науку нельзя сравнить с математикой или физикой, которые представляют собой «гносеологический идеал» и теории которых строятся на строго дедуктивной основе, тем не менее, в любой экономической науке важно не только собирание фактов, не только проведение эксперимента, исследования, расчётов и сбор данных, но и их научный анализ, обоснование и выдвижение научной гипотезы, и на основе этого — содержательная научная и практическая интерпретация того, что есть в действительности, в том числе и для того, чтобы изменить её. В данном контексте под концепцией обеспечения устойчивости доходной базы бюджета приграничного субъекта РФ приморского типа (далее концепция) мы понимаем теоретико-методическую и практическую модель, включающую систему принципов, методов, инструментов, механизмов реализации, направленную на оптимизацию бюджетной политики государства по отношению к приграничным регионам данного типа. Исходя из сказанного выше, классификационная или типологическая основа концепции, имеющая все критерии и признаки научности, представлена на рисунке 9. В основу концепции положен исходный постулат, что в новых экономических условиях развития РФ управление экономикой страны, и в частности её бюджетной системой, должно основываться на подходах (теории, методах, технологиях и инструментах), адекватно отражающих рыночные отношения и удовлетворяющих интересам подавляющего большинства членов общества и государства. Основываясь на изучении философии, экономической теории и теории финансов концепция включает методологию анализа бюджетов приграничных регионов и оценки бюджетных угроз, а также методологию оценки уровня их бюджетного потенциала. При этом концепция является не нормативно-правовым документом, а базисным, характеризующим современную ситуацию, выделяющим ключевые проблемы и определяющим основные направления развития доходной части бюджетов приграничных субъектов РФ приморского типа. Концепция предполагает комплексную реализацию совокупности мероприятий, направленных на достижение поставленных целей. Этот постулат развивается в формулировании основных целей концепции, соответствующих стратегической цели бюджетной политики по отношению к приграничным субъектам РФ (рисунок 10). 1) стабилизация бюджетной системы приграничных субъектов РФ приморского типа; 2) обеспечение высокого уровня жизни населения и стандартов качества жизни; 3) обеспечение высоких темпов и качества экономического роста приграничных субъектов РФ приморского типа. Указанные цели конкретизируются в задачах, соответствующих целям 1-го и 2-го уровня стратегии «рационализации» приграничного региона приморского типа. К ним, с нашей точки зрения, следует отнести: формирование эффективной бюджетной политики в отношении при граничных субъектов РФ данного типа на среднесрочную и долгосрочную перспективу с учётом специфических функций бюджетов приграничных субъ ектов; введение дифференцированных подходов по отношению к пригранич ным и неприграничным субъектам РФ; оптимизация состава, структуры и темпов роста доходов бюджетов данных регионов; оценка и учёт бюджетных угроз, влияющих на формирова ние их доходной базы; формирование устойчивых бюджетов приграничных субъектов РФ приморского типа с учётом их потенциалов (бюджетного, экс портного и др.); реформирование системы межбюджетных отношений, с целью учёта специфики бюджетов приграничных субъектов РФ данного типа и создание эффективной системы их поддержки; совершенствование законодательной базы по основным направлениям реформирования системы управления бюджетами приграничных субъектов РФ приморского типа;

## Анализ внешнеэкономической специфики и формирования бюджетов приграничных регионов

Выделенные коэффициенты факторных нагрузок для первого фактора включают практически одно и то же подмножество переменных X, что позволяет судить о неизменности экономического смысла первого фактора, как внешнеэкономической активности региона. Второй фактор включает инвестиционный потенциал региона с позиции развития ВЭД.

На втором шаге для каждого года из временного периода 2001—2005гг. был применен кластерный анализ регионов по выделенным двум латентным факторам, который выполнен несколькими методами с целью выявления наиболее устойчивой классификации: агломеративным иерархическим алгоритмом с евклидовым расстоянием между объектами и расстояниями между кластерами по принципу дальнего соседа, методом Уорда и методом «--средних. Классификации, полученные разными методами, практически совпадают.

Анализ полученных результатов показал, что выделяется положительным средним значением обоих факторов - внешнеэкономической активности и инвестиционного потенциала — г. Москва, которая образует отдельный кластер (таблица 31).

Также положительны средние значения факторов для 2005 г. в кластере Тюменской и Московской областей. Положительное среднее значение фактор активности ВЭД имел в кластере 3 при недостаточном среднем значении инвестиционного фактора. Регионы этого кластера имеют существенный потенциал для развития ВЭД. Основная группа регионов попадает в кластер 4, характеризующийся отрицательными средними значениями обоих факторов, как активности ВЭД, так и инвестиционного потенциала.

Таким образом, применение методов статистического анализа позволило уточнить положение приграничных регионов во внешнеэкономических связях страны. Так, приграничные регионы центрального и проэкспортного типа попали в кластеры 2 и 3. Приграничные регионы приморского и других типов сформировали кластер 4, к числу которых относятся все субъекты ДФО. Следовательно, приграничные регионы Дальнего Востока, в том числе приморского типа, не могут реализовать в полной мере преимущества своего географического положения для развития ВЭД.

Результаты нашего дальнейшего анализа показали, что рост объёмов внешнеторгового оборота, в целом, и объёмов экспорта, в частности, приграничных регионов приморского типа ДФО не способствуют адекватному росту социального развития данных территорий, не реализуется конечная цель бюджетной политики государства - достижение высокого уровня качества жизни населения. Индекс качества жизни, разработанный сотрудниками географического факультета МГУ по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ и предназначенный для интегральной оценки приоритетных компонентов качества жизни в субъектах РФ, а также мониторинга социального развития регионов, свидетельствует об ухудшении данного индекса во всех анализируемых приграничных субъектах ДФО (таблица 32).

Как видно из данных таблицы 32, лучший среди приграничных регионов приморского типа - Хабаровский край - занимал в 2005 г. 50 место среди 89 субъектов РФ по индексу качества жизни. Причём за 2002—2005 г. позиция края резко ухудшилась (с 39 места на 50). Ещё более худшая ситуация наблюдается в других приграничных регионах приморского типа: в Приморском крае и Амурской области (их позиции составили по итогам 2005 г. 68 и 77 места соответственно).

При этом незначительная позитивная динамика наблюдается только в Приморском крае (улучшение позиции с 73 до 68 места за анализируемый период). Приграничные регионы ДФО, относящиеся к другим типам, занимают в рейтинге субъектов РФ несколько лучшие позиции. Тем не менее, в большинстве приграничных регионах Дальнего Востока сконцентрированы проблемы качества жизни населения, которые не решаются в рамках проводимой бюджетной политики.

Кроме того, несмотря на значительный рост объёмов внешней торговли анализируемых приграничных субъектов, не происходит адекватного укрепления доходной базы бюджетов приграничных регионов приморского типа (таблица 33).

Как видно из приведённых данных, консолидированные бюджеты Хабаровского края и Амурской области были несбалансированны на протяжении практически всего анализируемого периода, о чём свидетельствует размер дефицита бюджета (исключение составил лишь 2005 г. для Амурской области, что было связано с изменением механизма формирования налоговых доходов). Причём, если в Амурской области величина дефицита бюджета к доходам бюджета за вычетом дотаций в 2006 г. составила 3,9 %, то в Хабаровском крае данный показатель составил 5,2 %.

## Методологические подходы к определению бюджетного потенциала приграничного субъекта Российской Федерации

Оценка экспортного потенциала приграничного региона. Экспортный потенциал, с нашей точки зрения, следует определять как совокупность показа телей экспортоориентированной направленности экономики региона. В данный потенциал, как показал анализ, необходимо включить такие показатели, как: — доля экспорта во внешнеторговом обороте региона; — удельный вес в экспорте товаров высокой степени переработки; — объём экспорта услуг на душу населения. Такой выбор показателей определён необходимостью смены модели внешнеэкономических связей приграничных территорий страны, обусловленной реализацией двуединой цели ограничения ресурсно-экспортной политики и расширения базы инновационной составляющей экспорта региона. Итоговая (интегральная) оценка бюджетного потенциала с учетом внутренних, внешних показателей и экспортного потенциала приграничного региона. Для оценки бюджетного потенциала была использована диагностика регионов по выделенным факторам с использованием рейтинговой оценки. Диагностика по существу представляет собой измерение и оценку того, в каких пределах находятся или изменяются параметры регионального социально-экономического развития и как эти пределы соотносятся с предельно допустимыми или нормативными для данной региональной социально-экономической системы значениями (интервалами) . С этой точки зрения региональная диагностика является составной частью регионального социально-экономического мониторинга.

Основные характеристики диагностики как особого рода аналитического исследования достаточно подробно описаны в литературе :

Комплексный характер. Оценка дается развитию региона в целом и охватывает все основные стороны его развития. В этом диагностика отличается от других исследований, направленных на изучение важных, но все-таки отдельных сторон развития региона (конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности, развитии человеческого потенциала и т. д.) и построение рейтингов на их основе. Кроме того, диагностика отличается и от экспертизы, целью которой является оценка определённого документа (программы, отчета, решения и т.д.).

Практическая направленность. Диагностика призвана установить основные проблемы в социально-экономическом развитии региона, определить причины их возникновения и сформулировать рекомендации по преодолению негативных тенденций и решению проблем. В этом диагностика может отличаться от научно-исследовательских работ, от которых не требуется формулировка рекомендаций.

Горизонт исследования. Для выявления и анализа проблем, формулировки обоснованных оценок и выводов необходима обработка информации за достаточно длительный период - порядка 5-10 лет. Минимальная продолжительность ретроспективы составляет 3-4 года. В этом диагностика отличается от мониторинга, который оперирует текущей информацией.

Простота используемых методик. Поскольку потребителями результатов диагностики являются лица, не всегда владеющие современными методами научного исследования, следует, по возможности, избегать использования сложного методического аппарата, в частности, экономико-математических моделей.

Воспроизводимость и наглядность представления результатов. Полученные результаты должны быть легко проверяемыми и иметь однозначное толкование. Это обстоятельство также ограничивает применение сложных вычислительных процедур и экономико-математических моделей. Дело в том, что использование экономико-математических моделей в качестве инструмента анализа заставляет принимать большое количество дополнительных гипотез и предположений, предъявляет гораздо более высокие требования к исходной информации и влечет необходимость её адаптации к требованиям модели.

Доступность исходной информации. В соответствии с предыдущими тезисами диагностика должна базироваться в основном на официальной информации и не требовать сложных и дорогостоящих специальных исследований. В случае если используются экспертные оценки, то, во-первых, должна быть представлена методика получения таких оценок, во- вторых, должны быть доступны первичные результаты опросов.

Степень стандартизации методики диагностики. Наименее стандартизованным исследованием региона является научное исследование, в котором автор свободен в выборе методологии и методики, а также источников информации, которые в наибольшей степени соответствуют поставленным целям, особенностям изучаемого объекта, опыту, знаниям и даже привычкам исследователя. Наиболее стандартизованной и формализованной является система мониторинга, в рамках которой можно использовать только строго определённые индикаторы, рассчитываемые по строго определенной методике для сопоставимости результатов в пространстве и во времени. Диагностика занимает промежуточное положение, поскольку должна базироваться на использовании системы сопоставимых индикаторов, но их число может быть существенно больше, чем в системе мониторинга, часть этих индикаторов может носить качественный характер, а сам перечень индикаторов не может быть жестко зафиксирован.

Относительный характер оценок. Диагностика состоит в сравнении фактического развития и состояния объекта с некоторым эталоном, в качестве которого выступают наиболее успешные регионы страны или муниципалитеты субъекта РФ (в частности, сходные с данным по уровню развития, экономико-географическому положению и т.д.), сам регион в прошлом, некоторая нормативная модель, выработанная на обобщении опыта других регионов или зарубежного опыта. В любом случае оценки носят сравнительный характер.

Формулировка рекомендаций очень важна, поскольку основными потребителями результатов диагностики являются органы власти, то простая констатация проблем, выявление их причин и оценка последствий недостаточны. Отметим, что рекомендации не всегда могут носить конкретный характер. В некоторых случаях возможна констатация проблемы, и рекомендации состоят в ее дальнейшем специальном исследовании и более тщательной проработке направлений ее решения.

Диагностика приграничных регионов приморского типа ДФО осуществлялась на основе расчёта базовых (частных) индексов (по внутренним и внешним показателям бюджетного потенциала и экспортного потенциала) и сводного (интегрального) индекса бюджетного потенциала приграничного региона.