Васюнина Маргарита Леонидовна. Проблема формирования региональных бюджетов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1996 268 c. РГБ ОД, 61:97-8/418-6

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

1.1 Роль региональных бюджетов в обеспечении самостоятельности территорий

1.2 Особенности формирования региональных бюджетов в условиях перехода на федеративные принципы государственного устройства

ГЛАВА 2 ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ КАК ИНСТРУМЕНТА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

2.1 Анализ состава и структуры расходов бюджетов субъектов Российской Федерации

2.2 Перспективы участия региональных бюджетов в регулировании инвестиционных процессов в регионе 86

2.3 Направления воздействия региональных бюджетов на уровень социального развития региона 103

ГЛАВА 3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Перспективы развития собственных доходов региональных бюджетов как основы финансовой самостоятельности территорий 119

3.2 Развитие системы межбюджетной поддержки субъектов российской федерации: тенденции и приоритеты 138

3.3 Роль доходов, мобилизованных на финансовом рынке, в формировании региональных бюджетов 159

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 177

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 190

ПРИЛОЖЕНИЯ 221

**Введение к работе**

Несмотря на ряд существенных преобразований в организации бюджетных отношений России в 1992-Эбгг., органы государственной власти субъектов РФ по-прежнему лишены устойчивой доходной бсізьі, которая позволила бы им самостоятельно управлять развитием региона и эффективно влиять на интересы участников внутрирегиональных социально-экономических отношений. Действующий механизм формирования региональных бюджетов не позволяет преодолеть ряд негативных явлений, характерных современной бюджетной практике, таких как - сравнительно высокая концентрация государственных бюджетных ресурсов на федеральном уровне. Наиболее фискально значимые поступления формируют основу доходов федеральных бюджетов. Объем бюджетных ресурсов в полном распоряжении региональных органов власти в своем преимуществе не обеспечивает покрытия расходов минимального бюджета, тем самым не выходя за рамки обеспечения простого воспроизводства сложившейся региональной инфраструктуры;

- большая зависимость региональных властей в исполнении своих функций от доходов, поступающих в порядке межбюджетного перераспределения. Устойчивую зависимость в формировании собственных бюджетов от средств федеральной государственной поддержки сохраняет основная часть (до 3/4) субъектов РФ, численность которых постепенно возрастает;

- законодательно не урегулированное перемещение вниз по бюджетной системе функций бюджетного финансирования расходов без адекватного обеспечения их соответствующими доходами;

- широкий диапазон вариации в среднем уровне бюджетной обеспеченности различных регионов. Используемый механизм федеральной финансовой поддержки не достигает задачи территориального выравнивания объема производства региональных общественных благ и гарантии реализации ряда социальных прав граждан независимо от их места проживания;

- отсутствие четкой функциональной зависимости между оценкой реальной потребности в дополнительных финансовых ресурсах и фактическим объемом средств, предоставляемых из Федерального фонда финансовой поддержки регионов;

- активное заимствование региональными органами власти финансовых ресурсов на финансовом рынке и одновременно низкий уровень размещения основных долговых обязательств, неспособность к своевременному и в полном объеме соблюдению условий займа, в итоге - низкая эффективность привлечения средств на финансовом рынке.

Выше изложенное свидетельствует об отсутствии экономических и организационно-правовых условий самостоятельности регионов . Наблюдается диссонанс между ее политико-правовой и финансово-бюджетной составляющими. Закрепление за республиками в составе РФ, краями, областями, автономными образованиями, городами Москва и Санкт-Петребург статуса субъектов федеративных отношений не выходит за пределы конституционной декларации. Отсюда следует, что используемый механизм формирования региональных бюджетов нуждается в глубоком реформировании, исходя из требования самостоятельного демократического развития каждого региона при сохранении единства и целостности Российского государства в целом. Для подобных преобразований необходима теоретическая разработка принципов формирования бюджетов субъектов Федерации, научное обоснование границ их самостоятельности, исследование особенностей межбюджетного перераспределения ресурсов в условиях самостоятельности каждого из видов бюджета. Одновременно требует реформирования и правовая организация бюджетной деятельности субъектов РФ: упорядочение функций налоготворчества региональных органов власти, преодоление законодательной пассивности в разработке отдельных вопросов управления бюджетными ресурсами, гарантия невмешательства со стороны в процессы использования собственных бюджетных ресурсов, ответственность региональных органов власти за неисполнение принятых бюджетных обязательств перед контрагентами.

Целью настоящего исследования является теоретическое обоснование границ бюджетной самостоятельности субъектов РФ, рсізработка предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма формирования региональных бюджетов в направлении обеспечения комплексного развития территории в рамках статуса субъекта федеративного государства.

В соответствии с поставленной целью работа ориентирована на решение следующих задач:

- выявление особенностей формирования региональных бюджетов в условиях перехода к федеративным началам в государственном устройстве;

- определение понятия "бюджетной самостоятельности региона", выявление факторов ее развития;

- обоснование критериев разграничения обязательств государственного финансирования между федеральным и региональными бюджетами на основе разделения полномочий государственного управ ления между уровнями государственной власти;

- разработка основных направлений повышения эффективности бюджетных расходов региональных властей, совершенствования форм бюджетного финансирования предприятий (организаций, учреждений) в условиях перехода к рыночным методам хозяйствования ;

- поиск источников расширения собственных бюджетных поступлений органов государственной власти субъектов РФ, разработка направлений совершенствования механизма мобилизации доходов региональных бюджетов;

- исследование цели, принципов, форм организации, направлений повышения эффективности межбюджетного перераспределения ресурсов в условиях самостоятельности каждого бюджета.

Методология исследования основана на принципах диалектической логики. В диссертации использованы методы индуктивных и дедуктивных выводов, исторической аналогии. Анализ статистических данных проведен с применением метода группировок (территориальных, структурных, типологических) и метода обобщающих показателей (расчет средней величины, индекса, показателей вариации) . Графическое описание выполнено посредством диаграмм (сравнения, структуры, динамики структуры - в зависимости от поставленной задачи изображения) и графиков временного ряда.

Теоретической основой исследования явились современные теории государственных финансов, учения о федерализме, концепции развития российской федерации. В диссертации использованы работы ведущих ученых и практиков как по проблемам развития федеративной формы государственного устройства (в частности, классиков теории федерализма - Корфа С.А, Гамильтона А., Мэди сона Дж., Джея Дж., Острома В., Токвиля А.; специалистов по развитию российской федерации - Авакьяна С, Алексеева Н., Ба-рабашева Г.В., Вайль И.М., Козловой Н.Ю., Туманова В.А., Фадеева В.И. и др.), так и по вопросам совершенствования налогово-бюджетных отношений в Российской Федерации (Игудина А.Г., Панскова В.Г., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Ходоровича М.И., Черника Д.Г. и др.).

Информационно-статистическую базу исследования составили прогнозы и статистические данные экономического и социального развития регионов РФ, плановые и отчетные показатели бюджетов субъектов РФ, Московской и частично Ленинградской областей.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

- сформулированы принципы формирования бюджетов субъектов федерации;

- определено содержание бюджетной самостоятельности региона, обозначены критерии ее оценки и факторы укрепления;

- предложены критерии разграничения расходов регионального бюджета с расходами иных уровней бюджетной системы;

- аргументирована необходимость использования категорий "собственные" и "делегированные" расходы бюджетов субъектов РФ; исследовано их содержание;

- обоснована целесообразность группировки доходных поступлений бюджетов субъектов РФ по трем видам - собственные, полученные в порядке межбюджетного перераспределения, мобилизованные на финансовом рынке; проанализирована специфика каждой из указанных групп доходов;

- проведена сравнительная оценка основ бюджетного регулиро вания и бюджетной поддержки регионов; исследовано назначение и определены границы использования форм межбюджетного перераспределения ресурсов федеральных властей.

Анализ практики формирования региональных бюджетов позволил выработать рекомендации и предложения по - формированию методики оценки уровня бюджетной самостоятельности регионов;

- оптимизации состава, структуры и форм бюджетных расходов;

- совершенствованию механизма взимания отдельных групп доходов: налогов на имущество юридических лиц, платежей за природные ресурсы, доходов от использования регионального имущества ;

- оптимизации механизма субфедеральных заимствований на финансовом рынке;

- совершенствованию методики оценки депрессивных и отсталых регионов, анализа бюджетной обеспеченности субъектов РФ и расчета причитающихся трансфертных платежей;

- повышению эффективности механизма трансфертов и субвенций. Материалы диссертации рекомендуются к использованию при подготовке учебных курсов "Финансы"," Бюджет и бюджетная система", "Финансы местного самоуправления", "Бюджетное право". Результаты исследования могут быть приняты во внимание органами государственной власти РФ и субъектов РФ при формировании нормативных актов по вопросам бюджетного устройства РФ, межу-ровневого разграничения полномочий государственного управления, создания гарантий самостоятельности субъектов РФ.

По теме исследования опубликовано 5 работ общим объемом 3,0 п.л.

## Роль региональных бюджетов в обеспечении самостоятельности территорий

Регион - единица политико-территориального деления федеративного государства, обладающая всей полнотой государственной власти в решении основных вопросов внутренней жизни и управлении региональным хозяйством. Его полномочия не производны от воли федерации, а конституционно признаны ею в рамках межуров-невого разграничения верховной власти. Происходит разделение суверенитета государства, при котором регионы становятся носителями части внутреннего суверенитета. В этом - принципиальное отличие регионального образования федеративного государства (в статусе участника государственного союза) от административно-территориальной единицы унитарного государства. Наличие двух самостоятельных государственных уровней - необходимый формальный признак, присущий только федерации.

Принцип федерализма воплотил дуалистическое начало, проявляемое в возможности сохранить единую территориальную, институциональную, политическую организацию общества и одновременно добиться высокой децентрализации в системе государственного управления. Не случайно исторический вектор эволюции федеративных систем был направлен на реализацию интересов территорий к национальному объединению при сохранении независимости в решении вопросов регионального значения.

Таким образом, институт региона - особая, исторически обусловленная форма организации публичной политической власти, реализуемой в рамках отдельного территориального образования.

Ее социальное назначение состоит в функциях управления региональными хозяйственными процессами (особенно в части производства региональных общественных благ), государственной поддержки приоритетных направлений социально-экономической деятельности в регионе, обеспечения внутренней безопасности и защиты гражданских прав, внешнего представительства региона, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.д. Состав подобных функций расширяется по мере усиления социальной роли современного государства.

При этом достигаемое приближение управленческой структуры к объектам управления - территориальным процессам способствует более адекватному учету интересов региона при принятии управленческих решений, создает элемент прямой ответственности региональных органов власти за результативность проводимой политики, предоставляет возможность гражданам влиять на ход и результат управления делами региона.

Конституционное закрепление статуса субъекта РФ за республиками в составе РФ, краями, областями, автономными образованиями, городами Москва и Санкт-Петербург позволяет представить региональное звено государственного устройства единством именно данных территориальных единиц. Неоднородность структуры регионального уровня - историческая особенность российского федерализма, явившегося формой разрешения национально-этнического вопроса и урегулирования взаимоотношений между территориями различной национально-политической и технико-экономической культуры. Как известно, их деятельность в составе РСФСР происходила посредством различных форм политико-территориальной организации: административно-территориальной децентрализации, национальной автономии, федерированной государственности.

Преобразование краев и областей как единиц административно-территориальной децентрализации в территориальные образования с правами автономии (1992г.), а позднее (1993г.) - субъектов федеративных отношений явилось объективным следствием стремления данных территорий к усилению своей роли в обеспечении социальной стабильности, защите интересов своего населения и т.д. Во многом, характер реализации интересов краев и областей к расширению собственных прав был задан процессом суверенизации республик; стремление ущемленных в своих правах краев и областей к достижению полноценного статуса субъекта РФ было конкретизировано в требованиях по уравниванию своего положения с республиками. Процессы республиканизации охватили ряд регионов, часто выходя за рамки легитимных мер.

В итоге, логичными и закономерными видятся действия по минимизации различий в статусе субъектов РФ, что, исходя из принципов равноправия, составило суть новой конституционной формулы федеративного устройства РФ.

## Анализ состава и структуры расходов бюджетов субъектов Российской Федерации

Как отмечалось в параграфе 1.2 настоящего исследования, собственные доходы региональных бюджетов - финансовая основа реализации собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. В свою очередь состав полномочий исключительного ведения субъектов РФ определяет выбор направлений расходования средств региональных бюджетных фондов. Состав субфедеральных бюджетных расходов сообразен оформлению приоритетов территориального развития, отражая характер участия региональных властей в управлении территориальным развитием.

Современная структура бюджетных обязательств региональных органов государственной власти сохраняет ориентацию на расходы по поддержанию и развитию отраслей региональной экономики. Уменьшение доли расходов субфедеральных бюджетов на содержание объектов регионального хозяйства происходит достаточно активными темпами. В частности, по Московской области за 1993-96гг. среднегодовые темпы снижения уровня данных затрат составили более 20%, при том что, среднегодовые темпы уменьшения ассигнований на на социально-культурные цели относительно величины областного бюджетного фонда составили около 10% (см. Приложение 2.1.1; Часть 1). Индекс уровня бюджетных затрат социального назначения превышал аналогичный показатель по расходам на поддержку регионального хозяйства в 1994/93гг. в 1,14 раза, в 1995/94ГГ. в 1,13 раза, в 1996/95гг. в 1,13 раза. Несмотря на значительное сокращение (более чем на 1/2), удельный вес бюджетных расходов региона на развитие экономики продолжает занимать весомые позиции - 28% в 1996г., в то время как на социально-культурные нужды - 13%. В целом по основной части регионов РФ удалось достигнуть более существенного приближения величины ассигнований на социально-культурные и экономические нужды (в 1995г. соответственно 36% и 44%), тем не менее оставив преимущества за расходами экономического содержания.

Принадлежность к сфере производства благ первой социальной необходимости позволяет программам продовольственного и жилищного обеспечения граждан занять приоритетное положение в структуре бюджетных обязательств региональных органов государственной власти (см. Приложение 2.1.2; Часть 2).

Осознавая экономическую и социальную значимость интенсификации сельскохозяйственного производства - отрасли с высоким органическим строением капитала и низкой фондоотдачей, переживающей радикальное сокращение капиталовложений и низкую технологическую структуру проводимых инвестиций - следует учитывать несколько иные приоритеты, утвердившиеся в структуре обязательств региональных властей перед производителями сельскохозяйственной продукции. В Московской области затраты по возмещению разницы в ценах на продукцию животноводства, покрытию операционных расходов на улучшение земель и повышению плодородия почв, содержанию ветеринарных служб и т.д., дотированию развития племенного животноводства и птицеводства (семеноводства) , компенсации затрат на электрическую и тепловую энергию, используемую для технологических служб заняли основной объем (в 1995г.-71%) расходов областного бюджета по государственной поддержке АПК или 24% текущих расходов областного бюджета по разделу региональной экономики (29). В той или иной мере процессы государственного дотирования сельскохозяйственных производителей (в том числе посредством инструментов ценового регулирования) охватили основную часть территории РФ с достаточно широким диапазоном вариации уровня дотаций в стоимости валовой продукции сельскохозяйственных предприятий (от 3% в Нижегородской до 18% в Ульяновской областях) (см. Приложение 2.1.2; Часть 1). При этом наблюдается определенная функциональная зависимость в распределении регионов по уровню спада сельскохозяйственного производства, покупательной способности населения и активности дотационного регулирования цен на сельскохозяйственное сырье и продовольствие. В наибольшей степени данное производство сократилось в коллективных хозяйствах Дальнего Востока, северо-западной части Нечерноземной зоны, республиках Северного Кавказа и южной Сибири. Основная часть данных регионов была охвачена процессами прямого и косвенного дотирование сельскохозяйственной сферы (см. Приложение 2.1.2; Часть 2).

## Перспективы развития собственных доходов региональных бюджетов как основы финансовой самостоятельности территорий

В сложившейся структуре доходных поступлений бюджетов субъектов РФ уровень собственных доходов относительно невысок: их доля в областном бюджете Московской области в 1996г. составила около 67% бюджета, в Ленинградской области - 68%, а в целом по бюджетам субъектов РФ в 1995г.- 71%. При этом наблюдается определенная тенденция сокращения доли собственных поступлений региональных бюджетов, темпы которого высоки (см. Приложение 3.1.1).

Как отмечалось в параграфе 1.1 данного исследования, при оценке структуры бюджета региона следовало бы в равной мере учитывать как степень собственных доходов и трансфертных платежей в условно чистых доходах региона (без учета средств взаиморасчетов) , так и результаты распределения ресурсов между "текущим" бюджетом и бюджетом "развития".

Проведенные группировки регионов по уровню трансфертов в условно-чистых доходах региона, среднедушевого налогового потенциала, обеспеченности текущих расходов, а также налоговых перечислений в федеральный бюджет (см. Приложения 3.1.2 и 3.1.3) позволила выделить субъекты РФ, обладающие наиболее высокой бюджетной самостоятельностью.

Сравнение индекса физического объема промышленного и сельскохозяйственного производства (ИФОПП и ИФОСП) за 1995 к 1994гг. позволяет выделить в структуре выделенной группы регионов зоны "промышленной стабилизации", где ИФОПП находится в диапазоне 95-100% - 32% выборочной совокупности (Самарская, Челябинская, Иркутская, Свердловская области); зоны "промышленного роста", где ИФОПП превышает 100% - 20% выборочной совокупности (Волгоградская, Белгородская, Липецкая области, Красноярский край); зоны "наименьшего падения производства продукции сельскохозяйственных предприятий", где ИФОСП в 1994г. к 1990г. -более 80% (Красноярский край, Ульяновская и Кировская области). Участие данных регионов в производстве ВВП достигло отметки 60%, обеспечив превышение валового продукта на душу населения по сравнению со средним показателем по РФ более чем в 8 раз (в 1993г. - более 3,5 раз) (127, с.49-56). При этом отдельные регионы данной выборки обладают достаточно высоким производственным и интеллектуальным потенциалом, благоприятным геоположением, диверсифицированной структурой производства, развитой рыночной инфраструктурой, что повышает их самостоятельность в управлении внутренними процессами (г.Москва, г.Санкт-Петербург, Нижегородская обл., Самарская обл. и некоторые др.). Кроме того можно выделить регионы выраженной сырьевой специализации, соответственно, обладающие некоторым экспортным потенциалом (регионы Севера - Тюменская обл., Иркутская обл., Красноярский край; отдельные регионы Европейского Севера - Республика Коми, Мурманская обл., Архангельская обл.). Однако, как правило, их финансовые преимущества имеют четкую определенность во времени, подвержены колебанию цен на внешнем рынке; хозяйственные системы обладают высокой энергоемкостью производства; территориальная удаленность вызывает высокую стоимость услуг транспортного обеспечения; бюджетное финансирование сопряжено с необходимостью повышенных социальных гарантий и др.

Как отмечалось выше, потенциалом приоритетности положения в структуре доходов региональных бюджетов обладают налоги и платежи, взимание которых связано с вовлечением в хозяйственный оборот имущественных ценностей. Однако это предполагает комлекс мер по совершенствованию организации и механизма взимания подобных налогов (мер "тактического" порядка), равно как и в целом - по созданию макроэкономических предпосылок и условий стабильности подобных поступлений (действий глобального значения).