Храмова Татьяна Вячеславовна. Формирование финансовых ресурсов региона и их использование : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 187 c. РГБ ОД, 61:01-8/1747-1

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Сущность и задачи региональной финансовой политики 9

1.1. Роль финансовой политики в социально-экономическом развитии региона 9

1.2. Финансовые отношения между федеральным центром,

субъектами Федерации и муниципальными образованиями 21

1.3. Межбюджетные отношения и совершенствование региональной финансовой политики 40

2. Формирование финансового баланса и бюджета региона 60

2.1. Анализ финансового состояния региона 60

2.2. Формирование доходной и расходной частей финансового баланса региона 81

2.3. Бюджет муниципального образования и его роль в финансовой стабилизации региона 94

3. Пути сбалансированности финансового баланса и бюджета региона 123

3.1. Комплексная система мер по финансовой стабилизации региона 123

3.2. Реструктуризация экономики региона как одно из основных условий рационального использования финансовых ресурсов 137

Заключение 164

Список литературы 172

Приложения 182

**Введение к работе**

Актуальность темы. В экономике переходного периода неизмеримо возрастает роль региональных финансов в обеспечении социально-экономического подъема как страны в целом, так и входящих в нее субъектов Российской Федерации. Регионы РФ получили хозяйственную самостоятельность, законодательно их статус оформлен как субъектов территориального управления. Конституцией РФ, ст.72 - 73 (38) определены и разграничены полномочия Российской Федерации и ее субъектов: регионам предоставлено право самостоятельно определять принципиальные направления своего развития исходя из объективных финансово-экономических, социальных, географических, экологических, национальных, индивидуальных особенностей и их возможностей.

Расширение прав субъектов Российской Федерации в социально-экономической жизни российского общества окажет существенное влияние на всю систему общественных отношений в стране, стержневой основой которых становится последовательный переход к принципам государственного федерализма.

Построение новой системы общественных отношений обязывает по-иному решать проблемы финансов, бюджета, межбюджетных отношений, функционирования кредитно-денежной системы и др. В связи с этим особое значение для экономики страны и социальной сферы приобретают вопросы формирования финансовых ресурсов региона и их использования. Объективно это обусловлено тем, что чем выше уровень обеспеченности финансовыми ресурсами и финансово-экономической стабилизации субъектов Федерации, тем эффективнее функционируют все сферы народнохозяйственного комплекса России, тем устойчивее экономика государства в целом.

К этой проблеме, как известно, сегодня приковано внимание ряда наших ученых и практиков. И это закономерно, поскольку до недавнего

времени, в условиях административно-командной системы, финансам территорий придавалось второстепенное значение .

Возможно, поэтому проблема формирования и использования финансовых ресурсов регионов пока остается недостаточно изученной и не имеет, на наш взгляд, оптимальных решений.

Настоящая работа представляет собой попытку автора провести комплексное исследование проблемы, выйти с предложениями и рекомендациями, которые позволили бы в среднесрочной и долгосрочной перспективе учитывать принцип сбалансированности финансовых интересов центра и регионов, последовательное проведение в жизнь на всех уровнях государственного управления обеспечения финансовой самодостаточности территорий и страны в целом.

Выдвигая во главу угла своей работы проблему формирования и использования финансовых ресурсов, автор руководствовался тем, что эти ресурсы образуют совокупность фондов денежных средств, создающихся в процессе общественного воспроизводства, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта в обществе.

Недооценка факторов, влияющих на степень финансовой стабилизации регионов, приводит к усилению экономических и социальных диспропорций и многим другим негативным последствиям, что, в свою очередь, существенно ослабляет материально-финансовую базу повышения благосостояния большинства населения.

Несмотря на огромное влияние государственной финансовой и бюджетной политики на уровень финансового состояния регионов, нельзя недооценивать роль самих региональных органов управления. Большая дифференциация в уровне финансовых ресурсов регионов России свидетельствует о значительной роли внутрирегиональных факторов в достижении финансовой стабильности.

Целенаправленная финансовая политика региона должна стать фактором его успешного социально-экономического развития. При этом

первостепенное значение приобретает совершенствование финансовых отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями и реформирование межбюджетных отношений в едином комплексе.

Степень разработанности темы. Среди современных экономических концепций формирования финансовых ресурсов регионов и их использования следует отметить труды и разработки таких авторов, как: М.К. Бандман, В.П. Горегляд, А.Г. Гранберг, В.П. Жданов, А.Г. Игудин, Н.А. Колесникова, A.M. Лавров, В.Н. Лексин, А.Г. Макушкин, Г.Б. Поляк, Р.А. Попов, В.М.Родионова, Т.Ф.Романова, М.В. Романовский, Л.И. Сергеев, В.И. Самаруха, Н.Г. Сычев, К.И. Таксир, С.Н. Хурсевич, А.Н. Швецов, Л.И. Якобсон, Г. Амстронг, У. Изард, Дж. Тейлор, Г. Хегерстранд и других.

Большой вклад в теорию и практику формирования финансовых ресурсов регионов и их использования вносят международные финансовые и кредитные организации, созданные с целью регулирования международных экономических отношений. В их состав входят, например, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд, Международная ассоциация развития и другие.

Проблемы финансовой стабилизации региона являются весьма сложными для современной экономической науки. Не полностью соответствуют требованиям времени и стимулирования процессов финансовой стабилизации законодательно-нормативная база, слабое государственное регулирование, отсутствие стратегического управления.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка методологических и организационно-практических основ управления финансовыми ресурсами регионов на основе анализа их финансового состояния, в первую очередь, финансового баланса и бюджета, региональной финансовой политики, межбюджетных отношений, реструктуризации экономики.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач :

- научное обоснование сущности финансовой политики региона как важнейшего фактора его социально-экономического развития;

- определение основных направлений совершенствования финансовых отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями;

необходимость реформирования межбюджетных отношений как условия реализации региональной финансовой политики;

- разработку методических основ формирования финансового баланса и бюджета региона;

обоснование основных направлений сбалансированности бюджета муниципального образования;

- разработку плана финансового оздоровления экономики региона;

- обоснование необходимости реструктуризации экономики региона как одного из условий рационального использования финансовых ресурсов.

Объектом исследования являются региональные финансовые системы, функционирующие в условиях переходного периода. Объектами наблюдения и анализа выбраны Иркутская, Московская, Новосибирская, Омская, Читинская области, Алтайский и Красноярский края.

Муниципальные финансы проанализированы на основе Истринского района Московской области и города Ростова-на-Дону.

Предметом настоящего исследования являются анализ формирования и использования финансовых ресурсов регионов, пути увеличения их объемов, стабилизации и повышения эффективности при расходовании.

Методология исследования. Методологической основой исследования послужили экономические законы и закономерности, фундаментальные положения известных российских и зарубежных ученых по вопросам финансовой политики. Основным инструментарием исследования стала

методология системного и программно-целевого подхода к исследуемой проблеме. Использовались законодательные и нормативные документы Российской Федерации и ее субъектов, труды отечественных и зарубежных ученых, статистические и нормативные материалы Госкомстата РФ.

В основе исследования использованы методы: экономико-статистический, абстрактно-логический, экспертный, математического моделирования и другие.

Научная новизна. Научная новизна исследования состоит в комплексном решении важной народнохозяйственной задачи формирования и использования финансовых ресурсов регионов, которая опирается на органическую взаимосвязь системы усиления государственного воздействия при обеспечении самостоятельного выбора путей развития с учетом особенностей региональной экономики. Научным результатом диссертационной работы стали следующие положения, выводы и рекомендации, обладающие научной новизной:

1. Обоснованы новые аспекты и параметры реформирования межбюджетных отношений.

2. Разработаны методические основы формирования финансового баланса и бюджета региона на основе анализа его финансового состояния.

3. Раскрыты методические аспекты оценки, анализа и формирования бюджета муниципального образования.

4. Установлены и обоснованы параметры оптимальных пропорций реструктуризации экономики региона как одного из основных условий рационального использования финансовых ресурсов.

5. Предложен программно-целевой подход к разработке программ и планов финансового оздоровления экономики региона.

Практическая значимость работы. Результаты диссертационного исследования могут послужить основой для оценки финансовой ситуации

региональных социально-экономических систем и управления ими. Научные рекомендации позволят соответствующим органам управления выработать систему мер по преодолению кризисных явлений путем организационных и экономических изменений.

В настоящее время ряд предложений автора исследования применяется Академией бюджета и казначейства Минфина РФ при разработке региональных программ финансовой стабилизации субъектов РФ, а также практически использованы: в Программе финансовой стабилизации Истринского района Московской области, Программе социально-экономического развития и финансовой стабилизации Читинской области на 2001-2005 годы.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы изложены в докладе "Роль региона и других уровней управления в межбюджетных отношениях". Ряд положений диссертации отражен в научной записке по теме "Проблемы совершенствования финансово-бюджетной политики региона" и в Методических рекомендациях по экономической и финансовой стабилизации Томской области на 2001-2005 годы.

Публикации. По теме диссертации опубликованы 5 работ. Общий объем публикаций по исследуемой проблематике составляет 6,3 п.л.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Общий объем работы составляет 187 страниц машинописного текста.

## Роль финансовой политики в социально-экономическом развитии региона

Экономические реформы в России вызвали процессы регионализации. К основным факторам регионализации следует отнести:

- во-первых, демократизацию и децентрализацию, заключающиеся в перемещении решений из Центра на региональный уровень;

- во-вторых, структурную перестройку экономики в регионах. В новых условиях особое значение приобретают процессы развития региональных и межрегиональных рынков, переориентации производства на нужды человека, привлечение и размещение инвестиций, рациональное использование финансовых ресурсов региона;

- в-третьих, экономический кризис, обостривший неравномерность регионального развития, породил региональные проблемы долгосрочного характера. Эти проблемы связаны с тенденциями регионов к суверенизации и полной самостоятельности.

Выделение региона как самостоятельного социально-экономического субъекта диктует необходимость определения и формирования системы управления на региональном уровне.

В России накоплен большой теоретический и практический опыт разработки разнообразных документов, регламентирующих направления и масштабы экономического и социального развития как федерации в целом, так и республик, краев и областей Российской Федерации, однако механическое использование этого опыта, опиравшегося на тоталитарное устройство государства и централизованное управление отраслевыми и территориальными проблемами развития экономики, в современных условиях невозможно. В 90-е годы многочисленные научные организации под руководством комитетов Государственной Думы, правительственных структур, Министерства экономики РФ начали активно разрабатывать основные положения региональной политики в Российской Федерации, а в ее рамках отдельные методические и практические подходы к разработке некоторых поставленных в них задач, в том числе и подходы к классификации субъектов Российской Федерации по уровню депрессивности экономического развития, наличию стартового потенциала для выхода из кризиса, что, безусловно, явилось определенным подспорьем для уточнения региональной политики в Российской Федерации. Одновременно с целью совершенствования управления экономическими и социальными процессами разрабатывался и методический инструментарий, явившийся по существу модернизацией аналогичных проработок 80-х годов, формировались практические рекомендации и приводились критические соображения по управлению экономическими и социальными процессами в регионах России (91). Однако сложность современной социально-экономической обстановки, ее нестабильность в сочетании с торможением экономических реформ сильно затруднили и замедлили процесс разработки региональной политики и реализации ее целей и задач, постановка которых носит излишне общий, неконкретный характер и не имеет конкретных и адресных региональных ориентиров. Несовершенство только еще складывающегося хозяйственного механизма, отвечающего рыночным методам хозяйствования, в сочетании со слабостью правовой базы существенно тормозит и организацию эффективного управления экономическими и социальными процессами, прогнозирование их возможной динамики и отработку механизма корректировки.

Достижение глобальных целей региональной политики намечено осуществлять посредством последовательного решения ключевых задач, стоящих как перед Российской Федерацией, так и перед ее полноправными субъектами. Особое значение имеют такие из них, как: укрепление экономических и финансовых основ территориальной целостности, содействие углублению реформ и формированию многоукладной экономики, смягчение различий в уровнях социально-экономического развития регионов, достижение экономически социально оправданного уровня комплексности хозяйства регионов, стимулирование развития регионов и городов, которые могут быть "точками роста" экономики субъектов Федерации, поддержка регионов с особо сложными условиями хозяйствования, сильно напряженной экологической обстановкой и социальной напряженностью, совершенствование экономического районирования страны (91).

В составе приведенного пакета задач, стоящих перед Российской Федерацией, можно выделить две их группы: первая - решающая вопросы макроэкономического уровня и являющаяся по существу методологической основой управления всем процессом реформирования экономики России и ее регионов. В составе этой группы задач, в первую очередь, по своей всеобъемлющей сути следует выделить задачу формирования многоукладной рыночной экономики.

Большинство остальных задач, которые мы относим ко второй группе, являются по существу тактическими задачами, призванными реализовать соответствующие механизмы достижения целей региональной политики.

В целом региональная социально-экономическая политика, а, следовательно, и ее основа - финансовая политика в современных быстро меняющихся экономических и политических условиях должны, по нашему мнению, отличаться большой гибкостью, быстро и всесторонне реагировать на происходящие изменения в жизни России. Соблюдение требования динамичности подразумевает оперативное реагирование на требования времени, быстрый выбор наиболее эффективных решений.

## Анализ финансового состояния региона

Финансовые ресурсы региона представляют собой совокупность денежных средств, аккумулируемых и используемых на его территории. В числе основных направлений их формирования являются:

1) финансовые ресурсы предприятий и других хозяйствующих субъектов;

2) бюджетные финансовые ресурсы (средства федерального бюджета и консолидированного бюджета региона);

3) средства государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

В регионе формирование и использование финансовых ресурсов в решающей степени определяется преобладанием на его территории крупных предприятий федерального значения; от результатов их деятельности практически целиком зависит состояние экономики и финансов региона. Здесь больше, чем у других, все макроэкономические проблемы и тенденции непосредственно сказываются на общем объеме и структуре финансовых ресурсов, на наполняемости регионального, городских, районных бюджетов и, в конечном счете, имеют определяющее значение для всего социально-экономического развития региона сегодня и в перспективе.

Реальная оценка объема и структуры финансовых ресурсов, основные источники их формирования и использования могут быть представлены в таблицах показателями сводного финансового баланса региона за 1995-1998 гг. и прогнозными расчетами до 2001г. (см. табл. 5)

Финансовая устойчивость любого хозяйствующего субъекта в сложившейся тяжелейшей экономической ситуации должна рассматриваться, прежде всего, с позиций его способностей адаптироваться к требованиям рынка, наличия возможностей финансового маневра и достаточного количества денежных средств для покрытия издержек производства, обеспечения платежеспособности и расширения деятельности, формировать в необходимых объемах оборотные средства, амортизационные отчисления и прибыль. Последняя должна по-прежнему являться важнейшей составляющей финансовых ресурсов и одним из решающих источников повышения доходной части бюджета региона.

Трудности и нерешенные проблемы в формировании и в использовании финансовых ресурсов в наибольшей степени проявляются в бюджетной системе. В субъекте Российской Федерации она представлена региональным, местными бюджетами в составе городских, районных, поселковых и сельских бюджетов.

Кроме того, ежегодно составляются консолидированные бюджеты -своды бюджетов по соответствующей территории.

В качестве примера рассмотрим состояние финансов регионального уровня - Иркутской области.(83)

## Комплексная система мер по финансовой стабилизации региона

Важнейшей задачей по стабилизации социально-экономической обстановки представляются повышение управляемости социально-экономическими процессами, жесткий контроль за безусловным выполнением законов и своих функций всеми ветвями исполнительной власти, - укрепление институтов государственной власти. Только при этом условии возможна действенность мероприятий по выходу из кризиса и реформированию экономики.

Экономической основой выхода из кризиса должна являться сфера материального производства. Ее подъем и реформирование - залог действенной социальной политики, источник пополнения областного и местного бюджетов.

В сфере материального производства первоочередными мерами должны явиться: всемерное стимулирование развития топливно-энергетического, лесопромышленного, транспортного, агропромышленного и строительного комплексов. С этой целью необходимо:

- восстановить и укрепить межотраслевые и межрегиональные производственные связи;

- последовательно проводить финансово-кредитную политику, направленную на ускорение реинвестирования промышленного производства и на сохранение наукоемких производств;

- ускорить освоение сырьевых баз, имеющих федеральное и межрегиональное значение (нефть, природный газ, газовый конденсат, алмазы, бокситы);

- стимулировать создание финансово-промышленных групп и холдингов.

Намечаемые направления социально-экономического развития должны опираться на соответствующую инвестиционную политику. Для повышения ее активности структурам управления хозяйством региона предстоит: -повысить обоснованность субсидий, дотаций и других средств, направляемых на поддержку предприятий, при общем их сокращении.

Модернизация российской экономики направлена на достижение устойчиво высоких темпов экономического роста, основанных на внутренних факторах конкурентоспособности, прогрессивных сдвигах в структуре экономики, которые соответствуют мировым тенденциям.

Приоритетными задачами экономической политики Правительства на 2000-2001 годы (17) являются: создание базовых законодательных основ, обеспечивающих благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, приведение обязательств государства в соответствии с его ресурсами и концентрация последних на выполнении базовых государственных функций, что подразумевает:

- кардинальное улучшение условий инвестирования и хозяйствования;

- существенное снижение налогового бремени и повышение эффективности налоговой и таможенной системы;

- достижение сбалансированности бюджетной системы и повышение эффективности ее функционирования;

- стимулирование прогрессивных структурных сдвигов в российской экономике;

- реструктуризацию естественных монополий;

- создание условий для развития финансовой инфраструктуры и достижения среднесрочной финансовой стабильности;

- создание условий для интеграции России в мировую экономику.

Все это позволит России закрепить позитивные тенденции, наблюдавшиеся в последнее время, и выйти на траекторию устойчивого экономического роста.

Цели налоговой реформы - улучшение инвестиционного климата и создание условий для достижения сбалансированности государственного бюджета.

Основными задачами налоговой реформы в 2000-2001 годах является существенное снижение и выравнивание налогового бремени, упрощение налоговой системы и совершенствование налогового администрирования.

Снижение налогового бремени будет достигнуто, прежде всего, за счет уменьшения нагрузки на фонд оплаты труда, ликвидации налогов с оборота и значительных изменений в правилах расчета базы налогообложения прибыли (стимулирующих инвестиционную деятельность).

Основными факторами выравнивания налогового бремени будет сближение налоговой нагрузки на прибыль и фонд оплаты труда и ликвидация значительной части налоговых льгот. Упрощению налоговой системы будут способствовать установление закрытого списка налогов и сборов и единой ставки подоходного налога, введение единого социального налога и отмена значительного числа небольших налогов. Улучшение налогового администрирования будет основано на сокращении возможностей для произвольных действий налоговых органов при одновременном повышении ответственности недобросовестных налогоплательщиков.

Цели реформирования таможенной системы - стимулирование интеграции российской экономики в систему мировых хозяйственных связей и содействие ее структурной перестройке, а также обеспечение эффективного выполнения фискальной функции таможенных пошлин.

Долгосрочными целями бюджетной политики являются обеспечение выполнения государством своих функций и достижение финансовой стабильности.

Комплекс мер в области бюджетной политики на 2000-2001 годы, направленный на достижение сбалансированности всех уровней бюджетной системы и повышение эффективности ее функционирования, включает:

- приведение обязательств государства в соответствие с его ресурсами за счет приостановки, сокращения или отмены нефинансируемых или частично финансируемых обязательств, а также реализации принципов адресной социальной поддержки;

- инвентаризацию активов и пассивов государства, оценку эффективности бюджетных расходов и управления активами;

- обеспечение бездефицитности бюджета;

- четкое разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы с последующим их наделением соответствующими финансовыми ресурсами, завершение реформирования системы финансовой поддержки регионов, увеличение роли собственных источников доходов региональных и местных бюджетов;

- максимальную консолидацию целевых бюджетных и внебюджетных фондов в бюджетах всех уровней, включая ликвидацию целевых бюджетных фондов федерального бюджета (в том числе Федерального дорожного фонда) и Федерального фонда занятости;

- завершение перевода федерального бюджета и ускорение перевода региональных бюджетов на казначейскую систему;

- обеспечение прозрачности бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, а также процедур государственных закупок товаров и услуг.

Основной целью денежно-кредитной политики является защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам.

В качестве примера стабилизационных мер оздоровления экономики рассмотрим Иркутскую область.