Шнайдер Елена Григорьевна. Бюджет субъекта Федерации в условиях свободной экономической зоны (Формирование, регулирование, контроль) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2001 208 c. РГБ ОД, 61:02-8/420-8

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ. КАК ФАКТОР ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ В РЕГИОН

1.1 . Влияние Свободной экономической зоны на развитие региона

1.2. История создания и анализ функционирования Свободных экономических зон в Российской Федерации 25

1.3. Свободная экономическая зона и параметры баланса финансовых ресурсов региона ГЛАВА 2. БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СВОБОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ 57

2.1. Особенности структуры и динамики бюджета Калининградской области 57

2.2. Организация бюджетного процесса и особенности формирования областного бюджета в условиях Свободной экономической зоны 72

2.3. Специфика межбюджетных отношений на территории Свободной экономической зоны

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ МОБИЛИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ДОХОДОВ В БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СВОБОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ 105

3.1. Оценка возможностей получения дополнительных доходов бюджета в условиях Свободной экономической зоны

3.2. Прогнозирование доходов в Свободной экономической зоне 120

3.3 Совершенствование контроля за мобилизацией доходов в бюджет 134

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 151

ЛИТЕРАТУРА 164

ПРИЛОЖЕНИЯ 179

**Введение к работе**

В основе финансовой политики в современных условиях лежат изменения подхода к денежным отношениям в системе хозяйственных связей, а также к роли денежных фондов в процессе распределения и перераспределения национального дохода. Проводимая в Российской Федерации бюджетная реформа направлена на повышение значимости каждого из элементов бюджетной системы (федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов Федерации и местных бгоджегов), совершенствование бюджешого процесса, повышение его эффективности.

Либерализация внешнеэкономической деятельности, расширение диапазона международної'о сотрудничества и кооперации в сферах производства и обращения, областях научно-технической, инвестиционной и сервисной деятельности с начала 90-х годов 20 века, способствуют интеграции России в мировую экономическую систему. С учетом длительной по сути изоляции СССР, огромных его размеров, низкого уровня развития рыночных отношений с особой остротой возникла необходимость использования в широких масштабах наиболее эффективных форм внешнеэкономического сотрудничества, которые позволили бы увеличить степень реальной интеграции государства 8 мирохозяйственные связи, более результативно и полно использовать выгоды от участия в международном разделении труда. В условиях приобретения политической и экономической независимости увеличение открытости экономики России является объективной необходимостью, но осуществляться она должна постепенно, с учетом реальных условий и сохранения экономической безопасности. Существенную роль в этом можег сыграть создание свободных экономических зон - как важный элемент экономической политики страны, региональной экономики. Свободные экономические зоны, которые десятки лет успешно функционируют за рубежом., только с начала 90-х годов стали формироваться в нашей стране. Они должны обеспечить активное включение экономики нашей страны в мировое хозяйство через ва-лютно-кредитные, информационные, научно-производственные, торговые.

транспортные, туристические, страховые и другие сервисные связи. Эти международные связи, в свою очередь, неизбежно способствуют повышению уровня, использования в нашей стране прогрессивной зарубежной технологии и управленческого опыта, развитию экспортного потенциала, расширению финансовой базы модернизации хозяйства.

Таким образом. Свободная экономическая зона - это реальная возможность привлечения крупных иностранных инвестиций и обеспечения комплексного развития экономики соответствующей территории при приоритете тех сфер, отраслей и производств, для которых имеются необходимые производственные и другие факторы. Положительные результаты деятельности Свободных экономических зон могут быть получены при условии последовательного развития хозяйственных связей с внутренней экономикой страны. Масштабы таких связей тем шире, чем больше элементы хозяйственного механизма Свободных экономических зон согласовываются с хозяйственным механизмом страны в целом, чем больше политика проведения реформ в стране корреспондируется с политикой "зонирования".

С позиций регионального уровня основная цель создания Свободной экономической зоны состоит в содействии решению проблем: модернизации производственных объектов, конверсии предприятий оборонного комплекса, организации новейших высокотехнологичных производств, совершенствованию структуры регионального экспорта, накоплению валютных фондов, развитию социальной инфраструктуры, расширению сферы услуг, повышению в целом уровня жизни населения в пределах территориального образования и, как следствие, увеличению доходной части бюджета субъекта Федерации.

Новым концептуальным подходом к решению социальных и экономических проблем субъектов Федерации является совершенствование механизма формирования и наращивания их финансового потенциала, основу которого составляют бюджеты. Сложное экономическое положение России, несбалансированность даже минимальных расходов с реальными доходами бюджета предполагают необходимость коренного изменения механизма регулирова-

ни я финансовых и бюджетных ресурсов территорий, поиска новых возможностей финансирования дефицита их бюджетов. В связи с нарастающими тенденциями субъектов Федерации к экономической, а, следовательно, и финансовой самостоятельности, ослаблением хозяйственных связей проблемы бюджетного регулирования в регионах, особенно в условиях Свободной экономической зоны, также требуют своего разрешения. В условиях существующей правовой регламентации бюджетных отношений субъекты Федерации заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы и получении у центра дополнительной финансовой помощи.

Необходимо совершенствовать и механизм бюджетного выравнивания -посредством оказания финансовой помощи регионам в целях повышения заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении в экономике регионов структурных преобразований. Федеральное правительство может и должно заниматься выравниванием финансового положения регионов на основании их налогового потенциала, но в конечном итоге ответственность за балансирование региональных бюджете», за обеспечение нормального уровня финансирования государственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации, для которых проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной.

Реализация идеи выравнивания возможностей реї ионов в процессе бюджетного регулирования должна базироваться на программно-целевых формах бюджетного финансирования, которые успешно используются во многих странах мира. Это означает не простое "деление" бюджетных средств (в том числе и налоговых доходов), а распределение их в интересах регионов и конечных бюджетополучателей, где взаимно увязывается ответственность бюджетополучателей, интересы регионов, возможности увеличения их налогового потенциала. Главным принципом организации системы государствен-

**6**ного бюджетного регулирования должна стать сбалансированность финансовых ресурсов как по вертикали, так и по горизонтали хозяйственных связей, а не только распределение их по уровням бюджетной системы.

Теоретические и практические аспекты функционирования бюджетной  
снстемы РФ нашли свое отражение в трудах: Л. И. Абалкина,  
О. В. Богачсвой, М В. Васильевой, Э. А. Вознесенского, О. В. Врублсвской,  
Л. А. Дробозиной, А. С. Илларионова, О. Б. Малиновской, Л. П. Павловок,  
В. Г. Шнекова, Т. А. Поздняковой, Г. Б. Поляка, М. И. Поповой,

В. М. Родионовой, М. В. Романовского, Б. М. Сабакти, Л. И. Сергеева,  
Р. Г. Сомоева, Н. 1. Сычева, М. И. Ходоровкча, Д. Г. Черника,

Г. К. Шеховцова, И. А. Ширкевич, и других авторов. Оиыт и проблемы соз  
дания российских СЭЗ, также достаточно активно обсуждаются в экономиче  
ской литературе. В частности, в работах: Л. Н. Вардомского, Л. В. Васильева,  
И. Д. Иванова, В. М. Караваева, А. И. Л еу сек ого, П. М. Мозиаса,

В. Г. Моргачева, С. Ю. Приходько, Г. А. Семенова, Н. И. Смородипской и других авторов. Исследования перечисленных и других экономистов пред-ставдяются актуальными как с теоретических позиций, так и с точки зрения практического решения рассматриваемых проблем. Вмести с тем, особенности функционирования бюджетной системы России в условиях построения рыночных отношений, прежде всего на региональном уровне, предполагают необходимость продолжения, углубления и детализации, их исследования.

Исходя кз вышесказанного, целью диссертационного исследования является уточнение теоретических основ и разработка практических рекомендаций по совершенствованию процесса формирования и использования бюджета субъекта Федерации б условиях Свободной экономической зоны. В частности - совершенствование межбюджетного регулирования; повышение эффективности финансового контроля; увеличение доходной и реструктуризации расходной части бюджета субъекта РФ в условиях Свободной экономической зоны.

**Предметом исследования**определены теория, методология и методический аппарат бюджетных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов на уровне субъектов Федерации в условиях СЭЗ.

**Объект исследования**- система бюджетных ресурсов субъектов РФ, принципы и методика их формирования; правовое обеспечение бюджетного процесса; теория и практика регулирования бюджетного дефицита в условиях СЭЗ.

Методологическую **осыову**диссертационной работы составили: диалектический способ почнаиия; системный подход; принципы формальной логики; методы экономического анализа *и*синтеза; приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

**Теоретической батон**исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области экономики и финансов; законодательные акты Российской Федерации, решения органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления по вопросам управления финансами, экономического регулирования и бюджетных отношений; нормативно-методические и инструктивные материалы центральных и местных экономических, финансовых, налоговых органов; документы комитетов и комиссий представительных и исполнительных органах власти различных уровней до финансовым, в том числе бюджетным вопросам.

**Информационной базой**исследования явились данные Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов РФ; Госкомстата России; финансовых, налоговых и статистических органов Калининградской области и других регионов России; данные архивов и периодических изданий, научно-практических *кояфереший*и семинаров по вопросам теории финансов и бюджетной политики в регионе.

**Научная новизна**диссертационной работы, по мнению автора, определяется тем, что в ней на основе исследования, анализа роли Свободных эко-

номических зон в развитии экономики региона, различных экономических и финансовых, в том числе бюджетных, аспектов деятельности органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, разработаны теоретические предпосылки и практические рекомендации, направленные на повышение эффективности функционирования Свободной экономической зоны в Калининградской области. В результате проведенного исследования:

- составлена и аргументирована классификационная схема Свободных эко  
номических зон имеющихся s мировой практике;

на основе изучения и обобщения зарубежного опыта по вопросам функционирования Свободных экономических зон сделаны выводы о возможностях использования его позитивных моментов в российской практике;

дано авторское определение Особой экономической зоны;

уточнены теоретические позиции по структуре баланса финансовых ресурсов территории, внесены предложения о дополнение его структуры с учетом особенностей Свободных экономических зон:

- на базе анализа научного, законодательного и практического материала  
обусловлены и систематизированы задачи по формированию и исполнению  
бюджета региона, которые может решить создание Свободных экономиче  
ских зон в субъекте Федерации;

- на основе исследования ресурсного потенциала и бюджетной обеспеченно  
сти Калининградской области аргументированы и предложены меры по уве  
личению доходной базы бюджета субъекта Федерации в условиях Свободной  
экономической зоны;

обоснована необходим ость и предложена система мероприятий по совершенствованию бюджетного процесса в условиях Свободной экономической зоны — на всех его стадиях;

на основании критического анализа действующей системы организации контрольно-аналитической работы в Калининградской области даны реко-

мендации по ее совершенствованию с учетом специфики Свободной экономической зоны.

**Практическая значимость**исследования заключается в том, что сформулированные теоретические положения и выводы могут быть использованы при реализации программы развития Свободной экономической зоны в Калининградской области, связанной, в первую очередь с, привлечением крупных иностранных инвестиций и обеспечением комплексного развития экономики региона. Это позволит, с одной стороны, обеспечить ускоренные темпы развития экономики и социально-бытовой инфрастуктуры Калининградской области в условиях Свободной экономической зоны, и, следовательно, ее реальную самостоятельность, с другой стороны - учесть интересы федерального бюджета, свести к минимуму финансовую помощь из федерального бюджета данному субъекту Федерации.

Основные результаты диссертационного исследования являются составной частью научно - исследовательской работы, выполненной автором в период 1996 - 2001 гг. на кафедре учета, анализа и финансов Калининградского государственного технического университета и прошли апробацию на научно-практической конференции «Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития», проведенной финансовой академией при Правительстве Российской Федерации совместно с Научно-исследовательским финансовым институтам Министерства финансов РФ в декабре 2000 г.

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

## Влияние Свободной экономической зоны на развитие региона

Рассмотрение вопроса о влиянии свободных экономических зон1 на развитие экономики региона невозможно вне изучения истории возникновения, развития и смены экономических взглядов на необходимость создания СЭЗ как в развитых, так и в развивающихся странах. В данной главе мы проведем анализ наиболее эффективно функционирующих, с нашей точки зрения, СЭЗ в различных странах мира в целях изучения опыта и возможностей увеличения финансовых ресурсов регионов в условиях действия свободных зон. Наш усиленный интерес к СЭЗ объясняется тем, что в накопленном экономическом наследии этот вопрос остается крайне мало изученным.

В странах Западной Европы первые свободные экономические зоны появились во второй половине XIX в. Первоначально СЭЗ считалась особая территория крупного морского порта, железнодорожного узла, аэропорта или примыкающего к ним района, выделенная из таможенной территории страны для свободного и беспошлинного ввоза и вывоза иностранных товаров.

Среди "классических" видов СЭЗ, наиболее распространенных в настоящее время, можно выделить следующие:

беспошлинные зоны, расположенные на основных перекрестках международных транспортных систем;

экспортные промышленные зоны, ориентированные главным образом на внешнюю торговлю;

парки технологического развития, которые создаются на основе существующего в принимающей стране научно - технического потенциала, но с участием иностранного капитала и с использованием прогрессивного оборудования, ноу-хау, а также зарубежного управленческого, коммерческого или маркетингового опыта;

зоны страховых и банковских услуг, способствующие укреплению этой исключительно важной сферы экономики;

импортно - промышленные зоны и зоны по замещению импорта, которые призваны обеспечить принимающую страну современными товарами, а местные предприятия - передовой технологией.

На практике в "чистом виде" перечисленные экономические зоны встречаются редко. Обычно каждой из них присуще сочетание ряда характерных признаков указанных СЭЗ. На рис. 1.1. представлена составленная автором классификация имеющихся в мировой практике СЭЗ.

## Особенности структуры и динамики бюджета Калининградской области

Если сравнивать два важнейших финансовых документа администрации области - баланс финансовых ресурсов и бюджет, - то первый определяет стратегию, направлен на перспективу, а второй имеет оперативный характер. Исходя из значимости территориальных аспектов взаимосвязи финансового и бюджетного планирования автор считает целесообразным обратить особое внимание на их практическое взаимодействие.

Для того, чтобы дать обоснованные рекомендации по составлению консолидированного бюджета с учетом специфики Калининградской области, как Особой экономической зоны и анклавной территории, автор посчитал необходимым проанализировать современные концептуальные подходы финансовой науки или ведущих экономистов к понятию бюджета, проблемам построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса.

В ст. 1 Закона "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" было записано, что "бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти". Полагаем необходимым отметить следующее: во-первых, бюджет - это правовая категория, носящая оперативный характер; во-вторых, бюджет есть централизуемая часть финансовых ресурсов и должен рассматриваться как важнейшая составная часть баланса финансовых ресурсов территории. С точки зрения автора, формулировка статьи приведенного закона заслуживает определенной критики. Не ясно, о каком бюджете идет речь: федеральном, территориальных или местных. В Бюджетном кодексе РФ дается следующая трактовка: "бюджет - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления в виде баланса доходов и расходов законодательными (представительными) органами"1. С точки зрения автора, эти определения недостаточно раскрывают сущность бюджета и отношений, реализуемых в ходе бюджетного процесса.

Более полным, с точки зрения автора, представляется определение профессора В. М. Родионовой: "совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие государственного бюджета. По экономической сущности государственный бюджет -это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления. Благодаря бюджету государство имеет возможность сосредоточить финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития. Будучи экономической формой существования реальных, объективно обусловленных распределительных отношений, выполняя специфическое общественное назначение по удовлетворению потребностей общества и его государственно-территориальных структур, бюджет может рассматриваться в качестве самостоятельной экономической категории»2. Таким образом, профессор В. М. Родионова рассматривает бюджет как триединое понятие - денежные отношения, экономическую форму существования распределительных отношений, самостоятельную экономическую категорию.

## Оценка возможностей получения дополнительных доходов бюджета в условиях Свободной экономической зоны

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации во многом определяется их налоговым потенциалом, существующей налоговой базой и уровнем налоговых поступлений в бюджетную систему и внебюджетные фонды. Рациональная система бюджетно-налогового планирования в процессе обеспечения финансирования федеральных и региональных потребностей также должна учитывать особенности источников и возможности мобилизации доходов в федеральный, региональные и местные бюджеты.

В данном параграфе особое внимание автор уделяет рассмотрению налогового потенциала, который составляет лишь часть финансовых ресурсов и в соответствии с действующим налоговым законодательством представляет собой потенциальную возможную сумму налоговых баз, являющихся основой для исчисления всей совокупности налогов и обязательных платежей на территории данного субъекта Федерации. Налоговые доходы является основой для формирования базы доходов бюджета и составляли 70 % от общей суммы доходов консолидированного бюджета Калининградской области в 1999 г.

Следует отметить, что выявление налогового потенциала региона (максимально возможной суммы поступлений налогов и сборов в условиях действующего законодательства) предполагает не только количественную оценку той части совокупных финансовых ресурсов, которые могут рассматриваться как возможные источники налоговых поступлений, но и "определение оптимальной налоговой нагрузки на экономику региона и ее экономическую обоснованность с учетом сбалансированности интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений и объективно обусловленного "прозрачного" перераспределения средств между бюджетами"1.

Формирование налогового потенциала неразрывно связано с налоговой политикой и политикой в области государственных расходов, действенностью их влияния на развитие предпринимательской сферы, а эффективность использования финансовых ресурсов - с целесообразностью и своевременностью расходования денежных средств.

Автор разделяет мнение Н. Д. Матрусова, что при оценке имеющегося налогового потенциала региона и прогнозировании его динамики на перспективу, целесообразно разграничивать два аспекта данного понятия: налоговый потенциал в узком и широком смысле. "Налоговый потенциал в узком смысле - это финансовые ресурсы, которые подлежат аккумулированию в бюджет через налоговые платежи в соответствии с действующей в стране системой налогообложения. Налоговый потенциал в широком смысле представляет собой совокупность финансовых ресурсов, которая может быть эффективно мобилизована через налогообложение в системе "население - хозяйство - территория", в координатах которой протекают основные процессы жизнедеятельности общества в границах региона" .

В развитии теории и практики бюджетно-налогового регулирования в странах с развитой рыночной экономикой накоплен значительный опыт количественного определения налогового потенциала регионов, а также соответствующих межрегиональных сопоставлений и классификаций. Анализ этого опыта позволяет выделить ряд принципиальных методологических положений, которые могут послужить основой для разработки методики определения налогового потенциала региона и учесть особенности функционирования региона в условиях ОЭЗ.