Стекольщикова Наталья Петровна. Бюджетное регулирование развития социальной и производственной сфер эксклавного региона : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2000 162 c. РГБ ОД, 61:01-8/2153-3

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Понятие бюджета, его роль в развитии социальной и производственной сфер субъекта РФ 8

1.1. Содержание бюджета, его значение в социальном и производственном развитии региона 8

1.2. Бюджетная система Калининградской области и основные параметры ее социально-экономического развития в период 1946-1991 гг 19

1.3. Специфика и основные макроэкономические показатели развития региона в

переходный период 30

Глава 2. Бюджетное регулирование социально-экономического развития региона 47

2.1. Методология взаимодействия социальной и производственной сфер 47

2.2. Бюджет в системе управления экономическим развитием территории 60

2.3. Совершенствование бюджетного механизма регулирования комплексного развития социальной и производственной сфер региона 73

Глава 3. Разработка методических и организационных положений формирования и исполнения Бюджета развития 94

3.1. Бюджет развития в обеспечении сбалансированного производственного и социального развития региона 94

3.2. Методические положения формирования и исполнения Бюджета развития региона 107

3.3. Оценка эффективности Бюджета развития региона 124

Заключение 137

Библиографический список

Приложения 152

**Введение к работе**

Реальные результаты экономических преобразований, проводимых в Российской Федерации и Калининградской области, показали низкую эффективность бюджетного регулирования социально-экономических процессов.

Реформирование региональной экономики сопровождается как производственным кризисом, так и обострением социальных проблем: повышением уровня безработицы, усилением дифференциации доходов населения, увеличением потребности значительной части граждан в бюджетной помощи.

Бюджетное регулирование является важным направлением деятельности региональных органов власти по обеспечению стабильного и эффективного развития социальной и производственной сфер. Однако в последнее время оно носит краткосрочный характер и не в полной мере соответствует достижению долгосрочных стратегических целей. До сих пор бюджетный механизм выполнял ограниченную роль, представляя в основном распределительную категорию, что резко снижало бюджетный потенциал в целом. Не в полной мере используется возможность бюджетного стимулирования комплексного развития производственной и социальной сфер, не полностью учитывается фактор их взаимосвязи и взаимодействия, что может иметь решающее значение для стимулирования экономического роста.

Одной из важных причин нарастания в регионах России социально-экономических проблем является неразработанность научно-методических основ модернизации регионального бюджетного механизма и придания ему важного значения не только в перераспределении государственных доходов, но и в стимулировании взаимоувязанного развития производственной и социальной сфер.

Особую актуальность рациональное решение проблемы бюджетного регулирования имеет для Калининградской области - единственного эксклавного региона России. Изолированность территории от основной части России, несбалансированность сырьевой, энергетической базы и

ведущих отраслей производства, их прямая зависимость от тарифной политики соседних государств затрудняют социально - экономическое развитие региона и требуют особого подхода к формированию механизма бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации.

Актуальность отмеченных проблем обусловила необходимость постановки и решения в теоретическом и практическом аспектах проблемы совершенствования механизма бюджетного регулирования социальной и производственной сфер Калининградской области в новых экономических условиях.

Целью диссертационной работы является совершенствование бюджетного механизма, обеспечивающего эффективное социально-экономическое развитие эксклавного региона, выработка конкретных методических положений по формированию и исполнению Бюджета развития как важного структурного звена бюджета региона.

Поставленная цель потребовала решения следующих задач:

исследование понятия и сущности бюджета региона, его роли в социально-экономическом развитии территории;

исследование динамики параметров бюджета Калининградской области и особенностей ее социально-экономического развития;

исследование методологии взаимодействия социальной и производственной сфер региона;

обобщение форм и методов бюджетного регулирования развития производственной и социальной сфер региона;

определение содержания, характера и особенностей воздействия бюджетного механизма на взаимоувязанное развитие производственной и социальной сфер региона;

разработка новых методологических подходов к формированию бюджетного механизма региона;

исследование сущности и роли Бюджета развития в системе бюджетного регулирования социально-экономических процессов;

формирование подходов и разработка концептуальной модели и методики функционирования Бюджета развития региона;

- нормативно-правовое обеспечение формирования и

функционирования Бюджета развития региона.

Объектом исследования является бюджетное регулирование социально-экономического развития региона, предметом - процессы формирования бюджетного механизма регулирования комплексного развития социальной и производственной сфер субъектов РФ.

Теоретической и методологической основой исследования послужили научные труды ведущих ученых-экономистов России и зарубежных стран, занимающихся проблемами в области финансов, государственного регулирования экономики, бюджетного управления социально-экономическими, в том числе инвестиционными процессами на региональном уровне. Значительный вклад в решение проблемы внесли А.Г. Аганбегян, A.M. Александров, В.В. Барчук, А. Барский, А.В. Бачурин, A.M. Бирман, В.В. Бочаров, А.Г. Гранберг, Э.А. Вознесенский, О.В. Врублевская, Е.Е. Дудкин, А. Данков, Л.Г. Демидова, Л.А. Дробозина, В.П. Жданов, И.Д. Злобин, М.Н Канкулова, A.M. Ковалева, Д.С. Моляков, А.И. Петров, А.П. Панин, Г.Н. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, Л.И. Сергеев, С.А. Ситарян, Г.М. Точильников, З.С. Ходорова, В.Г. Чантладзе и др.

В работе использовались архивные и текущие оперативные материалы местных органов власти, была изучена дореволюционная российская, советская, современная российская и зарубежная литература в области финансов. В ходе исследования применялись методы системного и сравнительного анализа, графический, абстрактно-логический. При анализе и обработке статистических материалов использовались методы классификации, выборки, экономико-статистическое моделирование.

В диссертации на новой методологической основе теоретически обосновано и предложено решение комплекса задач, связанных с совершенствованием бюджетного механизма региона. В процессе исследования получены следующие результаты, характеризующие научную новизну:

- уточнено понятие регионального бюджета, определена его  
основополагающая роль в государственном регулировании социальной и  
производственной сфер территории в условиях рыночной экономики;

получили развитие понятие, сущность и экономическое содержание бюджетного механизма, а также его значение в системе комплексного регионального управления производственной и социальной сферами региона;

определено значение Бюджета развития в стимулировании инновационной деятельности;

на базе ретроспективной систематизации взглядов зарубежных ученых и анализа зарубежной практики бюджетного обеспечения социально-экономического развития и инновационной деятельности обоснована целесообразность использования ряда ее позитивных моментов в России;

предложена и аргументирована концептуальная модель формирования Бюджета развития и принципиальная схема его включения в систему управления денежными потоками региона;

разработана методика формирования и исполнения Бюджета развития;

предложена система показателей оценки эффективности Бюджета развития и нормативно-правовое обеспечение его формирования и исполнения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется постановкой и решением методологических проблем бюджетного регулирования социально-экономического развития региона, комплексным подходом к формированию бюджетного механизма региона, теоретическим обоснованием тенденций и принципов его развития.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предложения по совершенствованию бюджетного регулирования социально-экономических процессов были использованы при разработке бюджета Калининградской области на 1999 год представительными органами власти Калининградской области. Собранные и обобщенные в процессе исследований материалы используются в учебном процессе высших учебных заведений г. Калининграда при чтении курсов «Финансы», «Финансы,

денежное обращение и кредит», «Бюджетная система», «Финансовое право РФ», «Бюджетное право РФ», «Организация и финансирование инвестиций».

Практическое использование результатов исследования

подтверждается соответствующими актами о внедрении.

По материалам диссертационного исследования опубликовано 9 печатных работ общим объемом 3,8 п.л.

## Содержание бюджета, его значение в социальном и производственном развитии региона

Сущность и содержание бюджета, как и любой экономической категории, проявляется в ее функциях и роли. Б.М. Сабанти в одном из своих научных трудов отмечал: "Экономические категории не поддаются ранжированию - каждая категория выполняет свои функции, и в этом качестве ей нет замены" [120, с. 5 ]. Именно функции являются выражением той специфики, которая характерна для конкретной экономической категории.

Если исходить из того, что бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, ему должны принадлежать те же функции, которые присущи финансам [ 49, с. 119]. Вместе с тем, в общей теории финансов нет вопроса более дискуссионного, чем вопрос о функциях данной категории. Большое внимание изучению данной проблемы уделяли такие известные ученые как А.М Бирман, В.Г. Чантладзе, Э.А. Вознесенский, Б.М. Сабанти и

ДР A.M. Бирман считал, что финансам присуща "оперативная функция", В.Г. Чантладзе выделял "хозрасчетную функцию", З.С. Ходорова аргументировала наличие функции "экономического стимулирования". Классически верной, на наш взгляд, является позиция Э.А. Вознесенского. По его мнению, назначение финансов проявляется в трех функциях: формирования денежных фондов (доходов), использования денежных фондов (доходов) и контрольной функции. Такой же точки зрения придерживаются М.В. Романовский, О.В. Врублевская [45, с. 6].

Вызывает оправданный интерес позиция Б.М. Сабанти. Он полагает, что финансам присущи функции формирования и использования бюджетных фондов, а вот наличие контрольной функции отвергает. В своей книге "Теория финансов" он пишет: "Только неосознанные различия между ролью и функцией экономической категории могли быть причиной выдвижение идеи регулирующей и контрольной функции финансов." [120, с. 13]

Определяя функции бюджета и его роль в социально-экономическом развитии, на наш взгляд, следует обратиться к высказыванию известного представителя финансовой науки Э.А. Вознесенского. "Под функциями финансов, - писал он, - следует понимать форму проявления общественного назначения" [ 49, с. 117-118].

Если исходить из общественного назначения бюджета, то прежде всего необходимо обратить внимание на его непосредственную связь практически со всеми стадиями воспроизводственного процесса: 1) производства; 2) обмена; 3) распределения; 4) потребления.

В экономической литературе чаще всего высказываются мнения о том, что бюджет, являясь категорией финансов, больше всего проявляется на стадии распределения. Такой позиции придерживаются многие известные ученые, такие как О.В. Врублевская, М.В. Романовский, А.И. Добрынин, Л.С. Тарасевич и другие. На наш взгляд, такая точка зрения вполне оправдана, как и определение бюджета, которое сформулировано вышеназванными учеными. Оно сводится к следующему "Бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд."[ 45, с. 12]

## Методология взаимодействия социальной и производственной сфер

Определяющим положением совершенствования и обновления механизмов, обеспечивающих комплексное производственное и социальное развитие, должна стать ориентация на повышение благосостояния населения. Это одна из главных задач проводимых преобразований, цель которых - не столько хозяйственные достижения сами по себе, сколько их воздействие на уровень жизни человека.

В рамках нашего научного исследования социальная и производственная сферы представляют интерес как объекты бюджетного регулирования, в этой связи мы считаем необходимым более детально рассмотреть сами сферы, их структуру, основу организации и взаимосвязей, с тем чтобы впоследствии определить наиболее эффективные формы и способы влияния на их комплексное развитие, выработать оптимальны бюджетный механизм управления этими сферами.

Производственная и социальная сферы, как и любые другие объекты исследования, представляют собой совокупность разноуровневых и разнокачественных элементов, но вместе с тем взаимосвязанных между собой по однородным, идентичным признакам. Именно так в научных источниках характеризуется понятие "сфера". "Сфера - понятие широкое, оно объединяет в себе достаточно много различных элементов и имеет довольно сложную структуру. Тем не менее, оно фиксирует некоторую идентичность, некоторое единообразие структурных элементов общественного организма", - писал известный ученый B.C. Барулин. [30, с 20].

Обратимся к структуре производственной сферы. Ее реальным воплощением является совокупность хозяйственных объектов, производственных единиц, вспомогательных и обслуживающих отраслей, включающих в себя производственно-технологическую структур}, элементами которой является материально-вещественная и производственная база, а также совокупность технологических процессов, осуществляемых в процессе производства. Вместе с тем, сами по себе хозяйственные объекты существовать, а тем более динамично развиваться не могут. Зато, подвергаясь активному воздействию рабочей силы, производственная сфера начинает проявлять свою сущность, т. е. исполнять свою главную функцию в системе общественного назначения воспроизводство материальных благ, что является непременным условием жизнедеятельности людей.

Следовательно, производственную сферу можно представить в двул уровнях: воплощением первого уровня является производственная инфраструктура, второго - трудовые ресурсы, являющиеся неотъемлемым элементом в структурной схеме экономики, приводящие ее в движение, организующие управление производством, само производство, обмен, распределение и потребление производимой хозяйствующим субъектом продукции.

Другим объектом нашего исследования является социальная сфера. На первый взгляд ее можно представить в качестве механизма, призванного трансформировать экономические результаты труда в систему жизнеобеспечения и устойчивого воспроизводства человека. Между тек, данная сфера отличается трудностью четкого определения в связи с исключительной сложностью своего внутреннего строения.

## Бюджет развития в обеспечении сбалансированного производственного и социального развития региона

Мы полагаем, что такую точку зрения нельзя признать верной, по крайней мере, по двум обстоятельствам: во-первых, Бюджет развития должен иметь и имеет конкретные источники доходов, закрепленные за ним в установленном законом порядке; во-вторых, ассигнования из него осуществляются на принципах возвратности и платности.7

Наиболее справедливым представляется мнение группы ученых, таких как А. Барский, А. Данков, М. Микулин, которые считают создание Бюджета развития целесообразным и продолжают развитие этой идеи в своих научных трудах, связанных с бюджетным регулированием социально-экономических процессов территорий. По их мнению, четкое разграничение текущих бюджетных расходов и расходов, связанных с развитием производства, является залогом эффективности экономического развития [29, с. 33-39].

Разделяя подобную точку зрения, мы полагаем, что Бюджет развития как специфический экономический механизм может и должен сыграть важную роль в производственном и социальном развитии территорий, особенно в условиях переходного периода, так как обладает несомненными достоинствами, выражающимися, прежде всего, в наличии собственных доходных источников и возможности работать в режиме самовоспроизводства. Вместе с тем, существует ряд проблем, затрудняющих в современный период реализацию потенциала Бюджета развития в полном объеме. Прежде всего, это связано с увеличением расходов на обслуживание и погашение внутренних и внешних займов. В 1998 году выплаты по обслуживанию государственного долга достигли почти половины расходной части федерального бюджета.

Бюджета развития на первоначальном этапе формируется за счет займов, требуется дополнительная глубокая проработка вопросов его формирования.

Важной проблемой является и то, что отечественная экономическая наука имеет пока довольно ограниченное представление о Бюджете развития как экономическом механизме, обеспечивающем стимулирование экономического роста в условиях переходной экономики. Среди большинства экономистов нет также единого мнения относительно того, как должен формироваться и реализовываться Бюджет развития: как составная часть единого бюджета, как отдельный бюджетный фонд или как специальное структурное подразделение.8

На сегодняшний день существует ряд нормативно-правовых актов регламентирующих сферу бюджетных отношений, связанную с формированием и исполнением бюджета развития на федеральном уровне. К ним относятся следующие: Федеральный закон "О Бюджете развития Российской Федерации" от 26 ноября 1998 года и подзаконные акты; Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации; Положение об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22.11.97 г. №1470 (с изменениями от 3 сентября 1998 года).

Вместе с тем, остается достаточно много недоработанных вопросов, которые препятствуют реализации потенциала Бюджета развития в полном объеме, особенно это касается формирования и использования средств Бюджета развития на региональном уровне. До сих пор отсутствует правовая база, не разработано четкой методики формирования и функционирования Бюджета развития. Данные проблемы мы и пытаемся решить в рамках настоящего диссертационного исследования.