Кавинов Артем Александрович. Пути повышения устойчивости централизованных финансов субъектов РФ и показатели ее оценки : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Нижний Новгород, 2005. - 172 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Региональные централизованные финансы как элемент государственной системы финансов. 10

1.1. Региональные финансы как историческая и экономическая категория 10

1.2. Место централизованных финансов субъектов Федерации в системе финансов РФ 21

1.3. Параметры устойчивости региональных централизованных

финансов 36

Глава 2. Тенденции развития и проблемы устойчивости централизованных финансов субъектов Федерации 52

2.1. Эволюция региональных финансов в России 52

2.2. Проблемы повышения устойчивости современных централизованных финансов субъектов РФ 65

2.3. Анализ устойчивости звеньев централизованных финансов Нижегородской области 90

Глава 3. Направления укрепления устойчивости региональных централизованных финансов 101

3.1. Программа повышения устойчивости в части формирования денежных фондов 101

3.2. Пути повышения эффективности использования фондов денежных средств 112

3.3. Система показателей устойчивости региональных централизованных финансов 130

Заключение 146

Литература 152

Приложения 165

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

**В**конце XX - начале XXI века во многих странах наблюдается регионализация экономических и социальных процессов, функции регулирования этих процессов все в большей степени от федерального уровня власти переходят к территориальным. Отсюда возрастает роль территориальных финансов и расширяется сфера их использования. Во многих странах объем региональных финансов составляет большую часть финансовых ресурсов государства.

Направленность преобразований российской финансовой системы соответствует общемировой тенденции, заключающейся в передаче на нижние уровни власти определенных доходных и расходных полномочий, укреплении финансовой основы институтов регионального и муниципального управления с целью повышения качества жизни населения.

Развитие рыночной экономики связано с реорганизацией всех экономических отношений, в том числе и финансовых: усиливается значение финансов, возникают новые финансовые отношения, усложняются взаимосвязи между субъектами отношений, снижается роль финансов на макроуровне и увеличивается на мезо- и микроуровне.

Бюджет сохраняет главенствующую роль, но не является таким всеобъемлющим, как прежде: при административно-командной системе более 70 % финансовых ресурсов концентрировалось в государственном бюджете, в настоящее время - не более 40 %. Крупные финансовые средства перераспределяются через государственные внебюджетные фонды, в первую очередь пенсионный и обязательного медицинского страхования. Для покрытия дефицита бюджета используются заемные средства.

В условиях реформирования бюджетных отношений в России значение финансов субъектов Федерации в решении социально-экономических проблем региона так же, как и в других странах, существенно возрастает.

Территориальные финансы обеспечивают экономическое и социальное развитие регионов, в первую очередь финансирование социального обслужи-

4 вания населения, образования, здравоохранения, строительства и содержания

дорог, жилищно-коммунальной инфраструктуры, мероприятий по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды.

Через систему финансов субъектов Федерации государство осуществляет выравнивание уровней развития территорий путем разработки региональных программ, финансируемых за счет федерального бюджета. Аналогичную задачу решают органы власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований.

Достижение устойчивого экономического роста, а следовательно и социального развития регионов невозможно без создания устойчивых финансов субъектов Федерации. В современных условиях важно обеспечить направленность реформирования процессов прогнозирования и исполнения бюджетов, в том числе фондов заемных средств, внебюджетных фондов регионов на достижение сбалансированности доходов и расходов субъектов Федерации, пропорциональное их развитие.

Повышение сбалансированности региональных финансов связано с разработкой направлений повышения устойчивости всех их звеньев - бюджетов, в том числе фондов заемных средств для покрытия дефицита бюджета, внебюджетных фондов, финансов государственных предприятий.

Разработка программы повышения устойчивости региональных централизованных финансов в части формирования и использования их денежных фондов, а также системы показателей устойчивости на основе анализа отечественного и зарубежного опыта, исследования тенденций развития и проблем региональных финансов в условиях реформирования государственной финансовой системы являются основными направлениями диссертационного исследования.

**Разработанность темы исследования.**

Вопросы экономических отношений, в том числе и финансовых, связанных с формированием бюджета и его использованием, рассматривались еще в трудах классиков экономической теории А. Смита, Дж. М. Кейнса,

5 П. Самуэльсона, Ф. Фридмена, развитием которых явились работы современных ученых в области финансов.

Вопросы формирования и использования средств бюджетов разных уровней, заемных средств, внебюджетных фондов, рассматриваются такими российскими учеными, как О.В^ Врублевская, Э.А. Вознесенский, Л.А. Дро-бозина, А.Н. Ковалева, Е.В. Коломин, СИ. Лушин, Л.Н. Павлова, Г.Б. Поляк, В.Г. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, В.А. Сле-пов, Ю.А. Соколов, Н.Г. Сычев, Д.Г. Черник и др.

Ряд положений, связанных с развитием региональных финансов в контексте бюджетного федерализма, содержится в трудах зарубежных исследователей, в частности Бернарда Сайделя, Дитера Веспера, однако они не могут использоваться в полной мере вследствие специфики российской экономики, особенностей законодательства Российской Федерации в части налогообложения и бюджетных отношений.

В работах отечественных ученых вопросы сбалансированности региональных финансовых систем, достижения устойчивости бюджетов, внебюджетных фондов и фондов заемных средств решаются фрагментарно вследствие новизны проблемы, обусловленной изменениями социально-экономических и правовых условий функционирования субъектов Федерации в начале XXI века.

**Целью диссертационного исследования**является определение и научное обоснование направлений повышения устойчивости региональных централизованных финансов в части формирования денежных фондов и эффективности их использования, разработка комплексной системы показателей, характеризующих устойчивость звеньев централизованных финансов субъектов Федерации.

**Задачи исследования. В**соответствии с указанной целью в диссертации поставлены и решены следующие задачи, отражающие общую логику исследования:

исследование сущности региональных финансов как исторической и экономической категории и их места в финансовой системе Российской Федерации;

анализ эволюции региональных финансов в России;

выявление проблем повышения устойчивости региональных централизованных финансов на основе анализа их современного состояния;

оценка устойчивости звеньев централизованных финансов субъектов Федерации на примере Нижегородской области;

разработка программы повышения устойчивости региональных централизованных финансов в части формирования денежных фондов;

определение путей повышения эффективности использования фондов денежных средств субъектов РФ;

задание системы показателей устойчивости региональных централизованных финансов.

**Объектом исследования**являются денежные фонды субъекта Российской Федерации - бюджет, в том числе заемные средства для покрытия дефицита бюджета, и внебюджетные фонды, рассматриваемые как взаимосвязанные звенья региональных централизованных финансов.

**Предметом исследования**являются организационно-методические аспекты обеспечения устойчивости централизованных финансов субъекта РФ и ее мониторинга.

**Теоретической основой**диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов и региональной экономики.

**Методологическую основу**исследования составили диалектический метод познания, предполагающий изучение экономических отношений, предметов и явлений в развитии и взаимосвязи, общенаучные приемы экономического анализа, сопоставление исторического и логического, методы системного и сравнительного анализа, теории статистики, теории финансов.

В процессе работы большое внимание было уделено анализу хода экономической и бюджетной реформ, решениям представительных и исполнительных органов власти, материалам научных конференций по различным аспектам региональных финансовых систем, бюджетному законодательству.

**Информационной базой**диссертации стали данные государственной, в том числе региональной, статистики, материалы Министерства финансов РФ и главных финансовых управлений администраций регионов, в том числе Министерства финансов Нижегородской области, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъектов Федерации, специальные периодические публикации по исследуемой проблеме, материалы налоговых органов и Интернет.

**Научная новизна работы**заключается в разработке совокупности теоретических и организационно-методических основ формирования и развития устойчивых централизованных финансов субъектов РФ в части планирования и использования денежных фондов, а также количественной оценки устойчивости на этапе формирования и исполнения региональных бюджетов, в том числе фондов заемных средств, бюджетов внебюджетных фондов.

К наиболее важным результатам, характеризующим новизну исследования, относятся:

уточнено место региональных централизованных финансов в системе финансов Российской Федерации и их состав; региональные централизованные финансы определены как совокупность бюджета субъекта РФ, в том числе субфедеральных займов для покрытия дефицита бюджета, внебюджетных фондов и связанных с их формированием и использованием денежных отношений;

определена устойчивость региональных централизованных финансов как состояние, обеспечиваемое органами власти субъекта Федерации, при котором достигается сбалансированность доходов и расходов субъекта РФ и их пропорциональное изменение под воздействием внутренних и внешних факторов в целях обеспечения полномочий органов власти субъекта, экономиче-

8 ского, социального и политического развития региона в краткосрочной и

долгосрочной перспективе;

выявлены проблемы устойчивости региональных централизованных финансов в условиях реформирования российской финансовой системы на основе оценки устойчивости финансов субъектов РФ, в том числе анализа устойчивости основных звеньев финансов Нижегородской области;

разработаны программы повышения устойчивости в части формирования региональных денежных фондов и повышения эффективности их использования в разрезе выявленных проблем, определены уровни реализации направлений программы;

задана система показателей устойчивости региональных централизованных финансов, которая может использоваться как на стадии прогноза, так и на этапе использования денежных фондов.

**Практическое значение диссертационного исследования**состоит в том, что основные положения, аналитические выводы и рекомендации могут быть использованы в работе региональных представительных и исполнительных органов власти при формировании бюджетов субъектов РФ и его внебюджетных фондов, принятии решения о заимствовании и его объеме, мониторинге устойчивости финансов на этапе формирования и использования денежных фондов.

Повышение устойчивости региональных централизованных финансов системы будет способствовать стабилизации финансового положения региона и решению на этой основе комплекса социально-экономических задач области.

Важное практическое значение имеют авторские предложения по разработке программ повышения устойчивости бюджета субъекта РФ, в том числе фондов заемных средств, бюджетов его внебюджетных фондов, а также заданная система показателей устойчивости, позволяющая комплексно оценить устойчивость звеньев финансовой системы и тенденции их развития.

**9 Апробация результатов исследования.**Теоретические положения и

практические рекомендации по обеспечению устойчивости региональных централизованных финансов и мониторингу устойчивости бюджета, фондов заемных средств, внебюджетных фондов использовались Министерством финансов Нижегородской области при анализе устойчивости бюджета и внебюджетных фондов за 2004 г. и на 2005 г., а также при принятии решения о выпуске внутреннего стабилизационного займа в 2005 году.

Результаты исследования докладывались на научных и научно-практических конференциях Волго-Вятской академии государственной службы, Нижегородского коммерческого института, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Воронежского государственного университета.

Материалы диссертации используются в учебном процессе нижегородских вузов при чтении лекций и проведении практических занятий, написании курсовых и дипломных работ по специальности «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение».

**Публикации.**Основные результаты исследования опубликованы в 8 работах общим объемом 5,0 п.л., в том числе вклад соискателя - 4,6 п.л.

**Объем и структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы. Работа содержит 165 страниц, 12 рисунков, 21 таблицу, 6 приложений.

## Региональные финансы как историческая и экономическая категория

Исследование путей развития финансов субъектов Федерации требует рассмотрения сущности финансов как исторической и экономической категории.

Структура федеративного устройства России, закрепленная Конституцией РФ, имеет следствием двухуровневый состав государственных финансов, включающих финансы федеральных органов власти и финансы органов власти субъектов Российской Федерации. Муниципальные финансы выделены в самостоятельный структурный уровень, а местное самоуправление отделено от государственного, в то же время следует отметить, что муниципальные финансы не тесно связаны с финансами субъектов Федерации.

Поскольку региональные финансы - часть государственных, их возникновение, развитие, сущность необходимо исследовать в контексте формирования финансов государства.

Большинство отечественных ученых в области финансов, и мы с ними согласны, рассматривают финансы как историческую и экономическую категорию. Подчеркнем отличительные признаки историчности финансов. На наш взгляд, их два: наличие определенных исторических предпосылок возникновения финансов и возможность выделения определенных хронологических этапов в развитии.

Термин «финансы», как отмечается в учебнике «Финансы и кредит» под ред. проф. М.В. Романовского, проф. Г.Н. Белоглазовой, этимологически берет начало от латинских слов «finis» (конец) и «financia» (наличность, доход) ив средневековой латыни употреблялся для обозначения срока платежа и документов, доказывающих погашение долга по окончании сделки [126, с. 22].

Среди отечественных ученых нет единого мнения по поводу времени возникновения термина «финансы». Проф. A.M. Ковалева отмечает: «Термин «financia» возник в XIII-XV вв. в торговых городах Италии и сначала обозначал любой денежный платеж. В дальнейшем термин получил международное признание и стал употребляться как понятие, связанное с системой денежных отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств» [125, с. 3].

Проф. Л.А. Дробозина отмечает, что лишь с выделением государственной казны и полным отделением ее от собственности монарха (XVI-XVII вв.) возникают понятия «государственные финансы», «государственный бюджет», «государственный кредит» [123, с. 9].

Этого же мнения придерживаются проф. М.В. Романовский, проф. Г.Н. Белоглазова, полагающие, что термин «финансы» стал применяться «при отделении государственной казны от собственности монарха» (в Европе в XVI-XVII вв.) и переходе в основном к денежной (стоимостной) форме взимания налогов» [126, с. 22].

Проф. Б.М. Сабанти отмечает, что авторство термина «финансы» «можно оставить за французским ученым Ж. Боденом, который в 1577 году издает работу «Шесть книг о республике». Из французского языка термин «финансы» перешел во все языки мира» [99, с. 48].

Некоторые авторы не указывают времени возникновения финансов, но выделяют предпосылки их появления. В частности, проф. А.И. Балабанов, проф. И.Т. Балабанов подчеркивают: «Финансы как историческая категория являются продуктом цивилизации. Они возникают на высшей ступени цивилизации с появлением торговли и развиваются как ее производная часть» [37, с. 7]. Проф. В.В. Ковалев утверждает, что «собственно понятие «финансы» в современном его представлении можно отнести к этапу обособления государственной казны, возникновению государственного бюджета» [118, с. 9].

## Эволюция региональных финансов в России

Поиск путей совершенствования региональных финансов должен базироваться на изучении исторического опыта развития государственных финансов в России.

В основу исследования эволюции государственных финансов положим предпосылки возникновения финансов, определенные в 1.1.

1. Возникновение государства.

Создание Древнерусского государства началось с конца IX века. В период объединения русских земель в составе Московского княжества (XIV-XVI вв.) происходит окончательное формирование государственной собственности, государство приобретает неограниченные возможности защиты своих финансовых интересов через систему налогообложения и закрепления исключительных прав казны на те или иные виды предпринимательской деятельности.

2. Возникновение налогов.

Становление налоговой системы Руси происходило одновременно с развитиемтосударства. Первый, известный по «Повести временных лет» летописца Нестора, факт сбора налогов относится к 945 году. Налог (дань) мог уплачиваться в натуральной и денежной формах.

3. Выплата налогов в денежной форме.

Полная замена натуральных платежей денежными относится к началу XVIII века. В это же время появились целевые налоги, средства от сбора которых использовались на финансирование строго определенных расходов государства, а также местные налоги.

4. Отделение государственной казны от собственности монарха. Образование Русского централизованного государства относится к XV веку, и тогда же начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые формировались за счет налогов от местных сборов.

5. Законодательное закрепление структуры государственных доходов и расходов.

Первыми законодательными актами в сфере государственных финансов, можно, на наш взгляд, считать уставные грамоты, которые в конце XIV века регламентировали действия сборщиков налогов.

6. Возникновение бюджета.

Первый в России бюджет - смета государственных доходов и расходов - был составлен в 1645 году. Одновременно начали формироваться городовые сметы доходов и расходов.

Таким образом, к середине XVII века в России сложились все предпосылки возникновения государственных финансов: было создано и развивалось централизованное государство с разветвленной системой налогов, выплачиваемых в денежной форме, собственность государства была отделена от собственности монарха, имелась соответствующая законодательная база, формировались государственный и муниципальные бюджеты.

Особенностью становления государственных финансов в XVII-XVIII вв. следует считать попытки составления государственных смет в целях оздоровления финансовой системы. Однако в целом финансы были раздроблены и соответствовали приказному строю управления.

В эпоху Петра I предпринимались попытки централизации бюджетной отчетности, которые продолжились при Павле I и заключались в утверждении проектов бюджетов. В это же время бюджетная система улучшается и упрощается.

Составление ежегодных смет, первый опыт нормирования, составления, утверждения и исполнения бюджета относятся к эпохе Александра I. Манифестом 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств на министров была возложена обязанность ежегодно в начале октября каждого года представлять министру финансов План или Табель расходов по их ведомству на предстоящий год, а на министра финансов - обязанность составлять ежегодно на основании этих табелей подробный Штат общих государственных расходов, готовить Генеральную ведомость о доходах на будущий год и представлять их в ноябре на рассмотрение и утверждение императора через Комитет Министров. После утверждения бюджет должен был отсылаться министром финансов к Государственному Казначею для исполнения.

Территориальными органами Министерства финансов на губернском уровне стали казенные палаты, на уездном - казначейства.

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Аналогичные функции выполняли уездные казначейства, финансировавшие мероприятия, осуществляемые на местах.

Меры по упорядочению государственных финансов сопровождались не улучшением, а ухудшением финансового положения России в александровскую эпоху, увеличением злоупотреблений и бесконтрольностью.

В начале XIX века большой вклад в развитие теории государственных финансов внес видный государственный деятель XIX в. М.М. Сперанский, сформулировавший в работе «План финансов» (1810 г.) основные принципы построения бюджетной системы.

## Программа повышения устойчивости в части формирования денежных фондов

Устойчивость финансов определяется, с одной стороны, наполнением денежных фондов, с другой - эффективностью их расходования. Отсюда направления повышения устойчивости региональных централизованных финансов целесообразно рассматривать в разрезе выявленных проблем дифференцированно для формирования и использования бюджетов, в том числе фондов заемных средств, внебюджетных фондов.

Для решения проблемы неравенства бюджетной обеспеченности целесообразно обратиться к зарубежному опыту выравнивания финансовых возможностей территорий. В Швеции, например, рассчитывается средний подушевой налоговый доход по основным налогам (на прибыль, на имущество, на землю). Если фактический уровень этого показателя в регионе ниже среднего, то субъект получает финансовую помощь в виде трансферта, в противном случае субъект направляет в бюджет отрицательный трансферт. Величина положительного и отрицательного трансфертов составляет 95 % от разницы между средним и фактическим значением подушевого налогового дохода (оставшиеся 5 % стимулируют развитие собственной доходной базы низкодоходных регионов и являются источником финансовой помощи нецелевого характера для доходных регионов).

Укрепление собственной доходной базы связано, в первую очередь, с необходимостью выработки научно обоснованных и проверенных зарубежной и отечественной практикой критериев закрепления налоговых доходов за субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Можно согласиться с мнением О.А. Гришановой, которая предлагает следующее распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы:

федеральный - косвенные налоги (НДС, акцизы, таможенные пошлины, платежи за пользование природными ресурсами); субъектов Федерации - налог на прибыль, игорный бизнес, наследование и дарение, по специальным налоговым режимам, добычу полезных ископаемых, транспортный налог; муниципальных образований — налог на доходы физических лиц, землю, имущество организаций и физических лиц [54, с.59].

Закрепление налога на доходы физических лиц за местными бюджетами явится стимулом сохранения и создания новых рабочих мест, а следовательно, фактором социальной стабильности и укрепления экономического положения муниципального образования.

Вторым направлением укрепления собственной доходной базы является повышение доли неналоговых доходов. В частности, для увеличения неналоговых поступлений в бюджет субъекта РФ в виде дивидендов по акциям, принадлежащим субъекту, необходимо законодательно четко регламентировать порядок распределения прибыли акционерных обществ, установить долю прибыли, направляемой на выплату дивидендов по акциям в госсобственности.

Важным направлением решения проблемы неравенства бюджетной обеспеченности регионов является совершенствование методики расчета финансовой помощи из федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, которая чрезмерно усложнена, базируется на большом количестве исходных показателей, поправочных коэффициентов, достаточно условных нормах бюджетных расходов.

Необходимо сократить число факторов и коэффициентов, отражающих расходные потребности, сделать методику расчета более прозрачной. Европейские финансовые эксперты полагают, что необходимо использовать не более 3-5 показателей для учета особых расходных потребностей в формуле выравнивания бюджетной обеспеченности для того, чтобы она была понятной и приемлемой.

Для сокращения числа коэффициентов следует вводить в формулу более глобальные, обобщающие коэффициенты, учитывающие, например, плотность населения, его рассредоточенность, степень урбанизации и отражающие размер и структуру расходов в регионе не на год, а более длительный период, возможно, до 5 лет.

Требует уточнения и формула расчета налогового потенциала, переход от прогнозных данных к фактическим налоговым доходам в год выравнивания бюджетной обеспеченности, как это делается, например, в Германии и Канаде. Фактические бюджетные данные более достоверны, чем прогнозируемые данные по национальным счетам, которые используются в настоящее время в качестве показателя будущей совокупной налогооблагаемой базы региона.

Чтобы выравнивание бюджетной обеспеченности на основе фактических доходов не лишало регионы стимулов к расширению собственной доходной базы, можно ограничиться частичным выравниванием бюджетной обеспеченности на душу населения, сохранять финансовую помощь на постоянном уровне в течение нескольких лет, исключить региональные и местные налоги из расчета бюджетной обеспеченности.

С точки зрения достижения стабильности системы распределения финансовой помощи можно использовать зарубежный опыт, в частности Германии и Канады, где распределение средств осуществляется в рамках не ежегодного закона о бюджете, а специального закона, в котором означены точные цели финансовой помощи, методика ее расчета, график выплат.