

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

**ШОХИН НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ**

**«УПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЕМ  
БЮДЖЕТА РЕГИОНА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО СБАЛАНСИРОВАН-  
НОСТЬ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНЫЕ НУЖДЫ»**

**08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Санкт-Петербург**

**2000 г.**

Работа выполнена на кафедре управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

**Научный руководитель** – профессор, доктор экономических наук  
Кузнецов Ю.В.

**Официальные оппоненты** - доктор экономических наук, профессор  
Балабанов И.Т.  
кандидат экономических наук, доцент  
Горбушина С.Г.

**Ведущая организация:** Всероссийский заочный финансово-экономический институт.

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2000г. в \_\_\_\_ часов на заседании Диссертационного Совета К063. 57. 32 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук в Санкт-Петербургском государственном университете по адресу:  
191194, Санкт-Петербург, ул. Чайковского, д. 62, ауд. 415. С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2000г.

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета,  
кандидат экономических наук, доцент

В.В. Деньгов

## Введение

**Актуальность работы.** Кризисная ситуация, сложившаяся в экономике России, сопровождается обострением проблем и противоречий в социально-экономической, национальной и региональной сферах общественной жизни, которые в свою очередь сдерживают развитие Российской Федерации.

В этих условиях важнейшим фактором стабилизации, улучшения жизнедеятельности выступает использование потенциала региона на основе современных методов управления и более эффективного использования ресурсов, в том числе и финансовых. Так, существующая практика формирования бюджета вне системы управления приводит к необоснованным перекосам в финансировании различных направлений расходов на потребительские нужды и реализацию инвестиционных программ. Проблема усугубляется ещё и тем, что, например, в Вологодской области более 80% районов являются дотационными и более 50% бюджета направляются на покрытие дефицита бюджета этих регионов. В свою очередь эти регионы, пользуясь законом о самоуправлении, расходуют эти средства без учёта целостной социальной политики области и приоритетов в социальной сфере. Подобная ситуация складывается и в ряде других регионов России.

По определению понятие и термин управление в экономике и общей теории управления применяется в двух аспектах. В первом случае он относится к системе управления как функции управления и во втором – как к процессу управления. В этой связи эффективность управления бюджетным процессом существенным образом будет зависеть от управляющего воздействия. Это воздействие должно быть экономическим механизмом и алгоритмом в управлении бюджетным процессом региона.

Бюджет региона является Законом. В свою очередь Закон – это стандарт, подлежащий безусловному исполнению без импровизаций. Не будет большим преувеличением сказать, что само выживание региона и его раз-

Работа выполнена на кафедре управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

**Научный руководитель** – профессор, доктор экономических наук  
Кузнецов Ю.В.

**Официальные оппоненты** - доктор экономических наук, профессор  
Балабанов И.Т.  
кандидат экономических наук, доцент  
Горбушина С.Г.

**Ведущая организация:** Всероссийский заочный финансово-экономический институт.

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2000г. в \_\_\_\_ часов на заседании Диссертационного Совета К063. 57. 32 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук в Санкт-Петербургском государственном университете по адресу:

191194, Санкт-Петербург, ул. Чайковского, д. 62, ауд. 415. С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2000г.

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета,  
кандидат экономических наук, доцент

**В.В. Деньгов**

## Введение

**Актуальность работы.** Кризисная ситуация, сложившаяся в экономике России, сопровождается обострением проблем и противоречий в социально-экономической, национальной и региональной сферах общественной жизни, которые в свою очередь сдерживают развитие Российской Федерации.

В этих условиях важнейшим фактором стабилизации, улучшения жизнедеятельности выступает использование потенциала региона на основе современных методов управления и более эффективного использования ресурсов, в том числе и финансовых. Так, существующая практика формирования бюджета вне системы управления приводит к необоснованным перекосам в финансировании различных направлений расходов на потребительские нужды и реализацию инвестиционных программ. Проблема усугубляется ещё и тем, что, например, в Вологодской области более 80% районов являются дотационными и более 50% бюджета направляются на покрытие дефицита бюджета этих регионов. В свою очередь эти регионы, пользуясь законом о самоуправлении, расходуют эти средства без учёта целостной социальной политики области и приоритетов в социальной сфере. Подобная ситуация складывается и в ряде других регионов России.

По определению понятие и термин управление в экономике и общей теории управления применяется в двух аспектах. В первом случае он относится к системе управления как функции управления и во втором – как к процессу управления. В этой связи эффективность управления бюджетным процессом существенным образом будет зависеть от управляющего воздействия. Это воздействие должно быть экономическим механизмом и алгоритмом в управлении бюджетным процессом региона.

Бюджет региона является Законом. В свою очередь Закон – это стандарт, подлежащий безусловному исполнению без импровизаций. Не будет большим преувеличением сказать, что само выживание региона и его раз-

вите существенным образом зависят от эффективно работающей системы управления качеством бюджетного процесса, обеспечивающей стандартизацию при формировании и исполнении доходной и расходной статей.

Так, например, с этой целью Законодательное Собрание Вологодской области совместно с исполнительными органами власти осуществляет проведение важнейших новаций в сфере управления бюджетным процессом. Принят Закон Вологодской области «Об инвестиционной деятельности на территории Вологодской Области» и ряд других Законов, направленных на повышение эффективности бюджетного процесса.

В этой связи разработка системы управления формированием бюджета региона и управляющего воздействия, обеспечивающего сбалансированность доходов и расходов на социальные нужды, является весьма актуальной задачей.

**Разработанность темы.** С начала 90-х годов, с переходом к рыночной экономике в России, значительное внимание вопросам регулирования и управления, формированиям новых бюджетных систем в Федерации и регионах уделяют: Иванов В.В., Иванова В. Н., Игудин А. Г., Илларионов А. А., Котёлкин В. И., Кузнецов Ю. В., Балабанов И.Т., Лайкам К. Э., Лексин В. Н., Павлова Л. И., Потемкин В. К., Пригарин В. С., Птицын В. И., Радионова В. М., Рохчин В. Е., Румянцев А. А., Рыбаков Ф. Ф., Рязанов В. Г., Филиппов А. И., Чекалин В. С., Яндиев М. И. и другие.

Основополагающие вопросы развития финансовой и налоговой систем получили большое отражение в научных трудах многих зарубежных экономистов: Бугильберга Г., Смита А., Рикардо Д., Сэя Ж. Б., Рау Г., Векселя К., Тибольда Р., Пичлера Дж., Кейнса Дж. М., Гэлбрейта Дж., Фридмена М. и других.

Большое внимание проблемам налогообложения уделили русские

Многие вопросы межбюджетных отношений, финансов, налогов получили развитие в работах Бухарина Н. И., Струмилина С. Г., Островитянова К. В., Кронрода А. Я., Бирмана А. М., Аллахвердяна Д. А., Шеремета А. В. и других экономистов.

В исследованиях последних лет разработаны основы бюджетной и налоговой политики, межбюджетных отношений, экономического федерализма в условиях перехода к рыночной экономике.

Однако многие вопросы остаются недостаточно исследованными. Среди них – основные направления совершенствования системы управления бюджетным процессом на региональном уровне.

Это обстоятельство обусловило необходимость дальнейших исследований рассматриваемой проблемы.

**Объект и предмет исследований.** Объектом исследования являются существующие системы управления бюджетным процессом на уровне субъекта Российской Федерации (на примере Вологодской области) и отношения между органами власти разных уровней по бюджетным вопросам. Предметом исследования является система управления формированием и исполнением бюджета региона.

**Цель и задачи исследования.** Анализ системы формирования доходной и расходной частей бюджета региона показал большую разницу (до 30%) плановых и исполненных параметров. При этом имеет место необоснованный перекос в финансировании статей потребительского и инвестиционного блока расходов бюджета. Поэтому, целью исследования явилось разработка методов и системы управления формированием бюджетного процесса региона, как составной части системы управления на уровне субъекта Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие задачи:

- обоснование возможности использования концепций и алгоритма общей теории системы управления в системе управления бюджетным процессом региона;
- разработка и обоснование системного метода расчёта доходной части бюджета;
- разработка и обоснование системного метода формирования расходной части бюджета;  
обоснование структуры бюджета, обеспечивающую сбалансированность его доходов и расходов;
- обоснование форм и методов взаимосвязанного комплексного использования выявленных элементов механизма регулирования межбюджетных отношений с районами региона;
- выявление роли бюджета региона в развитии его экономики в современных условиях;
- разработка основные направления и методы развития предпринимательства в современных условиях.

**Научная новизна** работы заключается в разработке методов управления бюджетным процессом на уровне субъекта Российской Федерации, обеспечивающих сбалансированность доходов и расходов на социальные нужды. Научная новизна работы определяется также выполнением тех задач, которые были выдвинуты как целевые.

На основе исследований существующих форм, методов и результатов формирования и исполнения регионального бюджета:

**1.обоснована необходимость** использования в бюджетном процессе элементов общей системы управления как подсистемы управления экономикой региона;

**2.систематизированы и разработаны методы** расчёта доходной и расходной частей бюджета региона, позволяющие формировать и контролировать исполнение бюджета по единой структуре;



3. в рамках подсистемы управления качеством бюджетного процесса, **обоснована объективная необходимость** в качестве управляющих воздействий структурировать расходную часть бюджета по трём блокам – потребительский, инвестиционный и расходы на управление, с закреплением налоговых доходов за соответствующими блоками расходов;

4. **выделены основные направления совершенствования системы** предпринимательства в социальной сфере региона;

5. **разработаны рекомендации** по наполнению доходной части бюджета региона на основе развития малого предпринимательства, включая народные, художественные промыслы;

6. на основе анализа налоговых поступлений от промышленных предприятий, **установлены прогнозные показатели** для планирования доходной части бюджета региона. Предложена методика для расчётов доходной и расходной частей бюджета.

**Практическая значимость результатов исследования.** Проведённое исследование позволило разработать методические рекомендации по формированию бюджета региона.

Практическая апробация рекомендаций была проведена в ходе формирования консолидированного бюджета Вологодской области на 1998, 1999, 2000 и 2001 гг.

Обоснованные в диссертационном исследовании методические рекомендации могут быть предложены к внедрению в других субъектах Российской Федерации.

**Научная апробация результатов исследования.** Вопросы, рассматриваемые в диссертационном исследовании, неоднократно представлялись автором на рассмотрение и совместное обсуждение на многочисленных научных конференциях.

Основные принципы формирования бюджета Вологодской области были доложены автором на конференции «Формы работы законодатель-

ных органов власти в сфере социальной политики», 05 ноября 1998г г. Петрозаводск. На второй Российской научно-практической конференции «Проблемы стратегии и тактики регионального развития», 1-2 апреля 1999г., г. Вологда. «Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: управление в условиях социально – экономического кризиса» – научно – практическая конференция. Санкт-Петербург, 26-27 ноября 1999г.

«Методические рекомендации к формированию бюджета» – Ведомости Законодательного Собрания Вологодской области декабрь 1999г , г. Вологда.

**Структура диссертации.** Диссертационное исследование состоит из введения, трёх глав, заключения, списка литературы из 155 наименований. Общий объём диссертации 153 стр. машинописного текста.

#### **Основное содержание работы.**

**В главе 1.** Рассмотрены основные принципы системы управления формированием бюджета региона. Сформулированы определения и категории управления бюджетным процессом в регионе на основе теоретической и практической базы общей теории управления.

Основной целью деятельности системы управления бюджетным процессом является достижение его сбалансированности и обоснованности на основе управляющих воздействий.

Доходная и расходная части регионального бюджета и сопутствующие им социально-экономические программы должны отвечать требованиям этого стандарта. А именно.

- сформированы на основе научно обоснованных прогнозных методов, и соответствовать состоянию и перспективам развития экономики региона;
- отвечать требованиям «Бюджетного кодекса Российской Федерации», принятого Государственной думой 17 июля 1998г.

- иметь стандартную структуру и чётко сформулированные статьи, не оставляющие место для импровизации на стадии его формирования и исполнения.

Основным качественным параметром бюджета региона является его **эффективность**. По определению, бюджет является формой образования и расходования части денежных средств регионального дохода, предназначенных для обеспечения функций органов Государственной власти. Из этих определений следует, что бюджет является мерой оценки эффективности исполнения функций органами исполнительной власти региона. Не может быть разной оценки эффективности бюджетного процесса и исполнения органами управления социально-экономической политики в регионе.

Анализ бюджетов регионов и Российской Федерации в целом, показывает, что около 80% бюджета формируется в промышленном производстве. Причём, половина средств поступает в бюджет от налога на прибыль. В этой связи у бюджета появляется ещё одна конкретная функция – инвестирование в промышленное производство, обеспечивающее рост его доходной части.

На основе исследований автора установлено, что с целью обеспечения управляемости бюджета области целесообразно его формировать по трём блокам:

- потребительский (социальный) блок;
- инвестиционный (воспроизводящий бюджет) блок;
- блок расходов на содержание органов управления и власти.

Дотации районам необходимо планировать и финансировать в рамках статей указанных блоков.

За каждым блоком бюджета должны быть закреплены соответствующие налоги. Исследованиями автора установлено, что наиболее рациональное распределение налоговой составляющей доходной части бюджета

по блокам следующее: 45%- на потребительский блок, 35% -на инвестиционный блок и 20%- на содержание органов власти. Обосновано налоговое обеспечение блоков. Налог на прибыль должен обслуживать первый и второй блоки. Налог на имущество-второй блок, подоходный налог с физических лиц обслуживает первый блок. Третий блок обслуживают налог на добавленную стоимость и акцизные сборы.

Разработанная модель регионального бюджета прошла апробацию при формировании бюджета Вологодской области и принята Законодательным Собранием и Администрацией Вологодской области в качестве структурной модели для оценки эффективности формирования и исполнения бюджета на 2000 г.

Обоснованность предложенных управляющих воздействий к системе управления бюджетным процессом региона доказана на основе анализа промышленного потенциала региона.

Консолидированный (сводный) бюджет области выполняет функцию объединения бюджетных показателей территории. В нём находят отражения результаты разработки и реализации бюджетно-финансовой политики в регионе, условия сбалансированности доходов и расходов в целом по области.

Областной бюджет составляет, как правило, около 75% от консолидированного бюджета и выполняет функцию управления региональной экономикой.

В последующих главах работы решены следующие задачи:

- разработана обоснованная методика формирования доходной и расходной части бюджета, обеспечивающая управление финансированием инвестиционного процесса и социальной сферы;
- разработаны обоснованные структурные связи доходной и расходной части бюджета, обеспечивающие логику и преемственность в их взаимодействии;

- разработаны предложения к инвестиционной программе региона, обеспечивающее развитие малого предпринимательства в социальной сфере.

Во 2-ой главе представлены исследования, и методика формирования доходной части бюджета региона.

На основе анализа статистических данных региона показано, что фактором, определяющим потенциальные возможности бюджета региона в полной мере финансировать социальную сферу, являются состояние и динамика развития его промышленного производства. В бюджете Вологодской области 72%, занимают платежи промышленности области. При этом, платежи чёрной металлургии составляют 36,3%, химической промышленности –15,4%, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности-6,5%, пищевой промышленности –5%, электроэнергетики-3,1% Основная доля 75% в прибыли приходится на металлургическую промышленность. Установлены закономерности роста объёма производства товарной продукции, уровня рентабельности промышленного производства, а, следовательно, и величины прибыли, остающейся в регионе. Эти данные явились исходными для аргументированного прогнозирования доходной части бюджета, а, следовательно, и доли расходов на социальную сферу.

В дальнейших исследованиях мы исходили из следующей концепции. Любой регион является экономически замкнутой системой. Входные и выходные параметры его экономики складываются десятилетиями и изменяются монотонно. Употребляя математические термины, эта функция может по времени иметь точки экстремумов, но она не может иметь точек разрыва и не может быть ломаной линией. Характер этой функции определяется структурой промышленного производства региона и различными внешнеэкономическими воздействиями. Например, металлургический комбинат или любое машиностроительное предприятие не могут резко изменить объём промышленного производства и уровень рентабельности.

Эти параметры сбалансированы технологией предприятия, поставками сырья и рынком сбыта продукции. В свою очередь, эти факторы являются инерционными.

Из анализа значений показателей промышленного производства сделан вывод, что с каждым годом объёмы производимых товаров возрастают. Причём, это возрастание до 1998г. идёт одинаковыми темпами на 15,7 – 17,5 % ежегодно. Далее рост объёмов производства практически удваивается.

Расчёты показали, что в 2001г объём промышленного производства в области достигнет 40 млрд. руб. Этому будут способствовать рассмотренная выше инновационная и инвестиционная политика промышленных предприятий. Далее будет приведена разработанная на этой основе методика расчёта объёма выпуска продукции и прибыли с учётом курса доллара.

В таблице 2.1. приведены статистические данные по сбору налогов в областной бюджет и бюджет области за 1995г. и по 1999г., а также проект на 2000г.

Таблица 2.1.

		1995г	1996г	1997г	1998г	1999г	2000г проект	Доли
Налоговые доходы	Областной	756 100%	600 100%	951 100%	1357 100%	2870 100,0%	3177 100%	100%
	Консоли- дирован- ный			292,6 100%	2965 100%	5619 100%	6463 100%	100%
Налог на прибыль	Областной	541 71,6%	310 51,7%	585 62,4%	595 43,8%	2124 74%	2383 75 %	72,5%
	Консоли- дирован- ный			913 29,8	903 30,5%	2922 52,0%	3296 51%	50%

Налог на имущество предприятий	Областной	89 11,8%	158 26,3%	171 18,2	159 11,7%	153 5,1%	151 4,7%	6%
	Консолидированный			465 <i>15,2%</i>	436 14,7%	440 7,8%	440 6,9%	8%
НДС	Областной	64 8,4%	97 16,2%	107 11,4%	498 36,7%	384 13,7%	400 12,6%	14%
	Консолидированный			228 <i>7,5%</i>	349 11,8%	532 9,4%	540 8,3%	10%
Подходный налог с физических лиц	Областной			26 2,8%	30 2,2%	51 1,7%	37 1,2%	1,5%
	Консолидированный			792 <i>26,0</i>	737 24,9:	790 14,1%	945 14,6%	14%
<b>ИТОГО по четырём налогам</b>	Областной	694 91,8%	565 94,2%	889 93,5%	1282 94,4%	2712 94,5%	2971 93,5%	94%
	Консолидированный			2398 ...	2425 81,8%	4684 83,3%	5221 80,8%	82%

Из анализа параметров налоговых поступлений, прогноза за 1999г и плановых цифр на 2000г по четырём основным налоговым поступлениям, можно сделать несколько любопытных выводов, отражающих специфику экономики Вологодской области.

1. Сумма долей этих налогов в областной бюджет составляет с достаточной для практических расчётов точностью 94%

2. Сумма долей этих налогов в консолидированный бюджет нашей области с достаточной для практических расчётов точностью можно принять равной 82%.

3. Доля каждого налога в бюджет области и областной бюджет могут быть пронормированы с достаточной для практики точностью. Эти нормы могут использоваться для анализа отклонений от нормы планирования и исполнения бюджета.

**В главе 3.** представлены результаты исследований по формированию бюджета региона, обеспечивающего сбалансированность доходов и расходов на социальные нужды.

На основе анализа статистические данные плановых и исполненных расходных частей бюджетов за 1995 – 1998 годы установлено, что прослеживается определённая закономерность в структуре, долях и пропорциях формирования расходной части бюджета. Расходы на статьи потребительского (социального) блока составляют порядка 40% бюджета, инвестиционный блок, включающий компенсационные расходы отраслям промышленности, транспортным организациям, жилищно-коммунальному хозяйству и другим отраслям составляют порядка 25% и блок на содержание органов всех ветвей управления составляет 15% затратной части областного бюджета. Кроме того, около 20% бюджета идёт на дотации районным формированиям.

Такая закономерность расходной части бюджета свидетельствует о том, что каждый регион, и рассматриваемая в частности Вологодская область, имеет специфику своей экономической структуры.

Совершенно очевидно, что четвёртый дотационный блок по своей сути в дотационных районах решает именно те финансовые проблемы, которые определены первыми тремя блоками. В этой связи, при формировании бюджета области предложено средства этого блока распределить пропорционально основным блокам и передавать их в районы в виде целевых средств.



В таблице 3.1. приведена ранжированная структура расходной части бюджета с характерными для бюджета нашей области долями расходов по статьям.

Таблица 3.1.

<b>1. Потребительский (социальный) блок</b>	<b>45%</b>
1.1. Образование.	15,3%
1.2.Здравоохранение.	11,3%
1.3. Социальная политика.	10,0%
1.4.. Культура и искусство.	3,3%
1.5. Капитальное строительство в соц. сфере.	3,2%
1.6. Физкультура.	1,7%
1.7. Подготовка к зиме.	0,2%
<b>2.Инвестиционный блок</b>	<b>35%</b>
2.1.Инвестиции в народное хозяйство.	25,0%
2.2.Обслуживание кредитов.	8,7%
2.2.Капитальное строительство в сельск. хоз.	1,3%
<b>3.Расходы на управление</b>	<b>20%</b>
3.1.Правоохранительные органы.	8,8%
3.2.Исполнительные органы.	4,2%
3.3.Непредвиденные расходы.	3,0%
3.4.Средства массовой информации.	1,5%
3.5.Представительные органы.	0,8%
3.6.Финансовые органы.	0,7%
3.7.Контрольно счѣтная палата.	0,5%
3.8.Архивные учреждения.	0,5%

Каждая из рассмотренных статей имеет соответствующую ей структуру расходов. Например, в статью непредвиденные расходы включаются ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов. По аналогии формируются статьи каждого блока.

Из рассмотрения результатов ранжирования бюджета можно сделать вывод, что экономика региона имеет тенденцию к сбалансированности расходной части бюджета. Установленные социальными процессами данного региона пропорции расходов являются устойчивыми.

Анализ структуры региональных бюджетов государств с развитой рыночной экономикой подтверждает концепцию формирования их по видам налогов. Причём, как будет показано ниже, каждый блок расходов должен иметь свои статьи доходов, исходящие из целей тех или иных налоговых поступлений. В этом случае будет выстроена жесткая логика в формировании доходной и расходной частей бюджета.

Поэтому бюджет должен строиться по форме: указывается вид собираемого налога, а далее перечисляются статьи его расхода.

**Базовым налогом для формирования блока бюджета социальной сферы должен быть подоходный налог с физических лиц и специальные внебюджетные фонды.**

Социальная сфера, состоящая из отраслей: образование, культура, спорт, медицина и др., по своей сути является потребительской сферой общества. В свою очередь, подоходный налог состоит из отчислений доли доходов граждан на реализацию органами власти деятельности социальной сферы. Поэтому общество может потреблять только то, что оно заработало. В этом суть принципа достаточности, который должен быть реализован

при формировании статей доходов и расходов на социальную сферу бюджета области.

**Налог на прибыль**, как и сама прибыль предприятия и региона в целом, по своей сути предназначен для социальных расходов и инвестиций на развитие производства. Причём все члены общества понимают, что только при расширении производства выпуска продукции и повышении его уровня рентабельности можно претендовать на увеличение расходов на потребительские (социальные) нужды. Расходы на инвестиции и социальные нужды могут быть реализованы только в определённой пропорции. Ни кому в голову не придёт мысль в рыночной экономике полностью «проедать» прибыль. Анализ расходов бюджетных средств на потребительские нужды в нашей области показывает, что наиболее логично установить следующую пропорцию: 60% прибыли направить на покрытие статей расходов (социального) потребительского блока бюджета и 40% - на инвестиции в народное хозяйство в любых необходимых в данный период формах. Это может быть капитальное строительство, дотации малому бизнесу, дотации сельскому хозяйству и транспорту, налоговые кредиты и освобождения отраслям промышленности и т.д. В зависимости от состояния экономики эти нормативы могут корректироваться. В любом случае, на инвестиционный блок расходов должна быть разработана обоснованная долгосрочная программа с чёткими прогнозными показателями увеличения объёма промышленного производства и повышения уровня рентабельности. Следует отметить, что бюджет на расчётный год должен формироваться с учётом налоговых освобождений на данный год и результатов повышения налоговых сборов за счёт предшествующих расчётному году налоговых льгот и кредитов.

**Налог на имущество промышленных предприятий**, однозначно, не должен «проедаться». Имущество должно давать прирост прибыли и само себя воспроизводить. У нас в области из года в год идёт снижение

материально-технической базы промышленного производства В этой связи, налог на имущество промышленных предприятий должен расходоваться по аналогии с амортизационными средствами предприятий по программе на инвестиции в производственную сферу. Если предприятие освобождается от уплаты налога на имущества, который уплачивается с прибыли, то оно должно отчитаться ростом объёма промышленного производства или повышением уровня рентабельности за счёт роста материально-технической базы своего производства. Ниже будут приведены формы и методы стимулирования использования инвестиций для развития производства.

**Акцизы, налог на добавленную стоимость и другие сборы.** Важнейшим элементом налоговой системы России стал новый налог - налог на добавленную стоимость (НДС), который вместе с акцизами заменил налог с оборота и налог с продаж. Введение НДС, широко применяемого в западноевропейских странах, предполагало начало интегрирования в европейский рынок. Эти налоги должны идти на содержание органов управления. Так было во все времена. Эти налоги и созданы для этих целей, так как они взимаются с потребителей, а не с предприятий.

Есть ещё очень важная, но непредсказуемая статья доходов в бюджете области это трансферты с бюджетов высших уровней. Очень сложно планировать величину и сроки поступления этих средств. Предлагается направлять эти средства в качестве инвестиций на развитие инфраструктуры потребительского (социального) блока бюджета области. А именно, на строительство жилья, школ, больниц, спортивных сооружений и т.д.

С учётом вышеперечисленных аргументов, в таблице 3.2. приведены основные нормированные статьи расхода областного бюджета, расписанные по трём блокам с соответствующими долями расхода по каждой из статей и с учётом дотаций районам. За каждым блоком закреплены соответствующие налоговые доходы.

Таблица 3.2.

Блок потребительских (социальных) расходов <b>45%</b>			Инвестиционный блок <b>35%</b>		Блок расходов на управление. <b>20%</b>	
Налоги	доли	млн. р.	доли	млн р	доли	млн. р
Налог на прибыль	60%	1479	40%	986		
Налог на имущество предприятий			100%	204		
Подоходный налог с физ. лиц	100%	51				
НДС					100%	476
Акцизы и др.					100%	204
<b>Итого:</b>	<b>3400</b>	<b>1530</b>		<b>1190</b>		<b>680</b>
<b>млн. руб.</b>						

С каждого блока и соответствующих им статей по 20% направляется в качестве дотаций районам.

### **Последовательность формирования областного бюджета**

1. Формируются основные показатели доходной части бюджета:

Объём промышленной продукции, в том числе объём экспортной продукции, расчетный курс \$ США, уровень рентабельности и прибыль.

2. Рассчитываются налоговые поступления в консолидированный и областной бюджет.

3. Изменяются или дополняются статьи расходов и нормативы согласно таблице 3.1.

4. Вносятся дополнения или изменения в нормативы распределения налогов по блокам расходного бюджета согласно таблице 3.2.

5. Согласно нормативам рассчитывается и утверждается бюджет соответствующего уровня.

Далее предложен перечень законов, который необходимо разработать и принять Законодательным собранием области для формирования и функционирования бюджета социальной сферы Вологодской области:

1. О структуре, методах формирования и источниках финансирования бюджета социальной сферы Вологодской области.
2. О статусе банка-агента, осуществляющего инвестиционную деятельность субъектов социальной сферы.
3. О статусе субъектов социальной сферы Вологодской области.
4. О налогооблагаемой базе субъектов социальной сферы Вологодской области.
5. Методические указания к разработке инвестиционного проекта и бизнес плана хозяйствующего субъекта социальной сферы и оценке их финансово экономической эффективности.
6. Перечень рекомендованных направлений развития малого предпринимательства в социальной сфере Вологодской области.
7. О плане приватизации объектов социальной сферы в 1999г.

Как уже отмечалось выше, 14 июня 1995 года Президентом Российской Федерации подписан федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации". 10 июня 1996 года губернатором Вологодской области подписан закон Вологодской области "О государственной поддержке малого предпринимательства на территории Вологодской области".

Эти законы имеют рамочный характер, поэтому многие его нормы только образуют правовую основу для разработки пакета специальных законодательных и иных нормативно-правовых актов в области малого предпринимательства. Отсутствие таких актов, а также несогласованность ряда ранее принятых решений с нормами законов усиливают их деклара-

тивный характер, делают их неработоспособными и тем самым не обеспечивают организацию поддержки малого бизнеса.

В связи с тем, что процедура разработки, согласования и принятия специальных законодательных актов на федеральном уровне очень сложная, необходимо разработать и принять на региональном уровне ряд конкретных нормативных документов, направленный на выполнение указанных законов.

1. Законы Вологодской области об освобождении от налогов "Вологодского областного и муниципальных фондов государственной и муниципальной поддержки малого предпринимательства"
2. Закон Вологодской области "О лизинге".
3. "Правила проведения конкурса проектов по развитию малого предпринимательства".
4. Положения о механизме передачи в лизинг МП имущества от Фонда развития налоговых реформ.
5. Областного регламента по налогообложению субъектов малого предпринимательства на основе нового Налогового Кодекса..

Все вышеперечисленные документы находятся в работе.

### **Заключение.**

1. На основе анализа и исследований динамики изменения объективных экономических параметров субъекта Российской Федерации, разработаны методы управления бюджетным процессом региона.

Установлены закономерности и факторы развития его промышленного производства. Показано, что объём промышленного производства и уровень рентабельности с 1995 г. ежегодно возрастают на 16 %. Основные фонды промышленных предприятий и доля затрат на продукцию оставались эти годы неизменными. Инвестиции в производство были, в основном, финансовые и осуществлялись на 60 % за счёт средств самих предприятий. В бюджете Вологодской области 72 %, составляют платежи про-

мышленности. При этом, платежи чёрной металлургии составляют 36, 3 %, химической промышленности - 15, 4 %, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности - 6, 5 %, пищевой промышленности - 5 %, электроэнергетики - 3, 1 %. Основная доля, 75 % в прибыли приходится на металлургическую промышленность области.

На основе анализа экономических закономерностей сформулированы принципы формирования бюджета региона. Методика оценки эффективности регионального бюджета принята Законодательным Собранием и Администрацией Вологодской области.

Суть разработанных управляющих воздействий в управлении бюджетным процессом региона заключается в следующем. Предложено доходную и расходную части бюджета формировать в следующей последовательности:

- по разработанным эмпирическим закономерностям рассчитывается объём и уровень рентабельности промышленного производства;
- прибыль рассчитывается с учётом объёма экспортной продукции и курса доллара США;
- рассчитывается налог на прибыль в бюджет области и областной бюджет; установлено для Вологодской области, что в консолидированном бюджете налоговая составляющая равна 50 %, а в областном - 72, 5%;
- расходную часть бюджета формируют в три блока в следующих долях средств: потребительский блок - 45 %; инвестиционный блок - 35 %; блок расходов на управление - 20 %. Причём, дотации районам и городам области предложено формировать в долях от указанных блоков;
- предложено закрепить налоги за блоками: подоходный налог с физических лиц - 100 % направить на первый блок расходов; налог на прибыль пропорционально разделить между первым и вторым блоками; налог на имущество предприятий - 100 % закрепить за инвестиционным блоком; акцизы и НДС закрепить за третьим блоком расходов.



2. Исследования структуры доходной части бюджета области за пять лет показали, что сумма долей четырёх основных налогов (налог на прибыль, налог на имущество предприятий, подоходный налог с физических лиц и НДС) с точностью  $\pm 1,5\%$  составляют в бюджете области 82 %, а в областном бюджете - 94 %. Соответственно, налог на прибыль 50 % и 72, 5 %, налог на имущество предприятий 8 % и 6 %, подоходный налог с физических лиц 14 % и 1, 5 %; НДС соответственно - 10 % и 14 %. Эти соотношения дают возможность оперативно оценивать динамику образования и исполнения бюджета региона.

3. Исследования структуры расходной части бюджета позволили установить закономерности долей статей расходов. Результаты исследований приведены в таблице 3. 2. Эти результаты позволяют оперативно оценить правомерность и сбалансированность расхода бюджетных средств по статьям.

4. Исследования в бюджетной деятельности региона и методика формирования доходной и расходной статей явились исходными для разработки и формирования программы законотворческой деятельности в области инвестиций в социальную сферу экономики. Показано, что активной и одновременно эффективной формой развития социальной сферой региона является экономические механизмы управления малым предпринимательством. Представлена разработанная концепция развития малого предпринимательства в образовании, здравоохранении, культуре, искусстве и спорте.

В результате выполненных исследований решена поставленная в диссертации задача, а именно, разработан экономический механизм управления формированием бюджета региона, обеспечивающего сбалансированность доходов и расходов на социальную сферу.

**Основные результаты диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

1. Шохин Н. Н. «Некоторые элементы контроля при оформлении бюджета социальной сферы», Формы работы законодательных органов власти членов Северо-западной Парламентской Ассоциации по организации контроля и проверки принятых законов., С-3 парламентская ассоциация., г. Петрозаводск, 1998 г., 0, 3 п. л.
2. Шохин Н. Н., Шичков А. Н., Васильцова В. М «Рекомендации по формированию бюджета Вологодской области и доли социальных расходов в нём» Проблемы стратегии и тактики регионального развития, Материалы Второй Российской научно-практической конференции. Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН, Вологда, 1-2 апреля 1999 г., 0, 4 п. л.
3. Шичков А. Н., Шохин Н. Н., Шичков Н. А. «Методические рекомендации к формированию бюджета». Ведомости Законодательного Собрания Вологодской области. (специальный выпуск), г Вологда, декабрь 1999 г., 2,0 п. л.
4. Шохин Н. Н. «Проблемы формирования регионального бюджета.» Тезисы докладов конференции "Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: управление в условиях социально-экономического кризиса". 26 - 27 ноября 1999 г. Санкт-Петербург, СПбГУ, 2000 г. 0, 3 п. л.