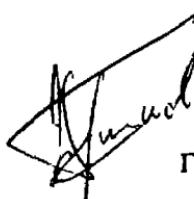


08.00.01

Г 708

На правах рукописи

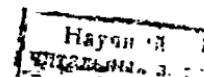


ГОРШКОВ Андрей Александрович

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ  
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Специальность: 08.00.01 – Политическая экономия

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук



Челябинск  
1999

Работа выполнена на кафедре экономической теории и мировой экономики  
Южно - Уральского государственного университета.

Научный руководитель - доктор экономических наук,  
профессор Бархатов В.И.

Официальные оппоненты - доктор экономических наук,  
профессор Журавлева Г.П.;

кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник Белкин В.А.

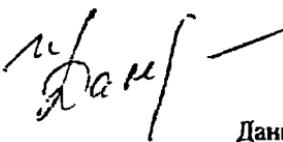
Ведущая организация - Кафедра экономической теории Челябинского  
государственного университета

Защита состоится "15" июня 1999 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 053.13.01. при Южно - Уральском государственном университете по адресу: 454080, Челябинск, пр Ленина, 74, ауд. 516.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно - Уральского государственного университета.

Автореферат разослан "14" июля 1999г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук,  
доцент



Данилова И.В.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы. Экономика Российской Федерации переживает в настоящий момент сложный период адаптации к рыночным условиям. Общественный сектор, который представляет собой совокупность всех ресурсов, находящихся в распоряжении государства, трансформируется коренным образом. В условиях административно - командной системы государство через Госплан, министерства, ведомства, предприятия и организации, собственником которых оно являлось, пыталось выражать всю совокупность экономических интересов граждан. В результате приватизации подавляющей части предприятий и организаций, ранее находившихся в государственной собственности, возникло множество новых субъектов частной собственности со своими экономическими интересами, что потребовало трансформации распределения ресурсов через общественный сектор. В настоящий момент государство может осуществлять воздействие на экономическое положение граждан и их благосостояние, формируя рыночные механизмы распределения ресурсов и создание адекватной системы государственных расходов. Вследствие этого меняется структура общественного сектора. Проблема усугубляется тем, что дореформенная система производства и распределения социальных благ разрушена, а новая система находится в стадии становления.

Кроме того, за последние годы не созданы отвечающие современным условиям механизмы управления ресурсами общественного сектора, а сложившаяся практика их распределения привела к неоправданному разбазариванию государственных ресурсов, росту трансакционных издержек их распределения. Названные проблемы со всей остротой ставят вопрос разработки механизмов управления государственными ресурсами и соответствующей этим механизмам институциональной структуры государства.

Степень разработанности проблемы. Основы современной теории общественного сектора были заложены главным образом усилиями итальянских и шведских экономистов Б.Мацоллы, В.Де Витти, Г.Линдаля и других, которые начали интерпретировать ресурсы общественного сектора в терминах спроса и предложения социальных благ, поставляемых государством, и пытались с этих позиций искать рациональные подходы к их формированию и распределению. Далее наука о ресурсах общественного сектора развивалась как теория налогов и перераспределения.

В последние десятилетия взгляд на экономику общественного сектора изменился. В работах Дж.Стиглица "Экономика общественного сектора", Э.Аткинсона "Лекции по экономической теории государственного сектора", Р.

и П.Месгрейвов "Общественные финансы в теории и практике", а также российских авторов М.Бункиной, А.Далашева, В.Кошкина, Д.Черника, Л Якобсона и в других работах государство рассматривается как особого рода организация, которая вместе с другими организациями и предприятиями производит и потребляет блага в общей рыночной среде, хотя и обладает особыми функциями и определенным статусом.

Вместе с тем целый ряд проблем экономики общественного сектора не нашел отражения в работах. Так, до сих пор не исследованы вопросы влияния структуры общественного сектора на институциональную структуру государства. Дискуссионной является проблема выбора критериев при определении "справедливого" перераспределения ресурсов общественного сектора. Слабо разработаны вопросы проявления несовершенства ("провалов", "изъянов") рынка и "изъянов" функционирования государства в переходной экономике России по эффективному использованию общественных ресурсов. Анализ этих проблем, создание концептуальных подходов позволит разработать практические рекомендации по эффективному использованию ресурсов общественного сектора в переходный период.

Объектом диссертационного исследования являются субъекты общественного сектора: граждане и институты государства в переходной экономике России.

Предметом диссертационного исследования являются социально – экономические отношения между гражданами и институтами государства, возникающие в процессе использования ресурсов общественного сектора, выбора оптимального объема социальных благ, предоставляемых государством гражданам, и обуславливаемые этими отношениями институциональные механизмы распределения ресурсов общественного сектора в переходной экономике России.

Цель диссертационной работы - разработка теоретических основ формирования системы распределения ресурсов общественного сектора для совершенствования институциональной структуры государства в России в переходный период.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи исследования:

1. Исследовать теоретические принципы формирования структуры общественного сектора государства в переходный период, на этой основе выявить критерии выбора социальных благ, предоставляемых государством, проанализировать эффективность общественного сектора и благосостояние общества;

2. провести сравнительный анализ действующих государственных моделей распределения ресурсов общественного сектора в странах с развитой рыночной экономикой и в России, определить основные преимущества и недостатки

бюджетного федерализма и бюджетной децентрализации производства и распределения социальных благ в федеративном государстве;

3. определить институциональные особенности структуры распределения ресурсов общественного сектора в переходный период (на примере казначайской системы, существующей в Российской Федерации);

4. разработать институциональную модель финансирования общественного сектора в переходный период в регионах и на территориях Российской Федерации.

Методологическими и теоретическими основами исследования явились положения и выводы теории экономики общественного сектора ученых-экономистов: Э.Аткинсона, Дж.Ван Хорна, Дж.М.Кейнса, П.Самуэльсона, Дж.Стиглица, В.Супяна, С.Фишера, К.Хеддервика., Л.Абалкина, М.Баканова, В Бархатова, Г.Журавлевой, В.Кошкина, А.Френкеля, М.Ходоровича, Л Якобсона и других, а также федеральные и региональные законы и нормативные акты по бюджетной и налоговой политике государства.

Информационную базу исследования составили материалы статистической отчетности Госкомстата Российской Федерации и Челябинского областного комитета государственной статистики; статистическая и отчетная информация органов федерального казначейства; информационные сообщения Министерства финансов и Счетной палаты Государственной Думы Российской Федерации; статистическая и отчетная информация налогового управления и Комитета экономических советников при Губернаторе штата Южная Каролина (США); статистические данные, опубликованные в периодической печати, нормативные, справочные и инструктивные материалы.

Научная новизна работы В диссертации сформулированы и обоснованы следующие положения и результаты исследования, обладающие научной новизной и являющиеся предметом защиты:

1. предложен теоретический подход формирования системы распределения ресурсов общественного сектора переходной экономики, основанный на принципе оптимального предоставления социальных благ государством гражданам и определяемой на этой основе структуры общественного сектора; определены минимальные и допустимые границы общественного сектора в переходной экономике;

2. проведено разграничение совокупности реальных социальных благ, предоставляемых государством, на основе комплексной классификации по типам (общественные, смешанные, частные) и уровням получения выгод (общенациональные, локальные: региональные и местные или территориальные, коллективные) с целью конкретизации механизма финансирования каждого блага из бюджетов соответствующих уровней;

3. на основе сравнительного анализа структуры распределения общественных ресурсов на региональном и территориальном уровнях в Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки предложен подход финансирования социальных благ, учитывающий уровень получаемой выгоды от их использования; в связи с этим несовпадение реального и оптимального финансирования социальных благ предложено считать одним из показателей неэффективности использования общественных ресурсов и расширением участия государства в переходной экономике сверх рациональных пределов;

4. предложено совершенствование институциональной модели финансирования общественного сектора в переходный период в регионах и на территориях Российской Федерации, в основу которой положена система органов федерального казначейства

Научная и практическая значимость работы. Значение работы для российской экономической науки заключается в том, что в ней выявлена зависимость между структурой общественного сектора и институциональной структурой государства, предложены принципы формирования системы распределения ресурсов общественного сектора в переходной экономике России. Практическая значимость работы заключается в том, что в ней предложена разработанная автором модель финансирования общественного сектора в переходный период в регионах Российской Федерации и на отдельных территориях региона через органы федерального казначейства. Полученные выводы и предложения доведены до уровня конкретных рекомендаций, позволяющих реально повысить управляемости социально-экономическими процессами.

Достоверность полученных результатов подтверждается использованием в качестве методологической основы исследования положений и выводов современных теорий экономики общественного сектора. Научные и практические результаты исследования обоснованы применением методов системного и сравнительного экономического анализа, экономико-статистического моделирования и индивидуальных экспертных оценок.

Апробация работы и результатов исследования. Выводы и рекомендации диссертационного исследования в части финансирования территориального общественного сектора практически проверены на опыте трех отделений федерального казначейства по Челябинской области. По отдельным вопросам и проблемам, разработанным в диссертации, автор выступал на научно-практических конференциях.

Материалы диссертации легли в основу раздела "Казначайская система распределение ресурсов общественного сектора в переходный период" учебного пособия "Реформирование государственной собственности, формирование субъектов рыночной экономики и институциональных форм" для студентов Южно-Уральского государственного университета.

Предложения, основанные на результатах данного исследования, были представлены для формирования Федеральной целевой программы экономического и социального развития Челябинской области в 1998-2005 г.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 5 печатных работ общим объемом 6,1 п.л авторского текста.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использований литературы и приложений

## II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность выбранной темы, определены цель и задачи исследования, раскрыта научная новизна, отмечены практическая ценность работы, формы ее апробации и реализации результатов исследования.

В первой главе "Ресурсы общественного сектора, находящиеся в распоряжении государства" рассматриваются основные теоретические положения современной экономической науки о взаимосвязи общественного сектора и социальных благ, даются характеристики благ, предоставляемых государством, анализируются эффективность общественного сектора государства и благосостояние общества.

В диссертационном исследовании под *общественным сектором* понимается совокупность всех *ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства*

Общественный сектор, таким образом, представляет собой не только общую совокупность предприятий и организаций, находящиеся в собственности государства и включает сферу государственного налогообложения и общественных расходов.

В диссертации на основе современной теории экономики общественного сектора государство рассматривается с точки зрения производства и распределения экономических благ. Исходя из этого определяется, что:

- государство, подобно предприятиям и некоммерческим организациям, функционирует в рыночной среде, а потребность его участия в экономической жизни возникает в тех и только тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов,
- цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии предприятий и некоммерческих организаций общественного сектора в конечном итоге определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия;
- государство использует прежде всего финансовые инструменты реализации своих целей (налоги, общественные расходы).

Общественный сектор в экономике должен решать те и только те задачи, которые не удается успешно решить на основе добровольного обмена между независимыми друг от друга обладателями прав собственности. Эти задачи можно условно разделить на два типа. К первому относятся задачи достижения так называемых "оптимальных Парето – улучшений" при наличии изъянов (провалов) рынка, ко второму – перераспределение доходов или имущества в соответствии с принципами социальной справедливости

В данной работе под термином "*Парето – улучшение*" понимается такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния (значение функции индивидуальной полезности) хотя бы одного из их участников без снижения уровня благосостояния ни одного из других участников. Парето - оптимальное состояние наилучшим образом отвечает интересам каждого при условии, что исходное распределение ресурсов (имущества, доходов) между индивидами задано и не подлежит изменению иначе, как по их взаимному согласию.

*Перераспределение ресурсов* предполагает улучшение положения одних индивидов за счет ухудшения положения других, а значит, связано с конфликтами интересов. Всякое Парето - улучшение желательно, в ходе его достигается повышение эффективности, тогда как перераспределение осуществляется главным образом исходя из социальных, культурных и этических требований, которые могут изменяться с течением времени.

Согласно микрэкономическим подходам общественный сектор должен функционировать только и исключительно в зонах "изъянов" рынка. Изъяны рынка (провалами рынка, ошибками рынка, незэффективностью рынка) являются такие ситуации, при которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето - оптимального использования ресурсов.

Такие ситуации возникают, как правило, вследствие ограничения конкуренции, внешних эффектов, неполноты информации и предоставления общественных благ.

Проблемы, связанные с интернализацией эффектов могут решаться с помощью законотворческой и контролирующей активности государства. Но в силу наличия трансакционных издержек государству выгоднее самому создавать позитивный внешний эффект вместо того, чтобы контролировать и регулировать отрицательные внешние эффекты.

Исследование показало, что роль и масштабы общественного сектора наиболее концентрированно отражаются на удельным весом государственных доходов и расходов в национальном доходе и в валовом национальном или внутреннем продукте. Фактические данные показали, что в высокоразвитой рыночной экономике общественный сектор сопоставим (от 40 до 60 процентов

в валовом внутреннем продукте) с частным, тогда как при более низком уровне развития один из секторов занимает явно доминирующее положение.

Для начального этапа перехода к рынку характерны спад производства, необходимость макроэкономической стабилизации и вместе с тем потребность в активной социальной и структурной политике. В совокупности это порождает крайнюю остроту бюджетных проблем и требует особенно тщательной проработки стратегии налогообложения и общественных расходов. Удельный вес общественного сектора в переходной экономике довольно значителен, если иметь в виду долю доходов, мобилизуемых государством, в совокупных результатах производства. При быстром углублении экономического спада эта доля может быть чрезмерно высокой, если социальные, политические и культурные факторы не позволяют сокращать сферу государственной ответственности тем же темпом, каким уменьшается объем производства.

Результаты функционирования общественного сектора воплощаются главным образом в *социальных благах*. Доходы и расходы государства должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в конкретных социальных благах и целенаправленно использоваться для удовлетворения этих потребностей. Понимание особенностей социальных благ, умение находить оптимальные варианты обеспечения ими потребителей и анализировать возможности замещения общественных благ частными, а также навык сопоставления бюджетов всех уровней с реальным спросом и фактическим предложением социальных благ принципиально важны для обоснования социально-экономической политики.

Как известно, для общественных благ характерны два свойства:

- *увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них;*
- *ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно.*

Первое свойство называется *несоперничеством* в потреблении, а второе – *неисключаемостью*. Блага, не обладающие этими свойствами, являются *частными*.

Различные общественные блага в неодинаковой мере обладают свойствами несоперничества и неисключаемости. Максимально обладающие обоими свойствами являются *чистыми общественными благами*, а те общественные блага, у которых хотя бы одно из этих свойств выражено в умеренной степени являются *смешанными общественными благами*. Безусловно, между ними нельзя провести строгое разделение, но различия между ними очень важно.

В диссертационной работе утверждается, что *сфера чистых общественных благ приближенно соответствует минимально возможным границам общественного сектора (государство – минимум, а сфера смешанных*

*общественных благ позволяет варьировать и определять допустимые пределы общественного сектора в конкретной экономической ситуации и определять каналы его замещения частным сектором.*

Некоторые общественные блага доступны всем гражданам государства, потребителями других выступают жители отдельного региона, территории, района, города и т.д., такие общественные блага являются локальными. Предоставление локальных общественных благ за счет алокации ресурсов всего государства целесообразно тогда и только тогда, когда это ведет к Парето-улучшениям для всех граждан этого государства (например, надбавки к заработной плате за работу в экстремальных условиях позволяют привлечь граждан к развитию таких регионов, что увеличивает ареал обитания для всех граждан государства). В любом другом случае локальные общественные блага должны предоставляться, если это целесообразно, за счет локальных ресурсов

Кроме того, существуют еще *коллективные общественные блага*, т.е. те, которые потребляются сравнительно небольшой группой людей и у таких благ, как правило, достаточно узкие границы несоперничества, а неисключаемость не распространяется на тех, кто в данную группу не входит. Аналогично локальным, *коллективные общественные блага должны предоставляться исключительно за счет коллективных ресурсов.*

Если для отдельного потребителя полезность общественного блага отрицательна, Парето - оптимизация предполагает выплату ему соответствующей компенсации. Возможна такая ситуация, когда величина требуемой компенсации превышает сумму, которую готовы платить другие потребители. Тогда *общественное благо становится минимум и увеличение его производства заведомо нецелесообразно.*

В диссертационной работе показано, что четкое разграничение частных и общественных благ помогает определить рациональные пределы, формы и методы участия государства в решении проблем экономики в переходный период и избрать рациональные подходы в бюджетной политике.

Принудительная реаллокация (перераспределение) ресурсов, к которой прибегает государство, обычно приводит к разнонаправленным изменениям в уровне благосостояния индивидов, принося преимущества одним членам общества за счет ухудшения для других.

В диссертационной работе отмечено, что *часть ресурсов и экономических возможностей утрачивается в ходе перераспределения, так как:*

1. *перераспределительные акции требуют затрат на их осуществление;*
2. *оказывают долговременное воздействие на эффективность производства.*

Чрезмерная интенсивность перераспределительных процессов способна в конечном итоге подорвать их собственную основу. Издержки

перераспределения, включая упущеные возможности, могут увеличиваться быстрее, чем его масштабы.

Но если исходное состояние таково, что большая часть общественных благ является минимыми, перераспределение просто необходимо для увеличения эффективности производства, хотя и нанесет ущерб отдельным индивидам или группам.

В связи с тем, что ресурсы в общественном секторе, как и на рынке, не всегда используются оптимально, в исследовании ставится вопрос об "изъянах" государства.

"Изъян" государства ("провал" государства) - это его неспособность обеспечить алиоакционную эффективность и соответствие политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости. В диссертации выделены четыре группы причин, обычно вызывающих изъяны государства

- ограниченность доступной информации не позволяет с достаточной степенью достоверности прогнозировать результаты реализации различных политических решений, а, значит, увеличивает вероятность возможных потерь;
- неспособность государства полностью контролировать реакцию контрагентов на его действия, так как существует взаимодействие с другими субъектами экономики, т.е. невозможно любой изъян рынка ликвидировать с помощью структуры общественного сектора.
- несовершенство политического процесса ведет к неэффективности принятия и исполнения решения по обеспечению социальным благом граждан государства;
- ограниченность контроля над государственным аппаратом ведет к неэффективному использованию ресурсов в общественном секторе и сохранению неоптимальных вариантов его развития.

Таким образом, после рассмотрения всей совокупности вопросов эффективной работы общественного сектора государства по обеспечению его граждан социальными благами в диссертационном исследовании утверждается, что

- общественный сектор и его организации служат инструментами преодоления изъянов рынка;
- эффективность общественного сектора достигается за счет его институциональной основы функционирования;
- исправление изъянов рынка с помощью общественного сектора может привести к изъянам государства из-за ограниченности доступной информации, взаимодействия с другими субъектами экономики, несовершенства политического процесса, ограниченности контроля над государственным аппаратом

Исходя из этих постулатов, в диссертации доказано, что для успешной работы общественного сектора в условиях перехода от тоталитарной экономики к социальной рыночной экономике необходимо создать такую институциональную основу функционирования общественного сектора, которая позволила бы минимизировать изъяны рынка одновременно с уменьшением возможности возникновения изъянов государства путем устранения причин этих изъянов.

Во второй главе "Государственная модель распределения общественных ресурсов" рассмотрены основные принципы бюджетного федерализма и бюджетной децентрализации, проводится сравнительный анализ российской и одной из западных (на примере США) систем распределения общественных ресурсов при финансировании общественного сектора.

В диссертации утверждается, что бюджетный федерализм предполагает определенную самостоятельность не только в определении потребностей в социальном благе, но и в нахождении ресурсов для их удовлетворения. Бюджетный федерализм способен быть эффективным при условии, если:

- децентрализовано принимаются решения, относящиеся к поставке тех социальных благ, выгоды от которых в основном локализуются на данной территории;
- локализацию выгод предполагается совместить с территориальной локализацией издержек, т.е. финансирование поставки локального социального блага на конкретной территории осуществляется преимущественно за счет ресурсов данной территории;
- предпочтения, относящиеся к локальному социальному благу на данной территории отличаются от предпочтений для других территорий.

Децентрализованная поставка локального социального блага эффективнее, чем централизованная и преимущества тем больше, чем выше межрегиональные различия в готовности платить за данное благо.

Но необходимо учитывать, что децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере, административных. Централизация и связанная с нею статистика позволяют снижать издержки с активного характера и удешевлять производство единицы социального блага.

Общественные финансы выполняют, как правило, три взаимосвязанных функции: аллокационную, перераспределительную и стабилизационную.

Наиболее пригодна для децентрализованного выполнения аллокационная функция, причем в той мере, в какой она касается ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей в локальных общественных благах. В зависимости от того, в каких границах в основном сосредотачиваются выгоды

от конкретного общественного блага, аллокация ресурсов для его поставки может осуществляться территориальными органами разного уровня.

В диссертации утверждается, что структура расходов в бюджетах разных уровней должна быть различна, так как различны функции общественных финансов на разных уровнях. В федеральном бюджете наибольший удельный вес должны занимать расходы на чисто общественные блага национальную оборону, внешнеэкономическую деятельность, погашение и обслуживание государственного долга, а в бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах должна быть выше доля расходов на финансирование смешанных локальных благ. При этом схожие по направленности расходы должны финансироваться бюджетами разного уровня в зависимости от того, на какой территории получают выгоду от этих затрат.

В таблице 2.2.1. диссертации предложен один из вариантов распределение благ по этому принципу между бюджетами различных уровней.

Таблица 2.1.1.

№	Содержание блага	Тип предоставляемого блага	Уровень бюджета
1	Национальная оборона	Общественное, общегосударственное	Федеральный
2	Национальная безопасность	Общественное, общегосударственное	Федеральный
3	Правоохранительная и противопожарная деятельность	Общественное, локальное	Региональный
4	Общее образование	Смешанное, локальное	Территориальный
5	Специальное образование	Частное, локальное	Региональный
6	Научная деятельность	Общественное, общегосударственное	Федеральный
7	Заловедники и охрана окружающей среды	Общественное, общегосударственное	Федеральный
8	Здравоохранение	Частное, локальное	Территориальный
9	Санитарно-эпидемиол. служба	Общественное, общегосударственное	Федеральный
10	Социальная помощь инвалидам и маломощным	Общественное, общегосударственное	Федеральный
11	Уборка мусора и содержание улиц	Общественное, локальное	Территориальный
12	Шоссе, автомагистрали и мосты	Общественное, общегосударственное	Федеральный
13	Водо- и энергоснабжение и канализация	Смешанное, локальное	Территориальный
14	Средства коммуникации и связи	Различные типы	Все уровни

Важнейшим принципом бюджетного федерализма является принцип соответствия доходов территориального бюджета его функциям.

Бюджеты территорий формируются в основном за счет трех типов доходов

- 1 налоги, самостоятельно устанавливаемые территориальными органами власти, их перечень и максимальные ставки определены федеральными законами;
- 2 долевые отчисления в бюджет территории от налогов, поступающих на более высокий уровень;
3. различного рода трансферты (субсидии, дотации, субвенции) из бюджетов верхнего уровня, представляющие собой формы помощи в покрытии расходов

Между вторым и третьим типами существует определенная связь, однако долевые отчисления предполагают нормативное закрепление за территориальным бюджетом стабильного источника доходов, тогда как трансферты зависят от решения вышестоящего органа. Зависимость от трансфертов сковывает самостоятельность территориальной бюджетной политики и уменьшает выгоды децентрализации.

Преобладание собственных, устанавливаемых в регионе налогов в доходной части территориального бюджета (так называемая американская модель бюджетного федерализма) обеспечивает максимальную гибкость и самостоятельность бюджетной политики региона.

При высокой доле отчислений от федеральных налогов в территориальных бюджетах (так называемая германская модель бюджетного федерализма) обеспечивается относительно большее единство бюджетной политики в масштабах всей страны и большая заинтересованность региональных властей в полном сборе налогов.

Относительное увеличение доли затрат общественного сектора на финансовую помощь бюджетам нижестоящего уровня показывает, что распределение налоговых поступлений между различными уровнями общественного сектора осуществляется нерационально и чем больше эта доля, тем более нерационально распределение

Бюджетные гранты позволяют непосредственно не увязывать удовлетворение потребностей в локальных общественных благах с ростом налогообложения именно тех граждан, которые получают данные блага. В результате появляется избыточное давление в сторону увеличения бюджетных расходов. Так как это происходит на всех территориях, предъявлявших спрос на гранты, то слабая зависимость региональных расходов с собственными доходами порождает при прочих равных условиях тенденцию к превышению оптимального уровня совокупного налогового бремени за счет неоправданного роста федеральных налогов. Для территориальных органов необходимо определиться с соотношением потребления локальных социальных благ и налогов, обеспечивающих их финансирование. Бюджетные гранты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение.

Рыночному типу экономики свойственна тенденция к децентрализованному размещению ресурсов общественного сектора. Рынок демонстрирует свои преимущества прежде всего в ситуациях, когда потребитель имеет возможность самостоятельного выбора, руководствуясь собственными оценками полезности и когда улучшение положения данного индивида не оказывается отрицательно на положение других (Парето - оптимизация).

Коллективный выбор вынужденно обусловлен специфическими свойствами социального блага, но чем большему числу индивидов приходится делать совместный выбор, тем значительнее несовпадение их предпочтений и тем труднее обеспечить эффективную реализацию этих предпочтений

Таким образом, для каждого социального блага необходимо как можно точнее выявить круг его пользователей для того, чтобы именно они, с одной стороны, определяли в каких масштабах и каким образом данное благо производить, а с другой стороны, брали на себя финансирование его поставки.

Взаимодействие разных уровней структуры управления бюджетными финансовыми ресурсами в странах Запада в диссертации рассмотрено на примере штата Южная Каролина (США).

Исследования, проведенные в США, показали, что не более 10 % дополнительного полученных личных доходов направляется на увеличение расходов территориальных бюджетов, тогда как от блочных грантов не менее 40 % идет на эти цели и только остальная часть обеспечивает рост потребления частных благ за счет относительного снижения территориальных налогов.

Естественно предположить, что первый показатель точнее отражает предпочтения основной массы населения. Но тогда получается, что деньги, поступающие в территориальный бюджет в виде грантов, избыточно "прилипают" к общественному сектору, в силу чего пропорция между личными расходами граждан и расходами бюджета отклоняется от оптимума. Это явление получило название "эффекта липучки".

В диссертации показано, что в основе "эффекта липучки" лежит несовпадение предпочтений тех, кто на практике непосредственно влияет на использование бюджетных грантов, с предпочтениями типичного налогоплательщика. В силу причин, рассмотренных выше, работники государственного и муниципального аппарата склонны скорее к увеличению, чем к уменьшению бюджетных расходов, что ведет к незэффективному использованию бюджетных ресурсов.

Система взаимоотношений в России между бюджетами различных уровней в диссертации показана на примере Челябинской области как субъекта Российской Федерации (региональный уровень) и г.Пласт как муниципалитета (территориальный или местный уровень).

Для Российской Федерации с ее национально-территориальными образованиями существуют определенные отличия в понимании "справедливого" распределения. Исходя из того, что субъектами Российской Федерации являются как области, так и национально-территориальные образования в виде республик со своими национальными традициями и пониманием "справедливого" перераспределения ресурсов между отдельными гражданами, можно сделать вывод, что распределение средств налоговых поступлений примерно поровну между федеративным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации (25% и 25%) не может соответствовать предпочтениям большинства граждан России о справедливом распределении средств.

В настоящий момент в Российской Федерации свыше 90 % регионов являются дотационными, то есть получают из федерального бюджета больше, чем отдают, что говорит о ~~нашей~~ бюджетной политики. До настоящего времени не создан эффективно действующий финансовый механизм, направленный на выравнивание уровня экономического развития регионов.

В 1994 году часть дотаций регионам в Российской Федерации была замещена трансфертами, исчисляемыми по формуле. Но данная схема оказалась принципиально выгодна тем регионам, которые сознательно уменьшают сбор дополнительных налогов на своей территории в расчете на получение трансфертов из федерального бюджета на соответствующую величину. В наиболее неблагоприятном положении оказались так называемые "регионы – доноры", которые не попали в число регионов, нуждающихся в поддержке.

Необходимо отметить, что информационная база для расчета данных, включаемых в формулу, опирается на официальную отчетность. Из этого следует, что регионам выгодно скрывать реальное положение дел в регионе и не показывать реальные налоговые доходы. Одним из инструментов, позволяющих это делать официально, является создание различных специальных региональных внебюджетных фондов (фонд поддержки правопорядка, фонд поддержки здравоохранения, фонд поддержки образования и т.д.) с установлением обязательных сборов в эти фонды. Кроме этого применяются различные льготы по регулирующим федеральным налогам в доле, зачисляемой в региональный бюджет с той же целью при условии финансовой помощи отдельным социально значимым организациям. Совершенно очевидно, что финансовый контроль за целевым расходованием средств при такой бюджетной системе абсолютно невозможен, что неминуемо приводит к коррупции и разбазариванию ресурсов общественного сектора.

Межбюджетные отношения не сводятся только к трансфертам. В консолидированных доходах регионов доля отчислений от федеральных

Для Российской Федерации с ее национально-территориальными образованиями существуют определенные отличия в понимании "справедливого" распределения. Исходя из того, что субъектами Российской Федерации являются как области, так и национально-территориальные образования в виде республик со своими национальными традициями и пониманием "справедливого" перераспределения ресурсов между отдельными гражданами, можно сделать вывод, что распределение средств налоговых поступлений примерно поровну между федеративным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации (25% и 25%) не может соответствовать предпочтениям большинства граждан России о справедливом распределении средств.

В настоящий момент в Российской Федерации свыше 90 % регионов являются дотационными, то есть получают из федерального бюджета больше, чем отдают, что говорит о ~~нашей~~ бюджетной политики. До настоящего времени не создан эффективно действующий финансовый механизм, направленный на выравнивание уровня экономического развития регионов.

В 1994 году часть дотаций регионам в Российской Федерации была замещена трансфертами, исчисляемыми по формуле. Но данная схема оказалась принципиально выгодна тем регионам, которые сознательно уменьшают сбор дополнительных налогов на своей территории в расчете на получение трансфертов из федерального бюджета на соответствующую величину. В наиболее неблагоприятном положении оказались так называемые "регионы – доноры", которые не попали в число регионов, нуждающихся в поддержке.

Необходимо отметить, что информационная база для расчета данных, включаемых в формулу, опирается на официальную отчетность. Из этого следует, что регионам выгодно скрывать реальное положение дел в регионе и не показывать реальные налоговые доходы. Одним из инструментов, позволяющих это делать официально, является создание различных специальных региональных внебюджетных фондов (фонд поддержки правопорядка, фонд поддержки здравоохранения, фонд поддержки образования и т.д.) с установлением обязательных сборов в эти фонды. Кроме этого применяются различные льготы по регулирующим федеральным налогам в доле, зачисляемой в региональный бюджет с той же целью при условии финансовой помощи отдельным социально значимым организациям. Совершенно очевидно, что финансовый контроль за целевым расходованием средств при такой бюджетной системе абсолютно невозможен, что неминуемо приводит к коррупции и разбазариванию ресурсов общественного сектора.

Межбюджетные отношения не сводятся только к трансфертам. В консолидированных доходах регионов доля отчислений от федеральных

различные бюджеты даже несколько выше, чем в Российской Федерации. Но собираемость налогов, а, следовательно, и наполняемость бюджетов всех уровней гораздо более высокая, что влечет за собой более полное удовлетворение граждан социальными благами, которые предоставляются государством.

Объясняется это, на наш взгляд, "непрозрачностью" бюджетов всех уровней и чрезмерной централизацией на федеральном уровне в бюджетной системе Российской Федерации.

В диссертации показано, что *создание эффективно функционирующего институционального механизма общественного сектора, в том числе его автономных территориальных подсистем, одной из которых является система органов федерального казначейства, представляется решающим условием создания современной высокоразвитой рыночной экономики.*

В третьей главе "Модель системы распределения общественных ресурсов при финансировании общественного сектора" проанализирована структура системы органов федерального казначейства и разработана модель финансирования общественного сектора в переходный период в регионах Российской Федерации и на отдельных территориях региона.

В диссертации показано, что с развитием рыночных процессов в экономике России, которые сопровождались разрушением централизованной государственной банковской системы и образованием разрозненной массы коммерческих банков, Центральный банк Российской Федерации, сосредоточив усилия на вопросах организации денежно-кредитного обращения, серьезно ослабил контроль за движением бюджетных средств.

Вместе с этим, законодательное закрепление самостоятельности бюджетов национально - государственных и административно - территориальных образований в рамках единой бюджетной системы России освободило местные финансовые органы от обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета.

В исследовании отмечается, что с развитием рыночных отношений в государстве федеральный бюджет все более становится основным элементом, обеспечивающим управляемость экономикой страны. В то время, когда через бюджет перераспределяется около половины ВВП, незэффективные методы исполнения бюджета сами способствуют дестабилизации экономики.

В наиболее общем виде с организационно-технической точки зрения, казначейство должно замыкать на себе осуществление и учет *всех* операций со всеми государственными федеральными ресурсами, находящимися в ведении федерального Правительства. Казначейство при этом опосредствует осуществление операций с бюджетными средствами в безналичной форме.

С организационной точки зрения необходимо обеспечивать принцип "единства кассы" в отношении федеральных средств. Имеется в виду, что с созданием казначейской системы все платежи из федерального бюджета (или иных централизованных государственных финансовых ресурсов) должны осуществляться с единого (главного) счета федерального казначейства и, тем самым, быть полностью подконтрольными. Все остальные счета, опосредствующие движение средств федерального бюджета, открытые в банковской системе, должны быть транзитными, т. е. не иметь переходящих остатков. По существу, это означает закрытие счетов физических бюджетных единиц в банках и открытие их в системе казначейства с перечислением средств непосредственно на расчетные (текущие) счета хозяйствующих субъектов, выполнивших работы или оказавших услуги для бюджетных единиц, финансируемых за счет федерального бюджета.

Казначейство, опираясь на Центральный банк и его систему, тем не менее освобождает сам Центральный банк от функции ведения детального учета средств федерального бюджета и контроля за их целевым использованием.

Другим важнейшим элементом нового порядка финансирования бюджетных расходов является внедрение учета операций по фиксации денежных средств на каждой стадии финансового исполнения бюджета.

*Детализация учета позволяет в ходе исполнения бюджета в более полной мере реализовать принцип обязательной сбалансированности бюджета, компенсировать диспропорции, которые неизбежно возникают на этапе его прогнозирования в условиях нестабильной экономической ситуации*

В условиях отсутствия казначайской системы это достигается путем реализации менее избирательного механизма секвестрирования с критическим недофинансированием ряда статей бюджетных расходов (пример: 1997год).

В диссертации показано, что наличие казначайской системы позволяет на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально, селективно проводить оптимизацию бюджетных потоков, снизить вероятность серьезных "прорывов" в финансировании, сделать процесс исполнения бюджета более плавным.

Переход к детальному учету доходов в системе казначейства по разделам и параграфам бюджетной классификации и получение ежедневной информации о поступивших доходах позволит своевременно регулировать денежные потоки по территориям, а, следовательно, обеспечить своевременное финансирование предусмотренных в бюджете расходов в максимально возможном объеме. Новый порядок учета доходов в системе казначейства создает объективные предпосылки сокращения сроков прохождения платежных документов от налогоплательщика до зачисления средств в федеральный бюджет.

В Российской Федерации на настоящее время по разным данным собирается от 40 до 60 процентов от законодательно утвержденных налоговых и неналоговых поступлений в доходы бюджетов разного уровня и государственные целевые внебюджетные фонды. Одной из основных причин такого состояния дел, на наш взгляд, является "непрозрачность" расходования средств общественного сектора. Граждане, являющиеся налогоплательщиками, должны реально ощущать на себе выгоды от совместного производства социальных благ. Если этого не происходит, то, *максимизируя собственную функцию полезности, каждый из налогоплательщиков старается уклоняться от уплаты налогов.* При "прозрачности" налоговой системы, когда каждый индивид видит реальную собственную пользу от каждого налога, возникают дополнительные стимулы для уплаты налогов.

В диссертации показано, что основное финансирование общественного сектора на местах из средств федерального бюджета происходит в виде трансфертов и отчислений от федеральных регулирующих налогов. Но исследования показали, что использование не более 60% трансфертных средств совпадает с ожиданиями и предпочтениями налогоплательщиков, тогда как остальная часть используется незэффективно. Поэтому было бы рационально, на наш взгляд, большую часть средств федерального бюджета, используемых в виде трансфертов территориям, заменить субсидиями конкретным гражданам, так как *субсидировать имеет смысл скорее потребление, а не производство социальных благ.* В виде примера можно предложить выплачивать субсидии гражданам из федерального бюджета через органы казначейства на оплату коммунальных услуг (кому это реально необходимо в соответствии с минимальными социальными нормами на жилье) вместо того, чтобы отправлять бюджетные долевые гранты в бюджеты субъектов Российской Федерации на эти цели.

В условиях резкого сокращения ресурсов общественного сектора в целом по стране необходимо резкое уменьшение доли отчисления от федеральных регулирующих налогов в федеральный бюджет и, соответственно, резкое уменьшение доли ответственности за производство и распределение социальных благ.

За Российской Федерацией должно остаться только производство общенациональных общественных благ, таких как национальная оборона, национальная безопасность (включая и утверждение основ законности и санитарно – эпидемиологическую безопасность), охрана окружающей среды, обеспечение макроэкономической стабильности. В смысле "прозрачности" для этих целей в наибольшей степени подходит подоходный налог с физических лиц. Для обеспечения макроэкономической стабильности в наибольшей

степени подходят таможенные платежи и акцизные сборы на некоторые виды товаров.

Региональные и территориальные (местные) органы власти должны обеспечивать функционирование остального общественного сектора в той мере, в которой это позволяют ресурсы бюджетов этого уровня. Выбор набора социальных благ, производимых в общественном секторе в каждом конкретном регионе должен определяться жителями данного региона. В целях выполнения функции общественного сектора в общеобразовательной сфере (начальное и среднее образование) можно использовать акцизы на спиртное и сигареты, часть налога на имущество граждан (другая часть должна использоваться на содержание общих коммуникаций и правоохранительную деятельность); для сферы здравоохранения наиболее "прозрачным" являются налог на прибыль предприятий и налог с продаж. Таким образом всю бюджетную систему Российской Федерации можно сделать достаточно простой и понятной всем гражданам, участвующем в процессе выбора набора социальных благ и финансировании их производства посредством системы налогообложения.

В условиях административно-командной системы большинство граждан пользовались скорее коллективными социальными благами, а не общественными, так как большая часть социальной сферы была ведомственной (ведомственные детские сады, больницы, профилактории и т.д.) и к использованию этих социальных благ допускался ограниченный контингент (сотрудники данных предприятий или члены их семей). Коллективные социальные блага существуют и сейчас (государственные дачи, санатории, больницы и тому подобное), но финансируются они из федерального бюджета, то есть каждым гражданином Российской Федерации. В данном случае это типичный изъян государства, так как подобная политика производства и распределения социального блага не соответствует принятым в обществе представлениям о справедливости.

В Кодексах и Законах Российской Федерации, Указах Президента Российской Федерации, Постановлениях Правительства Российской Федерации финансирование общественного сектора Российской Федерации возложено на органы федерального казначейства. В настоящий момент казначейская система в России все еще находится в стадии становления.

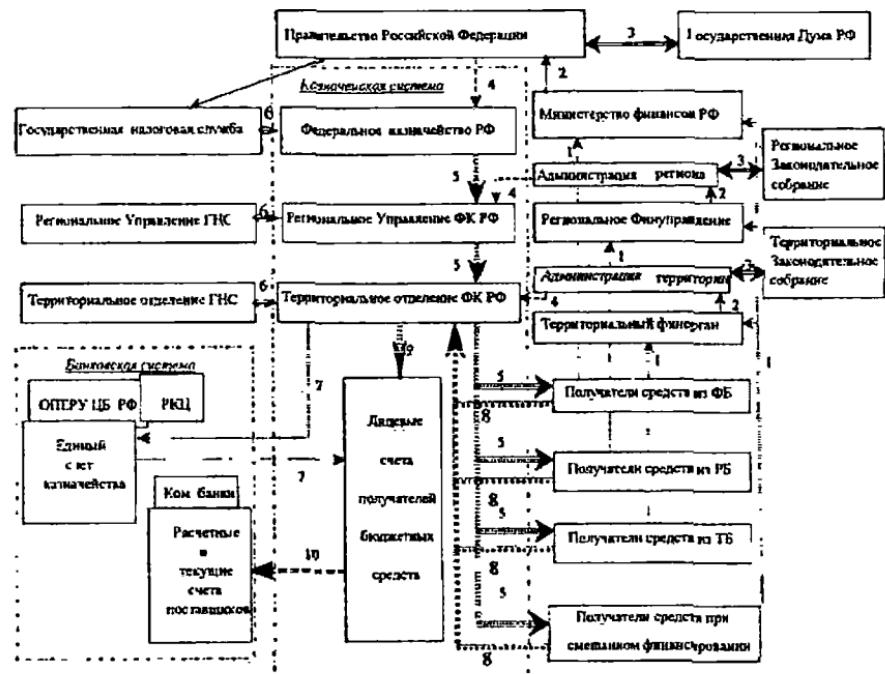
Как уже упоминалось выше, с организационной точки зрения необходимо обеспечить принцип "единства кассы" в отношении всех бюджетных средств. С созданием казначейской системы появляется возможность все платежи из бюджета любого уровня или иных централизованных финансовых ресурсов осуществлять с единого (главного) счета федерального казначейства.

Передача исполнения региональных и местных бюджетов органам федерального казначейства на местах с целью предварительного контроля за

использованием финансовых ресурсов поможет решить проблемы целевого использования бюджетных средств, а финансовые органы соответствующих уровней исполнительной власти необходимо переориентировать на более четкую предварительную проработку соответствующих бюджетов и лимитов по предприятиям и организациям, финансируемых из бюджетов данного уровня.

На рисунке 3.2.1. показана предлагаемая модель системы распределения общественных ресурсов при финансировании общественного сектора через органы федерального казначейства.

Рисунок 3.2.1



На данной схеме стрелками обозначено:

1. представление заявок на включение в бюджет соответствующего уровня финансирования данной организации на следующий период (как правило, следующий бюджетный год);
2. анализ заявок и разработка бюджета;
3. доработка и утверждение бюджета;
4. доведение до соответствующих органов федерального казначейства лимитов на финансирование конкретной организации с разбивкой по срокам;

5. доведение органами федерального казначейства до конкретной организации реестров на финансирование;
6. оперативная сверка информации о полученных налоговых доходах между органами налоговой инспекции и органами федерального казначейства;
7. распределение налоговых доходов между разными уровнями бюджета;
8. прохождение платежных поручений на оплату за товары и услуги, полученных от поставщиков;
9. сверка лимитов и реестров по каждому платежному поручению;
10. оплата платежных поручений.

Данная модель обеспечивает следующие необходимые качества функционирования общественного сектора в Российской Федерации:

1. сокращение издержек децентрализации;
2. уменьшается влияние принципа "оптимизации собственной функции полезности", так как разработка бюджета на местном уровне и его исполнение находится в "разных руках";
3. уменьшается влияние принципа "недостатка информации", так как появляется информация финансирования общественного сектора по всем уровням бюджета на любой конкретный момент времени;
4. появляется возможность оперативного использования имеющихся ресурсов;
5. увеличивается контроль (что еще важно - предварительный) за территориальными органами государственного аппарата и органами местного самоуправления.

Рассмотрим, за счет чего это может происходить.

Сокращение издержек децентрализации объясняется в первую очередь тем, что стандартизация программного обеспечения, условий прохождения документов и денежных средств позволяют значительно сократить издержки, существующие при современной системе. По данным предварительного расчета в местных уровнях финансовой системы возможно более чем 60 – процентное сокращение аппарата при незначительном увеличении (около 3 – 5 %) аппарата органов федерального казначейства. Использование средств вычислительной техники в структуре казначейства соответствующего уровня позволяет осуществить этот процесс достаточно безболезненно для получателей бюджетных средств.

Следует заметить, что при предлагаемой структуре действительно уменьшается возможность у служащих специализированных государственных органов значительно влиять на ход формирования бюджета соответствующего уровня в своих целях (увеличение объема ресурсов на выполнение поставленных перед ними задач, сохранение постоянного круга этих задач и

т.д.), что, как правило, ведет к увеличению избыточных затрат ресурсов в общественном секторе и консервации неоптимальных вариантов его развития.

Это объясняется тем, что исполнение бюджета находится "в других руках" и поэтому уменьшается возможность манипулирования средствами в корыстных целях.

Использование средств вычислительной техники и оперативный учет за поступлением и расходованием бюджетных средств позволяют не только административным органам, но и самой финансируемой организации иметь оперативную информацию о наличии и возможном поступлении финансовых ресурсов в любой момент времени. Это позволяет оперативно использовать имеющиеся ресурсы и тактически грамотно планировать свою деятельность.

Для реализации принципа "эффективности дотирования потребления, а не производства" необходимо определиться со всевозможными льготами, их денежной стоимости. Не секрет, что многие из тех общественных благ, которые существуют в настоящий момент, являются "мнимыми", так как большинство налогоплательщиков не согласны платить компенсацию за эти блага. Таким образом, возникает потребность в анализе всех общественных благ, предоставляемых государством с классификацией по источникам финансирования (клубная, локальная, территориальная, федеральная) для того, чтобы выплачивать компенсацию получателям этих благ в денежном виде через органы казначейства из соответствующих источников.

Выделение Федерального казначейства из состава Министерства финансов Российской Федерации в отдельное ведомство в Правительстве Российской Федерации позволит так же, как и на региональном уровне уменьшить возможность у служащих самого Минфина РФ значительно влиять на ход формирования бюджета в своих целях для оптимизации личной функции полезности.

При финансировании предприятия или организации одновременно из бюджетов различного уровня особенно видна выгода предлагаемой структуры. Возможность финансового маневра при наличии оперативной информации о возможностях использования имеющихся ресурсов и будущих поступлений значительно улучшает их работу.

Следует отметить, что информация о совокупных расходах на производство общественных благ в разрезе отдельных направлений (образование, здравоохранение, социальная помощь малоимущим и т.д.) по отдельным территориям и регионам позволяет определить так называемые минимальные социальные нормативы для каждой территории. Следовательно, появляется возможность аргументировано определять величину федеральных трансфертов для региона и региональных трансфертов для территории.

Создание в органах федерального казначейства на местах операционно – кассовых подразделений позволило бы отойти от использования расчетно – кассовых центров Центрального банка Российской Федерации и замкнуть все финансирование бюджетных организаций и предприятий на казначайскую систему

Кроме этого, необходимо определиться с перечнем министерств, ведомств и различных управлений как на уровне федеральной власти, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Основным критерием в этом должен выступить объем фактической федеральной или региональной собственности в каждой отрасли промышленности. Если такой объем составляет менее 25-30% (контрольный или "значимый" объем), то управление со стороны государства в данной отрасли возможно только с помощью финансового и/или законодательного механизма, а для этого существуют департаменты в Министерстве финансов, Министерстве экономики и соответствующие комитеты в законодательных органах. Это позволит не только сохранить ресурсы общественного сектора, в настоящий момент используемые на содержание этих министерств и ведомств, но и автоматически исключит из производства общественного сектора *многие ненужные общественные блага*.

В заключении диссертации изложены результаты исследования, сформулированы следующие основные выводы и рекомендации:

- 1 в процессе формирования общественного сектора в России в переходный период необходимо опираться на такие ключевые теоретические принципы как:
  - в настоящий момент государство может осуществлять воздействие на экономические процессы в основном с помощью налоговой системы и системы государственных расходов;
  - четкое разграничение частных и общественных благ помогает определить рациональные пределы, формы и методы участия государства в решении проблем экономики в переходный период и избрать рациональные подходы в бюджетной политике;
  - понимание особенностей социальных благ, умение находить оптимальные варианты обеспечения ими потребителей и анализировать возможности замещения смешанных благ частными, а также навык сопоставления бюджетов всех уровней с реальным спросом и фактическим предложением социальных благ принципиально важны для обоснования социально-экономической политики.
  - осуществление политики перераспределение и социальных гарантий, которая не ослабляла бы стимулов социальной активности, но при этом обеспечивала хотя бы минимальный уровень жизни всех граждан, является одной из основных задач государства;

- исправление "изъянов" рыка с помощью общественного сектора может привести к "изъянам" государства из-за ограниченности доступной информации, взаимодействия с другими субъектами экономики, несовершенства политического процесса, ограниченности контроля над государственным аппаратом;

2 сравнительный анализ действующих государственных моделей распределения ресурсов общественного сектора в странах с развитой рыночной экономикой и в России позволил определить следующие основные преимущества и недостатки бюджетного федерализма и бюджетной децентрализации:

- из-за "эффекта липучки", вызванного несовпадением предпочтений тех, кто на практике непосредственно влияет на использование бюджетных грантов, с предпочтениями типичного налогоплательщика, выгоднее дотировать потребление, а не производство социальных благ;
- при "прозрачности" налоговой системы, когда каждый индивид видит реальную собственную пользу от каждого налога, возникают дополнительные стимулы для уплаты налогов;
- децентрализованная поставка локального общественного блага эффективнее, чем централизованная и преимущества тем больше, чем выше межрегиональные различия в готовности платить за данное благо, но необходимо учитывать, что децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере, административных; централизация и связанная с нею стандартизация позволяют снижать затраты административного характера и удешевлять производство единицы социального блага;

3. анализ институциональных особенностей структуры казначайской системы, существующей в России в переходный период показал, что детализация учета в органах казначейства позволяет в ходе исполнения бюджета в более полной мере реализовать принцип обязательной сбалансированности бюджета, компенсировать диспропорции, которые неизбежно возникают на этапе его прогнозирования в условиях нестабильной экономической ситуации, тогда как создание эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе его автономных территориальных подсистем, одной из которых является система органов федерального казначейства, представляется решающим условием создания современной высокоразвитой рыночной экономики;

4. модель, предлагаемая в диссертационном исследовании, обеспечивает следующие необходимые качества функционирования общественного сектора в Российской Федерации:

- сокращение издержек децентрализации;
- уменьшается влияние принципа "оптимизации собственной функции полезности", так как разработка бюджета на местном уровне и его исполнение находится в "разных руках";

- уменьшается влияние принципа “недостатка информации”, так как появляется информация финансирования общественного сектора по всем уровням бюджета на любой конкретный момент времени;
- появляется возможность оперативного использования имеющихся ресурсов,
- увеличивается контроль (что еще более важно - предварительный) за использованием ресурсов территориальными органами государственного аппарата и органами местного самоуправления.

Таким образом, результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что задачи диссертационной работы выполнены.

### III. РАБОТЫ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ.

1. Некоторые методы финансового оздоровления регионального и территориального бюджетов // Региональные факторы экономического роста. Сб. статей / Под ред. А.Н.Силина - Екатеринбург УрО РАН - 1998. - с.73-75. - 0,15 п.л.

2. Изменение роли государства в условиях рыночной экономики как основа эффективного функционирования общественного сектора в переходный период. / Деп.ВИНИТИ: №3168 от30.10.1998. - 24с. - 1,5 п.л.

3. Анализ устройства региональной бюджетной системы США (на примере штата Южная Каролина). / Деп.ВИНИТИ. №3169 от30.10.1998 – 13с. – 0,8 п.л.

4. Казначайская система распределение ресурсов общественного сектора в переходный период // Реформирование государственной собственности, формирование субъектов рыночной экономики и институциональных форм: Учеб. пособие / Под ред. В.И.Бархатова / Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т - 1998 – с.139 - 193. – 3,5 п.л.

5 Институциональная структура государства и система обеспечения социальными благами граждан государства. // Россия на пути реформ. механизмы интеграции современного общества: Тезисы докладов и выступлений республиканской научно – практической конференции. - Челябинск - Академия труда и социальных отношений 1999. - с.9 - 11 – 0,2 п.л.

**Горшков Андрей Александрович**

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ  
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД**

**Автореферат диссертации**

Объем 1,7 п.л.

Подписано в печати 13.05.99

Бумага офсетная

Формат 60×84 1/16

Тираж 100 экз.

Заказ 1305

Отпечатано с готового оригинал-макета  
ООО «АНТ», г.Челябинск, пр.Победы, 160в, 406