Лазичева Елена Александровна. Управление финансовыми потоками в многоуровневых системах и реформирование внутрирегиональных межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Лазичева Елена Александровна; [Место защиты: Том. гос. ун-т].- Томск, 2010.- 264 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1475

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретико-методические подходы к управлению финансовыми потоками в многоуровневых социально-экономических системах 13

1.1 Теоретические основы управления финансовыми потоками в многоуровневых системах 13

1.2 Государственное регулирование региональных финансов: анализ международного и российского опыта 37

1.3 Теоретико-методические подходы к формированию современной- региональной финансовой политики 55

Выводы по главе 1 73

2 Управление финансовыми потоками в рамках стратегии саморазвития многоуровневых социально-экономических систем в регионах России

2.1 Специфика процессов финансирования функционирования и развития многоуровневых социально-экономических систем 76

2.2 Анализ экономико-правовых основ формирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в регионах России

2.3 Этапы и современные методы межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации 111

Выводы по главе 2 141

3 Повышение эффективности управления финансовыми потоками в многоуровневых социально-экономических системах 144

3.1 Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в обеспечении саморазвития и социально-бюджетной эффективности 144

3.2 Анализ бюджетных потенциалов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации 160

3.3 Модернизация распределения налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы и трансфертного механизма дотаций 177

Выводы по главе 3 199

Заключение 201

Список использованных источников и литературы 209

Приложение А Модель состава многоуровневой региональной социально-экономической системы 236

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется необходимостью формирования современной системы государственного управления финансовыми потоками в субъекте Российской Федерации, позволяющей упорядочить финансовое обеспечение муниципальных образований и рационализировать внутрирегиональные межбюджетные отношения.

Проводимые параллельно в нашей стране бюджетная реформа и реформа местного самоуправления, новая организационная структура муниципальных образований не улучшили состояние межбюджетных отношений в российских регионах. С окончанием в 2008 году переходного периода реформы местного самоуправления остались нерешенными задачи достижения фактической финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, сбалансированности местных бюджетов, полноценного финансирования необходимых потребностей жизнеобеспечения муниципальных образований.

Проблема обеспечения самодостаточности муниципальных образований является многоаспектной и требует комплексного решения: необходимы эффективное управление средствами региональных и местных бюджетов, мотивация муниципальных образований к наращиванию собственного доходного потенциала, стимулирование социально-экономического развития на всей территории региона. Для решения указанных задач требуется обоснованная и адекватная действительности организация финансовых потоков в системе «регион - муниципальные образования», формирующая базис для эффективного управления региональными финансами в целях обеспечения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (многоуровневой региональной социально-экономической системы), полное задействование потенциала которого происходит в процессе саморазвития.

Таким образом, особую актуальность в современных условиях имеют вопросы разработки теоретико-методических основ управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных системах, обеспечивающих их саморазвитие и улучшение качества жизни населения.

**Степень**научной **разработанности проблемы.**Различные аспекты взаимодействия органов власти субъектов федерации и местного самоуправления в процессе управления финансовыми потоками при выполнении ими социально-экономических функций достаточно активно исследуются в отечественной и зарубежной научной литературе.

Изучению сущности региональных финансов, проблем

функционирования и развития систем государственных и муниципальных финансов посвящены труды российских ученых-экономистов А. М. Бабич, Л. Н. Павловой, Л. А. Дробозиной, В. Б. Христенко, М. И. Яндиева, М. В. Романовского, В. К. Сенчагова, А. И. Архипова, Л. С. Гринкевич, В. В. Ковалева, Ю. А. Корчагина, А. В. Дорждеева, Д. Ю. Завьялова.

Межбюджетное взаимодействие уровней публичной власти в государстве достаточно полно исследовано зарубежными экономистами. В их числе Р. Масгрейв, Ч. Тибу, У. Оутс, Дж. Бьюкенен, Дж. Бреннан, Ф. Хайек, Б. Вейнгест, Дж. Хафер, А. Шах, В. Танзи, X. Девуди и другие.

Отечественные исследования по проблемам развития межбюджетных отношений, корректировки бюджетно-налоговых полномочий, обеспечения муниципальных образований финансовыми ресурсами представлены работами А. Г. Игудина, А. М. Лаврова, В. Б. Христенко, В. И. Гришина, В. Б. Шубы, В. А. Слепова, Б. Лавровского, Е. Постниковой, Р. М. Мельникова, А. Г. Силуанова, Л. И. Прониной, В. М. Родионовой, Г. С. Закревской, С. П. Сазонова, А. А. Захарченко.

Однако недостаточная разработанность методологических подходов к формированию - современной региональной финансовой политики\* дискуссионность проблематики обеспечения финансовых основ местного самоуправления, а также актуальность разработки современной модели государственного управления финансовыми потоками в российских многоуровневых региональных системах обусловили выбор темы исследования, формулировку его цели и основных задач.

**Объектом**диссертационного исследования являются финансовые потоки

и межбюджетные отношения на региональном и муниципальном уровнях.

**Предметом исследования**выступают финансовые отношения региональных и муниципальных уровней власти, обеспечивающие финансовую достаточность и саморазвитие многоуровневых региональных систем.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методических основ формирования концепции региональной финансовой политики и внутрирегиональных межбюджетных отношений с учетом обеспечения саморазвития региона со стратегическим ориентиром на увеличение качества жизни населения.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих задач:

1. Исследовать теоретико-методические подходы к управлению финансовыми потоками в многоуровневой региональной социально-экономической системе, сформулировать содержание и принципы региональной финансовой политики, выявить значение внутрирегиональных межбюджетных отношений.
2. Обосновать специфику управления финансовыми потоками для обеспечения функционирования и развития многоуровневых региональных социально-экономических систем.
3. Провести комплексную оценку современного состояния межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на основе анализа экономико-правовых основ внутрирегиональных межбюджетных отношений, систематизации этапов и результатов развития бюджетного федерализма в России, анализа практической реализации современных методов, межбюджетного регулирования в российских регионах.
4. Разработать концепцию реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений, основанную на принципах саморазвития и социально-бюджетной эффективности.
5. Подготовить предложения по модернизации распределения налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы и механизма

региональной финансовой помощи.

**Теоретическую и методологическую основу исследования**составили научные труды отечественных и зарубежных специалистов в области финансов, бюджетно-налогового регулирования, региональной экономической науки, общего и специального менеджмента, теории систем.

**Инструментарно-методический аппарат исследования.**В процессе исследования использовались общенаучные методы: диалектический, эмпирический, дедукции, индукции, анализа и синтеза, декомпозиции и агрегирования, сравнительного и системного анализа, экономико-математического моделирования и другие методы.

**Нормативной правовой базой исследования**явились законодательные акты Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, отраслевые нормативные акты министерств, нормативные правовые акты законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, социально-экономического развития Российской Федерации, региональной финансовой политики, организации бюджетного процесса, межбюджетньтх отношений, законы о федеральном и региональных бюджетах.

**Информационно-эмпирическую основу исследования**составили официальные материалы и данные Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и его территориального органа по Томской области, Департамента финансов Томской области, личные наблюдения автора.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с п. 1.6 «Развитие региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы», п. 2.2 «Государственная политика регулирования финансовых

взаимосвязей в системе федеративных потоков», п. 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике», п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических основ и методических положений по формированию модели эффективного государственного управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных системах на основе построения концепции региональной финансовой политики и модернизации механизмов ее реализации, позволяющих оптимизировать и упорядочить внутрирегиональные межбюджетные отношения в целях обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности.

Научная новизна более детально раскрывается следующим комплексом научных результатов:

1) разработана концепция реформирования внутрирегиональных  
межбюджетных отношений, включающая базовые принципы, задачи,  
приоритетные направления и способы их реализации, позволяющая обеспечить  
сочетание принципов саморазвития и социально-бюджетной эффективности;

2) предложен методический подход к формированию современной  
региональной финансовой политики:

- обозначены критерии и показатели оценки результативности влияния  
региональной финансовой политики на развитие многоуровневой региональной  
системы;

- сформулированы новые принципы формирования региональной,  
финансовой политики: принципы научной обоснованности, адекватности,  
социальной направленности, поступательности развития, баланса интересов,  
финансовой самообеспеченности;

3) предложены теоретические основы управления финансовыми

потоками в многоуровневых региональных социально-экономических системах:

- организационная структура финансового управления;

- принципы финансового управления: обеспечение вариабельности  
социально-экономических функций, саморазвития, реализации  
внутрирегионального потенциала, целостности, адаптивности и мобильности  
многоуровневой региональной социально-экономической системы;

характерные признаки финансового управления: признаки индивидуальности, «неполной управляемости», «системной коллизии» взаимодействия со средой и функциональной согласованности многоуровневой региональной социально-экономической системы;

1. предложена авторская модель распределения первичных налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы, позволяющая оптимизировать сочетание принципов централизации финансовых ресурсов и финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также обеспечивающая мультиплицирующий эффект наращивания налогового потенциала муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений;
2. разработана методика стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственной доходной базы через механизм финансовой помощи, обеспечивающая сокращение высокой дифференциации налоговой базы на территории региона.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов для повышения эффективности управления финансовыми потоками в субъекте Российской Федерации в целях обеспечения его социально-экономического развития.

Научные положения, выводы и рекомендации диссертации обладают практической ценностью и могут быть полезны законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании региональной финансовой политики и

построении системы межбюджетных отношений. Результаты исследования доведены до конкретных методических рекомендаций, что позволит использовать их в регионах для организации бюджетного процесса и реализации внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Результаты исследования приняты к использованию в работе Департамента финансов Томской области, Департамента финансов и налоговой политики Новосибирской области.

Материалы исследования могут быть рекомендованы к применению в учебном процессе при изучении дисциплин «Общая теория финансов», «Региональные и муниципальные финансы», «Финансовая политика».

**Апробация результатов исследования.**Основные результаты исследования прошли апробацию в ходе международных, всероссийских, региональных научных, научно-практических конференций, в частности: «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы» (Петрозаводск, ПетрГУ, 2005 г.), «Макроэкономические проблемы современного общества (федеральный и региональный аспекты)» (Пенза, Пензенский гос. пед. университет, 2008 г.), «Теоретико-экономические представления о будущем развитии России» (Томск, ТГУ, 2006 г.), «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России» (Петрозаводск, ПетрГУ, 2006 г., 2007 г.), студенческой конференции по проблемам экономики и общества (Томск, ТГУ, 2009 г.).

В соответствии с должностными обязанностями автор регулярно принимает участие в работе бюджетно-финансового комитета Государственной Думы Томской области и осуществляет подготовку документов к заседаниям комитета. В период с 2004 по 2009 годы участвовал и осуществлял содержательное обеспечение работы согласительных комиссий по подготовке к принятию законов Томской области об областном бюджете на очередной финансовый год (в компетенцию согласительной комиссии входит, в частности, согласование основных параметров областного и консолидированного

бюджетов Томской области, концепции и параметров межбюджетных отношений с муниципальными образованиями Томской области). Непосредственно участвовал в подготовке законов Томской области:

«О бюджетном процессе в Томской области» (от 11 ноября 2005 г. № 197-03 и от 11 октября 2007 г. № 23 l-ОЗ);

«О межбюджетных отношениях в Томской области» (от 12 октября 2005 г. № 190-03 и от 13 августа 2007 г. № **170-03);**

- «О наделении органов местного самоуправления отдельными  
государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций  
поселениям Томской области за счет средств областного бюджета» (от 14  
октября 2005 г. № 191-03).

Идеи диссертационного исследования обсуждались автором во время прохождения в 2007 году обучения (в рамках повышения квалификации) по совместной программе «Региональное развитие» Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и Карлтонского университета (Канада).

Некоторые положения диссертации использованы в работе законодательных и исполнительных органов государственной власти Томской и Омской областей.

Основные идеи диссертационного исследования опубликованы в 12 работах общим объемом 7,79 п.л. (авторский вклад 6,84 п.л.).

**Объем и структура работы.**Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, включающего 219 наименований. Диссертация содержит 204 страницы основного текста, 8 рисунков, 5 таблиц, 16 приложений.

## Теоретические основы управления финансовыми потоками в многоуровневых системах

Финансовые инструменты являются основным рычагом воздействия на ход экономических и социальных процессов в условиях рыночной экономики. Развитие государственно-территориального устройства России на принципах федерализма, сопровождающая его регионализация экономических и социальных процессов существенно повысили роль региональных финансов в управлении социально-экономическим развитием территорий. При этом обозначилась необходимость формирования и постоянного совершенствования системы подходов к управлению социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации с использованием инструментов региональных финансов и региональной финансовой политики.

Исследования финансов как инструмента и объекта управления должны основываться на адекватном восприятии этой фундаментальной, имеющей диалектический характер, многозначной категории. В российской экономической науке «финансы» традиционно считают экономической категорией, отражающей отношения по поводу формирования, распределения и использования целевых фондов денежных средств. Однако это не означает единство точек зрения в толковании данного понятия. В настоящее время в трактовке сущности, характеристик и функций финансов выделяются три основные концепции: распределительная, воспроизводственная и экономико-правовая. Кроме того, имеет место разнообразие взглядов ученых-исследователей в рамках каждой концепции.

Сторонники распределительной концепции считают, что финансы возникают на второй стадии воспроизводственного процесса — стадии распределения, но не отрицают взаимосвязь и существенное влияние финансов на процессы производства, обмена и потребления. Данную концепцию финансов, основоположником которой является В. П. Дьяченко [192], разделяют, например, В. М. Родионова, Л. А. Дробозина, А. С. Нешитой. Представители воспроизводственного подхода, который также называют расширительной трактовкой финансов, связывают их существование и функционирование со всеми стадиями воспроизводственного процесса. Автор воспроизводственной концепции финансов - А. М. Александров [192], среди последователей, например, — А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. В рамках экономико-правовой концепции финансы рассматриваются как экономические отношения, организованные (порождаемые) и регламентированные (посредством правовых норм) государством, подчеркивается императивность финансовых отношений. Сторонниками такого подхода являются Э. А. Вознесенский (автор концепции [192]), М. В. Романовский, О. В. Врублевская, Б. М. Сабанти, некоторые взгляды данной концепции разделяются также В. К. Сенчаговым, А. И. Архиповым, В. В. Ковалевым.

## Специфика процессов финансирования функционирования и развития многоуровневых социально-экономических систем

Эффективность использования финансовых потоков как инструмента и объекта управления социально-экономическим положением региона зависит от учета особенностей управления сложными многоуровневыми региональными социально-экономическими системами, которое составляет методологическую основу управления финансовыми потоками в регионе и формирует специфику процессов финансирования функционирования и развития региональных систем.

Системный подход к организации управления требует учета общих свойств любой системы и характеристик непосредственно социально-экономической системы. К свойствам любой системы относятся ее целостность, то есть обособленность от окружающей среды на основе преобладания внутренних взаимодействий в системе над внешними, и динамичность, происходящая в результате внутренних и внешних взаимодействий системы. Социально-экономическая система характеризуется (в дополнение к общим свойствам) как сложная, вероятностная (имеющая элементы неопределенности), адаптивная и мобильная (способная чутко реагировать на изменения окружающей среды) система. К характеристикам любой социосистемы системные аналитики [162] относят саморазвитие, приводя образный пример, что невозможно учиться за других, возможно лишь оказывать им в этом помощь.

Региону как составной части пространственной структуры экономики и социальной жизни государства, так и самостоятельной социально-экономической системе присуща объективная вариабельность социально-экономических функций: обеспечение функционирования и развития всего государства и реализация собственного функционирования и развития.

В этой связи в работе обосновывается и принимается как руководство к действию концепция управления региональными системами, имеющая тройственную основу:

во-первых, региональная система — объект управления,

во-вторых, региональная система — субъект управления,

в-третьих, региональная система - субъект самоуправления.

Региональная система рассматривается как объект управления, когда государство в лице центральных органов власти реализует общенациональные интересы в отношении регионов, оперируя ими как составными частями глобальной системы «государство».

Императив государственного присутствия в социально-экономических процессах состоит в недопущении территориальной дезинтеграции государства, создании и сохранении единого экономического пространства. Обеспечение единства экономического пространства, определяемого общностью денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных финансово-экономических институциональных структур, является одним из главных условий для успешной реализации региональной финансовой политики [99, 100]. Вопросы; относящиеся к целостности федеративного государства, сохранению единого экономического пространства, должны находиться в исключительном ведении федерального центра, о чем и свидетельствует мировая практика [131].

## Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в обеспечении саморазвития и социально-бюджетной эффективности

Для повышения эффективности финансово-бюджетных методов в управлении социально-экономическим развитием региональной системы преимущественное значение имеет совершенствование межбюджетных отношений, формирование между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма, повышение эффективности управления средствами региональных и местных бюджетов.

В результате проведенного в предыдущей главе анализа эволюционного развития бюджетного федерализма, реализации реформы местного самоуправления в России и практики современных методов межбюджетного регулирования в российских регионах нами выявлено, что многие цели и задачи, которые ставились в процессе реформирования системы межбюджетных отношений, не достигнуты и не решены. Это негативно сказалось в первую очередь на внутрирегиональных межбюджетных отношениях, необходимость реформирования которых не утратила силу. Для регионов и муниципальных образований являются актуальными многие ориентиры, заданные в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» [19], «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [21], «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах» [25]. Последний программный документ был принят Правительством Российской Федерации в апреле 2006 года, несмотря на объявленное им завершение реформы межбюджетных отношений в нашей стране и активное переключение с 2005 года на реформирование бюджетного процесса и реструктуризацию бюджетной сети (наверное, поэтому в названии имеет место осторожная формулировка «повышение эффективности межбюджетных отношений»). Полагаем, что принятие очередной концепции было обусловлено неурегулированными проблемами в системе межбюджетных отношений России.

Перечисленные правительственные документы ориентированы преимущественно на урегулирование межбюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, непосредственно внутрирегиональным межбюджетным отношениям внимание в них не уделено, они рассматривались лишь с позиции вертикали межбюджетного взаимодействия в государстве. Вместе с тем изучение основных подходов, изложенных в указанных документах, будет полезным в построении собственной концепции реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений. Анализ изменений в официальных документах целевых ориентиров и подходов Правительства Российской Федерации к реформированию межбюджетных отношений представлен в приложении Н.

Руководствуясь целями, принципами и задачами реформирования межбюджетных отношений, обозначенными в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах», с учетом преломления их на уровень «субъект Российской Федерации — муниципальные образования», в отношении реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на современном этапе можно сказать следующее.