Хачатурян Артур Гайкович. Финансовое регулирование территориального развития в России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Хачатурян Артур Гайкович; [Место защиты: Саратовский государственный социально-экономический университет].- Саратов, 2008.- 386 с.: ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 1. Общеэкономические и финансовые основы государственного регулирования экономики 18

Глава 2. Содержание и философия финансового регулирования территориального развития 42

Глава 3. Методология формирования и структура инструментария финансового регулирования развития территорий 62

Глава 4. Сбалансированность финансовых ресурсов как элемент методологи финансового регулирования территорий 102

РАЗДЕЛ II. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Глава 5. Система финансового регулирования территорий как элемент финансового менеджмента 119

Глава 6. Институциональный анализ системы финансового регулирования территориального развития 145

Глава 7. Основы оценки финансового состояния и уровня развития территории для целей финансового регулирования 159

РАЗДЕЛ III. МЕТОДОЛОГИЯ, СТРАТЕГИЯ И МЕХАНИЗМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Глава 8. Методологическая база построения территориальных бюджетов и бюджетного регулирования территорий 177

Глава 9. Стратегия и механизмы доходного обеспечения и налогового регулирования территориального развития 217

Глав 10. Стратегии и финансовые механизмы инвестиционного и инновационного развития территорий 248

Глава 11. Методология и стратегия межбюджетного регулирования регионов и муниципальных образований 282

Глава 12. Приоритетные национальные проекты как составляющая стратегии финансового регулирования территориального развития 308

Заключение 329

Библиографический список 350

Приложения 378

**Введение к работе**

Конкурентоспособность российской экономики, ее место в мире и реальное благосостояние народа в значительной мере определяется качеством и интенсивностью использования потенциальных возможностей территории; образующей экономическое пространство. Качество экономического пространства России отражает взаимодействие инерционных, эволюционных и трансформационных процессовгв использовании географических факторов. Все это находит отражение в диффузии экономического роста, изменении его темпов, технологических и социальных инноваций, влияния демографической и экологической ситуации в отдельных регионах единого пространства.

Одним из актуальных вопросов управления сегодня является вопрос определения и. использования российского экономического пространства' каждым регионом страны. К сожалению; к настоящему времени сложилась, исключительная-неоднородность- и.неравномерность, в. развитии региональных подсистем. Сформировалось противоречие между территориальным размещением, хозяйства и возможностью использования, преимуществ разделения труда адекватного расселению, и занятости населения. Российская Федерация по признакам регионализации территории\* выделяется из стран Европейского1 союза. Структура' ее регионов- построена как- по экономико-административному делению- территорий; так и по выделению территорий национальных республик, округов и т.д. При- такой "пестроте" структурирования требуется соблюдение единства государственного законодательства и, одновременно, учета институциональных норм, традиций регионов и национальных образований.

Обострение проблем управления территорией и хозяйством регионов -связанно с их уровневой дифференциацией. К настоящему времени насчитывается 10-12 экономически наиболее развитых регионов. (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Самарская область, Тюменская область, Новосибирская область, Красноярский край, Ханты-Мансийский АО и др.).

Другие отстают в развитии по объемам производства регионального продукта на душу населения, где он на 20-50%% ниже среднего по России (Республика Калмыкия, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Тува и др.). Эти территориальные образования нуждаются\* в бюджетных дотациях и трансфертах. Однако без интенсивного развития собственного производства бюджетные трансферты не решают проблемы, сковывают инициативу и порождают иждивенчество.

С течением времени проявление неоднородности усиливается, ведет к образованию депрессивных, неконкурентоспособных, бедствующих территорий, все больше отстающих от передовых экономических субъектов Федерации и выпадающих из единого экономического пространства.

Частично такое ранжирование регионов обусловлено дефектом ценообразования, сложившейся системой налогообложения и спецификой рыночного механизма. Поэтому уже ряд лет продолжается поиск таких финансовых инструментов, которые бы стимулировали экономический рост, прежде всего в отстающих регионах. Одним из таких инструментов является конструктивное финансовое регулирование территориального развития в России.

Реализация объективно существующей потребности в централизованном воздействии на различные сферы экономики во многом зависит от ресурсного обеспечения проводимых мероприятий. Именно поэтому, необходимым условием решения задач финансового регулирования выступает процесс формирования и использования- централизованных и децентрализованных денежных фондов государства. Главное их предназначение заключается в способности удовлетворения воспроизводства совокупных общественных потребностей, реализацию которых конкурентно-рыночный механизм не в состоянии обеспечить на должном уровне. Названные фонды формируютматериально-ресурсную базу для исполнения возложенных на государство полномочий, а размер их является объективным ограничителем масштабов регулирующего воздействия. Одной из важнейших предпосылок повышения эффективности централизованного управления становится обязательный учет при разработке государственных программ зависимости между типом территории и способами финансового воздействия на него, с одной стороны, и уровнем развитияпроизводительных сил, зрелостью организационных структур и тенденциями изменения производственных отношений, с другой. Это требует совершенствования форм организации финансов, которые, обеспечивая возможность формирования и использования государственных фондов денежных средств, опосредуют значительную часть экономических взаимосвязей и оказывают воздействие на процесс территориального развития.

Степень разработанности проблемы. Изучение финансовых проблем, связанных с ведением государственной деятельности, с воздействием финансов на развитие страны и территории в частности, отдельных отраслей или групп населения прослеживается с эпохи становления предпринимательства. Функционирование элементов механизма финансового регулирования-территориального развития, организация этого процесса в национальных государствах являются предметом изучения достаточно большого круга экономистов. При этом подходы зарубежных ученых к анализу финансовых аспектов государственною регулирования отличаются ярко выраженной эмпирической направленностью. Среди наиболее известных современников правомерно выделить Э.Аткинсона, Р.Бодвея, С.Брауна, Дж.Бъюкенена, И.Ванниски, П.Джексона, Дж.Кемпа, Дж.Каллиса, Р.Клауэра, А.Лаффера, Р.Махлупа, Л.Миллера. Х.Минского, Р.Масгрейва, Ф.Неймарка, А.Оукена, ФЛерру, А.Пикока, Дж.Робинсона. Х.Розена, П.Самуэльсона, Д.Стаффа, Дж.Стиглица, Я.Тинбергена, Ф.Флеминга, А.Хансена, Р.Харрода, С.Харриса, Д.Хикса, Д.Хьюмана. В нашей стране направления развития1 исследований в этой области в современных условиях во многом определяются трудами таких авторов, как А.М.Александров, Б.Г.Болдырев, А.М.Бирман, Э.А.Вознесенский, Н.В'.Гаретовский, А.П.Гокиели, А.Г. Гранберг, Л.А.Дробозина, В.П.Дьяченко, А.Г.Зверев, В.П.Иваницкий, А.С.Игудин, Е.В.Коломин, В.В.Лавров, С.И.Лушин, Д.С.Моляков, Л.П.Павлова, К.П.Плотников, В.М.Родионова,

М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, В.К.Сенчагов, Н.Г.Сычев, Г.М.Точильников, В.Г.Чантладзе, М.К.Шермепев, М.И.Ходорович и др.

Отдавая должное значимости таких исследований для развития финансовой науки и практики государственного управления, следует отметить, что количество публикаций, посвященных анализу названных вопросов, незначительно, а сами исследования, как правило, отличаются недостаточной степенью теоретической разработки проблем. Несмотря на многовековую историю использования финансов в общественном воспроизводстве, системное обоснование сущности и содержания финансового регулирования не получило в экономической литературе еще должного отражения, не выработано общепризнанного научного определения данного явления, отсутствует четкость в подходах к структурному построению системы и механизма финансового регулирования территориального развития. Фрагментарность^ восприятия накопленного опыта негативно сказывается на формировании финансовой стратегии российского государства и выработке подходов к преодолению сложнейших экономических, социальных и территориальных диспропорций' в развитии страны. Отсюда следует, что необходимость комплексной-разработки данной проблемы очевидна.

Специфика российских реалий обусловливает важность, переосмысления вопросов, связанных с пониманием роли финансов' в развитии общественной системы в целом, с возможностями их использования для решения насущных воспроизводственных проблем, с разработкой методологических подходов, к организации процесса финансового регулирования экономики территорий в условиях недостаточности информационного обеспечения и нестабильности параметров развития. По нашему глубокому убеждению, исследование вышеназванных проблем представляется актуальным как в теоретическом, так и в практическом плане. Актуальность и недостаточная степень разработанности проблемы предопределили цель, задачи и структуру работы.

Цель диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка основополагающих вопросов развития» теории финансового регулирования территорий, выявление проблем практической реализации регулирующих возможностей финансов, разработка рекомендаций по совершенствованию средств? и способов организации финансового регулирования в современных условиях.

Задачи? исследования. В: соответствии с целью диссертационного исследования-в работе поставлены и решены-следующие задачи теоретического и прикладного характера: конструктивное, в историческом ракурсе, изучение взглядов российских и зарубежных экономистов' на роль и проблемы использования, финансов: в общественном воспроизводстве; теоретическое осмысление сущности' и содержания территориального финансового регулирования; -систематизация опыта; финансового регулирования\* в индустриально-развитых; странах, определениевозможностеи его использования в России; выявление: специфики функционирования: отечественного механизма финансового воздействия на экономику территории; аналитическое обобщение: методов: и- факторов, определяющих динамику финансовых ресурсов; выявление причин неадекватности финансового потенциала и финансовой обеспеченности территориального развития; поиск направлений: оптимизации процесса финансового? регулирования? в Российской? Федерации и повышения эффективности механизма его реализации; -обоснование концептуальных подходов? к разработке государственной; финансовой: стратегии в развитишрегионов страны;

Предметом^ исследования' являются финансовые отношения; финансовая; политика государства в целом; и территории в, частности;; правовое' и методическое обеспечение процесса управления^территориальными финансами.

Объектом диссертационного исследования выступает система государственных (муниципальных) финансов, финансового - регулирования, а. также: деятельность государственных и муниципальных структур в процессе финансового регулирования территориального развития.

Методологической основой исследования послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования вопросов формирования финансовой стратегии развития территорий в их динамике, взаимосвязи и взаимообусловленности. Системный подход к предмету исследования реализован посредством таких общенаучных методов, как методы научной абстракции, моделирования, сравнительного анализа и синтеза, статистического, логического и графического методов^ оценок- финансовых мероприятий.

Теоретической базой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области теории государственных и муниципальных финансов, теории\* бюджета, налогов и построения межбюджетных отношений, государственного регулирования" экономики; а также работы\* специалистов, занимающихся вопросами построения стратегии развития'И управления территориальными финансовыми ресурсами. Среди них особое место занимают работы\* ученых Института системного анализа' РАН, Института экономики РАН и Центра социально-экономических проблем федерализма, Института мировой экономики и международных отношений РАН, Национального Экономического Совета, аналитического- центра и профильных комитетов Совета Федерации.

В работе широко использованы, законодательные акты Российской Федерации, решения органов представительной и исполнительной власти административно-территориальных ' и национально-государственных образований, а также органов местного» самоуправления, по вопросам финансового- регулирования; нормативно-методические и инструктивные материалы федеральных и территориальных финансово-экономических институтов; документы комитетов и комиссий при представительных и исполнительных органах власти различных уровней по финансовым вопросам.

Информационная база работы. В качестве информационной базы использованы данные федеральных и законодательных актов, нормативных и инструктивных материалов Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Саратовской области, законы и решения органов. представительной и исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Саратовской области по проблемам финансового регулирования территорий, нормативно-методические и инструктивные документы, статистические материалы; аналитические материалы комитетов законодательной власти различных уровней, обзорные, справочные материалы и соответствующие разработки\* отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке целостной концепции построения системы финансового регулирования территориальных социально-экономических процессов в России на основе развития' теоретических основ, разработки методологических подходов и механизмов его формирования, оценки и стратегии управления в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития\* регионов России и их муниципальных образований.

Наиболее существенные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем.

1. Комплексно раскрыты теоретические и методологические основы\* финансового1 регулирования территорий в системе государственного (муниципального) регулирования территориального развития и управления территориальными финансами, составляющих экономическую базу финансового регулирования.территориального развития, а именно: уточнено понятие территориального развития как\* приоритетного объекта государственного финансового регулирования\* процесса общественного воспроизводства; внесены уточнения в методологический аппарат и инструментарий, связанные с государственным (муниципальным) финансовым регулированием территориального развития: регулирование территориального воспроизводственного процесса, территориальные доходы и расходы, финансовый потенциал и финансовые ресурсы территории, доходы территориального бюджета; определено сущностное содержание государственного (муниципального) финансового регулирования территории как объекта управления^ публичными' финансами, то есть как организуемой» государством деятельности по использованию финансовых отношений, механизмов- и инструментов, дліг целенаправленного воздействия и корректировки развития'в рамках принятой концепции, стратегии и тактики государственной (муниципальной) социально-экономической политики в ходе ее реализации; комплексно раскрыты содержание и структура системы, механизма и процесса государственного (муниципального) финансового регулирования\* территориального развития; для. целей финансового регулирования- территориального развития разработана расширенная классификация государственных (муниципальных), расходов последующим признакам: по'воздействию на структуру и динамику территориальных социально-экономических процессов1, (трансформационные и трансфертные); по экономическому содержанию.(текущие и инвестиционные); по объектам регулирования', (расходы, на обслуживание населения и регулирование капитала); по функциональному, ведомственному и территориальному признакам; по форме и характеру процедурных мероприятий (обязательные и секвестрируемые, переходящие и.дискреционные); -уточнены понятия территориальных собственных, привлеченных и\* заемных территориальных доходов- с позиций, определения\* финансовой самодостаточности территорий; определены и систематизированы, факторы, влияющие на их динамику (методы изъятия, ценовые факторы, уровень издержек производства, величина накоплений, уровень занятости).

2. Разработаны организационно-методологические основы построения эффективной и результативной системы финансового регулирования территориального развития в России, в том числе: сформулированы цель, объекты, субъекты и принципы финансового регулирования территории; обоснованы приоритеты государственного (муниципального) финансового регулирования развития территориальной экономики, направленные на устранение последствий влияния деструктивных факторов и обеспечение-экономического роста, совершенствование бюджетного и налогового законодательства, конкретизацию принципов, методов и подходов к процессу выявления финансовых "точек роста"; систематизирован и дополнен методический инструментарий финансового регулирования по уровням управления (федеральный, региональный, местный) и по элементам системы, механизма и процедур финансового регулирования территорий; предложены подходы к оценке эффективности и разработаны этапы и алгоритмы построения результативной системы финансового1 регулирования территориального развития; выявлены возможные риски- финансового регулирования территорий и предложены, адаптированные' к финансовому регулированию территорий методы оценки и способы минимизации этих рисков.

3. Разработаны, и предложены концептуальные подходы и конкретные механизмы, обеспечивающие результативность и эффективность, бюджетного регулирования территориального развития в России, а именно: предложена конструктивная модель стратегии бюджетного регулирования территорий, ориентированная на достижение результатов комплексного использования. бюджетных средств и повышение жизнеобеспечения населения-региона; разработаны механизмы повышения доходной самодостаточности и результативности налогового регулирования территорий; предложены пути повышения уровня обеспеченности территориальных и муниципальных бюджетов собственными доходами на основе инвентаризации имущественного комплекса территорий, упорядочения системы оценки налоговой базы местных налогов, стимулирования развития малого бизнеса, а также увеличения доли неналоговых доходов от собственности' путем типологизации территориального имущества, увеличения поступлений от государственных (муниципальных) предприятий, инвентаризации и реструктуризации отсроченной, просроченной и иной задолженности бюджетам; -разработана комплексная методика оценки качества управления бюджетными ресурсами- территорий, включающая\* как традиционные подходы и критерии- (уровень покрытия расходов, коэффициент автономности, платежеспособность территорий, показатели эффективности работы налоговых органов, казначейской системы), так и новые методы управления бюджетными ресурсами (индикативный метод оценки рейтинга территорий в системе мониторинга их платежеспособности- и финансовой самодостаточности, включая методы, управления- на основе оценки ликвидности и бюджетной' самостоятельности территорий); - предложены меры> по повышению эффективности, расходного механизма финансового регулирования территориального развития;

4. Предложена методика разработки модели результативного финансового регулирования регионального развития и, в частности: - обоснована необходимость разработки стратегии и тактики финансового обеспечения^ инновационного развития территории, ориентированных на устойчивое, поступательное развитие территорий в условиях рыночной неопределенности' и' связанных с ней финансовых рисков; определены финансовые приоритеты стимулирования инновационной активности территориальной экономической- системы; предложена авторская организационная структура адекватного управления территориальными финансами в условиях активной инновационной политики, включающей инновационную инфраструктуру и интегрирующие инновационные кластеры, систему формирования финансовых ресурсов для управления инновациями; а также, организационно-финансовый механизм реализации инновационной политики, территории с использованием рыночных инструментов и финансового менеджмента; уточнена и апробирована на примере Саратовской области методика определения финансово-инвестиционной привлекательности территорий; выявлена взаимосвязь приоритетных национальных проектов с системой финансового регулирования- территориального развития, определены общие подходы к построению финансового механизма реализации приоритетных национальных проектов в рамках конкретных территорий; предложены концептуальные основы формирования программ стратегического развития и финансового регулирования территорий, в том числе, принципы формирования и реализации приоритетных национальных проектов в системе территориальных социально-экономических процессов, направленных на перспективное развитие и построение социально ориентированной территориальной рыночной экономики.

5. Определеньг подходы и пути финансового регулированияі развития муниципальных образований t по порядку реализации государственной стратегии развития территорий в России, а именно: предложен комплекс рекомендаций для) перехода от, управления бюджетными затратами к управлению результатами на муниципальном уровне на основе рекомендованных автором, изменений' в системе межбюджетных отношений; разработан авторский порядок расчета "отрицательного трансферта", более полно отвечающий принципам соразмерности и субсидиарности, направленным на увеличение возможности муниципальных образований обеспечивать повышение качества жизни\* граждан на территории; сформулирован- поэлементный механизм финансового\* регулирования деятельности муниципальных образований; основанный на расчетах, а также выявлены факторы финансовых изменений социально-экономической среды, влияющих на устойчивость экономики муниципального образования; выявлены причины необходимости разработки стратегического финансового плана развитияs муниципального уровня и сформулированы основные подходы, принципы, элементы и процедуры его реализации с учетом финансовых возможностей органов местного самоуправления, субъектов экономики в целях достижения стратегии устойчивого развития территории; -на основе; комплексного подхода предложена система финансовых индикаторов; представляющая собой совокупность финансовых показателей, позволяющих определить направления: развития муниципального образования! как подструктуры соответствующей территории;; -сформулированы основные принципы обеспечения; эффективного; управления\* муниципальным имуществом и улучшение состояния местного бюджета как финансовой, базы развитияітерритории.

Теоретическая и практическая? значимость работы; Теоретическая значимость, работы состоит в развитии теории государственных и муниципальных финансов?, в. части разработки проблем финансового регулирования социально-экономических процессов.' на:' территории посредством^ корректировки параметров общественного'воспроизводства? с категориальных И; практических: позиций;, его.» структурного1 состава, и функциональных особенностей; в определении сущности^ механизма; финансового- регулирования-; территорий- его институциональной; структуры и взаимосвязи, ее элементов; в, расширении методологического аппарата финансовых исследований. Диссертационная» работа1 вносит определенный; вклад в решение одной? из крупнейших научных проблем- проблему оптимального сочетания; государственного; финансового воздействия; на развитие \* социально-экономических процессов <, территорий: с эффективно функционирующимрыночным механизмом.

Практическая значимость результатов;, полученных в\ ходе проведенного диссертационного исследования, состоит в: разработке комплекса организационно-методологических подходов;, механизмов, методик и моделей финансового регулирования; территориальных финансов, направленных на обеспечение финансовой самодостаточности территорий и условий' для; динамичного социально-экономического развития. Методология и механизмы; формирования и стратегии финансового регулирования: территориального развития, составляющих целостную концепцию управления финансами территорий, могут послужить базой для разработки территориальных (муниципальных) нормативно-правовых актов по организации финансовых отношений на субфедеральном уровне в целях повышения эффективности проводимых в России территориальных социально-экономических преобразований. Методологические и прикладные результаты проведенного исследования могут быть использованы органами законодательной и исполнительной властей в процессе реализации областных программ по развитию местного самоуправления в регионе, а также использованы в учебном процессе при изучении финансовых, бюджетных и налоговых дисциплин.

Апробация работы. Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях на региональных, всероссийских и международных научно-практических конференциях.

Материалы работы использованы Министерством экономического развития и торговли Саратовской области при прогнозировании основных показателей, влияющих на формирование доходов бюджета региона, Министерством финансов Саратовской- области в процессе подготовки проекта Положения об оценке качества управления территориальными финансами; а также включены в программу реализации региональной Концепции развития местного самоуправления; что подтверждено справками о внедрении.

Теоретические положения и выводы работы используются в учебном процессе кафедрой финансов при преподавании курсов "Финансы", "Бюджет и бюджетная система";, "Государственные и муниципальные финансы", для студентов Саратовского государственного социально-экономического университета, обучающихся по'специальностям "Финансы и кредит", а также в учебном процессе при проведении занятий по повышению квалификации муниципальных служащих Саратовской области в рамках реализации Федерального закона №131-Ф3 от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", что подтверждено справками о внедрении. і : і

Наиболее существенные положения и результаты исследования опубликованы общим объемом около 60 печ.л., в трех монографиях и в статьях, в том числе в издательствах, рекомендованных ВАК.

## Общеэкономические и финансовые основы государственного регулирования экономики

Известно, что главным идеологом и основоположником теории и практики регулирования экономики посредством государственных финансов является английский экономист Дж. Кейнс. По его мнению, государству требуется направлять экономические ресурсы на удовлетворение коллективных потребностей общества, заботиться об инвалидах и детях, стариках и малоимущих, регулировать рынок труда и платежный баланс, поскольку «...наиболее значительными пороками общества, в котором мы живем являются его неспособность обеспечивать полную занятость, а также его произвольное и несправедливое распределение богатства и доходов».1

Не менее важный вклад в развитие теории государственного регулирования экономики внес и П. Самуэльсон, известный как автор «чистой теории государственных расходов», которая является развитием концепции «государственных услуг». Самуэльсон ввел термин «общественный товар», под которым понимал товары и услуги, сочетающие три свойства:

- они неделимы среди членов общества;

- доступны всем;

- предоставляются государством.2

Значение теории «государственных услуг» в рамках исследования проблемы финансового регулирования обусловленно тем, что отвечает на вопрос о распределении финансовых ресурсов общества между государственным частным секторами экономики. Кроме этого, из теории «государственных услуг» следует то обстоятельство, что государство должно финансировать экономическую и социальную инфраструктуру, неприбыльную или низкоприбыльную для частного сектора.

В дальнейшем «чистая теория государственных расходов» была развита Р: Масгрейвом. Он один из первых представил экономику общественного сектора как «теорию добровольного обмена» и увязал государственные расходы с налоговым механизмом. Согласно теории Ричарда Масгрейва, налогоплательщики добровольно накладывает на себя» бремя обложения.3 За статьей Масгрейва последовала работа Ховарда Боуэна о теории спроса на общественные блага и голосования.

Коллективный выбор, правила принятия решений и процедуры голосования были сведены в теорию общественного выбора Бьюкененом и Гордоном Таллоком. Их известная работа «Расчет согласия» вышла в свет в 1962 г. 4 В 1965 г. выходит в свет работа Манкура Олсона «Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп». 5 Вк ней логика микроэкономического анализа применена к поведению групп интересов (профсоюзов, отраслевых лоббистов), стимулам их образования как объединениям эгоистических индивидов»(homo economics).

## Система финансового регулирования территорий как элемент финансового менеджмента

Финансовое регулирование представляет собой процесс целенаправленного и последовательного применения государством форм и методов финансового воздействия на субъекты хозяйствования в целях обеспечения макроэкономического равновесия и поступательного развития экономики на каждом конкретном этапе ее функционирования. Эксперты в области регулирования едины в том, что государственное регулирование направлено на создание системы социальной защиты, формирование социально ориентированной экономики, а так же на снижение социальной дифференциации, возникающей в условиях рыночного механизма.

Регулирование в широком понимании этого термина — непрерывный процесс воздействия на объект регулирования (социально-экономические отношения, субъект финансово-хозяйственной деятельности, национальная экономика в целом) для достижения оптимальных результатов при заданных затратах времени и ресурсов.

Принципиальные изменения в политической и экономической жизни страны, развитие демократических принципов управления общественными и частными финансами требуют от органов государственной и муниципальной властей детального изучения современных методов и форм регулирования социально-финансовых отношений. Сегодня функции и роль органов государственной и муниципальной властей значительно усложнились. Теперь они не только должны думать о финансово-хозяйственном регулировании на своей административно - территориальной единице, но и постоянно решать перспективные, стратегические вопросы социально-экономического характера, которые раньше решались на уровне федерального центра или соответствующего министерства и ведомства. Без изучения экономики, без определения места и роли государственного участия в финансово-хозяйственной деятельности территории, без инновационных решений экономико-социального развития территориального уровня в условиях рыночной конкуренции любое регулирование, в том числе и финансовое регулирование не приведет к желаемым результатам.

Рыночная экономика в своей основе имеет демократические принципы, так как не может нормально развиваться без самостоятельности в принятии решений как субъектов хозяйствования любых организационно-правовых форм, так и органов власти и управления всех уровней федеративной системы, без равноправия всех форм собственности и свободы выбора. Рыночная экономика уже сейчас стала механизмом отбраковки всех нежизненных форм реализации решений в финансово-хозяйственной и социально-экономической сферах функционирования экономики при которой все неэффективные формы и методы хозяйствования обречены на провал. Для создания цивилизованной, социально ориентированной рыночной экономики не является обязательным тотальный переход от государственной собственности к частной, достаточно законодательно разграничить и закрепить за каждым уровнем государственного управления право распоряжаться своим финансово-ресурсным потенциалом.

## Методологическая база построения территориальных бюджетов и бюджетного регулирования территорий

Использование бюджетного регулирования в качестве метода выравнивания социально-экономических показателей территорий является инструментом новой модели формирования доходов территориальных бюджетов, которая отражает организационно-экономические условия, вытекающие из рыночных отношений и самостоятельности территориальных властей, как в правовом отношении, так и финансовом. Обладая такой самостоятельностью, территориальные органы власти вправе считать собственными доходами налоги, собираемые на территории, и зачислять их в бюджеты, используя целесообразные способы разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы. В условиях федеративного государства с самостоятельными территориальными бюджетами цель бюджетного регулирования - обеспечение минимальных общегосударственных социальных норм и нормативов. Соответственно требуют изменения и формы бюджетного регулирования, когда основными формами становятся средства, перераспределяемые через федеральный бюджет на основе объективных критериев, отражающих уровень социально-экономического развития территорий, а также такие традиционные формы, как дотации, субсидии, субвенции.

Даже при высокой степени вертикальной несбалансированности бюджетной системы возникновение проблемы бюджетной самостоятельности не является неизбежным, если система межбюджетных отношений, используемая в стране, не основана на дискреционных решениях, а находится в рамках законодательно установленных и четко соблюдаемых процедур86. При явных и однозначно определенных критериях распределения трансфертов и в отсутствие дискреционных трансфертов даже в случае возникновения финансовых сложностей можно не допустить выделения не предусмотренных правилами грантов . Напротив, при таких правилах распределения межбюджетных трансфертов в системе бюджетного регулирования, которые допускают манипулирование критериями предоставления финансовой помощи, а также в случаях, когда эти критерии определены нечетко, областные правительства имеют возможность убедить федеральные власти выделить дополнительные средства в рамках общей системы финансовой помощи.

Международный опыт бюджетного регулирования показывает, что четкие и предсказуемые правила получения трансфертов других форм финансовой помощи не оказывают отрицательного воздействия на экономику в целом. Если трансферты обусловлены четко оговоренными в законодательстве причинами и не являются предметом политических сделок, то дополнительного финансирования из федерального бюджета может и не быть. В качестве примера можно привести опыт немецкого и канадского федерализма, где существуют подробные правила распределения межбюджетных трансфертов . Вместе с тем даже наличие подобных правил не во всех случаях предотвращается дополнительное финансирование. Так, например, конституция ФРГ предусматривает положение, при котором одним из видов гарантий, предоставляемых федеральными властями, является поддержание равных минимальных условий жизни на всей территории страны, в том числе путем выделения финансовой помощи. В судебном порядке такое положение было истолковано, как обязанность федеральных властей оказывать дополнительную финансовую помощь субъектам федерации в случае бюджетных проблем на их территории вне зависимости от того, какими причинами были вызваны эти проблемы.