Ляхова Наталия Ивановна. Методология оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития регионов и муниципальных образований : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Ляхова Наталия Ивановна; [Место защиты: ГОУВПО "Орловский государственный технический университет"].- Орел, 2008.- 387 с.: ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Проблемы в современной схеме взаимосвязей федеративных потоков 16

1.1. Современная политика бюджетного федерализма 16

1.2. Взаимодействие бюджетов разных уровней в России и США 38

1.3. Формирование механизма регулирования межбюджетных отношений и

недостатки российской схемы 61

2. Методологические аспекты управления саморазвитием регионов и оптимизация взаимосвязей в системе финансовых потоков 79

2.1. Системные характеристики и структурные связи процесса управления саморазвитием регионов и роль государственных финансов 79

2.2. Структурные свойства бюджетов региона 107

2.3. Роль займов в регулировании финансовых потоков региона 121

3. Теоретические аспекты регулирования финансовых потоков по уровням

бюджетной системы 141

3.1. Тенденции развития бюджетной политики и частных теорий налогообложения 141

3.2. Концепция оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития регионов 162

3.3. Концепция межбюджетных отношений и регулирование финансовых потоков с учетом резервов саморазвития 179

4. Модель организации взаимосвязей в системе финансовых потоков на основе политики саморазвития регионов 197

4.1. Трансформация современной модели взаимосвязей финансовых потоков в бюджетной системе 197

4.2. Роль инструментов налогового регулирования в системе федеративных потоков 211

4.3. Реформирование системы налогообложения на основе политики само развития 230

5. Регулирование взаимосвязей финансовых потоков на региональном уровне с учетом возможностей саморазвития 252

5.1. Модернизация налоговых полномочий регионального уровня бюджетной системы 252

5.2. Методика межбюджетного регулирования на региональном уровне и практика ее применения 276

5.3. Оценка эффективности использования бюджетных ресурсов региона 297

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 319

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 334

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена тем, что внедрение рыночных механизмов управления во все сферы деятельности характеризуется бурным развитием и резким усилением роли финансовых отношений, особенно в сфере формирования и использования государственных денежных фондов. Государственная политика, способствующая формированию бюджетов разных уровней с учетом особенностей территорий и в целом формированию новой модели федеративных отношений, привела к необходимости развития бюджетного федерализма в России. Бюджетный федерализм предполагает сочетание автономности бюджетов отдельных уровней и межбюджетных отношений. Но современное состояние бюджетной системы говорит о высокой степени зависимости региональных и местных бюджетов от федерального уровня, не давая возможности для автономного развития, что по нашему мнению, относится к основным недостаткам современного подхода к регулированию взаимосвязей финансовых потоков.

Недостаточный объем собственных бюджетных доходов на субфедеральном уровне привел к хроническому дефициту большей части региональных бюджетов при профиците федерального бюджета. Налоги, составляющие основную долю доходной части бюджетов всех уровней, преимущественно остаются на высшем - федеральном уровне и с течением времени перекос в распределении доходов растет. Поступления от региональных и местных налоговых и неналоговых доходов составляют незначительную часть соответствующих бюджетов, возникающий разрыв приходится покрывать за счет дифференцированных нормативов отчислений регулирующих налогов и безвозмездных перечислений из федерального бюджета. В результате ни региональные, ни местные органы власти не могут существенно влиять на формирование собственных бюджетных доходов или заранее рассчитывать их объем.

При таком подходе на первый план выступает выравнивающая функция бюджетно-налоговой политики, а стимулирующая остается неразвитой, что можно отнести к существенным недостаткам регулирования финансовых потоков по уровням бюджетной системы. О преобладающей роли выравнивающей функции при реализации региональной политики говорит значительная доля расходов на межбюджетные трансферты в структуре федерального бюджета. В законодательно закрепленном перечне принципов межбюджетных отношений не просматривается функция стимулирования, направленная на наращивание налогового потенциала, своевременный и полный сбор платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рациональное и эффективное расходование бюджетных средств. Выравнивающая и стимулирующая функции должны реализовываться в разумном сочетании друг с другом. Поэтому, когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, в ущерб ей, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений.

Главными недостатками сложившейся в регионах системы межбюджетных отношений являются:

резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности;

отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет;

неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета;

- несоответствие доходных источников расходам, возложенным на органы  
регионального управления и местного самоуправления;

- неэффективный механизм распределения финансовой помощи [20].  
Распределение финансовой помощи заключается в покрытии разницы

между суммой бюджетных доходов и оценкой бюджетных потребностей регио-

нов и муниципальных образований на планируемый год из средств федерального бюджета. В качестве критерия оценки используются данные о фактическом исполнении бюджета за предыдущий год или нормативы расходов, рассчитанные прямым счетом. Размер разницы между возможными доходами и расходами согласовывается с каждым объектом в процессе подготовки бюджета на очередной год. Подобная практика не способствует повышению заинтересованности в мобилизации доходов в региональные и местные бюджеты, приводит к концентрации доходов во внебюджетных фондах или установлению неофициальных отношений с налогоплательщиками, стимулирует завышение бюджетных расходов.

Таким образом, научное исследование, посвященное оптимизации финансовых потоков по уровням бюджетной системы в условиях саморазвития является актуальным.

**Степень разработанности проблемы**определяется ее актуальностью. Проблемы регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков, базирующиеся на проведении определенной региональной политики, складываются из ряда вопросов, однозначное решение на которые найти невозможно. В зарубежной и российской научной литературе широко исследуются вопросы разграничения доходов по уровням бюджетной системы, определения расходных полномочий, межбюджетных отношений, разработки региональной политики, централизации и децентрализации власти. Одни из направлений исследуются достаточно давно и глубоко, другие развиваются лишь последние десять - двадцать лет.

Так, роль налогов, которые являются основными источниками бюджетных доходов, в экономической теории стала отмечаться еще с ХУІ-ХУП веков. Проблем развития налоговой системы и формирования бюджетной политики коснулись практически все классические экономические школы. Представители физиократов (Ж.Б. Сэй, М. Ривьер, А. Кенэ) придавали весьма большое

практическое значение предложенной фискальной системе, т.к. были убеждены в том, что распределение налога между всеми классами является главной причиной бедности народа. Они считали, что цель, которую ставит себе государственный деятель, заключается не в том, чтобы облагать налогами всех, а в том, чтобы по возможности никого не облагать, и предусматривали именно такой результат по предлагаемому ими налогу на чистый продукт.

Представители классической школы (У. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс) рассматривали налогообложение как справедливую плату за потребление государственных услуг, предлагали единый налог заменить множественным на все источники дохода (труд, капитал, землю) на основе пропорционального распределения налогового бремени в соответствии с уровнем доходов.

Школа кейнсианства и неокейнсианства (Дж. М. Кейнс, Э. Хансен, Й. Фишер, И. Калдор, П. Самуэльсон, В. Нордхаус), предусматривала снижение налогов, которое в дальнейшем должно было компенсироваться новыми налоговыми поступлениями, образуемыми за счет увеличения производства и расширения занятости, введение налога на потребление использование прогрессивной шкалы налогообложения доходов населения. Поддерживали идею использования прогрессивной шкалы налогообложения и некоторые представители институциализма (Д.К. Гэлбрейт) и неоклассической школы (А. Пигу). Практически все представители перечисленных школ придерживались мнения о необходимости проведения активной государственной бюджетной политики.

В отличие от них сторонники неоклассической школы - неоконсерваторы (М. Фридмен, А. Лаффер, Дж. Гильдер, Р. Риган) опираются практически только на рыночные механизмы развития экономики и принижают роль государства и его вмешательство в социально-экономические отношения. Они выступают за сокращение объема государственного регулирования и снижение уровня налогообложения.

Вопросам распределения расходных обязательств и соответствующих механизмов их финансирования посвятили свои работы Ж. Левин, Д.Мюллер, Дж. Бученен и Р. Гордон, А. Миллс, А. Шах и др. Проблема распределения доходных полномочий по уровням бюджетной системы не менее остро обсуждается такими западными и российскими специалистами, как М. Лур, Е. Чарлз, Р. Мас-грейв, Р. Гордон, У. Оутс, А. Шах, Р.Л. Дернберг, Ю.А. Петров, Е.Н Егорова, И.М. Александров, A.M. Бабич и Л.Н. Павлова, Н.К. Фролова и др. Позитивное влияние бюджетной децентрализации на экономический рост доказывалось Дж. Хафером и А. Шаном, негативное - X. Девуди и X. Зу.

Теоретические и прикладные исследования Б. Уэйнгаста, Д. Трейсмана заложили основу концепции рыночного федерализма, параллельно с которой развивается теория бюджетного федерализма. Теоретические исследования по данной проблеме ведут Р. Масгрейв, У. Оутс, М. Оулсон, У. Хич и С. Винтер, Дж. Бренен, Д. Бредфорд, М. Кареджа и Б. Вейнгест, которые получили дальнейшее развитие с учетом российской специфики в работах В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, А.Г. Гранберга, В. Христенко, С. Синельникова и И. Трунина, Т.В. Грицюк, В. Горегляд, И.В. Подпориной, В.Г. Садкова и др.

Изменение соотношения финансового обеспечения уровней бюджетной системы достигается в развитых федеративных государствах с помощью перераспределения бюджетных средств посредством грантов, субсидий, субвенций, а также изменением ставок налогов. Для построения адекватной системы грантов определятся цели и тип гранта. Вопросами классификации грантов занимался Д. Кинг, предложивший классифицировать их на целевые (делятся на блочные и долевые) и нецелевые (делятся на блочные и условные). Среди российских ученых вопросам повышения уровня бюджетной обеспеченности регионального уровня посвятили свои работы А.Г. Гранберг, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, В.Г. Садков, Т.В. Грицюк, О.В. Богачева, П.И. Вахрин, О.В. Врублев-ская, A.M. Лавров, A.M. Годин, Л.В. Давыдова и др. Помощь нижестоящим

уровням бюджетов в системе напрямую связана с общей проблемой межбюджетных отношений.

Проблеме регулирования межбюджетных отношений, как одной из важнейших составляющих модели бюджетного федерализма, уделяется пристальное внимание в работах российских ученых и специалистов, таких как А.Г. Игудин, А.Г. Силуанов, A.M. Иванов и М.Г. Боярский, А.Г. Бирюков, И. Трунин, Н. Е. Барбашова, О.С. Пчелинцев и М.М. Минченко, К.Х. Третнер, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.

Теоретическими и практическими аспектами развития региональной политики посвятили свои работы Ф. Перу, Ж. Будвиль, Р. Каппеллин, Н.Н. Коло-совский, Н.И. Бухарин, Э.А. Уткин и А.Ф. Денисов, Н.И. Ларина, В.А. Долятов-ский, А.П. Черников, И.Л. Тимонина и др.

Однако многие проблемы регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков, в том числе создание условий для реализации политики саморазвития, требуют дальнейшего исследования и адаптации к условиям российской экономической практики. Необходимость трансформации современной схемы регулирования финансовых взаимосвязей в бюджетной системе объективно обусловливает проведения комплексных исследований в данной области с целью создания условий для эффективного социально-экономического развития страны, что подчеркивает актуальность темы диссертационной работы.

**Целью диссертационного исследования**является разработка основанных на синтезе накопленных теоретических знаний и практического опыта методологических подходов к формированию концепции оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития регионов и муниципальных образований.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение ряда задач:

- выявить недостатки действующей схемы регулирования бюджетных и межбюджетных отношений;

рассмотреть с методологических позиций взаимодействие бюджетов в бюджетных системах разных стран;

выявить тенденции развития бюджетной политики и частных теорий налогообложения;

- выделить с позиций системного подхода структурные связи, элементы  
процесса управления и структурные свойства бюджетов;

- предложить меры по усилению роли займов в регулировании взаимо  
связей финансовых потоков;

разработать теоретическую трехмерную модель регулирования финансовых взаимосвязей федеративных потоков и на ее основе модель трансформации;

усовершенствовать систему налогообложения организаций и физических лиц, позволяющей выявить резервы существующей налоговой системы;

предложить меры по реформированию налогообложения в минерально-сырьевом секторе экономики;

разработать систему индикаторов для определения объективной оценки уровня фискальной нагрузки и эффективности деятельности финансовых органов, связанной со сбором бюджетных доходов;

разработать типологию регионов по критерию бюджетной обеспеченности и перераспределить налоги по уровням бюджетной системы с целью сбалансированности бюджетов всех уровней;

- усовершенствовать методику межбюджетного регулирования на ре  
гиональном уровне.

**Область исследования**соответствует части 1 Финансы раздела *2,*п.п. 2.2. «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», 2.3. «Бюджетно-налоговая система и бюджетная поли-

тика государства в рыночной экономике», 2.9. «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной налоговой системы» паспорта специальности ВАК 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Объектом исследования**является бюджетная система РФ, бюджеты всех уровней, входящие в ее состав, формы организации взаимодействия финансовых институтов как детерминанта и составляющая консолидации бюджетных финансов.

**Предметом исследования**выступают финансовые отношения между государством, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением, складывающиеся в процессе управления социально-экономическим развитием территории.

**Обоснованность и достоверность**результатов, выносимых на защиту, обеспечены применением научной методологии, использованием достижений классической экономической теории, теории финансов, теорий налогообложения.

**Информационной**базой **исследования**являются программные документы Правительства РФ, данные Федеральной службы государственной статистики, федеральные и региональные нормативные документы, информация, содержащаяся в научных пл'бликациях и периодической печати, собственные исследования автора, данные официальной отчетности по исполнению бюджетов субъектов РФ, приводимые на их сайтах в сети Интернет. В диссертационном исследовании были использованы методические, справочные, инструктивные материалы, материалы форумов и научно-практических конференций.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке теоретических и методологических положений оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития регионов, подходов к анализу процесса управления бюджетными средствами, предусматривающих устранение диспропорций в структуре бюдже-

тов всех уровней бюджетной системы, позволяющих создать условия для формирования сбалансированных бюджетов и усовершенствовать систему межбюджетных отношений с выработкой конкретных методических рекомендаций, позволяющих поэтапно перейти от современной модели регулирования финансовых взаимосвязей к рекомендуемой. При этом получены следующие **научные результаты, выносимые на защиту:**

выявлены недостатки действующей схемы регулирования бюджетных и межбюджетных отношений, заключающиеся в несбалансированности бюджетов всех уровней, неоптимальной структуре бюджетных доходов, полной зависимости региональных и местных бюджетов от федерального уровня, преобладании выравнивающей функции в межбюджетных отношениях (08.00.10, п. 2.2);

проведен исторический анализ и систематизация теоретических направлений развития бюджетной политики и частных теорий налогообложения с целью применения достижений экономической мысли в теории и практике бюджетного процесса (08.00.10, п. 2.3);

выделены ключевые элементы (динамические и статические), системообразующие и внутрисистемные структурные связи процесса управления бюджетными ресурсами и системные свойства регионального бюджета в соответствии с состоянием целостности, что позволит оптимизировать финансовые потоки по уровням бюджетной системы (08.00.10, п. 2.2);

- выявлены условия развития рынка региональных и муниципальных за  
имствований, которые включают ряд мероприятий по организации выпуска  
займов и созданию эффективной системы информационного обеспечения, спо  
собствующие совершенствованию взаимосвязей финансовых потоков в услови  
ях саморазвития регионов и муниципальных образований (08.00.10, п. 2.2);

- разработана модель трансформации финансовых взаимосвязей в системе  
федеративных потоков на основе политики саморазвития, позволяющая

поэтапно перейти от современной модели регулирования финансовых взаимосвязей к рекомендуемой (08.00.10, 2.2);

предложены ставка налога на прибыль организаций и прогрессивная шкала налогообложения для определения ставок налога на доходы физических лиц, способствующие созданию условий для расширения производственной деятельности и реализации положения о перераспределении доходов и социальной справедливости (08.00.10, п. 2.9);

предложено реформирование налогообложения в минерально-сырьевом секторе экономики с введением рентного налога, позволяющего способствовать укреплению экономических основ федерализма путем перераспределения части ре между регионами независимо от формального наличия или отсутствия минерально-сырьевых ресурсов (08.00.10, п. 2.9);

предложен индекс эффективности бюджетных доходов территории, позволяющий оценивать уровень фискальной нагрузки и результативность деятельности финансовых органов по сбору налогов (08.00.10, п. 2.2);

проведена типология регионов по критерию бюджетной обеспеченности, позволяющая оптимизировать финансовые потоки с учетом возможности саморазвития регионов и поддержки нуждающихся субъектов РФ с помощью вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов (08.00.10, п. 2.2);

предложена методика межбюджетного регулирования на региональном уровне, учитывающая численность потребителей бюджетных услуг и местные особенности муниципальных образований и направленная на стимулирование деятельности местных органов управления по повышению мобилизации доходов в бюджет (08.00.10, п. 2.2);

разработана группа индикаторов (роста, развития, расширения, качества) для оценки эффективности бюджетных расходов с целью проведения мониторинга и улучшения управляемости бюджетными ресурсами (08.00.10, п. 2.2).

**Практическая значимость**результатов исследования заключается в том,

что разработанная концепция оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития позволяет решить крупную научную проблему, имеющую важное хозяйственное значение - усилить роль регионального и местного уровней бюджетной системы в структуре современных финансово-экономических отношений; максимально сократить дисбаланс по уровням бюджетной системы; выявить объективные закономерности формирования системы эффективных финансовых отношений; позволяет поэтапно перейти от сложившейся модели финансовых взаимосвязей к рекомендуемой; значительно увеличить объем доходов в региональных и местных бюджетах; повысить эффективность деятельности органов управления; применять горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности на региональном уровне; распределять финансовую помощь местным бюджетам с учетом численности потребителей бюджетных услуг и местных особенностей муниципальных образований.

Результаты диссертационного исследования могут использоваться в развитии методологической базы бюджетного процесса, подготовки и принятия управленческих решений при формировании региональных и местных бюджетов и дают возможность разработать практические методы совершенствования межбюджетных отношений.

**Теоретическая значимость**диссертационной работы заключается в критическом осмыслении теоретических постулатов развития бюджетной политики и частных теорий налогообложения; изучении закономерностей функционирования бюджетной системы и ее отдельных подсистем; выделении динамических и статических элементов системы управления финансами, системообразующих и внутрисистемных структурных связей процесса управления и системных свойств регионального бюджета в соответствии с состоянием целостности; разработке на этой базе ключевых положений модели трансформации финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков в условиях саморазвития; уточнении содержания понятий, раскрывающих финансовые взаимосвязи в бюджетной системе.

Полученные теоретические результаты открывают возможности проведения научных исследований по проблеме развития бюджетной системы в направлении совершенствования налогообложения и межбюджетных отношений. Итоговые положения, сформулированные в работе, расширяют теоретическую базу для решения проблем регулирования межбюджетных отношений, сбалансированности и устойчивости бюджетов всех уровней, что в свою очередь, окажет позитивное воздействие на социально-экономическую ситуацию в регионах и стране в целом.

**Объем и структура работы.**Диссертация включает введение, пять глав, заключение, список использованных источников и приложения. Она занимает 359 страниц машинописного текста и включает 36 таблиц, 26 рисунка, 286 источников литературы, 14 приложений.

## Современная политика бюджетного федерализма

Государство, проводя определенную политику в отношении своих граждан, обеспечивает население гарантированными конституционными правами. Российское правительство провозгласило, что «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (п. 1 ст. 7 Конституции РФ). Реализация социально-экономической политики, обозначенной в основном законе РФ, требует значительных финансовых ресурсов для изменения сложившейся системы, они должны способствовать построению гражданского общества и развитию свободной творчески развитой личности.

Финансовые ресурсы для проведения мероприятий социального характера аккумулируются в бюджете, которым в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ является форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функций государства и местного самоуправления. [1, с. 5].

В.Д. Фетисов отмечает, что бюджет является сложным финансовым явлением, представляющим, с одной стороны, экономическую категорию, а с другой - реальный финансовый инструмент (рычаг) воздействия определенного субъекта на те или иные сферы жизнедеятельности общества. Как экономическая категория бюджет выражает планомерные отношения между экономическими субъектами по поводу формирования и использования фондов денежных средств различных экономических субъектов: индивидов, коллективов, предприятий, государства, межгосударственных организаций и др. Отсюда и бюджеты могут быть у любого из перечисленных субъектов. [233, с. 17]. Бюджет составляет центральное звено финансовой системы. В любом государстве даже при переходе от одной общественно-экономической формации к другой сущность основных входящих в бюджет категорий, таких как налоги, займы, расходы остается неизменной. Для удовлетворения государственных и общественных потребностей в денежных средствах бюджет необходим каждому государству.

Специализация бюджета как внутренне присущее свойство отмечалось СЮ. Витте в виде следующего требования: «бюджетные росписи должны подразделяться на категории, главы, параграфы и статьи» [41, с. 179]. Требование плановости, впервые отмеченное немецким финансистом Шанцом, показывает, что бюджет является финансовым или хозяйственным планом государства. Он представляет собой сложное явление, он одновременно касается и экономики, и финансов, и права, и политики [34, с. 17].

Федеративное устройство России с множеством различных территориально-административных структур, обладающих определенной социально-экономической и политической самостоятельностью, определяет особенности формирования и использования государственного бюджета. В нашей стране вместо единого государственного бюджета существует бюджетная система, которая представляет собой совокупность бюджетов всех территориальных образований. Как указывает А.Г. Гранберг, именно бюджетная система является наиболее объемлющим средством государственного экономического регулирования [56, с. 365].

В статье 6 Бюджетного кодекса бюджетная система Российской Федерации определяется как основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [1, с. 5]. Несмотря на существенные различия, все три звена бюджетной системы выражают единое социально-экономическое содержание - отношения сложившегося общественно-экономического устройства и соответственно финансовую политику государства. В то же время вследствие определенной самостоятельности уровней системы между ними могут возникать и некоторые противоречия, часто связанные с территориальными различиями. Бюджетные ресурсы являются главной составляющей экономических ресурсов любой территории. В настоящее время механизм формирования системы бюджетных средств характеризуется видовым разнообразием и различными способами их образования.

Данная система не является простой и прозрачной, она содержит элементы субъективизма и волюнтаризма, не обеспечивает основной массе субъектов возможности самоокупаемости затрат и самофинансирования. Для обеспечения приемлемых условий функционирования бюджетной системы необходимо соблюдение требований, выраженных в ряде основных принципов: единства бюджетной системы; самостоятельности бюджетов всех уровней; полноты отражения доходов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов; гласности; адресности и целевого характера бюджетных средств; разграничения доходов и расходов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономичности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов; достоверности бюджета [1].

## Системные характеристики и структурные связи процесса управления саморазвитием регионов и роль государственных финансов

Научные изыскания в любой сфере деятельности невозможны без четкого определения методологических основ, которые определяют направления и глубину исследования. В расширенном понимании Р.Х. Холл рассматривает методологию как определение объекта и предмета исследования, формулировку цели и вытекающих из необходимости ее реализации исследовательских задач, предлагаемую систему понятий, модельные представления и логический аппарат исследования, разработку гипотезы, принципиальных схем, концепции исследования, а также выбор комбинации средств и методов, позволяющих получать в заданный период времени достаточно точные содержательные аналитические оценки и прогнозы развития исследуемых процессов. Другими словами, методология — это определенная логическая организация исследовательский деятельности человека, встроенного в различные управленческие системы. [239, с. 298].

Методологической базой проводимого исследования является системный подход, который позволяет рассматривать управленческие процессы с учетом всего многообразия факторов внешней и внутренней среды, воздействующих на объекты и субъекты управления. В настоящее время становится ясно, что проблемы современного управления социально-экономическим развитием региона не могут быть решены на основе жестко дифференцированных дисциплинарных подходов.

Основополагающим в системном подходе является понятие «система», которое настолько же трудно определимо, как и понятия «множество» и «точка» в математике. В своем первоначальном виде слово «система» (от греч. sysema - состав) означает соединенное, составленное из частей. В толковом словаре «система» определяется как «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей». Философский словарь трактует систему как «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство».

Основоположник теории систем, как обобщающего направления системных исследований, возникших в 30-е годы XX в., Л. фон Берталанфи под системой понимает «комплекс взаимодействующих компонентов или совокупность элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой» [27, с.20]. Известным теоретиком общей теории систем М. Месарови-чем в рамках абстрактного подхода дается следующее определение системы. Пусть имеется последовательность множеств объектов VI, V2,..., Vn. Системой называется n-парное отношение S, заданное на множествах VI, V2,..., Vn, т.е. S cz Vl V2 ...,Vn.

Недостатком абстрактных определений системы является то, что приведенные формулировки дают описание неразвивающейся системы и не учитывают в явном виде управления. Можно также отметить, что на данном уровне абстрагирования реальные системы могут быть исследованы лишь с общих позиций, и достаточно тонкий подход здесь затруднителен. А.Н. Аверьянов определяет систему как «ограниченное множество взаимодействующих элементов» [9]. Термин система используют в тех случаях, когда хотят охарактеризовать исследуемый или проектируемый объект как нечто целое (единое), сложное, о котором невозможно сразу дать представление, показав его, изобразив графически или описав математическим выражением. Более емкое понятие системы дал Ю.И. Черняк: «система есть отражение в явном виде субъекта (исследователя, наблюдателя) свойств объектов и их отношений в решении задачи исследования, познания» [248, с. 19]. П.К. Анохин подчеркивал, «что обязательным ... является поиск и формулировка системообразующего фактора». Он выдвинул идею о том, что главным системообразующим фактором является результат функционирования системы [15, с. 49]. Результат же образуется вследствие действия механизма, обеспечивающего функционирование системы.

class3 **Теоретические аспекты регулирования финансовых потоков по уровням**

**бюджетной системы** class3

## Тенденции развития бюджетной политики и частных теорий налогообложения

Основными источниками доходов государства и входящих в него регионов являются налоги, аккумулируемые в бюджетах разных уровней и позволяющие осуществлять основные государственные функции, такие как социальную, экономическую, оборонительную, правоохранительную и другие. Вопросам роли государства в социально-экономическом развитии, формированию бюджетов, налогам в экономической науке уделяется значительное внимание. Практически все научные школы создавали свои учения на основе отношения к государственному регулированию, налогообложению, как к наиболее важным вопросам макроэкономики.

Доходная часть бюджета, главным образом, формируется за счет налогов, которыми по определению СЮ. Витте, называются установленные законом обязательные денежные взносы населения на удовлетворение государственных нужд [41, с. 477]. С учетом современного развития производственной деятельности в любом государстве основными плательщиками налогов является не только и не столько население сколько организации. Поэтому в соответствии со ст.8 Налогового кодекса РФ определено, что налог — обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Изменение роли государства по мере развития общества требовало теоретического обоснования практики налогообложения. Временный характер налогообложения в период формирования государств сменился и постепенно пре 142 вратился в основной источник государственных доходов. Вследствие этого как составная часть экономических учений возникли теории налогов, которые подразделяются на общие и частные.

Общие теории определяют назначение всей системы налогов, а частные обосновывают необходимость установления отдельных видов налогов. К общим теориям, часть из которых разработана еще на заре развития государственности, могут быть причислены теория обмена, атомистическая, теория наслаждения и теория, рассматривающая налоги как страховую премию.

В основу теории обмена положен тезис о том, что граждане покупают у государства услуги по поддержанию внешнего и внутреннего порядка. Подобный тезис, но основанный на договоре между государством и его гражданами, является основой атомистической теории, которая фактически стала разновидностью теории обмена.

Положение о том, что налог - это цена за наслаждение от получаемых государственных услуг, легло в основу теории наслаждения. А теория рисков, представляющая страховой платеж как плату за риск, определила основу теории налога как страховой премии, выплачиваемой государству за обязанности по обеспечению обороны и правопорядка.

К частным теориям относят теорию соотношения прямых и косвенных налогов, теорию единого налога, теорию пропорционального и прогрессивного налогообложения, теорию переложения налогов. На базе общих теорий формировались взгляды ученых на налогообложение, представляющих различные экономические школы и течения. В то же время они разрабатывали положения частных теорий.

Роль налогов в экономической теории стала отмечаться еще в XVI-XVII вв. Так, физиократы придавали весьма большое практическое значение предложенной фискальной системе, т.к. были убеждены в том, что распределение налога между всеми классами является главной причиной бедности народа. Хо 143 тя ныне бедность приписывается скорее плохому распределению богатств, чем какой-либо фискальной системе, и, следовательно, это мнение физиократов сегодня кажется преувеличенным, все-таки оно может быть оправдано неразвитой фискальной организацией старого режима.

Физиократы считали, что цель, которую ставит себе государственный деятель, заключается не в том, чтобы облагать налогами всех, а в том, чтобы по возможности никого не облагать. Физиократы имеют в виду как раз именно такой результат предлагаемого ими налога на чистый продукт [72, с.42]. Преобладающее в демократических обществах дискредитирование косвенного налога и налога на потребление является последствием физиократической системы. Большая часть аргументов против этого рода налогов отмечена физиократами.

Родоначальник классической школы - классической политической экономии - Уильям Пегги, который написал научную работу «Трактат о налогах и сборах», предложил в качестве налогов использовать акцизы на товары конечного спроса. «Каждый должен участвовать в государственных расходах в соответствии с тем, что он берет себе и действительно потребляет», - пишет У.Петти и в качестве доводов в пользу акциза приводит следующие доводы. «Во-первых, естественная справедливость требует, чтобы каждый платил в соответствии с тем, что он действительно потребляет. Вследствие этого такой налог вряд ли навязывается кому-либо насильно и его чрезвычайно легко платить тому, кто довольствуется предметами естественной необходимости. Во-вторых, этот налог, если только он не сдается на откуп, а регулярно взимается, располагает к бережливости, что является единственным способом обогащения народа.

## Роль инструментов налогового регулирования в системе федеративных потоков

Трансформация модели формирования и распределения общественных финансов зависит от трех подсистем, составляющих ее структуру. Одним из самых существенных факторов видоизменения современной модели бюджетного федерализма является реформирование доходной подсистемы, основу которой составляют налоги. Кроме того, что они обеспечивают наполнение доходной части бюджетов всех уровней, налоги оказывают регулирующее воздействие на экономическое развитие.

На макроуровне налоговая политика используется против нежелательных изменений экономической конъюнктуры, связанных с безработицей и инфляцией, на микроуровне - влияет на уровень деловой активности, объема производства, уровень цен и оплаты труда. Задача государства - установить уровень налогообложения в стране таким, чтобы он был достаточным для выполнения государственных функций и не оказывал отрицательного влияния на социально-экономическое развитие страны.

В ходе изменения ставок и структуры налоговых платежей необходимо создать такую налоговую систему, в которой все налоги и сборы будут экономически обоснованными и законно установленными, легко и однозначно рассчитываемыми, не тормозящими развитие предпринимательства. Ведь налоги, являясь мощным фискальным и контрольным инструментом государственной экономической политики, в то же время не должны снижать мотивации экономических субъектов к росту прибыли, личных доходов, занятости Анализ динамики поступления налоговых платежей, опыт развитых стран и изучение современных тенденций социально-экономического развития страны позволяют предложить несколько направлений совершенствования налоговой составляющей доходной подсистемы модели бюджетного федерализма: снижение ставки налога на прибыль;

- введение прогрессивной шкалы налогообложения по налогу на доходы физических лиц;

- использование рентного подхода при формировании платежей за добычу сырьевых ресурсов.

Налоговая нагрузка оказывает решающее воздействие на финансовую устойчивость хозяйствующих субъектов, и как следствие, в конечном итоге влияет на темпы экономического роста государства, что весьма существенно на современном этапе развития страны. При стабильной налоговой системе уплата в бюджеты всех уровней законно установленных налогов и сборов более выгодна предпринимателю, чем попытка скрыть часть доходов, не уплатить налог, исказить суть хозяйственных операций и т.д.

По оценкам экспертов при изъятии у налогоплательщиков Ул части доходов сохраняется высокая инвестиционная и предпринимательская активность, способствующая расширенному воспроизводству. Если же доля изъятия составляет Уг части дохода, то прекращается даже простое воспроизводство.

## Модернизация налоговых полномочий регионального уровня бюджетной системы

Вопрос о сбалансированности региональных бюджетов, который необходимо решить для осуществления трансформации современной модели финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков, требует, по нашему мнению, группировки субъектов РФ по признаку бюджетной обеспеченности. Это позволит выделить ряд регионов, которые способны развиваться на основе политики саморазвития уже в настоящее время, и регионы, не имеющие к этому объективных предпосылок и требующие финансовой поддержки из федерального бюджета еще значительный период времени.

Анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ за весь период самостоятельного существования современной России как суверенного государства позволяет проследить динамику соотношения доходной и расходной частей бюджетов и выделить определенные тенденции в этом процессе.

В такой огромной по территории стране, какой является Россия, сбалансированность бюджетов зависит от многих факторов, важнейшими из которых являются природно-ресурсный и экономический потенциал, региональная политика государства, способность региональных органов управления умело и грамотно распоряжаться предоставленными ресурсами.

В таблице 5.1, дана количественная характеристика наполняемости бюджетов субъектов РФ в течение последних тринадцати лет.