Иванова Ольга Борисовна. Территориальные финансы России: теория, методология, практика : теория, методология, практика : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 Ростов н/Д, 2004 356 с. РГБ ОД, 71:05-8/237

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические аспекты развития территориальных финансов 23

1.1. Гносеология сущности и содержания территориальных финансов 23

1.2. Генезис теорий финансового регулирования и территориального развития 45

1.3. Территориальные финансы в современной финансовой системе России: место, роль, трансформация 63

Глава 2. Концептуальные направления развития территориальных финансов в рамках российской модели бюджетного федерализма 88

2.1. Федерализация финансовых отношений как фактор государственного воздействия на процессы территориального развития 88

2.2. Принципиальные подходы к разграничению расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации 104

2.3. Разграничение налоговых полномочий и распределение доходов между уровнями бюджетной системы в современных условиях 125

Глава 3. Организационно-экономические проблемы финансовой стабилизации территорий 147

3.1. Определение приоритетов финансовой стратегии территориального развития 147

3.2. Анализ состояния и развития финансового потенциала территории 166

Глава 4. Особенности реформирования муниципальных финансов в Ростовской области 196

4.1. Реорганизация территориальной системы местного самоуправления 196

4.2. Межбюджетное регулирование на субфедеральном уровне 214

Глава 5. Комплексно-системный подход к реформированию территориальных финансов 235

5.1. Перспективы долгосрочного выравнивания уровней социально-экономического развития и финансовой обеспеченности территорий 235

5.2. Обоснование стратегии управления территориальными финансами 255

5.3. Методические подходы к оценке уровня развития территорий в целях достижения их финансовой самодостаточности 272

Заключение 292

Библиографический список 304

Приложения 321

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Концептуальная разработка проблем, касающихся стабилизации и тенденций развития территориальных финансов России, предопределяется коренными изменениями во взаимоотношениях между органами государственной власти различного уровня и муниципальными органами власти при переходе от унитарной к федеративной модели российской государственности. Становление Российской Федерации как суверенного государства дало мощный толчок развитию реальных федеративных отношений, обеспечив трансформацию управления общественными финансами и выход их на траекторию качественно нового уровня функционирования.

На сегодняшний день насущно необходимым для российской государственности является осознание того, что сохранение и укрепление территориальной целостности страны и ее федеративной основы во многом определяются гармонизацией усилий и интересов Федерации, регионов и муниципальных образований в решении вопросов стабильного и долговременного социально-экономического прогресса. Становится вполне очевидным, что без серьезного продвижения в разработке и реализации новой, более совершенной модели российского федерализма невозможно эффективное обеспечение территориальной целостности государства, его внутренней и внешней безопасности. В целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федеративных отношений необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти различных терри-ториальных образований России, а также наличие особой политической культуры и последовательности властей всех уровней в отстаивании как общенациональных, так и региональных (территориальных) интересов.

В настоящий момент с определенной долей уверенности можно говорить о прохождении наиболее сложной точки реформационных процессов в стране, в том числе и в финансово-бюджетной сфере. Вместе с тем в России до настоящего времени нет достаточной ясности относительно научно обоснованных критериев и механизмов оптимизации финансовых потоков между федераль-

**5**ным центром и регионами. Не сложились и не закрепились в должной мере многие звенья государственного управления. Дальнейшие перспективы российского федерализма пока находятся в стадии значительной неурегулированности тех принципов и институциональных основ, которые могли бы лечь в основу модели реального федерализма в России.

Все это предопределяет необходимость переосмысления и выявления новых подходов к исследованию теоретических и практических проблем функционирования территориальных финансов.

Следует подчеркнуть, что совершенствование управления территориальными финансами все еще не отличается комплексностью и системностью решения проблемы. Отдельные ее аспекты носят фрагментарный характер, что не способствует достижению финансовой самодостаточности и финансовой стабилизации территориальных образований.

Логика экономических преобразований и реализация принципов территориальной самостоятельности выдвигают на первый план решение проблемы развития территорий в ракурсе их способности к самообеспечению. В данном контексте роль финансовых инструментов неизмеримо возрастает и приобретает особую значимость и актуальность.

Сложность решения проблемы управления территориальным развитием усугубляется неотработанностью механизмов учета территориального неравенства и территориальной дифференциации в укреплении финансового потенциала территорий. Вместе с тем как в целом по России, так и в рамках отдельных регионов эти вопросы являются недостаточно разработанными и не утрачивают своей актуальности.

Отдельной, особо важной проблемой является проведение реформ местного самоуправления в условиях укрепления федеративных отношений в России. Совершенно очевидно, что без необходимой апробации тех или иных схем организации местного самоуправления, а также системы межбюджетных отношений в различных субъектах Федерации нельзя рассчитывать на позитивный итог проводимых реформ. А это, в свою очередь, требует глубокого научного

осмысления предполагаемых новаций и нахождения наиболее оптимальных путей к их практической реализации.

Принципиально новыми и приоритетными для России являются реформирование бюджетного процесса, реструктуризация бюджетного сектора и отработка механизмов повышения качества управления территориальными финансами в рамках реализации принципов «лучших практик» и «бюджетирования, ориентированного на результат», что предполагает создание эффективных стимулов для проведения ответственной бюджетной политики органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Вместе с тем данные реформы находятся лишь на начальной стадии развития и требуют доведения их до практической реализации и логического завершения.

**Степень разработанности проблемы.**Анализ имеющейся научной литературы по исследуемой проблеме показал, что различные аспекты развития территориальных финансов и становления бюджетного федерализма в России достаточно обстоятельно освещены в трудах отечественных и зарубежных ученых.

Тенденции территориального развития представлены в фундаментальных теоретических разработках отечественных экономистов: Л.И.Абалкина, А.Г.Гранберга, А.Г.Грязновой, В.С.Золотарева, Б.Л.Лавровского, В.Н.Лексина, Ю.С.Колесникова, В.Ю.Наливайского, В.Н.Овчинникова, В.Е.Селиверстова, А.Н.Швецова, Б.М. Штульберга и др.

Территориальные финансы стали объектом научного исследования еще в ранний советский период и нашли отражение в трудах А.М.Александрова, Д.А.Аллахвердяна, Н.Н.Бельковича, В.П.Дьяченко, С.А.Котляровского, С.М.Ленского, В.Н.Твердохлебова, В.А.Шаврина и др. Однако исследования в этой области ограничивались лишь рамками функционирования местных бюджетов.

Существенный прорыв в активизации научных исследований территориальных финансов был сделан в 70-80-е годы XX столетия.

Проблемам теории финансовых основ государственного устройства, формирования и использования финансовых ресурсов территорий, их роли в социально-экономическом развитии страны посвящены работы видных ученых-экономистов: Э.А.Вознесенского, О.В.Врублевской, Ю.А.Данилевского, Л.А.Дробозиной, Е.В.Коломина, Г.Б.Поляка, Л.П.Павловой, В.Г.Панскова, В.М.Родионовой, М.В .Романовского, Б.М.Сабанти, В.К.Сенчагова, С.П.Солянниковой, Н.Г.Сычева, К.И.Таксира и др.

Переход к федеративным принципам построения государства с рыночной ориентацией функционирования экономики и территориального развития, произошедшие кардинальные изменения в сфере бюджетных отношений предопределили необходимость новых теоретических разработок и доведения их до уровня возможного прикладного использования.

Проблемы институциональных преобразований экономики регионов и развития территориальных финансов в условиях становления бюджетного федерализма исследованы в трудах отечественных ученых: В.А.Алешина, О.В.Богачевой, Е.М.Бухвальда, С.Д.Валентея, В.П.Горегляда, А.Г.Игудина, О.В.Кузнецовой, З.А.Клюкович, Г.В.Курляндской, А.М.Лаврова, СВ. Перфильева, И.В.Подпориной, Л.Н.Прониной, О.С.Пчелинцева, С.Г.Синельникова, Р.Г. Сомоева, В.И.Терехина, И.В.Трунина, В.Б.Христенко, С.Н.Хурцевича, А.К.Улюкаева и др.

Существенный вклад в разработку концепций построения бюджетных взаимоотношений в государствах с многоуровневым бюджетным устройством внесли зарубежные авторы, среди которых следует выделить: Р.Бёрда, Р.Боудвея, С.Брю, Д. Брюммерхоффа, Дж. Бьюкенена, А.Вагнера, К. Валлиха, Д. Кинга, Я. Корнай, Дж. Литвака, X. Мартинеса, Р.Масгрейва, Л. фон Мизеса, А.Оукена, У. Оутса, Ф. Ле Ру, Д.Трейзмана, Ч. Тибу, Я.Тинбергена, Дж. Стйг-лица, Ф. фон Хайека, Дж. Р. Хикса, К.Р. Макконнелла, X. Циммерманна и др.

Тем не менее, имеющийся научно-исследовательский потенциал, теоретические и эмпирические разработки, касающиеся повышения эффективности системы государственных финансов в странах с многоуровневой бюджетной

**8**системой, исследование их территориального аспекта, не только не исчерпывают возможностей решения данной многоаспектной проблемы, но напротив, предопределяют необходимость активизации научного поиска в этом направлении.

Актуальность теоретического, методологического и практического решения проблемы развития территориальных финансов в условиях становления российской модели бюджетного федерализма, наличие ряда нерешенных и дискуссионных проблем обусловили выбор направлений исследования.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационной работы состоит в теоретико-методологическом обосновании и разработке концепции развития территориальных финансов России на основе дальнейшего укрепления федеративных отношений и формирования действенных механизмов повышения качества управления территориальными финансами.

Для достижения цели поставлены и решены в логической последовательности следующие задачи:

обосновать и расширить предметный ракурс теоретического исследования сущности территориальных финансов на основе систематизации различных методологических подходов;

исследовать и дополнить сложившиеся в экономической литературе представления о рыночной трансформации финансов и финансовой системы;

провести сравнительную оценку возможностей адаптации западных теорий финансового регулирования и территориального развития применительно к российским реалиям;

раскрыть роль и место территориальных финансов в современной финансовой системе России;

рассмотреть на концептуальном уровне основополагающие условия развития территориальных финансов в рамках российской модели бюджетного федерализма;

дать оценку состояния и развития финансового потенциала территорий с позиции ресурсно-результативного подхода;

исследовать механизм межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне;

определить перспективы долгосрочного выравнивания уровней социально-экономического развития территорий с помощью бюджетного регулирования;

обосновать рекомендации по внедрению действенных инструментов управления территориальными финансами на основе использования принципов передовых практик и бюджетирования, ориентированного на результат;

разработать методические подходы к оценке финансового состояния и качества управления территориальными финансами.

**Объект и предмет исследования.**Объектом исследования являются финансовые потоки территориальных образований, их финансовый потенциал, система межбюджетного регулирования, а также механизмы повышения качества управления территориальными финансами.

Предмет исследования - финансово-экономические и организационно-правовые отношения, определяющие взаимосвязи и взаимодействия федерального центра с субъектами Федерации, а также на уровне муниципальных образований по поводу формирования и эффективного использования финансовых потоков территорий в условиях рыночно-трансформационных, институциональных и структурных изменений.

**Теоретико-методологическую основу**исследования составляют концептуальные положения фундаментальных и прикладных научных работ отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, теории государственных и территориальных финансов, региональной экономики, теории факторов производства и экономического роста, территориального развития и финансового регулирования, теории управления.

В диссертации использовался методологический инструментарий исследования, включающий логику анализа и познания от сущностно-аналитического метода, создающего элементную базу теоретического знания, до системно-функционального, раскрывающего концептуально-целостную ди-

**10**намическую модель взаимосвязанного функционирования явлений и процессов на основе выявления генетических, структурных, функционально-воспроизводственных и причинно-следственных связей, позволяющий обеспечить эффект системного взаимодополнения поисковых возможностей различных исследовательских подходов.

Методологической основой диссертационной работы послужило также современное развитие системной парадигмы, являющейся одной из прогрессивных в исследовательской деятельности и предполагающей изучение взаимосвязи существующей территориальной организации общества и исторического процесса в условиях глубоких трансформационных изменений.

Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит, раздела 1 Теория и методология финансов, п. 1.7 Теоретические основы исследования влияния финансовой политики на результаты социально-экономического развития; раздела 2 Государственные финансы, п.2.1 Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны; п.2.3 Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике.

**Инструментарно-методический аппарат.**В процессе выполнения диссертационной работы и обоснования результатов исследования широко использованы общенаучные методы и инструментальные технологии научного познания, в том числе методы абстрагирования, историко-логического и сравнительного анализа, субъектно-объектный и функционально-структурный методы системного анализа, экономико-статистические методы, метод экспертных оценок, графической интерпретации, которые позволили адекватно оценить современное состояние и выявить основные тенденции развития территориальных финансов в условиях транзитивной экономики. Каждый из этих частных методов использовался адекватно его функциональным возможностям и позволил обеспечить репрезентативность результатов исследования, аргументированность оценок, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическая база исследования**формировалась на основе законодательных и нормативных актов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений и программных документов Правительства РФ, Ростовской области и других регионов, данных официальной статистики России, аналитико-статистических обзоров, справочных материалов, а также монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, материалов научно-практических конференций, общей и специальной литературы, материалов, размещенных в сети Интернет.

**Концепция исследования**исходит из эволюционной трансформации территориальных финансов России, обусловившей новую парадигму управления финансовыми потоками территорий и способствующей определению стратегии их адаптации к рыночным условиям на основе качественных изменений во взаимоотношениях между всеми субъектами управления (федеральными, субфедеральными органами власти и управления и органами местного самоуправления). Территориальные финансы рассматриваются как отношения, органически встроенные в иерархическую единую финансовую систему России, обладающие специфическими признаками, обусловленными типом государственного устройства и административно-территориальной организацией страны, что предопределяет их самостоятельную и возрастающую роль в экономических и социальных процессах и преобразованиях в конкретных территориях, в системе межотраслевых и межтерриториальных связей, в формировании финансовых ресурсов и их использовании, главным образом, на повышение жизненного уровня населения и поступательное развитие территорий.

Выдвигается и обосновывается гипотеза об определении меры устойчивости территориальных финансов в режиме сбалансированности и социальной ориентации на основе комплексно-системного и функционально-управленческого подходов, что позволяет обеспечить гармонизацию интересов федерального центра и территориальных образований. Это требует: институционального 'обоснования и разработки эффективных мер воздействия на развитие территорий с позиции повышения результативности и качества управления территори-

12 альными финансами как необходимых условий обеспечения устойчивости развития территорий и их финансовой самодостаточности на базе внедрения новых методов формирования бюджетных процедур, ориентированных на результат, принципиально новой системы межбюджетных отношений, применения принципов территориального менеджмента и маркетинга, диагностики и мониторинга территориального развития.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

**1.**Расширение границ сущностно-аналитического познания финансовых отношений связано с глубокими изменениями, предполагающими органическую встроенность финансовых отношений в систему рыночного конкурентного равновесия, а также соподчиненность обратных связей финансовой системы и национальной экономики. В основе управления территориальными финансами должна быть заложена концепция функциональных финансов, стратегически нацеленная на поддержание макроэкономической стабильности, обеспечение экономического роста как в целом по стране, так и в регионах, повышение качества жизни населения на долгосрочной основе.

2.Территориальные финансы, обусловленные типом государственного устройства и административно-территориальной организацией страны, в отличие от государственных финансов, функционируют в рамках определенной части общества, объединенной границами отдельной территории, и приближены к ее потребностям, что предопределяет относительно ограниченный масштаб территориального распределения и перераспределения финансовых ресурсов. При этом объем аккумулируемых финансовых ресурсов территориальными органами власти зависит от отведенных им полномочий и закрепленных обязанностей. Территориальное деление экономико-социального пространства государства происходит в рамках и в результате складывающихся в территориальных образованиях публично-властных управленческих функций. Отсюда структура системы территориального устройства рассматривается нами в качестве воспроизводимой совокупности взаимоотношений между ее элементами: сложившимися территориальными образованиями и территориальными орга-

**13**нами власти и управления. Это находит конкретное выражение в специфических правовых, управленческих и финансово-экономических отношениях.

3.Поиск новых форм и методов гармонизации интересов государства и его территориальных образований предопределяет усиление роли и места территориальных финансов в современной финансовой системе России с учетом всей совокупности трансформационных процессов, произошедших при переходе к рыночным отношениям и в условиях реформирования федеративных отношений и местного самоуправления. Речь идет о создании условий для нового качества формирования и развития финансовой системы, связанных с четкой структуризацией, определением ее базовых элементов, жесткой правовой ин-ституционализацией финансов государства, активным наращиванием финансового потенциала страны и ее территорий. Трансформационный потенциал развития финансовой системы в динамике предполагает качественные изменения ее сфер и звеньев в условиях рыночной среды и перенос центра тяжести с затратных методов управления финансовой системой к «управлению по результатам».

4. Реформа федеративного устройства российского государства требует нового концептуального видения отношений между федеральным центром и субфедеральными органами, с одной стороны, и регионами и муниципальными образованиями, с другой. Укрепление финансовых основ федеративных отношений является важнейшим фактором повышения государственного воздействия на процессы территориального развития. Условия результативного использования модели «бюджетного федерализма» должны быть адекватны условиям результативности государственного регулирования территориального развития. Проблема состоит в том, что «бюджетный федерализм» не должен рассматриваться лишь как совокупность финансовых схем и механизмов, определяющих пропорции и параметры бюджетно-налоговых систем различных уровней, а выступать средством достижения позитивного воздействия на решение задач социально-экономического развития страны и конкретных территорий, на укрепление правовой, финансовой и институциональной базы экономической инте-

**14**грации субъектов Федерации и муниципальных образований в рамках единого рыночного пространства, внедрение научно обоснованных методов оценки результативности федеральной поддержки регионов в рамках совершенствования практики бюджетного процесса и оптимизации управления финансовыми потоками на всех уровнях бюджетной системы.

1. Финансовая составляющая отношений собственности должна стать действенным рычагом государственного регулирования территориального развития и способствовать переходу от формального к реальному финансово-бюджетному федерализму. Механизм практической реализации управления собственностью должен быть нацелен на снижение противоречий между федеральным бюджетом и бюджетами других уровней, между регионами с разным бюджетно-налоговым потенциалом, на создание действительного экономического равноправия регионов по отношению к Федерации, а также на создание предпосылок для усиления прозрачности в движении финансовых потоков, формирующихся как на базе федеральной собственности, так и на субфедеральном и муниципальном уровнях. Только изменив исходные параметры отношений собственности, можно говорить о понимании собственности как основы самообеспечения регионального развития, а бюджетно-налоговой политики - как действенного инструмента управления собственностью.
2. Федерализация финансовых отношений как фактор государственного воздействия на процессы территориального развития направлена на системное устранение наиболее явных отклонений российской модели «бюджетного федерализма» от стандартных требований и формирование оптимального механизма формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов на всех уровнях бюджетной системы РФ. Объективной основой повышения стабильности и эффективности федеративных отношений должны стать экономические характеристики конкретных регионов (административно-территориальных образований) и их сопоставление со способностью данных регионов нести бремя экономической и социальной ответственности, что предполагает реализацию принципа экономической и прежде всего финансовой са-

**15**модостаточности территорий. Только путем соотношения объемов функций (полномочий) субъектов Федерации и муниципальных образований с реально располагаемым ими экономическим и финансовым потенциалом возможно продвижение по линии создания такого экономического механизма, который обеспечил бы согласованную интеграцию усилий и интересов Федерации, регионов и муниципальных образований в решении вопросов стабильного социально-экономического развития страны и ее территорий. Это касается четкого законодательного разграничения функций (полномочий) между органами власти разных уровней и достаточного для выполнения этих функций финансового обеспечения.

7.Качественно новые пути управления общественными финансами должны включать широко применяемую на Западе концепцию «бюджетирования, ориентированного на результаты» в рамках среднесрочного финансового планирования. Наряду с развитием современных методов планирования и созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов эта модель должна обеспечить переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований. Реформа бюджетного процесса, являясь одной из важнейших предпосылок для повышения эффективности государственного управления, одновременно зависит от темпов и направлений широкого круга структурных реформ. Модернизация бюджетного процесса должна быть органично «встроена» в рамки институциональных преобразований, связанных с проведением административной реформы, реформы межбюджетных отношений, реструктуризацией бюджетного сектора. Следует считать, что все составляющие реформы бюджетной системы являются взаимосвязанными и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении всех направлений реформирования.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в теоретико-методологической разработке и научно-практических рекомендациях по

повышению качества управления территориальными финансами России в условиях реформирования федеративных отношений и местного самоуправления.

К конкретным результатам исследования, обладающим научной новизной, относятся следующие:

выдвинут и аргументирован тезис о трансформации финансовых отношений из чисто распределительной категории в базисный элемент экономического развития, что предопределяет особое качество современных финансов как важнейшего самостоятельного и структурообразующего сегмента национального хозяйства в условиях необходимости обеспечения финансовой безопасности страны и ее территориальных образований и глобализации мирохозяйственных связей;

существенно дополнен и развит понятийный аппарат, используемый в теории территориальных финансов. В частности, сформулировано авторское определение понятия «территориальные финансы» как системы денежных отношений, возникающих в распределительном процессе по поводу формирования у органов публичной власти фондов финансовых ресурсов (на безвозмездной и безвозвратной основе) и их использования на обеспечение условий расширенного воспроизводства и экономического развития территорий, оказание услуг населению, проживающему в административно-территориальных образованиях (субъектах Федерации, местных административных образованиях), в соответствии с выполняемыми органами государственной власти и местного самоуправления функциями и закрепленными полномочиями;

выявлены особенности организации территориальных финансов, обусловленные типом государственного устройства и административно-территориальной структурой и выраженные многоуровневостью и ее автономностью, характером взаимосвязи территориальных образований с центральной властью в рамках складывающихся публично-властных управленческих функций, открытостью и устойчивостью системы территориального устройства, ее сбалансированностью и социальной ориентацией, нацеленных на саморазвитие территорий;

обосновано авторское видение места территориальных финансов в иерархической структуре сфер и звеньев финансовой системы России на основе комплексно-системного, функционально-управленческого и потокового подходов; выявлен трансформационный потенциал финансовой системы в динамике и качественном изменении;

аргументированы специфические условия использования при распределении налогов по уровням бюджетной системы и в межтерриториальном выравнивании бюджетных доходов принципов «получаемых выгод» и «платежеспособности», которые интерпретируются как часть комплекса справедливого налогообложения, выраженного в его равномерности, и имеют важную практическую ценность в условиях рыночной среды и федерализации финансовых отношений в современной России;

предложен методический подход к определению финансового потенциала территорий, заключающийся в выявлении взаимосвязи и взаимообусловленности ресурсного и результативного методов, предполагающих выход на расчет показателей ресурсоемкости и затратоемкости, сопоставление которых позволяет выявить способности территорий к самообеспеченности и самодостаточности;

разработана методика анализа соответствия социального положения муниципальных образований уровню их экономического развития и финансового обеспечения с использованием рангового подхода и системы показателей, позволяющих использовать результаты анализа в территориальном финансовом планировании и межбюджетном регулировании;

определены перспективы реформирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне в рамках проводимой муниципальной реформы, включающие механизмы разграничения расходных обязательств и доходных источников, а также механизмы выравнивания уровней социально- экономического развития территорий;

обоснована стратегия повышения качества управления территориальными финансами, базирующаяся на дополнительных, добровольно принимаемых ор-

18 ганами власти более высоких стандартах управления общественными финансами с использованием современных методов диагностики территориального развития и мониторинга бюджетных услуг, и включающая: реализацию стратегических и тактических целей в области среднесрочного финансового планирования, повышение результативности бюджетных расходов, усиление действенности контроля и совершенствование учета и финансовой отчетности;

разработана система показателей, характеризующих финансовое состояние и качество управления территориальными финансами, сгруппированных по блокам: бюджетного процесса, управления доходами бюджета, управления бюджетными расходами, межбюджетных отношений, управления долгом и собственностью, позволяющим проводить сравнительную оценку финансовой самодостаточности территориальных образований как с позиции их текущего финансового состояния, так и потенциальных финансовых возможностей в перспективе.

**Теоретическая значимость исследования.**Теоретико-методологические и концептуальные положения, выдвинутые автором и обоснованные в диссертации, дополняют и расширяют теоретический ракурс исследования территориальных финансов, развивают их методологическую базу и представляют комплексное системное решение важной научной и практической проблемы, касающейся усиления мер воздействия на повышение качества управления территориальными финансами, актуальность которой неизменно возрастает в рамках комплексных реформ в бюджетной сфере в условиях совершенствования финансовых основ федеративных отношений и местного самоуправления. Они могут служить теоретической основой для разработки концепций территориального развития, бюджетной и налоговой политики, межбюджетного выравнивания на субфедеральном и муниципальном уровнях.

**Практическая значимость**диссертационной работы заключается в доведении теоретических положений научной концепции до практического уровня ее реализации путем выработки практических выводов и рекомендаций. Основные результаты исследования, имеющие практическое значение, могут быть

19 использованы в практической деятельности органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований при разработке и реализации программ социально-экономического развития и финансовой стабилизации территорий, новых схем межбюджетного выравнивания в условиях упорядочения взаимоотношений между органами власти и управления субъектов Федерации и муниципальными образованиями в рамках проводимой муниципальной реформы, внедрения диагностики и мониторинга бюджетных процедур с целью регулярной оценки финансового состояния и качества управления территориальными финансами.

Полученные результаты исследования могут использоваться в учебном процессе при подготовке специалистов по государственным и муниципальным финансам при чтении учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Финансовая политика», «Бюджетное планирование и прогнозирование».

**Апробация результатов исследования.**Основные научные положения и рекомендации, полученные в ходе исследования, представлены на международных, российских и региональных научно-практических конференциях: «Экономическая политика на Дону: цели, приоритеты, механизмы» (по материалам проекта «Концепции экономической политики Ростовской области»-май 1999г., г. Ростов-на-Дону, автор принимал участи в разработке данной концепции - раздел «Финансовая политика»); «Бюджетно-налоговая политика России: проблемы и перспективы» (Финансовая академия при Правительстве РФ, г. Москва, ноябрь 1999г.); «Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития» (Финансовая академия при Правительстве РФ, г. Москва, декабрь 2000г.); «Проблемы финансовой стабилизации муниципальных образований» (совместно с Академией бюджета и Казначейства Министерства финансов РФ, г. Ростов-на-Дону, апрель 2001г.); «Развитие финансово-кредитных отношений в территориальных образованиях РФ» (г. Ростов-на-Дону, февраль 2002г.); «Бюджетная реформа и проблемы совершенствования бюджетного законодательства России» (Финансовая академия при Правительстве РФ,

20 г.Москва, февраль 2003г.); «Инвестиционный потенциал экономического роста в условиях глобализации» (Кубанский государственный университет, г.Сочи, февраль 2004г.); «Влияние развития финансово-кредитной системы на модернизацию экономики России» (г.Ростов-на-Дону, апрель 2004г.).

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации использованы автором при выполнении следующих научно-исследовательских работ: «Разработка рекомендаций по совершенствованию налоговой системы Ростовской области как фактора экономической стабилизации и развития предпринимательства»- по заказу Торгово-промышленной палаты Ростовской области (1999г.); «Рекомендации по разработке нормативов финансирования социально значимых расходов из бюджетов субъектов РФ» (1999г.); «Пути совершенствования финансирования социальной сферы в условиях перехода к рыночной экономике» (2000г.); «Разработка комплексной системы мер по социальной, финансово-экономической стабилизации и реформированию межбюджетных отношений муниципальных образований» (2001г.); «Источники формирования финансового баланса территории и их рациональное использование» (2002г.); «Региональная финансовая политика: опыт и проблемы» (2003г.); «Стратегия управления финансами в регионе» (2004г.) — по заказу Академии бюджета и казначейства Минфина РФ.

Автор также принимал участие в международном семинаре по местному самоуправлению во Франции (Франция-Монтрей, ноябрь 1995г.); в международных конференциях в Пирейском университете в рамках программы Тасис «Экономика и бизнес в высших учебных заведениях» (Греция, сентябрь-декабрь 1996г.); в международном семинаре, организованном в США компанией «Барентс Групп» «Разработка и утверждение бюджета» по проекту Национального фонда подготовки кадров №4100 «Управление государственным бюджетом» (г. Ростов-на-Дону, апрель 1999г.); в реализации проекта Тасис и аппарата полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе «Финансовая прозрачность трансфертов на Юг России» (сентябрь 2001г. - февраль 2002г.).

Основные положения диссертации отражены автором в более 35 печатных работах объемом более 80 авторских печатных листов.

**Логическая структура диссертационной работы.**Цели и решаемые задачи диссертационной работы определили логическую последовательность ее изложения и объем. Диссертация включает введение, пять глав, содержащих 13 параграфов, заключение, библиографический список, включающий 250 источников, 10 приложений. Диссертационная работа представлена на 356 страницах текста, проиллюстрирована 20 таблицами, 26 рисунками и диаграммами.

**В первой главе**раскрываются общетеоретические и методологические аспекты территориальных финансов, гносеология их сущности и содержания, дан генезис теорий финансового регулирования и территориального развития, и выявлены возможности их адаптации к российским реалиям, определены роль и место территориальных финансов в трансформирующейся современной финансовой системе России.

**Вторая глава**посвящена выработке концептуальных направлений развития территориальных финансов в рамках российской модели бюджетного федерализма, определению принципиальных подходов к разграничению расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления и налоговых полномочий, а также распределению доходов между уровнями бюджетной системы на современном этапе.

В **третьей главе**исследуются организационно-экономические проблемы финансовой стабилизации территорий, определяются приоритеты финансовой стратегии территориального развития, даны анализ формирования и использования финансового потенциала территорий и оценка результативности бюджетных расходов в основных отраслях бюджетных услуг.

В **четвертой главе**раскрыты современные проблемы и тенденции реформирования муниципальных финансов с позиции реорганизации муниципального уровня бюджетной системы и выявления особенностей межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне.

**22 В пятой главе**определены основные направления системно-комплексного реформирования территориальных финансов на основе выявления перспектив долгосрочного финансового выравнивания уровней социально-экономического развития и финансовой обеспеченности территорий, разработки стратегии по повышению качества управления территориальными финансами, определения методических подходов к оценке уровня развития территорий в целях достижения их финансовой самодостаточности, оценке результативности бюджетных услуг с учетом внедрения современных методов диагностики и мониторинга.

## Гносеология сущности и содержания территориальных финансов

В условиях реформирования российской экономики и перехода к рыночным отношениям значительно усилилась потребность в пересмотре некоторых концептуальных и методологических подходов в исследовании экономических отношений общества. Причем, это касается как общетеоретических и методологических вопросов экономической науки в целом, так и конкретных межотраслевых и отраслевых наук, в частности. Задача усложняется тем обстоятельством, что зачастую наблюдается противопоставление методологии отечественной экономической науки и зарубежной.

На наш взгляд, необходимо выделить в числе достаточно многочисленных аспектов методологии те базовые, которые позволят более углубленно исследовать современное понимание сущности финансов в целом и территориальных финансов, в частности.

Методологические подходы в познании экономических явлений и процессов предполагают наличие многообразных функциональных связей. Именно западные экономисты продвинулись дальше всех в раскрытии функционального аспекта экономической теории, что позволило многим индустриальным странам достигнуть значительных успехов в макроэкономическом регулировании.

Вместе с тем западные теории, являясь в большинстве случаев эклектическим синтезом определенных политико-экономических разработок (от теории предельной полезности, предельной производительности, факторов производства до монетаризма и кейнсианства), отображают лишь часть реальной экономической жизни и не приемлемы для исследования широкого круга социально-экономических процессов современной глобальной экономики.

Отметим, что для советской науки использование структурно-генетического подхода традиционно сводилось в основном к анализу причинно-следственных связей между экономическими явлениями, выявление кото 24 рых позволяло построить целостную систему категорий и законов развития экономики. Теоретическое знание в данном случае опиралось на диалектический и исторический методы, которые определяют суть экономических процессов. Эти методологические подходы полно и последовательно раскрыты К.Марксом.

Вместе с тем только одной структурно-генетической составляющей в экономической теории недостаточно. Следует подчеркнуть, что при всех различиях и несовпадениях губительность разрыва структурно-генетической и функциональной сторон экономической теории очевидна. Поэтому речь должна идти о восстановлении единства функционального и генетического подходов и диалектического метода познания. Идеи интеграции (синтеза) в экономической теории отнюдь не новы и не специфичны. Знание различных экономических направлений и школ необходимо прежде всего с целью адекватного восприятия имеющихся достижений мировой экономической практики.

По остроте дискуссий, глубине обсуждаемых проблем и изменениям в научном инструментарии важная роль отводится методологическим дискуссиям 20-х годов XX века, отражающим объективную двойственность экономической науки [120, с.7,11-12].

С одной стороны, в тот период сохранялась приверженность к строгой логике абстрактной науки, исследующей некие универсальные закономерности человеческого поведения в области хозяйствования и преследующей аналитические цели. С другой стороны, практическая направленность и эмпирическая составляющая значительно расширили возможности в области формального анализа.

Вместе с тем, имелось в виду, что сами по себе эмпирические исследования могут выявить лишь статистические зависимости, имеющие ограниченное значение для установления причинно-следственных связей, и важны для иллюстрации и получения прогнозов, ценность которых зависит от надежности теоретической базы [243]. Ярким сторонником априоризма является Л. фон Мизес, утверждающий, что никакой опыт никогда не может заставить нас опровергнуть или модифицировать априорные теоремы. [234] Однако начиная с 20-30 годов XX века в западной философии стал явно доминирующим логический позитивизм, требующий непременной эмпирической проверки теории. Иначе, на смену априоризму пришла совсем новая методология исследования. Одним из первых современных экономистов, подвергших критике априоризм, был Т.Хатчисон, который в качестве альтернативной методологии предложил фальсификационизм К. Поппера. К. Поппер известен прежде всего решением проблемы демаркации - отделения научного от ненаучного (метафического) знания [138,с.60]. Научный метод, предложенный К.Поппером и описанный в научной терминологии как «дедуктивно-номалогическая» модель, или модель «Д-N», построен на утверждениях трех положений: конкретные исходные условия, конкретные конечные условия и универсально верные обобщения. Как показал К. Поппер, один из основных постулатов научного метода гласит, что полнота знаний недостижима.

## Федерализация финансовых отношений как фактор государственного воздействия на процессы территориального развития

Реформа федеративного устройства российского государства требует нового концептуального видения отношений между федеральным центром и субфедеральными органами, с одной стороны, и регионами и муниципальными образованиями, с другой. Особо подчеркнем, что федерализм как таковой рассматривается теоретиками и практиками как безальтернативная форма российской государственности, наиболее полно отвечающая демократическим принципам и отражающая специфику государственно-территориального устройства России. Вместе с тем острая дискуссия по проблемам федерализма в целом и бюджетного федерализма, в частности, нашедшая отражение во многих научных публикациях, свидетельствует о наличии целого ряда нерешенных вопросов, требующих дальнейшей углубленной проработки этой проблемы с точки зрения теории и практики.

Федеративная система по мнению одного из основоположников политических исследований А. Токвиля возникла как результат желания совместить в одном государстве различные преимущества, которыми располагают различные нации, проживающие на различных территориях. В дальнейшем Р. Масгрейв конкретизировал гипотезу А.Токвиля, обосновав главные принципы разделения расходных обязательств между уровнями государственной власти, подчеркивая, что политика в области предоставления государственных услуг должна различаться между субнациональными административно-территориальными образованиями, в то время как политика в области перераспределения доходов и макроэкономической стабилизации требует концентрации усилий на общенациональном уровне [237]. К классическим исследованиям в области фискального федерализма следует отнести работы С.Тибу [248], В Оутса [242] и др., ключевые положения которых остаются актуальными с теоретических позиций и до сегодняшнего дня. В мировой практике известны различные толкования федерализма и конструкции его моделей - «гегемонический», «классический», «американский дуалистический», «монархический», «республиканский», «кооперативный» и др. [81,с.6-12]

За последние годы в современной западной доктрине наметились существенные изменения в подходах к исследованию проблемы федеративных отношений. И речь здесь идет не только об определении самого понятия федерализма, введении новой терминологии, но и о качественной трансформации этого процесса. Совершенно очевидным становится факт, что важнейшей предпосылкой процесса федерализации является достижение всей системой общественных отношений определенного качества в различных сферах: социально-экономической, финансовой, нормативно-правовой и др. сферах. Следует также учитывать, что федерации западного типа возникали и укреплялись как особая форма государственности в условиях становления рыночных отношений, что практически совпало как во времени, так и в пространстве. Рынок приспосабливал к себе форму государственности (унитарную или федеративную), но при этом прослеживалась и обратная причинно-следственная связь - выбранная форма государственности приспосабливала к себе рынок. Отсюда и различное теоретическое осмысление процессов федерализации. Если в период стихийного зарождения и становления рыночных отношений научные направления были связаны с «классическими» теоретическими разработками, то в условиях развитых рыночных отношений возникла потребность в практической реализации механизмов регулирования федеративных отношений.

Та же дилемма стоит и перед отечественной научной мыслью в области становления и развития федеративных отношений. В зависимости от выбора «преобладающей модели» развития федеративного государства оценивается и его современное состояние.

В научной литературе сравнительные характеристики унитарных и федеративных государств традиционно основываются на выявлении особенностей государственного устройства, под которым чаще всего понимается территори 90 ально-политическая (национально-территориальная или административно-территориальная) организация государства и принципы взаимодействия органов власти территориальных единиц с органами государства в целом. При этом справедливо указывается на то, что ни унитарное государство, ни федеративное государство не имеют каких-либо преимуществ по отношению друг к другу [105,67-69].

Речь идет лишь о формах и степени децентрализации государственных функций и их распределения между государством и его территориальными образованиями. Только в рамках конкретного государственного устройства могут определяться механизмы предельно дуализированных систем государственного регулирования территориального развития.

Доминантой в федеративных государствах является баланс территориально-политической децентрализации и государственного единства. Основными чертами федерализма выступают: верховенство права над указаниями; отсутствие монополии на власть; правовое регулирование процедур решения конфликтов; поиск оптимальных решений на основе учета всего многообразия интересов [63, с.6].

Последовательное развитие правовых экономических и финансовых основ российского федерализма высветило целый ряд проблем и теоретических воззрений, касающихся особенностей выбора пути федерализации для России. Комплексно круг проблем нами сгруппирован по следующим позициям:

1. Начало реформ в России ознаменовалось естественным выбором «базовой» модели федерализма - в соответствии с политическими, национально-этническими, финансово-экономическими и иными реалиями «субъектного состава» РФ. На фоне этих преобразований в отечественной научной литературе стали выдвигаться предложения о необходимости теоретических и практических проработок по переходу от национально-государственной организации общества к одноканальной структуре федерализма - территориальной. Аргументами в пользу этих доводов являлись выводы о необходимости преодоления де-зинтеграционных процессов, оказывающих отрицательное воздействие на тер 91 риториальное развитие и обеспечение равноправия субъектов Российской Федерации.

Однако мы полагаем, что учет национального фактора является необходимым требованием демократического устройства любого, в том числе и федеративного государства. Поэтому идея полного преобразования «национальной» организации федерализма в «территориальную» не получила достаточно серьезного распространения.

## Определение приоритетов финансовой стратегии территориального развития

Наличие специфических интересов у государства и регионов предполагает, с одной стороны, реализацию государственной политики, призванной обеспечить дееспособность субъектов Российской Федерации, а, с другой стороны, проведение собственной политики регионами с целью развития конкретной территории с учетом местных условий. Только с таких позиций может быть создана реальная основа для становления ясной и непротиворечивой государственной политики, ее финансовой составляющей, обеспечивающей гармонизацию специфических интересов государства, регионов и муниципальных образований.

Однако в России длительное время отсутствовала государственная концепция региональной политики как последовательная и логично завершенная система. Ведомственная раздробленность в выработке направлений и реализации региональной политики, несогласованность действий всех уровней власти, отсутствие продуманной тактики и стратегии явились существенным препятствием для повышения государственного развития территорий и смягчения территориальных диспропорций. На сегодняшний день сколько-нибудь нормативно закрепленного положения о масштабах, методах и объектах региональной политики в России так и не выработано.

Региональная политика напрямую сопряжена с понятием «государственная стратегия регионального развития», введенным в научный оборот и имеющим важное практическое значение. Совершенно справедливо мнение, согласно которому отождествление региональной политики со стратегией территориального развития не должно иметь места, поскольку сама региональная политика, наряду с макроэкономической, финансово-бюджетной, социальной, промышленной и другими видами политики, является сердцевиной и связующим звеном в системе регулирования территориального развития государства.

Государственное устройство каждой страны предполагает использование индивидуальных подходов регулирования территориального развития. Актуализация проблематики государственного территориального развития сочетается с вариативностью подходов к содержательному определению данного феномена. Формирование новых представлений о механизмах государственного регулирования территориального развития нашло достаточно широкое отражение в отечественной научной литературе последних лет. Однако следует отметить, что рассматриваемые проблемы исследуются зачастую с общеэкономических, правовых, политических позиций в рамках осуществления региональной политики и в меньшей степени затрагивают финансовые аспекты.

Регулирование территориального развития по своей сути - конструктивно-содержательное выражение государственной региональной политики.

Длительное время современная региональная политика была ориентирована не на «развитие», а на «поддержку» регионов, которая по ряду объективных причин не обеспечивала выход регионов из кризисного состояния. Территориальное же развитие — это такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимонеразрушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного, финансового и экономического потенциалов территории [105, с.27].

Территориальные различия в уровне и качестве жизни, во многом определяемые экономическими, природно-климатическими, природно-ресурсными и институциональными особенностями регионов, являются логическим основанием для использования государством политики «выравнивания». Или иначе, речь идет о так называемой «выравнивающей» региональной политике (как важнейшей составляющей более широкого понятия «региональная политика»), направленной на систематизацию согласованных государственных мероприятий по существенному сокращению чрезмерных диспаритетов в социально-экономическом развитии российских регионов [114, с. 16]. Политика «выравнивания» как идеология государственного воздействия на параметры развития от 149 дельных регионов используется в различных масштабах и применительно к разным группам таких параметров.

К приведенным доводам следует добавить, что региональная политика не является отражением простой суммы региональных аспектов промышленной, социальной, финансовой, экологической и другой политики, а предполагает на основе использования системной методологии выработку органами государственной власти и управления комплекса мер по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера. Комплексность и системность могут и должны быть достигнуты на основе согласованных действий по совершенствованию административных, институциональных, экономических и финансовых методов государственного регулирования территориального развития. Разработанная автором блок-схема компонентов финансово-экономической стратегии территориального развития представлена на рис.3.1.