

0-793303

На правах рукописи

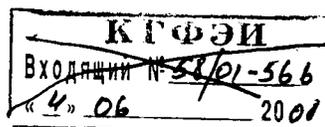
ХАЧАТРЯН Артур Гайкович

**ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
В РОССИИ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Саратов - 2008



Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.

Научный консультант - д-р экон. наук, профессор
Попов Михаил Васильевич

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000802120

- д-р экон. наук, профессор
Яшина Надежда Игоревна
- д-р экон. наук, профессор
Казак Александр Юрьевич
- д-р экон. наук, профессор
Черкасов Василий Евдокимович

Ведущая организация - Волгоградский государственный университет.

Защита состоится 25 июня 2008 в 13⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного университета

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

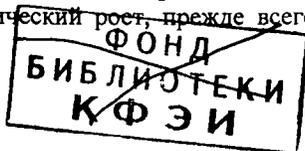
Актуальность темы исследования. Конкурентоспособность российской экономики, ее место в мире и реальное благосостояние народа в значительной мере определяется качеством и интенсивностью использования потенциальных возможностей территории, образующей экономическое пространство. Качество экономического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

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

Обострение проблем управления территорией и хозяйством регионов связано с их уровневой дифференциацией. К настоящему времени насчитывается 10-12 экономически наиболее развитых регионов (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Самарская область, Тюмень). Другие отстают в развитии по объемам производства регионального продукта на душу населения, где он на 20-50% ниже среднего по России. Эти территориальные образования нуждаются в бюджетных дотациях и трансфертах. Однако без интенсивного развития собственного производства бюджетные трансферты не решают проблемы, скрывают инициативу и порождают иждивенчество.

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

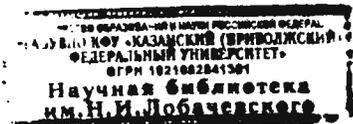
Частично такое ранжирование регионов обусловлено дефектом ценообразования, сложившейся системой налогообложения и спецификой рыночного механизма. Поэтому уже ряд лет продолжается поиск таких финансовых инструментов, которые бы стимулировали экономический рост, прежде всего в от-



стающих регионах. Одним из таких инструментов является конструктивное финансовое регулирование территориального развития в России.

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

Степень разработанности проблемы. Изучение финансовых проблем, связанных с ведением государственной деятельности, с воздействием финансов на развитие страны, и территории в частности, отдельных отраслей или групп населения прослеживается с эпохи становления предпринимательства. При этом подходы зарубежных ученых к анализу финансовых аспектов государственного регулирования отличаются ярко выраженной эмпирической направленностью. Среди наиболее известных современников правомерно выделить Э.Аткинсона, Р.Бодвея, С.Брауна, Дж.Бьюкенсна, И.Ванниски, П.Джексона, Дж.Кемпа, Дж.Каллиса, Р.Клауэра, А.Лаффера, Р.Махлупа, Л.Миллера, Х.Минского, Р.Мюсгрейва, Ф.Неймарка, А.Оукена, Ф.Перру, А.Пикока, Дж.Робинсона, Х.Розена, П.Самуэльсона, Д.Стаффа, Дж.Стиглица, Я.Тинбергена, Ф.Флеминга, А.Хансена, Р.Харрода, С.Харриса, Д.Хикса, Д.Хьюмана, Г.Ш. В нашей стране направления развития исследований в этой области в современных условиях во многом определяются трудами таких авторов, как А.М.Александров, Б.Г.Болдырев, А.М.Бирман, Э.А.Вознесенский, Н.В.Гаретковский, А.П.Гокиели, А.Г. Гранберг, Л.А.Дробозина, В.П.Дьяченко, А.Г.Зверев, В.П.Иваницкий, А.С.Игудин, Е.В.Коломин, В.В.Лавров, С.И.Лушин, Д.С.Моляков, Л.П.Павлова, К.П.Плотников, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, В.К.Сенчагов, Н.Г.Сычев, Г.М.Точильников, В.Г.Чантладзе, М.К.Шермепев, М.И.Ходорович и др.



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

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

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

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- конструктивного, в историческом ракурсе, изучения взглядов российских и зарубежных экономистов на роль и проблемы использования финансов в общественном воспроизводстве;
- теоретического осмысления сущности и содержания территориального финансового регулирования;
- систематизации опыта финансового регулирования в индустриально развитых странах, определения возможностей его использования в России;

- выявления специфики функционирования отечественного механизма финансового воздействия на экономику территории;
- аналитического обобщения методов и факторов, определяющих динамику финансовых ресурсов, выявления причин неадекватности финансового потенциала и финансовой обеспеченности территориального развития;
- поиска направлений оптимизации процесса и повышения эффективности механизма финансового регулирования в Российской Федерации;
- обоснования концептуальных подходов к разработке государственной финансовой стратегии в развитии регионов страны.

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

Объектом диссертационного исследования выступают системы государственных (муниципальных) финансов, финансового регулирования, а также деятельность государственных и муниципальных структур в процессе финансового регулирования территориального развития.

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

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

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

Информационной базой работы. В качестве информационной базы использованы данные федеральных и законодательных актов, нормативных и инструктивных материалов Министерства финансов РФ, Министерства регио-

нального развития РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Саратовской области, законы и решения органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Саратовской области по проблемам финансового регулирования территорий, нормативно-методические и инструктивные документы, статистические материалы; аналитические материалы комитетов законодательной власти различных уровней, обзорные, справочные материалы и соответствующие разработки отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

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

Наиболее существенные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем.

1. Комплексно раскрыты теоретические и методологические основы финансового регулирования территорий в системе государственного (муниципального) регулирования территориального развития и управления территориальными финансами, составляющих экономическую базу финансового регулирования территориального развития, а именно:

- уточнено понятие территориального развития как приоритетного объекта государственного финансового регулирования процесса общественного воспроизводства;

- внесены уточнения в методологический аппарат и инструментарий, связанные с государственным (муниципальным) финансовым регулированием территориального развития: регулирование территориального воспроизводственного процесса, территориальные доходы и расходы, финансовый потенциал и финансовые ресурсы территории, доходы территориального бюджета;

- определено сущностное содержание государственного (муниципального) финансового регулирования территории как объекта управления публичными финансами, то есть как организуемой государством деятельности по использованию финансовых отношений, механизмов и инструментов, для целенаправленного воздействия и корректировки развития в рамках принятой концепции, стратегии и тактики государственной (муниципальной) социально-экономической политики в ходе ее реализации;

- комплексно раскрыты содержание и структура системы, механизма и процесса государственного (муниципального) финансового регулирования территориального развития;

- для целей финансового регулирования территориального развития разработана расширенная классификация государственных (муниципальных) расходов по следующим признакам: по воздействию на структуру и динамику терри-

ториальных социально-экономических процессов (трансформационные и трансфертные); по экономическому содержанию (текущие и инвестиционные); по объектам регулирования (расходы на обслуживание населения и регулирование капитала); по функциональному, ведомственному и территориальному признакам; по форме и характеру процедурных мероприятий (обязательные и секвестрируемые, переходящие и дискреционные);

- уточнены понятия территориальных собственных, привлеченных и заемных территориальных доходов с позиций определения финансовой самостоятельности территорий; определены и систематизированы факторы, влияющие на их динамику (методы изъятия, ценовые факторы, уровень издержек производства, величина накоплений, уровень занятости).

2. Разработаны организационно-методологические основы построения эффективной и результативной системы финансового регулирования территориального развития в России, в том числе:

- сформулированы цель, объекты, субъекты и принципы финансового регулирования территории;

- обоснованы приоритеты государственного (муниципального) финансового регулирования развития территориальной экономики, направленные на устранение последствий влияния деструктивных факторов и обеспечение экономического роста, совершенствование бюджетного и налогового законодательства, конкретизацию принципов, методов и подходов к процессу выявления финансовых "точек роста";

- систематизирован и дополнен методический инструментарий финансового регулирования по уровням управления (федеральный, региональный, местный) и по элементам системы, механизма и процедур финансового регулирования территорий;

- предложены подходы к оценке эффективности и разработаны этапы и алгоритмы построения результативной системы финансового регулирования территориального развития;

- выявлены возможные риски финансового регулирования территорий и предложены адаптированные к финансовому регулированию территорий методы оценки и способы минимизации этих рисков.

3. Разработаны и предложены концептуальные подходы и конкретные механизмы, обеспечивающие результативность и эффективность бюджетного регулирования территориального развития в России, а, именно:

- предложена конструктивная модель стратегии бюджетного регулирования территорий, ориентированная на достижения результатов комплексного использования бюджетных средств и повышения жизнеобеспечения населения региона;

- разработаны механизмы повышения доходной самостоятельности и результативности налогового регулирования территорий, предложены пути повышения уровня обеспеченности территориальных и муниципальных бюджетов собственными доходами на основе инвентаризации имущественного комплекса территорий, упорядочения системы оценки налоговой базы местных налогов,

стимулирования развития малого бизнеса, а также увеличения доли неналоговых доходов от собственности путем типологизации территориального имущества, увеличения поступлений от государственных (муниципальных) предприятий, инвентаризации и реструктуризации отсроченной, просроченной и иной задолженности бюджетам;

- разработана комплексная методика оценки качества управления бюджетными ресурсами территорий, включающая как традиционные подходы и критерии (уровень покрытия расходов, коэффициент автономности, платежеспособность территорий, показатели эффективности работы налоговых органов, казначейской системы), так и новые методы управления бюджетными ресурсами (индикативный метод оценки рейтинга территорий в системе мониторинга их платежеспособности и финансовой самодостаточности, включая методы управления на основе оценки ликвидности и бюджетной самостоятельности территорий);

- предложены меры по повышению эффективности расходного механизма финансового регулирования территориального развития;

4. Предложена методика разработки модели результативного финансового регулирования регионального развития и, в частности:

- обоснована необходимость разработки стратегии и тактики финансового обеспечения инновационного развития территории, ориентированных на устойчивое, поступательное развитие территорий в условиях рыночной неопределенности и связанных с ней финансовых рисков; определены финансовые приоритеты стимулирования инновационной активности территориальной экономической системы, предложена авторская организационная структура адекватного управления территориальными финансами в условиях активной инновационной политики, включающей инновационную инфраструктуру и интегрирующие инновационные кластеры, систему формирования финансовых ресурсов для управления инновациями, а так же, организационно-финансовый механизм реализации инновационной политики территории с использованием рыночных инструментов и финансового менеджмента;

- уточнена и апробирована на примере Саратовской области методика определения финансово-инвестиционной привлекательности территорий;

- выявлена взаимосвязь приоритетных национальных проектов с системой финансового регулирования территориального развития, определены общие подходы к построению финансового механизма реализации приоритетных национальных проектов в рамках конкретных территорий;

- предложены концептуальные основы формирования программ стратегического развития и финансового регулирования территорий, в том числе, принципы формирования и реализации приоритетных национальных проектов в системе территориальных социально-экономических процессов, направленных на перспективное развитие и построение социально ориентированной территориальной рыночной экономики.

5. Определены подходы и пути финансового регулирования развития муниципальных образований по порядку реализации государственной стратегии развития территорий в России, а именно:

- предложен комплекс рекомендаций для перехода от управления бюджетными затратами к управлению результатами на муниципальном уровне на основе рекомендованных автором изменений в системе межбюджетных отношений; разработан авторский порядок расчета "отрицательного трансферта", более полно отвечающий принципам соразмерности и субсидиарности, направленным на увеличение возможности муниципальных образований обеспечивать повышение качества жизни граждан на территории;

- сформулирован позлементный механизм финансового регулирования деятельности муниципальных образований, основанный на расчетах, а также выявлены факторы финансовых изменений социально-экономической среды, влияющих на устойчивость экономики муниципального образования;

- выявлены причины, необходимости разработки стратегического финансового плана развития муниципального уровня и сформулированы основные подходы, принципы, элементы и процедуры его реализации с учетом финансовых возможностей органов местного самоуправления, субъектов экономики в целях достижения стратегии устойчивого развития территории;

- на основе комплексного подхода предложена система финансовых индикаторов, представляющая собой совокупность финансовых показателей, позволяющих определить направления развития муниципального образования как подструктуры соответствующей территории;

- сформулированы основные принципы обеспечения эффективного управления муниципальным имуществом и улучшение состояния местного бюджета как финансовой базы развития территории.

Основные авторские положения, выносимые на защиту:

1. Дано концептуальное обоснование места и роли государства в социально-экономических процессах, необходимость трансформационного реформирования сложившейся административно - территориальной структуры управленческой модели финансовых отношений в регионе, а также стратегии государственного финансового регулирования развития территорий. Разработана система построения финансового регулирования территориального развития на основе нового методологического подхода к его изучению и анализу, предполагающая расширение институционализации, регулирования и управления государственными финансами территорий на основе целесообразности централизованного вмешательства в территориальные экономические процессы. Доказана очевидная необходимость использования в финансово-хозяйственном комплексе, помимо рыночных элементов, государственных регулирующих методов, которые рыночная организация производства либо не может реализовать либо выполняет с меньшим для общества эффектом.

2. Обосновано возрастание роли финансов в механизме государственного регулирования территориального развития. Государственное вмешательство ограничивается, как правило, лишь перераспределением потребления финансовых

ресурсов. Тогда как требования конкурентного рынка расширяют сферу применения косвенных форм регулирования территориальной экономики, с использованием финансовых регуляторов. Сформулированы предложения по совершенствованию механизма финансового регулирования развития территорий на основе самообеспечения и усиления их роли в реализации потенциальных возможностей по воспроизводству финансовых ресурсов за счет бюджетно-налоговых источников доходов территорий, а также использования индикативных показателей развития региона.

3. Раскрыто содержание стратегии построения финансового регулирования территориального развития на основе программы действий конкретных механизмов, обеспечивающих результативность и эффективность бюджетного регулирования территориального развития, через разработку механизмов повышения доходной самодостаточности и результативности налогового регулирования, обоснование финансовых нормативов, повышение роли собственных доходов в финансировании полномочий территориальных органов управления, что обеспечивает совершенствование системы бюджетного регулирования с одной стороны, и, использование мер эффективного расходного механизма финансового регулирования территориального развития, с другой, а также отказ от безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов в формировании бюджетных доходов и помощи территориям.

4. Предложена модель результативного финансового регулирования регионального развития, предполагающая: разработку стратегии и тактики финансового обеспечения устойчивого инновационного развития территории, в пространстве рыночной неопределенности и финансовых рисков; определение финансовых приоритетов стимулирования инновационной активности территориальной экономической системы, разработку организационной структуры адекватного управления территориальными финансами в условиях активной инновационной деятельности, включающую инновационную инфраструктуру и интегрирующие инновационные кластеры, систему формирования финансовых ресурсов для управления инновациями и организационно-финансовый механизм реализации инновационной политики территории дополненный использованием рыночных инструментов частного финансового менеджмента; предложение концептуальных основ формирования программ стратегического развития и финансового регулирования территорий, в том числе, принципов формирования и реализации приоритетных национальных проектов в системе территориальных социально-экономических процессов, направленных на перспективное развитие и построение социально ориентированной территориальной рыночной экономики.

5. Предложены механизмы по формированию системы финансового регулирования развития территорий, охватывающие стадии определения бюджетно-финансовых приоритетов, формирования и использования государственных централизованных и децентрализованных фондов и заключающиеся не только в реализации ресурсно-результативного подхода к территориальному развитию, но и в повышении качества управления финансовым потенциалом территории.

Оценка качества управления территориальными финансовыми ресурсами должна базироваться: на эффективном взаимодействии институциональных структур и оптимизации транзакционных издержек процесса финансового регулирования территорий; на финансово-бюджетном контроле и независимом аудите исполнения территориального бюджета; на применении среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат, нормативных методах расчета бюджетной обеспеченности и налоговой нагрузки территорий; на разработке системы комплексной оценки (мониторинга) платежеспособности и финансовой устойчивости территорий.

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

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

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

Материалы работы использованы Министерством экономического развития и торговли Саратовской области при прогнозировании основных показателей,

влияющих на формирование доходов бюджета региона, Министерством финансов Саратовской области в процессе подготовки проекта Положения об оценке качества управления территориальными финансами; а также включены в программу реализации региональной Концепции развития местного самоуправления, что подтверждено справками о внедрении.

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

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 29 публикациях автора общим объемом 57,9 печ.л., трех индивидуальных монографиях, а также в статьях, в том числе в издательствах, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

Введение

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 1. Общеэкономические и финансовые основы государственного регулирования экономики

Глава 2. Содержание и философия финансового регулирования территориального развития

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

Глава 4. Сбалансированность финансовых ресурсов как элемент методологии финансового регулирования территорий

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

Глава 5. Система финансового регулирования территорий как элемент финансового менеджмента

Глава 6. Институциональный анализ системы финансового регулирования территориального развития

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

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

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

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

Глава 10. Стратегии и финансовые механизмы инвестиционного и инновационного развития территорий

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

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

Заключение

Список литературы

Приложения

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Научные результаты, основные положения и выводы диссертационного исследования можно условно подразделить на ряд взаимосвязанных групп: теоретических, методологических и организационно-методических проблем.

В рамках первой группы исследуемых проблем рассматриваются общетеоретические и финансовые основы государственного регулирования экономики. Это диктуется, с одной стороны, необходимостью углубленной разработки теоретико-методологической базы целесообразности централизованного вмешательства государства в территориальные процессы по реализации в рамках рыночной экономики тех функций, которые в принципе не могут быть реализованы, либо выполняются с меньшим эффектом для общества с рыночной организацией. С другой стороны, они обусловлены потребностями повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности, способствующей формированию собственной доходной базы территорий, исходя из имеющегося ресурсного потенциала и факторов, модифицирующих содержание управления хозяйством в современных условиях.

В целях структурирования целей и задач финансового регулирования развития в диссертационной работе предложена совокупность методов, элементов и процессов обуславливающих социально-экономическое развитие территории. Территориальное развитие, с точки зрения автора, - это поступательная динамика натурально-вещественных и стоимостных форм движения финансовых ресурсов, их непрерывный кругооборот в целях обеспечения целостного функционирования всей территориальной системы, то есть системы взаимосвязи ее структурных элементов (природно-климатической, геополитической, экономической, финансовой, демографической, информационной и институциональной структуры территорий).

Использование системного подхода к раскрытию сущности финансового регулирования, позволило сделать вывод о том, что степень воздействия его должна отражать общественную продуктивность на определенный момент с учетом применения эффективных технологий и нормативно-правовой базы. Это обусловлено тем, что функционирование некоторых экономических сегментов непривлекательного для частного бизнеса в производстве товаров и услуг, а зна-

чит, рыночный механизм здесь не срабатывает ввиду отсутствия или искажения ценовых сигналов. Это, естественно, является сдерживающим фактором динамичного социально-экономического развития территорий, что обосновывает объективную потребность в производстве тех общественных товаров и услуг, которые потребляются всеми субъектами территориальной системы, но их производство не выгодно для частных предпринимательских структур. Действие закона спроса и предложения в этой ситуации иррационально с позиций совокупных интересов населения региона.

В ходе проведенного исследования сущности государственных финансов, в работе делается вывод о том, что процесс формирования и использования финансовых ресурсов через государственные централизованные и децентрализованные денежные фонды и влияние государства на структуру совокупного потребления, смягчает амплитуду циклических колебаний территориальной экономики, оптимизирует структурное изменение регионального хозяйства. Такое косвенное регулирование темпов территориального развития свидетельствуют о том, что государственные финансы становятся частью управленческой системы и играют важную роль в регулировании функциональных параметров экономики территории.

В развитие традиционного представления о государственном регулировании сущность финансового регулирования территориального развития автору видится в реализации корректирующих свойств финансов. Это дает основание предположить, что финансовое регулирование территориального развития представляет собой организуемую государством деятельность по использованию финансовых рычагов в целях корректировки параметров социально-экономических показателей функционирования территорий.

По мнению автора, в качестве базовых категорий, определяющих процесс финансового регулирования территориального развития, выступают региональные (муниципальные) финансы, основным элементом которых является территориальный бюджет (система бюджетов субъекта Федерации, муниципальных образований), где обозначены источники формирования валового регионального продукта, а также институциональные (имущественные) права территориальных органов управления.

Проведенное диссертационное исследование дает основание утверждать, что регулирование становится необходимым условием устойчивого роста территориальной экономики с их чрезмерно усложненной структурой и многообразием взаимосвязей, а финансовое регулирование территориального развития, основываясь на применении конкретных форм и методов мобилизации финансовых ресурсов и осуществления государственных (муниципальных) расходов, оказывает влияние на жизнедеятельность участников территориальной системы, их доходы и расходы. Они выступают как непосредственными объектами регулирования, так и методом или фактором регулирования. В соответствии с положениями экономической теории такое финансовое воздействие на экономику образует систему государственных регулирующих стабилизаторов.

Основная задача, решаемая в ходе финансового регулирования территориального развития, связана с установлением пропорций распределения накоплений и инвестиций, обеспечивающих максимально возможное на данном этапе удовлетворение потребностей экономики федерального, регионального и муниципального уровней. Это предполагает наиболее оптимальное сочетание личных, коллективных и публичных интересов, и отражает сочетание системы государственного финансового воздействия с работающим рыночным механизмом на территории.

Характерная особенность финансового регулирования территориального развития видится в том, что оно выступает только одним из ориентирующих начал развития территориальных процессов и не является альтернативой управления функционирующей территорией. Именно поэтому направленность регулирующих импульсов не всегда сопровождается обязательным совпадением достигнутых и планируемых показателей территориального развития.

Вторая группа проблем посвящена систематизации, дополнению и уточнению методологических и методических основ построения системы финансового регулирования развития территорий по структурным элементам и обоснованию финансового механизма регулирования территориального развития.

Наиболее сложным в формировании финансового регулирования территорий является логическое и последовательное вычлениение сфер и звеньев функционирующего механизма финансового регулирования территориального развития, как сложной системы. Направляясь в диссертационном исследовании от прагматически конкретных сторон и через обобщение частных свойств до абстрактных способов выражения их сущности, нами установлена взаимосвязь между такими понятиями, как территория, территориальное развитие, финансовое регулирование и процесс его организации. Применительно к финансовому регулированию территорий данное явление представляет собой организуемую государственными (муниципальными) органами управления деятельность по использованию финансовых отношений корректировке показателей оценки финансового состояния и уровня развития территории. Система финансового регулирования территориального развития предполагает функциональную упорядоченность элементов связей внутри данного явления, а способ взаимосвязи различных сторон его содержания характеризует механизм финансового регулирования территорий. Функционирование этого механизма предполагает последовательную смену состояний финансовой системы регулирования, процесс реализации конкретных регулирующих мероприятий. Таким образом, данный механизм рассматривается в диссертационной работе как комплекс одновременно и последовательно воздействующих видов и форм организации финансового регулирования, мер, методов, процедур и способов планирования и управленческих воздействий, направленных на реализацию стратегических целей и задач и обеспечивающих их достижение.

Финансовый механизм регулирования развития территорий представляет собой многоуровневую иерархическую систему взаимосвязанных элементов и групп (субъекты, объекты, принципы, методы и инструменты и т.п.), а также

способов их взаимодействия, интеграции и дезинтеграции, в результате которых оптимизируются экономические интересы государства, субъектов хозяйствования, кредиторов (инвесторов) и населения соответствующей территории.

Характеристика элементов финансового механизма регулирования территориального развития представлено на рис. 1.



Рис. 1. Характеристика элементов финансового механизма регулирования развития территорий

Надо отметить, что операционная (текущая) деятельность территориальных органов управления является базовой. Она призвана обеспечить финансовыми ресурсами все остальные виды деятельности группы. Важно подчеркнуть, что инвестиционное и финансовое обеспечение способствуют интенсивности развития операционной деятельности, обеспечивая ее дополнительными источниками финансирования.

Организационно-методологические основы построения системы финансового регулирования развития территорий и их функциональная направленность непосредственно связаны, по мнению соискателя, с мерами прямого или косвенного финансового воздействия. Отсюда следует, что составляющие элемен-

ты финансового регулирования территориального развития формируются на базе государственного перераспределения стоимости.

Одним из параметрических показателей регулирования территориальной экономики по согласованию материально-вещественного и финансово-стоимостного состава воспроизводственного процесса является "финансово-хозяйственный комплекс". На его основе устанавливается равенство входных и выходных финансовых потоков, часть соответствия платежеспособного спроса и его обеспечена материального покрытия.

За исходную основу в анализе исследуемых в диссертационной работе проблем принят финансово-хозяйственный комплекс как совокупность имущественно-денежных средств, которые используются органами государственной (муниципальной) власти для решения задач устойчивого территориального развития. Опосредуя процесс перераспределения общественного продукта и национального дохода, этот комплекс обеспечивают создание государственных (муниципальных) фондов аккумуляционного характера и распределительного механизма в исполнении государством функциональных полномочий. Таким образом "финансово-хозяйственный комплекс" представляют собой финансово-денежные и имущественные средства конкретного национально-государственного или административно-территориального образования, используемых для финансового регулирования развития территорий.

Разработка организационно-методологических основ построения системы финансового регулирования развития территорий предполагает необходимость анализа институциональных резервов территориальной самостоятельности, сокращения трансакционных издержек финансового регулирования, повышения эффективного взаимодействия различных институтов контроля и аудита, а также совершенствования управления территориальными финансами. В составе институциональных органов входят территориальные налоговые и финансовые органы, органы управления имуществом, Федеральное Казначейство, Федеральная служба государственной статистики, органы судебной системы. В формировании собственных доходов территориального бюджета используются: финансовое право (в части его бюджетно-налоговой составляющей), налоговый потенциал и налоговое бремя. Они специфически отражают институциональное взаимодействие власти и собственности в процессе формирования территориальных доходов. Так, институт собственности, генерируя территориальные доходы, определяет возможности уплаты обязательных платежей.

Неотъемлемой составной частью системы финансового управления выступают прямые, косвенные и смешанные формы регулирования. Непосредственное (прямое) влияние на процесс территориального развития оказывается с помощью взимания прямых общегосударственных налогов; в процессе финансирования расходов, осуществляемых из бюджета развития; посредством применения повышенных или пониженных ставок налогов и платежей в бюджет и в централизованные внебюджетные фонды; при изменении размеров нормативов государственных расходов; в результате взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансовой дисциплины. К опосредованной (косвенной) форме ре-

гулирования, способствующей тому, чтобы распределение в обществе было справедливым, и в то же время не оказывающей резкого воздействия на развитие рынка, отнесено косвенное налогообложение. Среди смешанных форм финансового воздействия выделены местные налоги, система неналоговых платежей в бюджет, льготное налогообложение и льготное финансирование отдельных сфер деятельности и мероприятий, нормативы образования и использования децентрализованных внебюджетных фондов и фондов государственных предприятий и организаций.

В качестве финансовых регуляторов социально-экономических и финансово-хозяйственных процессов выделяются в диссертационной работе также: налоги и неналоговые платежи в бюджет; финансовые льготы и санкции; эксплуатационные расходы бюджетных учреждений; общие и целевые субсидии (включая предназначенные для оплаты государственных заказов); доходы и расходы внебюджетных фондов; доходы и расходы государственных предприятий и организаций.

Применяемые в диссертационном исследовании методы финансового регулирования нельзя оценивать однозначно. По своей сути эти регуляторы относятся к экономическим способам государственного финансового воздействия и обладают свойствами совместимости с другими методами управления, а также гибкостью и экономичностью. Однако такие черты, как директивность и санкционированность, позволяют выделить в них принудительно-распределительные и командные черты, присущие административным методам воздействия.

Как известно, выявление закономерностей любого явления обеспечивается посредством структурирования его содержания. В качестве результата реализации идеи системности в диссертационной работе выступила функциональная упорядоченность элементов и интегративных связей финансового регулирования территориального развития. В работе предлагается структура системы финансового регулирования территориального развития, которая отражает совокупность существенных параметров территориального уровня, целей, объектов, принципов, задач, субъектов, инструментария и мероприятий. Мотивационный механизм финансового регулирования развития территорий, его диапазон, характер и способы практического осуществления определяются условиями исторического развития, типом государственного устройства, сложившейся социально-экономической структурой общества, соотношением политических сил и иными факторами. Поэтому функционирование территориальной системы зависит от конкретных условий региона.

При выборе регуляторов финансового воздействия на экономические процессы территории необходимо учитывать их способность обеспечить оптимальное решение стратегических проблем территориального развития. Так же нужно создавать условия расширения деловой активности всех субъектов финансово-хозяйственной деятельности. Чтобы финансовые регуляторы не сдерживали предпринимательскую заинтересованность в росте конечных результатов деятельности, органы государственного (муниципального) управления должны

систематически контролировать экономическую обоснованность складывающегося соотношения между доходами, оставляемыми хозяйствующим субъектами и гражданами и доходами, идущими на образование централизованных фондов. При этом необходимо обеспечить их относительное экономическое равенство, добровольность использования субъектами хозяйствования отдельных финансовых регуляторов, и в частности это:

1) экономико-правовая регламентация комплексного возмещения причиненного материально-финансового ущерба в случае полного нарушения или несвоевременного выполнения своих обязательств территориальными субъектами финансовых отношений.

2) системное льготирование при финансировании и налогообложении зарнее установленного круга мероприятий или условий хозяйствования, позволяющее добровольный выбор товаропроизводителей деятельности, и как следствие, формирование фондов денежных средств исходя из финансовых интересов их собственников.

3) создание равных условий хозяйствования предприятиям и организациям различных форм собственности, а также унификации финансовых отношений посредством применения единых принципов бюджетного финансирования, на их основе использование прямых финансовых отношений предприятий с бюджетом, применение единых ставок налогов с учетом, профиля деятельности.

В диссертации обосновывается положение о том, что необходимым условием эффективного функционирования механизма финансового регулирования территориального развития, затрагивающего отношения собственности как главнейшую сферу финансово-хозяйственных и социально-экономических отношений, является ориентация на экономические интересы субъектов территориальных экономических процессов.

Третья группа проблем диссертационного исследования охватывает концептуальные, методологические и практические подходы к формированию и реализации стратегии построения финансового регулирования территориального развития на основе программы действий по разработке подходов и конкретных механизмов, обеспечивающих результативность и эффективность бюджетного регулирования территориального развития.

Под стратегией финансового регулирования территориального развития автором понимается научно обоснованные системные программные цели и действия государственных (муниципальных) органов по структурному совершенствованию территориальных финансов, обеспечивающих устойчивое, динамичное, сбалансированное и интенсивное развитие территорий.

Цель стратегии - формирование устойчивой самодостаточной финансовой базы территориальных бюджетов при соблюдении принципов федерализации бюджетных отношений.

В качестве приоритетных направлений реализации стратегии финансового регулирования территориального развития в диссертационной работе выделены:

- активное внедрение методов планирования и прогнозирования;

- обеспечение прозрачности межбюджетных отношений на уровне "регион - муниципалитеты";
- развитие как вертикальной, так и горизонтальной систем бюджетного регулирования территориальной дифференциации в рамках региона;
- выработка критериев и методов комплексной оценки качества управления территориальными доходами.

В работе предложены основные этапы разработки стратегии финансового регулирования развития территорий, включающие задачи и достигаемые результаты. В диссертации предполагается, что формирование системы финансового регулирования развития территорий охватывает все виды бюджетно-финансовых приоритетов, использования государственных централизованных и децентрализованных фондов в повышении качества управления финансовым потенциалом территории. Оценка же качества управления территориальными финансовыми ресурсами должна базироваться: на эффективном взаимодействии институциональных структур и оптимизации транзакционных издержек процесса финансового регулирования территорий; на финансово-бюджетном контроле и независимом аудите исполнения территориального бюджета; на применении среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат, нормативных методах расчета бюджетной обеспеченности и налоговой нагрузки территорий; на разработке системы комплексной оценки (мониторинга) платежеспособности и финансовой устойчивости территорий.

Стратегия финансового регулирования строится с учетом финансовой самодостаточности территорий, которая определяется бюджетной обеспеченностью, наличием и видовым составом бюджетных доходов, обеспечивающих реализацию полномочий территориальных органов. Механизм повышения доходной самодостаточности и результативности налогового регулирования территорий строится на обосновании финансовых нормативов, повышения доли собственных доходов в финансировании полномочий территориальных органов управления.

Основы процедуры разработки стратегии финансового регулирования территориального развития отражены на рис.2.

На основе анализа направлений совершенствования бюджетно-налогового регулирования в диссертации выделены основные проблемы развития налогово-бюджетных методов государственного финансового регулирования территориального развития. Сделан вывод о необходимости расширения полномочий территорий в части регулирования природопользования (распоряжения территориальными природными ресурсами, включая распоряжение земельными участками), рынка строительства, предоставления льгот инвесторам в самых разных отраслях экономики.

Помимо этого, в работе отмечено, что эффективности налогово-бюджетных методов финансового регулирования территориального развития препятствует централизация налоговых доходов. В диссертационном исследовании справедливо отмечена необходимость расширения перечня территориальных налогов

(например, налога на недвижимость или налога на доходы физических лиц, а также некоторых видов акцизов).

Процедура разработки стратегии финансового регулирования территориального развития		
Мероприятия	Решаемые задачи	Конечная цель
Определение направлений финансового регулирования территорий в соответствии со стратегией территориального развития на конкретном этапе	<ul style="list-style-type: none"> Выявление тенденций финансового регулирования Определение параметров и пропорций полученных результатов от реализации различных программ 	Финансовый прогноз территориального развития
Формирование стратегической концепции финансового регулирования развития территорий	<ul style="list-style-type: none"> Оценка состояния ресурсной базы территории Выявление благоприятных внешних факторов и возможностей развития доходной базы территорий Определение институциональных резервов финансового развития территорий 	Формулировка целей и приоритетов развития территорий
Согласование концепции с потребителями общественных услуг	<ul style="list-style-type: none"> Детализация, формирование критериев оценки реализации стратегии финансового регулирования территорий Обоснование методологии формирования территориальных доходов 	Достижение баланса интересов органов государственной (муниципальной) власти и налогоплательщиков территориальных доходов
Разработка программ развития отдельных сегментов территориальных финансово-хозяйственных комплексов	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение комплексного развития территорий Выявление рычагов влияния на складывающиеся тенденции финансового развития территорий 	Создание механизма согласованных действий по реализации стратегии в целом, отдельных программ и планов работы
Разработка сводных финансовых балансов территорий на очередной плановый период	<ul style="list-style-type: none"> Детальная разработка проектов и программ в форме Выявление потенциального контингента плательщиков и источников доходных поступлений налогового и неналогового характера Определение институциональных участников территориальных финансовых отношений 	Финансовое обеспечение разрабатываемых программ реальными доходами

Рис. 2. Разработка стратегии финансового регулирования территориального развития

Недостаточно эффективное использование территориальными органами управления действующих налогово-бюджетных полномочий негативно влияет на эффективное налоговое регулирование в общей системе финансового регулирования территориального развития. Как правило, налоговые льготы, в основном, носят социальный характер и призваны смягчить налоговое бремя для социально незащищенных граждан. Однако они должны способствовать инвестиционной привлекательности территории. Практически не используется такой метод как изменение сроков уплаты налогов и сборов, не получили широкого распространения такие перспективные налогово-бюджетные методы, как инвестиционные налоговые скидки, исследовательский налоговый кредит, налоговые каникулы.

Конечно, в механизме финансового регулирования социальные налоговые льготы предполагают перераспределение налогового бремени в пользу субъектов, наименее адаптированных к условиям рыночной экономики, но льготы по уплате налогов получают организации, работники которых обладают особым статусом, деятельность которых является общественно значимой. В качестве элемента финансового института социальной поддержки населения налоговые льготы (социальные налоговые освобождения; социальные налоговые скидки; социальные налоговые кредиты) имеют мощный социальный стимул, который лишь частично используется в действующей системе налогообложения.

На сегодняшний день остро стоит вопрос отказа от доминирующей роли безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов в формировании бюджетных доходов и переход к использованию прямой финансовой помощи территориям в качестве конечного регулирующего инструмента, расширяющую систему регулирования территориальных бюджетов.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ различных механизмов распределения финансовой помощи дает основание полагать, что совокупность критериев эффективности бюджетного и налогового регулирования территориального развития пока не позволяет определить оптимальную формулу распределения выравнивающих трансфертов, которая, с одной стороны, являлась бы прозрачной и простой для использования, а с другой - не создавала бы негативных стимулов для получателей финансовой помощи. Принимая это во внимание, диссертант приходит к выводу о том, что применение определенной формулы распределения финансовой помощи конкретной территории зависит, во-первых, от желаемых результатов политики распределения трансфертов, а во-вторых, от организационно-экономических особенностей самой территории, которая является как получателем финансовой помощи, так и уровнем ее предоставляющая. Если задачей федерального Центра является стимулирование налоговых усилий получателей этой помощи, то ее расчет должен быть построен на стандартных налоговых ставках. Если перед федеральными органами управления стоит задача приведения расходов территориальных властей в соответствие с нормативными, то в формуле распределения финансовой помощи должны использоваться показатели нормативных расходных потребностей. Когда же целями государственного финансового регулирования территорий, как

это происходит сегодня, является выравнивание показателей территориальных бюджетов, то есть приведение их в соответствие со средним или иным экзогенно заданным уровнем, то под этим понимается использование формул, основанных на субсидировании разницы между территориальным и нормативным (средним) показателями.

Подводя итог, необходимо отметить то, что решение о наиболее приемлемой схеме распределения финансовой помощи необходимо осуществлять с учетом конкретных задач государственных (муниципальных) органов управления, являющихся распорядителями этих средств, а также политико-экономических и природно-географических особенностей территориальных образований. Рассмотрение в диссертационной работе моделей механизмов принятия налогово-бюджетных решений на территориальном уровне под воздействием конкретных видов межбюджетных трансфертов, показал, что как при наличии стандартных предположений о соответствии принципов принятия решений территориями принципам поведения некоего представителя социума, формирующих данные органы власти, а также некоторых предпосылок технического характера, трансферты, направляемые на развитие территорий можно разделить на три вида. Все их можно классифицировать по принципиальным признакам регулятивного воздействия на налогово-бюджетную политику:

- "свободные" гранты, которые, оказывая воздействие, являются факторами, влияющими на относительные цены общественных и частных благ для территорий-получателей;

- гранты, изменяющие только совокупный территориальный доход, соответственно, влияющие только на финансовую состоятельность органов территориальной власти;

- "ограниченные" трансферты, которые оказывают влияние как на относительные цены общественных и частных благ, так и уровень доходной обеспеченности территориального уровня.

Анализ механизмов воздействия грантов различных типов на налогово-бюджетные регулятивные действия получателей показывает, что в целом воздействующий эффект грантов находится в зависимости как от типологии предоставляемого гранта, так и от некоторых характеристик функции спроса на общественные блага получателей финансовой помощи. При прочих равных условиях максимальный положительный эффект на потребление общественных благ получателем помощи будет оказан выделением гранта, влияющим лишь на относительную цену общественных и частных благ для получателя, затем - предоставлением "ограниченного гранта", влияющего как на цены благ для территории, так и на его доход, а минимальный эффект будет наблюдаться при получении гранта, оказывающего влияние лишь на доход территории, предоставленного конкретный грант.

Четвертая группа поднимаемых в диссертации проблем отражает прикладной аспект исследования и связана с концептуальными и практическими подходами к разработке и реализации модели результативного финансового регулирования на основе стратегии и тактики инновационного развития террито-

рий, ориентированного на устойчивое поступательное развитие территорий в условиях рыночной неопределенности и связанных с ней финансовых рисков.

Органы территориального управления, как субъект инвестиционных процессов на территории, имеют собственную позицию на их финансово-экономическую необходимость и способ реализации, на методы финансового измерения и расчет показателя их эффективности. Поэтому оценка эффективности инвестиционного проекта, как элемента финансового регулирования развития территорий, носит многофакторный характер. Отрицательные результаты инвестиционных проектов на территории, их не низкая эффективность могут быть следствием недоверия инвесторов к организационно-экономическим и организационно-финансовым подходам и методам расчетов, влияние субъективных, ведомственных и местных интересов, недостаточного состава финансовых параметрических показателей для эффективного мониторинга уровня территорий и т.д.

На основе анализа уровня финансового положения территорий и финансово-экономической обоснованности оценки принимается решение о приоритетности положительной или отрицательной оценки, либо об экспертизе полученных оценок. В результате анализа выявляются как недооценка, так и переоценка предлагаемой идеи, иными словами - определяется финансовая состоятельность проекта.

Под финансовой привлекательностью инвестиционного проекта в работе понимается совокупность параметров, отражающих его текущее и предполагаемое финансовое состояние и его привлекательность для потенциальных инвесторов.

В работе сформулированы основные характеристики методов оценки финансовой привлекательности состоятельности инвестиционных проектов для территорий (Рисунок 3.).

Таким образом, необходимость объективной оценки инвестиционного проекта заключается в возможности предоставления информации в таком виде, который субъекту, принимающему решение, позволяет сделать заключение об финансово-экономической целесообразности (нецелесообразности) осуществления проекта.

Оценка финансовой привлекательности проекта в рамках финансового регулирования развития территорий должна осуществляться как составная часть общей методики анализа финансовой состоятельности инвестиционных проектов. При этом отдельно определяются эффективность проекта и финансовая состоятельность территории, на которой реализуется тот или иной проект.

Показатели оценки имеют свои преимущества и недостатки, поэтому их следует использовать в комплексном сочетании. В силу своей различной природы они могут противоречить друг другу.



Рис. 3. Характеристика методов оценки финансовой привлекательности инвестиционных проектов для территорий

В работе предлагаются концептуальные основы формирования программ стратегического развития и финансового регулирования территорий, в том числе, принципов формирования и реализации приоритетных национальных проектов в системе территориальных социально-экономических процессов, направленных на перспективное развитие и построение социально ориентированной территориальной рыночной экономики.

Проведенный в работе анализ расходов в структуре территориальных бюджетов показал, что они не отвечают потребностям "инновационного прорыва". В силу этого необходим механизм формирования вертикально интегрированных финансово-хозяйственных образований, объединяющий все стадии территориальных финансово-экономических процессов: от научного обоснования и финансового обеспечения "технологического прорыва" до момента реализации конечной продукции (услуг), а именно:

- обеспечение органического единства инновационного процесса и институциональных преобразований с соответствующим механизмом финансового обеспечения;

- адаптирование динамичной структуры производства, развитие его вертикально интегрированных образований и современных технологических укладов к налоговому, бюджетному, кредитно-денежному механизмам и, следовательно, их одновременное совершенствование на основе принципа адекватности.

Несовершенство налогового механизма, не имеющего финансовых инструментов выравнивания прибыли от высокодоходных посреднических услуг и деформирующего базисные основы устойчивого территориального развития, обуславливает изменения соотношения производства товаров (услуг) в структуре

территориальной экономики, нерегулируемое государством увеличение доли посреднических финансовых услуг. Усиление зависимости экономической динамики от темпов наращивания стоимостных объемов услуг, а не физических объемов продукции, в конечном счете, создает проблемы кредитования промышленности и условия роста инфляции. Негативно проявляется рост занятости в сфере услуг при сокращении ее в стратегически важных отраслях экономики. В работе предлагается регулирование рентабельности высокодоходных услуг осуществлять путем применения коэффициентов, корректирующих налоговые ставки. Этому в большей степени соответствовала бы предлагаемая в диссертации методическая разработка модели результативного финансового регулирования регионального развития в России, позволяющая формировать условия достижения финансового результата в рамках региональных подсистем, превращать материально-технические и финансовые ресурсы реального сектора экономики в социально значимые результаты.

Исследование финансового механизма регулирования территориального развития в России позволило установить, что в период реформирования финансово-кредитной системы, органы государственной власти и управления имели профицитный приток денежного капитала, который по тем или иным причинам не направлялся на переоснащение и модернизацию реального сектора экономики. Причины недофинансирования заключались в том, что экономическая система, функционирующая по монетарным законам, не способна была решать проблемы инновационного развития территориальной экономики в целях повышения качества предоставляемых общественных услуг и удовлетворения общественных потребностей. Ныне в результате политики накопления и использования финансовых ресурсов Стабилизационного фонда, достигшего к концу 2007г. 4,2 трлн. руб., для вложений в ценные бумаги иностранных эмитентов, появилась реальная угроза росту инвестиций в российскую экономику. С разделом Стабилизационного фонда на Резервный фонд и Фонд будущих поколений (фонд благосостояния) ситуация с финансовым обеспечением функционирования реального сектора экономики принципиально не изменилась. Резервный фонд предполагается поддерживать на уровне 10% объема ВВП. Оставшиеся средства фонда инвестируются Минфином в финансово-кредитные системы других стран, размещаясь в различных финансовых инструментах. По нашему мнению, необходимо пересмотреть целеполагание валютного дохода при "инвестировании" средств фонда в ценные бумаги иностранных эмитентов, тем самым перенацелить финансовый механизм формирования и использования данного источника на активизацию инновационных факторов территориального развития в Российской Федерации. Считаем, что экономически целесообразно на современном этапе развития экономики, когда практически не соответствуют параметры фондовооруженности и фондоемкости фундаментальным показателям финансового менеджмента, использовать данный финансово-денежный избыток не в качестве финансового фактора страхования риска, а как источник финансирования стратегических задач финансового регулирования развития территорий в России. С этой целью в работе Фонд благосостояния (Фонд буду-

щих поколений) определяется как базовый источник финансового обеспечения стратегических задач финансового регулирования (при снижении Резервного фонда до уровня потребности, связанной со страхованием риска 2-3% ВВП).

Модернизация финансового механизма регулирования территориальных социально-экономических процессов должна способствовать концентрации внутренних сбережений и их трансформации в инвестиции, как через фондовый рынок, так и банковскую систему. Крупные ресурсы предприятий и коммерческих банков не инвестируются в полной мере в основной капитал, а значительные средства финансов домохозяйств находятся на руках населения.

В свою очередь, механизм бюджетного регулирования предопределяет процесс резервирования средств в соответствующих денежных фондах вместо инвестиций в производственную, социальную и рыночную инфраструктуру, способных обеспечить эффективное территориальное развитие. В результате государственные проекты финансовой поддержки функционирования территориальных социально-экономических процессов не способствуют осуществлению экономического "прорыва", прежде всего, потому, что в этих проектах нет стратегических финансовых разработок, отвечающих за комплексное и системное социально-экономическое развитие территорий в России. Действующие национальные проекты предоставляют собой форму "точечного" финансового обеспечения наиболее проблемных зон бюджетной сферы, тем самым, в принципе, дублируя функции бюджетной системы.

Таким образом, основной причиной низкой эффективности системы финансового регулирования территориального развития является существующая сегодня либеральная модель финансового управления, как основная составляющая политики государственного финансового управления, которая не стала адекватной сложившимся условиям.

В результате диссертационного исследования выявлены приоритетные задачи национальных проектов, основанных на программно-целевом методе управления. Представленные проекты являют собой форму стратегического финансового регулирования, ориентированного на качественные преобразования социально-экономических отношений в регионах. Функционирование - момент развития, в рамках которого тактические и оперативные финансовые решения принимаются с учетом реализации стратегических целей. Таким образом, приоритет национальных проектов и концепция финансового территориального развития, основанная на программно-целевом управлении социально-экономическими процессами на территории, отражают существенные изменения в системе территориального развития, которые могут быть приняты в качестве базовой концепции в разработке модели финансового регулирования территориальных социально-экономических процессов.

Пятая группа проблем связана с формированием системы финансового регулирования развития территорий. Она охватывает стадии определения бюджетно-финансовых приоритетов, формирования и использования государственных централизованных и децентрализованных фондов, повышение качества управления финансовым потенциалом территории. Реформирование системы

оценки финансового потенциала территорий предполагает расширение применения новых подходов к управлению финансовым потенциалом на основе индикативного метода оценки ликвидности и финансовой устойчивости потенциала территориальных доходов.

В работе предложена методика оценки финансового потенциала территорий, которая отвечает указанным выше требованиям. Она базируется на сочетании системы предлагаемых аналитических и расчетных показателей, совокупность которых рекомендуется для выборочного или всеобщего применения в зависимости от поставленных регулятивных задач. Вместе с тем, ряд критериев целесообразно включить в качестве обязательных индикативных показателей при регулярном мониторинге территориального финансового баланса.

Исходя из дескриптивных подходов к моделированию аналитических и оценочных процедур, в работе предлагается структура показателей и методические подходы к ее определению. Кроме этого, эти показатели группируются в соответствии с видами анализа.

Вертикальный анализ финансового потенциала позволяет считать структурные показатели, как необходимое условие формирования динамических рядов таких показателей в течение определенных периодов, что позволяет оценивать и прогнозировать структурные сдвиги в составе территориальных доходов и источников их формирования в процессе финансового регулирования территориального развития.

На основе горизонтального анализа предлагается методика выявления тенденций изменения отдельных параметров финансового развития территорий и определения базисных темпов роста выбранных для оценки опорных показателей, характеризующих группы территориальных финансов.

Методический подход оценки финансового потенциала, как инструмента финансового регулирования развития территорий, позволяет разработать систему аналитических коэффициентов и систему комплексной оценки (мониторинга) платежеспособности и финансовой устойчивости территорий, базирующихся на эффективном взаимодействии институциональных структур и оптимизации транзакционных издержек.

В диссертационной работе доказывается, что территориальное развитие социально-экономических процессов в России должно основываться на целевом точечном росте (развитии), системном финансовом регулировании и управлении финансово-хозяйственным комплексом региона. Предпочтение необходимо отдавать решению задач опережающего развития рыночных, эффективных, "критических" отраслей и предприятий, реализации "локомотивных" проектов. Это должно привести к созданию диверсифицированной территориальной экономики, формированию условий, обеспечивающих реализацию принципов социальной справедливости, учитывающих интересы будущих поколений, а также вопросы минимизации техногенных воздействий и другое. В качестве механизма развития должна выступать трансформирующаяся во времени система координации взаимодействия различных институтов и мобилизации средств для поступательного решения возникающих задач. Данный процесс характеризуется

своим специфичным набором финансово-организационных методов и механизмов регулирования территориального развития. На первом этапе, безусловно, акцент должен быть сделан на административные методы, а в дальнейшем вектор регулятивных мероприятий должен быть направлен в сторону методов индикативного планирования.

В диссертации обоснованы подходы к построению эффективной системы финансового регулирования территорий на основе применения финансовых регуляторов, определенного набора базовых финансовых параметральных показателей, позволяющих адекватно оценивать и своевременно воздействовать на процессы территориального развития.

В работе отмечено, что системе финансового регулирования территориального развития в России предстоит пройти многие этапы становления, при этом нет сомнений в необходимости разработки научной теории финансового воздействия и решения задач повышения эффективности финансовых инструментов государственного регулирования развития территорий в рамках региональных подсистем.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии, учебные пособия и брошюры:

Хачатрян А.Г. Территориальный бюджет как основа эффективного функционирования финансово-бюджетной системы субфедерального уровня. Саратов: Изд. Центр СГСЭУ, 2005. - 7,0 п.л.

Хачатрян А.Г. Финансовые аспекты государственного воздействия на процессы экономического развития территорий. Саратов: Изд. Центр СГСЭУ, 2007. – 14 п.л.

Хачатрян А.Г. Территориальное финансовое регулирование в России. Саратов: Изд. Центр СГСЭУ, 2008. – 20,0 п.л.

Хачатрян А.Г. и др. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. – Саратов: Изд. Центр СГСЭУ, 2004. – 12,4 п.л. (авторские - 3,8 п.л.).

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

Хачатрян А.Г. Экономическое содержание территориального бюджета как частной финансовой категории // Вестник СГСЭУ. - 2003. - №5. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Концептуальные основы формирования доходов территориальных бюджетов // Вестник СГСЭУ. - 2005. - №11. - 0,6 п.л.

Хачатрян А.Г. Проблемы бюджетного регулирования социально-экономического развития территорий // Вестник СГСЭУ. 2007. №15(1). – 0,3 п.л.

Хачатрян А.Г. Теоретические основы финансового обеспечения общественных потребностей // Вестник СГСЭУ. 2007. №16(2). – 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Бюджетное регулирование как инструмент новой модели формирования доходов территориальных бюджетов // Вестник СГСЭУ. 2007. №18(4). – 0,3 п.л.

Хачатрян А.Г. Проблемы сбалансированности федеральных и территориальных финансовых ресурсов на современном этапе // Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2007. - №7(33). - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Территориальные функции и назначение бюджета // Экономика и управление // Экономика и управление. - 2007. - №4. - 0,5 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

Хачатрян А.Г. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР / СГЭА. – Саратов: Изд. центр СГЭА, 1998. – 0,6 п.л.

Хачатрян А.Г. Внебюджетные фонды в системе финансовых отношений // Отраслевые финансы, бюджет и налоги: Проблемы эффективности / Научный сборник. – Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 1999. - 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Формирование доходов регионального бюджета в условиях режимов экономического и правового благоприятствования // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР / СГСЭУ. - Саратов; Изд. центр СГСЭУ, 2000. - 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Сущность и необходимость бюджетного федерализма в современных условиях // Финансовые отношения участников рынка: Сб. статей.- Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2000. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Необходимость выделения в бюджетной системе Российской Федерации территориального бюджета и его сущность как самостоятельной экономической категории // Финансовые проблемы российской экономики: Сборник научных статей. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2000. - 0,8 п.л.

Хачатрян А.Г. Финансовые аспекты инвестиционных процессов в регионе // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2001. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Роль местных бюджетов в процессе формирования бюджетов территорий // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР СГСЭУ в 2001 году. / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2002. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Проблемы формирования территориальных бюджетов в условиях рыночных отношений // Финансы в переходной экономике: Сборник научных трудов / - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2002. - 0,8 п.л.

Хачатрян А.Г. Предпосылки и необходимость развития финансовой системы региона на современном этапе // Конкурентоспособность территорий и предприятий - стратегия экономического развития страны: Тезисы 5 Всероссийского форума молодых ученых и студентов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. у-та, 2002. Ч.4. - 0,2 п.л.

Хачатрян А.Г. Состояние межбюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации // Финансовый потенциал: механизм его реализации: Сборник научных трудов / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2003. - 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Показатели финансового состояния и экономического развития субъектов Российской Федерации // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2003. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Финансовые аспекты государственного регулирования: состояние и перспективы // Финансовый механизм и его правовое регулирование: материалы итогов междунаро. науч.- практ. конф. // СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр. СГСЭУ, 2003. - 0,6 п.л.

Хачатрян А.Г. Функциональные особенности финансового управления органов территориальной власти // Финансовый потенциал: Механизм его реализации: сб. науч. труд./ СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2003. - 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Необходимость финансового регулирования развития общественного воспроизводства // Финансы в рыночной экономике / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, - 2004. - 0,6 п.л.

Хачатрян А.Г. Механизмы и методы финансового регулирования региональной экономики // Финансово-кредитные отношения в современной России: Сборник трудов по итогам НИР / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2005. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Активизация инновационной деятельности в регионе посредством финансовых инструментов // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2005. - 0,5 п.л.

Хачатрян А.Г. Формы и методы финансового воздействия на территориальные социально-экономические процессы // Финансы, денежное обращение и кредит: Альманах / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2006. - 0,4 п.л.

Хачатрян А.Г. Вопросы финансовой стабильности // БРЕНД & СТИЛЬ // Саратов: Изд. дом Федоров. 2007. №1(3). - 0,3 п.л.

Хачатрян А.Г. Развитие общественных финансов в финансовой системе России // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник трудов по итогам НИР СГСЭУ в 2006 году. Ч.2 / СГСЭУ. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2007. - 0,3 п.л.

Хачатрян А.Г. Общественные финансы в современной финансовой системе: место, роль, трансформация // Финансы, денежное обращение и кредит: Альманах. Вып. 2. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2007. - 0,8 п.л.

Автореферат

Подписано в печать 23.05.2008г.

Бумага типогр. №1

Печать офсетная

Заказ 175

Формат 60x84 ¹/₁₆

Гарнитура "Times"

Уч.-изд. л. 2,0

Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского
государственного социально-экономического университета.
410003, Саратов, Радищева, 89.

102