

*На правах рукописи*



Аджиева Лейла Ажувна

**ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНО-  
НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ  
РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ**

Специальность: 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Махачкала – 2013

Работа выполнена на кафедре «Экономический анализ и статистика»  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет»

- Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент  
кафедры «Экономический анализ и статистика»  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный  
университет»  
**Чернова Светлана Алексеевна**
- Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор,  
заведующая кафедрой «Финансы»  
НОЧУ ВПО «Институт экономики, права и  
гуманитарных специальностей»  
**Игонина Людмила Лазаревна;**  
кандидат экономических наук, доцент  
кафедры «Налоги и денежное обращение»  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный  
университет»  
**Сулейманов Магомед Магомедович**
- Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный  
экономический университет (РИНХ)»

Защита состоится 15 июня 2013 г. в 12 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.053.01 в ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет» по адресу: 367025, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43 «а».

Объявление о защите диссертации и автореферат размещены на официальном сайте ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет»: [www.dgu.ru](http://www.dgu.ru) 13 мая 2013 г. и направлены для размещения в сети Интернет Министерства образования и науки Российской Федерации по адресу [vak2.ed.gov.ru](http://vak2.ed.gov.ru).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет».

Автореферат разослан 14 мая 2013 г. Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 367025, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43 «а», Дагестанский государственный университет, диссертационный совет Д 212.053.01.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
д.т.н., профессор



Адамадиев К.Р.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Задачи нового этапа развития бюджетно-налоговой децентрализации и межбюджетных отношений, обозначенные в Бюджетном послании Президента РФ, Бюджетной стратегии на период до 2023 г. и Основных направлениях налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов<sup>1</sup>, обуславливают необходимость расширения самостоятельности и ответственности регионов за устойчивый рост региональной экономики и уровня жизни населения. Ряд функций регулирования социально-экономических процессов переходит от федерального уровня к региональному, усиливается роль бюджетов территорий в обеспечении поступательной динамики региональных хозяйственных комплексов и социальной сферы. В этих условиях приоритетное значение приобретает совершенствование государственного регулирования регионального развития и в его рамках – повышение эффективности бюджетно-налоговой политики регионов.

Формирование эффективной региональной бюджетно-налоговой политики, ориентированной на стимулирование территориальных воспроизводственных процессов, является важнейшей задачей любого федеративного государства. В России ее решение является особо сложным в силу специфики федеративного устройства и наличия существенных межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития, природно-климатических, национальных, исторических и иных особенностей. При всей важности проводимых преобразований современная бюджетно-налоговая политика государства не способствует устранению дисбалансов в социально-экономическом развитии регионов, прежде всего, потому что не создает у них заинтересованности в развитии собственного финансово-ресурсного потенциала и расширении налогооблагаемой базы. Повышение эффективности бюджетно-налоговой политики региона остается одной из слабо разработанных проблем, нуждающихся в дальнейшем теоретическом осмыслении и практической разработке, что определяет научно-практическую значимость диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Фундаментальные основы проблем формирования бюджетно-налоговых систем, бюджетно-налоговой политики и бюджетного федерализма разработаны в научных трудах А.

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах; Бюджетная стратегия на период до 2023 года. URL: <http://www.minfin.ru>; Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. URL: <http://base.consultant.ru>.

Маршалла, Дж. Кейнса, А. Лаффера, А.Смита, Д. Рикардо, Дж. Милля, А. Пигу, М. Фридмана, Р. Харрода, Д. Хикса и др.

Среди современных зарубежных авторов, внесших значительный вклад в изучение проблем и вопросов формирования бюджетно-налоговой политики территорий, можно выделить Р. Барро, Д. Гордона, Дж. Гэлбрейта, М. Занди, Р. Мюсгрейва, У. Оутса, Р. Перотти, Д. Персона, Дж. Табеллини, Ч. Тибу, Д. Ромера, К. Ромер, Р. Роя, П. Хеллера, А. Шика, А. Шлейфера и др.

Теоретическое и практическое обоснование проблем распределения доходов между звеньями бюджетной системы и повышения эффективности региональной бюджетно-налоговой политики представлены в работах достаточно широкого круга российских ученых: Е.В. Балацкого, С.В. Барулина, А.В. Беловой, О.Б. Богачевой, О.В. Врублевской, Л.И. Гончаренко, И.Е. Грекова, Е.Б. Дьяковой, Н.Г. Ивановой, Л.Л. Игониной, И.В. Караваевой, А.М. Лаврова, С.Е. Лариной, Л.Н. Лыковой, И.А. Майбурова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, А.Б. Паскачева, С.Г. Пепеляева, Л.П. Перекрестовой, М.Р. Пинской, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, В.М. Пушкаревой, М.В. Романовского, С.П. Сазонова, Р.Г. Сомоева, Д.Г. Черника, А.Н. Швецова, Т.Ф. Юткиной и др.

В Республике Дагестан проблемы бюджетно-налоговой политики исследованы в работах А.М. Абдулгалимова, Б.Х. Алиева, А.М. Алклычева, Р.М. Магомедовой, Х.М. Мусаевой, Ф.И. Ниналаловой, М.М. Сулейманова, О.К. Цапиевой, С.А. Черновой и др.

Однако, несмотря на значительное число проведенных исследований, до сих пор отсутствуют научные разработки, комплексно охватывающие проблемы формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений как интегральных элементов в единой системе функционирования механизма федеративных отношений. Научно-практическая значимость проблемы формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона и недостаточная разработанность ряда ее теоретических и методических аспектов обусловили выбор темы диссертационного исследования, формулировку его цели и постановку основных задач.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке теоретико-методических и практических рекомендаций, направленных на формирование эффективной бюджетно-налоговой политики региона в условиях развития федерализма в России.

Цель исследования обусловила необходимость постановки и решения следующих **задач**, отражающих логическую структуру работы:

- уточнить сущность и содержание понятия «бюджетно-налоговая политика региона»;

- определить концептуальные подходы к исследованию эффективности бюджетно-налоговой политики региона;
- проанализировать современные тенденции и выявить проблемы развития бюджетно-налоговой политики региона;
- провести оценку эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан;
- обосновать направления повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона в условиях финансовой нестабильности.

**Объектом исследования** выступает бюджетно-налоговая политика региона, механизм бюджетно-налоговых отношений между органами власти разных уровней в условиях развития федерализма в России.

**Предметом исследования** выступает совокупность финансовых отношений, связанные с формированием и реализацией бюджетно-налоговой политики региона.

**Теоретико-методологическую основу** исследования составили фундаментальные разработки в области теории финансов и бюджетно-налогового регулирования, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных авторов, концепции и программы развития бюджетной и налоговой системы, межбюджетных отношений в Российской Федерации. В процессе исследования были использованы положения кейнсианской, неокейнсианской, посткейнсианской, неоклассической и институциональной теорий бюджетно-налоговой политики, теорий государственных финансов, бюджетной децентрализации, налогов и налогообложения, общественных благ и общественного благосостояния, фискального пространства.

В основу исследования поставленной проблемы положен системный подход; в ходе разработки проблемы и решения ее этапных задач использованы общенаучные методы научной абстракции, диалектической логики, сравнительного, ситуационного, финансового, статистического и экономико-математического анализа, экспертных оценок.

**Информационную и нормативно-правовую базу исследования** составили труды российских и зарубежных ученых по проблемам формирования бюджетно-налоговой политики региона; Конституция Российской Федерации, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, Бюджетные послания Президента Российской Федерации; федеральные и региональные законодательные акты, нормативные и инструктивные материалы Министерства финансов Российской Федерации и Республики Дагестан, Министерства регионального развития Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования бюджетной системы; статистические и аналитические материалы Федеральной службы государственной статистики и

её территориального подразделения в РД, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы и её Управления по Республике Дагестан; результаты специальных экономических исследований, аналитические, обзорные, справочные материалы и соответствующие разработки отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

**Научная новизна исследования** заключается в уточнении теоретических положений и разработке практических рекомендаций, направленных на формирование эффективной бюджетно-налоговой политики региона в условиях развития федерализма в России.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной и выносимые на защиту:

1. Уточнено понятие «бюджетно-налоговая политика региона» как встроенной в общую систему государственного управления финансами и в то же время самостоятельной деятельности региональных органов власти, включающей совокупность целенаправленных мер в области регулирования регионального фискального пространства с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития хозяйственного комплекса региона и повышения уровня жизни населения, проживающего на его территории.

2. Обосновано, что под эффективностью бюджетно-налоговой политики региона следует понимать степень адекватности достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям, а также степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат. В отличие от общего подхода к эффективности бюджетно-налоговой политики региона, как только средства регулирования его экономики, определены состав и взаимосвязи целей (стратегических и тактических), инструментов и результатов бюджетно-налоговой политики региона, что позволило установить критерии оценки ее эффективности.

3. На основе анализа современных тенденций развития бюджетно-налоговой политики региона выявлены ее ключевые дисфункции, выражающиеся в чрезмерной централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне, низкой доходной базе регионального бюджета, неэффективности осуществляемых расходов, определяющих несбалансированность и неустойчивость бюджета, что определяет необходимость повышения эффективности региональной бюджетно-налоговой политики и формирует его основные направления.

4. Конкретизирована и дополнена методика оценки эффективности бюджетно-налоговой политики региона, базирующаяся на систематизации совокупности измерителей в разрезе структурных детерминант и расчете

интегрального коэффициента, что в отличие от имеющихся методик позволяет дать комплексную и структурированную по ключевым блокам оценку эффективности бюджетно-налоговой политики региона, как в динамике, так и в сравнении с другими регионами, повысить обоснованность и точность оценки для выработки практических рекомендаций.

5. Разработана концептуальная модель повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона для достижения стратегических целей, которые позволят обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие региона, повысить качество жизни населения и укрепить экономический потенциал региона.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, раздела 2 Общегосударственные, территориальные и местные финансы, п. 2.15 Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений, п. 2.16 Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития, 2.17 Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что полученные в нем концептуальные выводы и предложения развивают и дополняют ряд существенных аспектов теории финансов и налогообложения, могут служить теоретической базой для обоснования механизма повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона.

**Практическая значимость** выполненного исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по формированию эффективной бюджетно-налоговой политики региона. Их реализация позволит комплексно подойти к формированию и осуществлению программ социально-экономического развития РФ и отдельных регионов.

Результаты исследования могут быть применены региональными органами власти в качестве теоретической и методической базы при разработке документов нормативно-правового характера в данной сфере, а также в их практической деятельности.

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации могут служить основой дальнейших научных исследований, использоваться в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: «Бюджетная система Российской Федерации», «Территориальные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Налоговая политика».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационной работы докладывались и получили апробацию на ряде Всероссийских и вузовских научно-практических конференциях в городах

Дербент, Избербаш, Махачкала и Москва.

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы 8 работ (в том числе 3 статьи в журналах, рекомендованных ВАК) общим объемом 5,3 п.л. (в т.ч. авт. 4,2 п.л.)

**Структура и объем диссертационной работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединенных в 8 параграфов, заключения, списка использованных источников, включающего 175 наименований. Работа содержит 19 таблиц, 7 рисунков, и 5 приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируется его цель и задачи, приводятся сведения о научной новизне, теоретико-методологической основе, теоретической и практической значимости проведенного исследования, о предмете и объекте исследования, а также о степени апробации, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретические основы исследования бюджетно-налоговой политики региона» раскрыты сущность, специфика и содержание бюджетно-налоговой политики региона, концептуальные подходы к её исследованию, роль бюджетной децентрализации в формировании эффективной бюджетно-налоговой политики региона.

Во второй главе «Анализ бюджетно-налоговой политики региона и оценка её эффективности» проведен ретроспективный анализ становления и развития бюджетно-налоговой политики региона, выявлены современные тенденции и проблемы налоговых поступлений в бюджет региона, дана оценка эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан.

В третьей главе «Механизм повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона в условиях развития федерализма» изучен зарубежный опыт бюджетно-налогового регулирования экономики региона и обоснованы направления повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона в условиях финансовой нестабильности.

В заключении обобщены основные выводы и предложения, полученные в ходе проведенного исследования.



## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ И НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Уточнено понятие «бюджетно-налоговая политика региона» как встроенной в общую систему государственного управления финансами и в то же время самостоятельной деятельности региональных органов власти, включающей совокупность целенаправленных мер в области регулирования регионального фискального пространства с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития хозяйственного комплекса региона и повышения уровня жизни населения, проживающего на его территории.**

В диссертационной работе отмечается, что содержание и направления бюджетно-налоговой политики во многом зависят от доминирующих теоретических воззрений, определяющих степень, формы и инструменты участия государства в управлении экономикой. В диссертации рассмотрены отличительные особенности современных концептуальных подходов к исследованию бюджетно-налоговой политики в рамках кейнсианской и неоклассической парадигм (неокейнсианских и посткейнсианских теорий, монетаризма, новой классической экономики, теории экономики предложения), а также институциональной доктрины (теория групп и общественного выбора, теория организаций и трансакционных издержек, теория регуляции, согласования и координации, эволюционная экономическая теория).

Критически-конструктивный анализ определений бюджетно-налоговой политики в экономической литературе позволил выделить расширенную трактовку, согласно которой бюджетно-налоговая политика отождествляется с бюджетной, регулирующей доходы и расходы государства, и узкую, где она сводится к своей налоговой составляющей. В диссертации доказано, что бюджетно-налоговая политика имеет свое собственное содержание, вытекающее из взаимосвязи бюджетной и налоговой политики, реализуемой в процессе формирования и расходования государственных средств через налоговую и бюджетную системы.

На основе исследования содержания, приоритетов и целей государственной политики в бюджетно-налоговой сфере современной России обоснован вывод о специфике бюджетно-налоговой политики региона – субъекта РФ, связанной с условиями ограниченного экономического суверенитета в рамках переданных полномочий и достаточно жесткого контроля федеральным центром, а также с особенностями региональной экономики как относительно обособленного воспроизводственного хозяйственного комплекса. Объектом региональной бюджетной политики, по

мнению автора, выступает фискальное пространство региона, которое, исходя из основных идей концепции фискального пространства и их применения к уровню региона, рассматривается как возможный объем финансовых ресурсов региона, определяемых, с одной стороны, величиной бюджетно-налогового потенциала, трансфертов и займов, а, с другой, – рационализацией бюджетных расходов.

В соответствии с проведенным анализом подходов к анализу сущности бюджетно-налоговой политики и уточнения ее специфики на уровне региона, бюджетно-налоговая политика региона в диссертации определяется как встроена в общую систему государственного управления финансами и в то же время самостоятельная деятельность региональных органов власти, включающую совокупность целенаправленных мер в области регулирования регионального фискального пространства с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития хозяйственного комплекса региона и повышения уровня жизни населения, проживающего на его территории. В отличие от дефиниций, представленных в экономической литературе, в качестве объекта бюджетно-налоговой политики региона выделено региональное фискальное пространство, с учетом состава которого установлены структурно-функциональные элементы данной политики, что позволило сформулировать концептуальный базис основных направлений повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона.

Изложенное в работе понимание бюджетно-налоговой политики региона, опирающееся на установление в качестве ее объекта регионального фискального пространства и учет его состава, позволило выделить следующие структурно-функциональные элементы указанной политики:

- политика государственных доходов, определяющая и регулирующая налоговые поступления денежных средств в распоряжение органов государственной власти в виде бюджетных и внебюджетных доходов;
- политика государственных расходов, устанавливающая объемы и направления финансирования общественных затрат,
- политика сбалансированного и устойчивого развития бюджета (долговая политика, политика межбюджетных отношений).

В диссертации обосновано положение о многоаспектном содержании региональной бюджетно-налоговой политики (рис.1). Выделены такие аспекты, как:

- структурно-функциональный, связанный с установлением в качестве объекта данной политики регионального фискального пространства и учета его состава,

- институциональный, представленный институтами органов власти, осуществляющих разработку и реализацию бюджетно-налоговой политики региона;
- территориальный, предполагающий выделение субфедерального и местного уровней;



Рис.1. Многоаспектное содержание бюджетно-налоговой политики региона

Источник: составлен автором.

- временной аспект, предусматривающий разграничение бюджетно-налоговой стратегии, ориентированной на средне- и долгосрочную перспективу, и бюджетно-налоговую тактику, связанную с текущим периодом;
- нормативно-правовой, представленный действующим законодательством и нормативными актами, как федерального, так и регионального значения, регулируемыми бюджетно-налоговые отношения;
- операциональный, отражающий способ реализации бюджетно-налоговой политики региона через бюджетно-налоговый механизм в единстве его форм, методов и инструментов.

**2. Обосновано, что под эффективностью бюджетно-налоговой политики региона следует понимать степень адекватности достигнутых в**

**процессе ее осуществления результатов намеченным целям, а также степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат. В отличие от общего подхода к эффективности бюджетно-налоговой политики региона, как только средства регулирования его экономики, определены состав и взаимосвязи целей (стратегических и тактических), инструментов и результатов бюджетно-налоговой политики региона, что позволило установить критерии оценки ее эффективности.**

Проблема эффективности бюджетно-налоговой политики исследуется в кейнсианской и неклассических моделях, прежде всего, в контексте оценки ее возможностей как инструмента регулирования экономических процессов. В отечественной экономической литературе, посвященной исследованию эффективности бюджетно-налоговой политики, в том числе и региональной, в условиях рыночного реформирования российской экономики, можно выделить два направления, первое из которых связано с ее воздействием на экономику, второе – ориентировано на изучение ключевых параметров самой бюджетно-налоговой системы.

В работе проанализировано значение термина «эффективность» применительно к бюджетно-налоговой политике региона, сделан вывод о том, что эффективность бюджетно-налоговой политики региона как деятельности органов власти в бюджетно-налоговой сфере может рассматриваться как степень адекватности достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям, а также степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат.

Исследование показало, что бюджетно-налоговая политика региона выступает в единстве целей, инструментов и результатов, имеющем сложную причинно-следственную структуру. Исходя из изложенного в работе концепции бюджетно-налоговой политики региона, установления ее объекта – регионального фискального пространства, его состава и соответствующих направлений (структурно-функциональных элементов) бюджетно-налоговой политики в качестве стратегической (конечной) цели бюджетно-налоговой политики региона предложено рассматривать обеспечение устойчивого социально-экономического развития хозяйственного комплекса региона и повышения уровня жизни населения, проживающего на его территории, тактической (промежуточной) – заданное значение величины фискального пространства, которое, в свою очередь, складывается из значений фискальных

переменных – величин доходов, расходов (в части их оптимизации), трансфертов и займов, определяющих сбалансированность и устойчивость бюджета. Значения данных переменных задаются в соответствии с основными направлениями бюджетно-налоговой политики региона (политики доходов, политики расходов, политики сбалансированного и устойчивого развития бюджета). Для достижения поставленных целей фискальные власти региона могут использовать набор определенных инструментов, то есть тех параметров, на которые они могут оказывать непосредственное воздействие (рис. 2).



Рис. 2. Система целей и инструментов бюджетно-налоговой политики региона

Источник: составлен автором.

В диссертации обоснована теоретико-практическая значимость проблемы выявления критериев оценки эффективности бюджетно-налоговой политики, рассмотрены подходы к ее решению, имеющиеся в экономической литературе.

**3. На основе анализа современных тенденций развития бюджетно-налоговой политики региона выявлены ее ключевые дисфункции, выражающиеся в чрезмерной централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне, низкой доходной базе регионального бюджета,**

**неэффективности осуществляемых расходов, определяющих несбалансированность и неустойчивость бюджета, что определяет необходимость повышения эффективности региональной бюджетно-налоговой политики и формирует его основные направления.**

В диссертации отмечается, что важнейшим условием формирования эффективной бюджетно-налоговой политики является максимальная реализация принципа самостоятельности бюджетов разных уровней и обеспечение сбалансированности бюджетов. Основным критерием самостоятельности служит наличие собственных доходов, закрепленные законодательством на постоянной или договорной основе.

В работе обоснован вывод, что децентрализация в бюджетно-налоговой сфере предполагает четкое разграничение полномочий всех уровней власти, наделение субфедеральных властей достаточными полномочиями в пределах их территорий, в том числе и в законодательной сфере, при обеспечении федеральными властями свободного перемещения товаров, услуг и факторов производства между территориями, жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, а также институциональных гарантий устойчивого и долгосрочного характера разграничения полномочий между уровнями власти.

Опыт функционирования многих федеративных государств показывает, что не соблюдение указанных условий ведет к макроэкономической и бюджетной дестабилизации. То, каким образом организован процесс децентрализации на практике, и какие отношения возникают между различными уровнями управления, имеет решающее значение для поддержания финансовых усилий и инициатив субнациональных органов государственной власти. В России децентрализация бюджетной системы в период перехода к рыночным отношениям привела к серьезному перераспределению бюджетных ресурсов государства в пользу территориальных органов управления. В середине 90-х годов общий объем бюджетных средств распределялся между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами регионов примерно поровну, как по доходам, так и по расходам. Однако с начала 2000-х гг. начался процесс централизации доходов в федеральном бюджете (табл.1), который сопровождался сокращением налоговых прав органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при росте «нефинансируемых мандатов».

Таблица 1

Доли доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ, %

Бюджеты	1992	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Распределение доходов										
Федеральный бюджет	55,9	51,8	51,5	63,1	62,3	61,7	59,9	55,3	56,0	59,8
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	44,1	48,2	48,5	36,9	37,7	38,3	40,1	44,7	44,0	40,2
Распределение расходов										
Федеральный бюджет	61,4	47,9	49,9	54,4	53,9	55,5	54,8	60,7	60,4	58,7
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	38,6	53,1	50,1	45,6	46,1	44,5	45,2	39,3	39,6	41,3

Источник: составлена автором по данным Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru>.

В диссертации показано, что российская бюджетно-налоговая система ориентирована в основном на перераспределение федеральных регулирующих налогов. В значительной мере такая ситуация объясняется неравномерностью распределения налогового потенциала по территориям. Другой отличительной чертой действующей бюджетно-налоговой системы РФ является исключительная узость перечня собственных доходных источников регионов. В работе доказано, что подобная ситуация еще более усугубляет эту неравномерность, постепенно переводя в разряд дотационных все большее число регионов. Например, в Республике Дагестан уровень собственных доходов бюджета республики за 2007-2011 гг. колебался в пределах от 2,2% в 2007 г. до 3,6% в 2011 г., в то время как регулирующие налоги составляют основную часть всех доходов республиканского бюджета (табл.2.).

Таблица 2

Соотношение собственных и регулирующих доходных источников в общем объеме доходов республиканского бюджета Республики Дагестан за 2007-2011 гг., %.

Группы доходов	2007	2008	2009	2010	2011
Собственные доходы	2,2	3,1	2,7	3,1	3,6
Доходы от регулирующих налогов	97,8	96,9	97,3	96,9	96,4

Источник: составлена автором на основе данных законов о республиканском бюджете РД за соответствующие годы.

Таким образом, в работе обоснован вывод о том, что непоследовательная бюджетная децентрализация вызывает риски оппортунистического поведения субнациональных властей, возникающие в силу мягких бюджетных

ограничений. Реальная бюджетная децентрализация не сводится к предоставлению субнациональным властям бюджетной и налоговой автономии, она предполагает создание институциональных условий и регулятивных механизмов, обеспечивающих выполнение бюджетных правил и систему стимулов рационального фискального поведения. Лишь в таком контексте бюджетная децентрализация будет способствовать оптимизации интересов и деятельности органов публичной власти и повышению эффективности региональной бюджетно-налоговой политики.

**4. Конкретизирована и дополнена методика оценки эффективности бюджетно-налоговой политики региона, базирующаяся на систематизации совокупности измерителей в разрезе структурных детерминант и расчете интегрального коэффициента, что в отличие от имеющихся методик позволяет дать комплексную и структурированную по ключевым блокам оценку эффективности бюджетно-налоговой политики региона, как в динамике, так и в сравнении с другими регионами, повысить обоснованность и точность оценки для выработки практических рекомендаций.**

В диссертационной работе проведен анализ существующих методических подходов к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики региона. Детальный анализ представленных подходов свидетельствует о том, что они концентрируются лишь на отдельных аспектах и не дают комплексную оценку эффективности бюджетно-налоговой политики региона. Каждая из них обладает своими существенными достоинствами, вытекающими из четкого и логического обоснования выбранного критерия эффективности, и недостатками, возникающими в связи с невозможностью охватить всю группу факторов, влияющих на эффективность бюджетно-налоговой политики региона.

В работе обоснован вывод, что оценку эффективности бюджетно-налоговой политики региона следует производить на основе показателей отражающих эффективность формирования доходов, расходов сбалансированность и устойчивость регионального бюджета. В качестве ключевых следует использовать следующие показатели (табл. 3).



Таблица 3

Показатели, характеризующие эффективность бюджетно-налоговой политики региона

Показатели	Экономическое содержание
<b>Показатели, отражающие эффективность формирования доходов</b>	
Коэффициент исполнения налоговых и неналоговых доходов (П <sub>1</sub> )	Коэффициент, который определяется отношением фактических поступлений за определенный период текущего года, к плановым поступлениям.
Доля задолженности по налогам и сборам в общей сумме налоговых платежей (П <sub>2</sub> )	Отношение задолженности по налогам к общему объему налоговых платежей является одним из наиболее важных факторов, определяющих качество функционирования налоговой системы региона, что, в свою очередь, напрямую связано с формированием налоговых доходов регионального бюджета.
Доля собственных доходов в общем объеме доходов (П <sub>3</sub> )	Определяет степень независимости субъекта РФ от финансовой помощи федерального центра. Большая зависимость от перечислений из бюджетов других уровней негативно влияет на кредитоспособность региона, так как нет никаких гарантий, что данные средства поступят в срок и в полном объеме.
Доля налоговых поступлений в объеме ВРП (П <sub>4</sub> )	Характеризует уровень налогового потенциала и налоговой нагрузки региона.
<b>Показатели, отражающие эффективность формирования расходов</b>	
Доля средств, направляемых в бюджеты других уровней (П <sub>5</sub> )	Определяет размер финансовой помощи, которую администрация субъекта РФ должна оказывать муниципальным образованиям. Чем выше этот показатель, тем выше риск неисполнения регионом своих обязательств.
Коэффициент покрытия расходов бюджета налоговыми доходами (П <sub>6</sub> )	Характеризует способность органов власти субъекта РФ с помощью всех налоговых доходов своевременно и в полном объеме отвечать по обязательствам, предусмотренным законодательством на обеспечение расходов бюджета.
Доля расходов на обслуживание долга субъекта Федерации в расходах бюджета субъекта Федерации (П <sub>7</sub> )	Определяет долговую нагрузку на бюджет. Увеличение государственного долга отрицательно сказывается на кредитоспособности региона.
<b>Показатели, оценивающие сбалансированность и устойчивость регионального бюджета</b>	
Коэффициент финансовой зависимости бюджета (П <sub>8</sub> )	Показывает, какую долю в общей сумме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ занимают налоговые доходы от федеральных налогов и сборов плюс финансовая помощь из федерального бюджета в виде дотаций и субсидий. Чем выше значение данного показателя, тем выше риск, связанный с возможным резким снижением доходов, в результате уменьшения финансовой помощи
Уровень бюджетной обеспеченности региона (П <sub>9</sub> )	Определяет соотношение между расчетными доходами бюджета на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом региона исходя из уровня развития и структуры экономики, численности населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.
Отношение дефицита бюджета региона к объему доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета (П <sub>10</sub> )	Характеризует меру способности региона выполнять бюджетные обязательства. При наличии у региона большого дефицита бюджета для его покрытия необходимо привлекать дополнительные средства, что приводит к увеличению долга.

Источник: составлена автором.

На основе представленных данных рассчитаны основные показатели эффективности бюджетно-налоговой политики региона (табл.4). Основой для расчета интегрального показателя эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан выбран метод расстояний, который основан на учете близости исследуемых объектов по сравниваемым показателям к объекту-эталону.

Таблица 4

Матрица показателей для расчета интегрального показателя эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан за период 2007 – 2011 гг.

Показатели \ Годы	П <sub>1</sub>	П <sub>2</sub>	П <sub>3</sub>	П <sub>4</sub>	П <sub>5</sub>	П <sub>6</sub>	П <sub>7</sub>	П <sub>8</sub>	П <sub>9</sub>	П <sub>10</sub>
2007	0,97	0,12	0,89	0,03	0,32	0,21	0,001	0,978	0,64	0,07
2008	0,99	0,08	0,96	0,06	0,29	0,28	0,001	0,969	0,62	0,20
2009	0,94	0,16	0,95	0,05	0,31	0,20	0,001	0,973	0,54	0,23
2010	0,92	0,25	0,93	0,05	0,35	0,25	0,002	0,969	0,61	0,10
2011	0,95	0,31	0,96	0,06	0,34	0,33	0,004	0,964	0,63	0,07
Стимулятор +, дестимулятор -	+	-	+	+	-	+	-	-	+	-
Эталон- норматив	1	0,2	1	0,5	0,3	1	0,15	0,3	1	0,15

Источник: составлена автором

Если показатель, включенный в систему для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики по содержанию является стимулятором, то за показатель эталона следует принять максимальное значение, которое имеется в исходной матрице данных, т.е.  $x_{i,m+1} = \max(x_{ij})$ ,  $i=1, \dots, n$ ;  $j=1, \dots, m$ . В том случае, если показатель, включенный в систему для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики, по содержанию является дестимулятором, то за показатель эталона следует принять минимальное значение, которое имеется в исходной матрице данных, т.е.  $x_{i,m+1} = \min(x_{ij})$ ,  $i=1, \dots, n$ ;  $j=1, \dots, m$ .

Расчет комплексной оценки эффективности бюджетно-налоговой политики предлагается проводить по формуле евклидоваго расстояния от точки эталона до конкретных значений показателей оцениваемых объектов. Для каждого объекта рассчитывается расстояние до эталона по следующей формуле (1):

$$K_j = \left[ \sum_{i=1}^m \left( 1 - \frac{x_{ij}}{x_{i,m+1}} \right)^2 \right]^{\frac{1}{2}}, \text{ где} \quad (1)$$

$K_j$  – рейтинг периода с наивысшей эффективностью бюджетно-налоговой политики региона;

$X_{ij}$  – показатели эффективности бюджетно-налоговой политики региона в  $i$ -периоде;

$X_{i,m+1}$  – показатели эталонных значений  $j$ -показателей эффективности бюджетно-налоговой политики региона в  $i$ -периоде.

С целью устранения несоизмеримости показателей для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики региона предлагается провести нормирование значений показателей исходной матрицы путем деления значений показателей  $x_{ij}$  на значения показателя эталонного объекта  $x_{i,m+1}$ . Упорядочивая значения  $K_j$  по возрастанию, получаем комплексное ранжирование объектов (в нашем случае, периодов), причем наименее удаленный от эталона объект получает наивысший рейтинг (первое место) и т.д. Пример расчета эффективности бюджетно-налоговой политики региона на основе комплексной оценки за 2010 г. отражен в таблице 5.

Таблица 5

Расчет интегрального показателя эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан за 2010 г.

Показатели	Фактическое значение	Нормированное значение	Отклонение	Расчет
1. Коэффициент исполнения налоговых и неналоговых доходов	0,92	0,92	-	$(1-0,92)^2=0,0064$
2. Доля задолженности по налогам и сборам в общей сумме налоговых платежей	0,25	1,25	+1,0	$(1-1,25)^2=0,0625$
3. Доля собственных доходов в общем объеме доходов	0,93	0,93	-	$(1-0,93)^2=0,0049$
4. Доля налоговых поступлений в объеме ВРП	0,05	0,1	+0,05	$(1-0,1)^2=0,81$
5. Доля средств, направляемых в бюджеты других уровней	0,35	1,17	+0,82	$(1-1,17)^2=0,0289$
6. Коэффициент покрытия расходов бюджета налоговыми доходами	0,25	0,25	-	$(1-0,25)^2=0,5625$
7. Доля расходов на обслуживание долга субъекта Федерации в расходах бюджета субъекта Федерации	0,002	0,013	+0,011	$(1-0,013)^2=0,9742$
8. Коэффициент финансовой зависимости бюджета	0,969	3,23	+2,261	$(1-3,23)^2=4,9729$
9. Уровень бюджетной обеспеченности региона	0,61	0,61	-	$(1-0,61)^2=0,1521$
10. Отношение дефицита бюджета региона к объему доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета	0,1	0,67	+0,57	$(1-0,67)^2=0,1089$
<b>Интегральный показатель</b>				<b>2,772</b>

В таблице 6 отражены результаты расчетов интегральных показателей эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан за период 2007 - 2011 гг.

Таблица 6

Результаты расчетов интегральных показателей эффективности бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан за период 2007 - 2011 гг.

Годы	Значение комплексной оценки	Рейтинг
2007	2,861	5
2008	2,804	3
2009	2,827	4
2010	2,772	1
2011	2,792	2

Источник: составлена автором

Расчет рейтинга дает основания говорить, что по большинству критериев, отражающих эффективность формирования доходов, расходов и сбалансированность и устойчивость регионального бюджета, наиболее оптимальной является бюджетно-налоговая политика 2010 года. Также, установлено, что наибольшее значение для эффективной бюджетно-налоговой политики региона в 2010 году имели характеристики, отраженные ниже в показателях, приведенных в приоритетности значения для данного периода: коэффициент финансовой зависимости бюджета, доля расходов на обслуживание долга субъекта Федерации в расходах бюджета субъекта Федерации, доля налоговых поступлений в объеме ВРП, коэффициент покрытия расходов бюджета налоговыми доходами.

**5. Разработана концептуальная модель повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона для достижения стратегических целей, которые позволят обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие региона, повысить качество жизни населения и укрепить экономический потенциал региона.**

В диссертационной работе отмечается, что проблема формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона является многоаспектной и требует всестороннего подхода. Необходимость такого подхода обусловлена тем, что бюджетно-налоговая политика региона формируется под влиянием множества факторов. В работе определены основные приоритеты формирования эффективной бюджетно-налоговой политики, в качестве которых определены: повышение качества жизни

населения, обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона, укрепление экономического потенциала региона.

Тактическими целями повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона является необходимость расширения фискального пространства, что в свою очередь предполагает развитие доходной базы бюджета региона, повышение эффективности расходов бюджета, обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджета региона. Исходя из данной концепции, механизм повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона должен быть сформирован на основе комплексного подхода (рис. 3).

В работе обоснован вывод о необходимости модернизации существующих подходов к оказанию финансовой помощи регионам, с целью повышения самостоятельности и ответственности субъектов Федерации, поощрения их собственных усилий в преодолении бюджетного дефицита, наращивания собственной доходной базы. Финансовую поддержку регионов следует оказывать преимущественно с целью стимулирования их экономического развития, и в относительно меньшей степени – на пассивную помощь.

С целью повышения эффективности проводимой бюджетно-налоговой политики в диссертации аргументирована необходимость реформирования системы бюджетно-налогового федерализма. Доказано, что финансовая самостоятельность регионов, определяемая величиной их налогового потенциала, в значительной степени предопределяется разграничением налогов по вертикали бюджетной системы на постоянной основе. Это базовое условие, от которого зависит уровень доходов региональных бюджетов. Основой модернизации российской модели бюджетно-налогового федерализма должно стать оптимальное разграничение как полномочий между уровнями власти, так и соответствующее перераспределение доходных источников между федеральным бюджетом, региональными и местными бюджетами в целях приведения их в соответствие с расходными обязательствами органов власти разных уровней. При этом важнейшее значение имеет также создание условий, обеспечивающих повышение заинтересованности региональных органов власти в наращивании собственных доходов и преодоление их дотационности.

**ТАКТИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА –  
РАСШИРЕНИЕ ФИСКАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА**

Развитие доходной базы бюджета региона	Повышение эффективности расходов бюджета региона	Обеспечение сбалансированности бюджета региона
--	--	--

**НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА**

Совершенствование межбюджетных отношений	Реформирование системы бюджетно-налогового федерализма	Повышение качества формирования и исполнения бюджета региона	Модернизация налогового администрирования и обеспечение его результативности	Оптимизация налоговых льгот на региональном уровне	Внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат	Обеспечение макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости	Улучшение качества инвестиционного климата, повышение привлекательности для инвесторов	Обеспечение прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса	Повышение эффективности оказания государственных услуг	Повышение эффективности управления государственным долгом	Эффективное использование финансовых ресурсов региона	Результативность реализации государственных целевых программ
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	---	---	--

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА**

Повышение качества жизни населения региона	Обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона	Укрепление экономического потенциала региона
--	---	--

**Рис. 3 – Концептуальная модель механизма повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона**

Составлен автором

Механизм осуществления бюджетно-налоговой политики региона должен иметь надежное, точно просчитанное бюджетное обеспечение, объемы бюджетного финансирования, необходимые для достижения конкретных количественно определенных целей государственной социально-экономической политики, что предопределяется повышением качества формирования и исполнения бюджета региона.

Важную роль в формировании эффективной бюджетно-налоговой политики региона играет налоговое администрирование, под которым понимается система организации и управления всей системой налоговой практики. Процессы налогового администрирования должны быть ориентированы на стимулирование предпринимательской активности, расширение налогооблагаемой базы.

Бюджеты регионов недополучают доходы в связи с установленными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями, в связи с чем, в работе предлагается провести оптимизацию налоговых льгот. Кроме того, важную роль в формировании эффективной бюджетно-налоговой политики региона играет достижение макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости. Инструменты бюджетно-налоговой политики должны быть нацелены на противодействие факторам нестабильности – высокой инфляции и бюджетному дефициту. Устойчивая и предсказуемая бюджетно-налоговая политика регионов способствует формированию низких инфляционных ожиданий, гарантирует возможность исполнения обязательств государства в долгосрочной перспективе и способствует улучшению инвестиционного климата.

Повышение эффективности бюджетно-налоговой политики региона связано с необходимостью достижения прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса. Важное значение в процессе формирования бюджетов, особенно в части проведения государственных закупок, имеет независимость и открытость процедур формирования доходной части бюджетов. Также особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых государством услуг.

Возможно некоторые предложения автора носят дискуссионный характер, но при всей трудности решения рассмотренных в диссертационной работе вопросов, предложенный комплекс мероприятий позволит повысить эффективность бюджетно-налоговой политики региона.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### **Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК**

1. Аджиева Л.А. Этапы трансформации бюджетно-налоговой политики Республики Дагестан. // Региональная экономика: теория и практика. 2012. №42. – С. 56-64 – 1,0 п.л.

2. Аджиева Л.А. Бюджетно-налоговая политика региона как фактор социально-экономического развития территорий. / Чернова С.А., Аджиева Л.А. // Экономический анализ: теория и практика. 2012. №42. – С. 58-64 – 1,0 п.л. (в т.ч. авт. 0,5 п.л.)

3. Аджиева Л.А. Проблемы исполнения доходной части бюджетов регионов Российской Федерации и пути их решения. / Алиев Б.Х., Керимова З.А., Аджиева Л.А. // Финансы и кредит. 2012. №47. – С. 39-44 – 0,9 п.л. (в т.ч. авт. 0,3 п.л.)

#### **Статьи в научных сборниках:**

4. Аджиева Л.А. Современные тенденции и проблемы налоговых поступлений в бюджет региона // Сборник II Всероссийской (заочной) научно-практической конференции «Инновации-наука-образование: вызовы современного общества», 25-26 мая 2011 года, филиал ГОУ ВПО «ДГТУ» г. Дербент. – Махачкала: RIZO-PRESS, 2011. – 0,5 п.л.

5. Аджиева Л.А. Проблемы повышения налогового потенциала региона в условиях бюджетного дефицита. // Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции «Экономика России и ее регионов: современные проблемы и перспективы развития» – Махачкала: Издательство ДГУ, 2012. – 0,5 п.л.

6. Аджиева Л.А. Роль бюджета субъекта Российской Федерации в формировании финансовых ресурсов региона. // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы современной экономики и управления в России» – Махачкала: МГТУ МИРЭА, 2012. – 0,4 п.л.

7. Аджиева Л.А. Направления совершенствования бюджетно-налоговой политики регионов Российской Федерации. // Сборник статей Региональной научно-практической конференции «Регион как субъект равных правоотношений единого общероссийского пространства: экономика, политика, идеология» – Избербаш: ИПЦ ДГУ, 2012. – 0,5 п.л.

8. Аджиева Л.А. Значение бюджетной децентрализации в формировании эффективной бюджетно-налоговой политики региона // Махачкала: история, современное состояние и перспективы социально-экономического развития муниципального образования – Махачкала, 2013. – 0,5 п.л.









