

На правах рукописи

ИСАЕВ Эли Абубакарович

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ И РАЗВИТИЕ
ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальности: 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит;
08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук



Москва - 2011

Диссертация выполнена на кафедре финансов и отраслевой экономики федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научные консультанты: доктор экономических наук, профессор
Любимцев Юрий Ильич
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Мацкуляк Иван Дмитриевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Дворецкая Алла Евгеньевна

доктор экономических наук, профессор
Иванова Татьяна Борисовна

доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ
Кушлин Валерий Иванович

Ведущая организация: Учреждение Российской академии наук
Институт экономики РАН

Защита состоится 14 апреля 2011 года в 14.00 на заседании диссертационного совета по экономическим наукам Д 502.006.05 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606 г. Москва, пр. Вернадского 84, корпус 1, ауд. № 2228.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС и на сайте <http://www.vak.er.gov.ru>

Автореферат разослан 14 марта 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.М. Яковлев

2011/А
5410

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью повышения эффективности системы региональных финансов в механизме инновационного развития российской экономики и обеспечения ее социальной ориентированности, обеспечиваемых их модернизацией в общем трансформационном процессе отечественной экономики.

В стране, особенно в последнее десятилетие, региональные финансы реформировались по инициативе Президента Российской Федерации, Правительства и Федерального Собрания РФ, а также наиболее активных субъектов федерации. На основе модификаций (имеющих объективное содержание, целевую направленность и регулирующие институты), введенных в действие с 2000 года Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ внедрялись новации в бюджетное устройство, бюджетный процесс, совершенствовалась модель российского бюджетного федерализма. На региональном уровне в субъектах федерации сформированы системы бюджетного и налогового законодательства, появилась практика разработки и реализации региональных программ, многие республики, края, области активизировали поиски внутренних резервов саморазвития и роста бюджетно-налоговых, финансовых потенциалов, внедряют технологии бюджетирования, ориентированного на результаты, среднесрочного бюджетно-налогового планирования.

Процесс эволюции региональных финансов России проявляется и в условиях длительной кризисной траектории, начавшейся «скачком» в рынок в 1992 году, проведением политики «шоковой терапии», ускоренной приватизации, последовавшего вследствие этой политики сжатия государственного сектора в регионах и, как следствие, «сжатия» региональных финансов, в том числе бюджетно-налоговых потенциалов регионов и финансовых потенциалов предприятий реального сектора территорий.

Стабилизационный этап 2000-2008 гг. позволил существенно продвинуться в процессе позитивной нормативно-правовой модернизации региональных финансов, особенно в бюджетной сфере. Однако проблемы недостаточности инновационных и инвестиционных возможностей и потенциалов региональных финансов, в т.ч. бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований, полностью преодолеть на этом этапе не удалось.

Последствия финансового кризиса 2008-2009 гг. существенно обост-

РФС НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
03 окт 2011 г.

рили проблему в регионах с убыточностью и платежеспособностью предприятий. Главным фактором явился спад промышленного и строительного производства. В январе-сентябре 2009 года в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей, администрируемых ФНС России, на 26% меньше, чем за соответствующий период предыдущего года¹. Отсюда потребность в модернизации региональных финансов в отношении их устойчивости и способности решать как застарелые, так и новые проблемы, связанные с преодолением кризиса и политикой перехода на инновационный путь развития экономики. «Мы должны выйти на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, - считает Д.А. Медведев, - которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития»².

Степень научной разработанности проблемы. Исследование особенностей эволюционно-инновационной трансформации региональных финансов опирается на фундаментальные идеи эволюции инновационного и институционального развития социально-экономических систем, содержащихся в трудах А.-Ж. Тюрго, А. Смита, Д. Рикардо, К. Маркса, Й. Шумпетера, Н.Д. Кондратьева, Дж.М. Кейнса, Дж. Гэлбрэйта, Д. Норта.

Процессы рыночной эволюции национальной экономической системы, ее этапов, общей сценарности, траекторий развития, изменения роли и функций государственного управления, общей проблематики политики модернизации, экономической и финансовой стабилизации, экономического и финансового прогнозирования, экономической интеграции раскрыты в трудах Л.И. Абалкина, С.Ю. Глазьева, А.Г. Грязновой, А.Е. Дворецкой, А.Л. Кудрина, А.Г. Куликова, В.И. Кушлина, Ю.И. Любимцева, В.И. Мавевского, В.Л. Макарова, И.Д. Мацкуляка, Г.Б.Поляка, А.З. Селезнева, В.К. Сенчагова, А.В. Сидоровича, С.Н. Сильвестрова, А.Т. Спицына, А.И. Фоломьева, Ю.В. Яковца.

Теоретические и методологические обоснования особенностей региональных, территориальных, местных финансов представлены в работах Л.Л. Игониной, Н.Н. Игудина, В.В. Климанова, С.Е. Лариной, В.Н. Лексина, И.Н. Мысляевой, Т.Г. Розановой, С.П. Солянниковой, Н.Г. Сычева, К.Н. Таксира, Х. Циммерманна, А.Н. Швецова и др.

¹http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/IssWWW.exe/Stg/d10/2-6-12.htm.

² Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 // Российская газета. 2009. 13 ноября.

Общие направления, тенденции развития федеративных отношений, региональной экономической, бюджетной политики, бюджетного федерализма, вопросы формирования системы межбюджетных трансфертов, системного регулирования субфедеральных финансов, региональных экономических комплексов раскрыты в работах Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентя, В.П. Горегляда, А.Г. Гранберга, А.М. Година, В.В. Ковалева, И.К. Комарова, А.М. Лаврова, С.Н. Рябухина, С.Н. Хурсевича, В.Ф. Шумейко, А.Б. Ярлыкапова и др.

Значительный вклад в проблематику региональных финансов внесли работы российских ученых по вопросам экономического, финансового, налогового, инновационного потенциала страны и субъектов федерации А.В. Аронова, С.А. Артемьева, В.Н. Борова, Е.В. Боровиковой, М.П. Владимировой, А.З. Дадашева, Е.А.Ермаковой, В.Н. Живалова, Т.Б. Ивановой, В.Ю. Катарасонова, О.С. Кирилловой, А.М. Логвиной, Л.Н. Лыковой, И.А. Николаева, Е.С. Осиповой, М.А. Осипова, В.Г. Панскова, В.К. Савельева, Е.В. Серегина, Р.А. Чванова, В.М. Яковлева.

Содержательные методологические подходы в изучении особенностей функционирования системы региональных финансов содержатся в работах по проблемам общественного сектора Э.Б. Аткинсона, Дж. Стиглица, В.Н. Бобкова, Н.А. Волгина, Е.В. Егорова, С.Е. Прокофьева, П.В. Савченко, Н.Н. Тютюрюкова, Л.Н. Якобсона.

Одно из актуальных стратегических направлений связано с исследованием современных проблем экономической и финансовой безопасности России и ее регионов, особенно, приграничных, существенное развитие которого дано работами М.И. Гальвановского, Б.В. Губина, Е.А. Иванова, В.И. Павлова, О.Л. Роговой, а также В.К. Савельева, Б.М. Штульберга.

Современные вопросы модернизации бюджетной системы на федеральном, региональном и местном уровнях, внедрения бюджетных инноваций стали объектом исследования ряда ученых и специалистов¹.

¹ См.: *Шацов А.И.* Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. - М.: КРАСАНД, 2010; *Ларина С.Е.* Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. - М.: Наука, 2009; *Стародубровская Н.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. - М.: ИЭПП, 2008; *Ржевская Т.Г.* Финансовая система и пропорциональность российского бюджета. - М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008; *Афанасьев М., Кривоогов Н.* Модернизация государственных финансов. 2-е изд. - М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007; *Прокофьев В.С., Шубина Л.* Федеральное казначейство: организационные аспекты создания системы БОР // *Бюджет. 2007. № 2*; *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. - М.: КомКнига, 2005; *Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики. - М.: Дело, 2004; *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление регио-

Значительный научный задел, накопленный российскими учеными и специалистами по проблематике региональных финансов позволяет поставить и решать задачи нового уровня концептуального синтеза, обобщения и развития направлений и механизмов модернизации региональных финансов и регулирования их финансового потенциала. Так, несмотря на вклад многих ученых в разработку проблем формирования и развития региональных финансов, они трактуются преимущественно в аспекте отношений бюджетного федерализма, взаимодействия между органами власти, что ограничивает раскрытие их объективного содержания. Проблема длительной инновационной эволюции региональной финансовой системы в целом еще исследована явно недостаточно, не учитывается характер ее цикличности. Не раскрыты причины системного проявления «кризисных ям», в которые попадают региональные финансы, вопросы антикризисной политики, стратегические направления посткризисной модернизации системы региональных финансов. Имеет место недостаточное внимание к проблеме инновационного содержания финансового потенциала с учетом раскрытия его секторной структуры в регионах, тенденций и особенностей интеграции финансовых отношений и ресурсов в макрорегионах.

Все это обусловило выбор темы диссертации, её концептуальную и народнохозяйственную практическую направленность, которые отражают важный аспект проблемы исследования РАГС, ее кафедры финансов и отраслевой экономики.

Целью диссертационного исследования является научно-теоретическое обоснование концепции эволюционной модернизации системы и развития потенциала региональных финансов и разработка рекомендаций по совершенствованию и повышению эффективности данных процессов в соответствии с приоритетами их инновационности и социальности.

Данная цель определила решение следующих задач:

- предложить методологические принципы исследования содержания и функций региональных финансов;
- сформулировать авторскую концепцию внешней и внутренней конфигурации региональных финансов в связи с проблематикой их функционирования и модернизации;
- раскрыть содержание и единство функционирования и развития системы и потенциала региональных финансов;

- выявить специфику этапов и эволюцию приоритетов модернизации региональных финансов;
- развить и применить идею цикличности в процессе инновационной модернизации региональных финансов с включением фаз финансовых кризисов;
- определить системные реакции и взаимозависимость модернизации финансового потенциала крупных регионов и субъектов федерации от особенностей и изменения экономической политики;
- углубить трактовку саморазвития регионов на основе интеграционных процессов и направлением на вектор инновационно-социальной модернизации и активизации воспроизводственных инновационных свойств финансового потенциала субъекта федерации и консолидированного потенциала крупного региона;
- обосновать необходимость и предложить концепцию формирования нового уровня финансовой системы и интеграции финансовых ресурсов на основе развития индикативной финансовой системы макрорегионов (федеральных округов);
- охарактеризовать особенности модернизационного процесса региональных финансов в антикризисной и посткризисной финансовой политике в соответствии с приоритетами инновационной и социальной направленности.

Объектом исследования является система региональных финансов в процессе их эволюционного развития в Российской Федерации.

Предметом исследования выступает совокупность финансово-экономических, организационных отношений между органами власти и управления, финансовыми институтами, субъектами хозяйствования, секторами региональной экономики по поводу модернизации функционирования системы, регулирования региональных финансов и развития финансового потенциала регионов.

Область исследования диссертации соответствует требованиям Паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п.п. 1.1.; 1.2.; 1.6.; 1.7.; 1.9.; 2.1.; 2.2.; 2.11.; 2.14.; 2.25.; 2.26. и специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика): п.п. 3.3.; 3.8.; 3.10.; 3.12.; 3.13.; 3.15.- 3.17.; 3.20.

Теоретико-методологической основой исследования являются

труды отечественных и зарубежных ученых, раскрывающие закономерности эволюционных изменений экономических процессов и систем, принципы институционального регулирования и управления, механизмы и способы осуществления трансформационных инновационных преобразований финансовых отношений и финансовых взаимосвязей в системе федеративных финансовых потоков.

В диссертации используются исторический, системный и логико-диалектический методы анализа и синтеза, методология научного прогнозирования, анализа длительных циклических процессов и метод экономического моделирования индикативной финансовой системы макрорегиона.

Информационной базой исследования послужили послания Президента Российской Федерации, федеральные законы, нормативные акты и программы Правительства РФ, концепции и прогнозы социально-экономического развития, стратегии и основные направления бюджетной и налоговой политики Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, аналитические доклады и материалы мониторингов Министерства регионального развития, статистические материалы Федеральной службы государственной статистики, материалы Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов федерации, труды и разработки научно-исследовательских коллективов, аналитические материалы и оценки экономических, финансовых изданий, научно-практических конференций, Интернет-ресурсы.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна заключаются в том, что в диссертации решена теоретически и методологически крупная, имеющая важное народнохозяйственное значение, проблема разработки концепции эволюционно-инновационной модернизации системы и развития потенциала региональных финансов. В теорию региональных финансов введены новые категории: «формальная» и «реальная» модернизация, «внешняя» и «внутренняя конфигурация», «механизм региональных финансов», «максимальная финансовая способность саморазвития региона», «консолидированный финансовый потенциал макрорегиона», «региональная финансовая интеграция»; раскрыты этапы, приоритеты и цикличность эволюционной модернизации региональных финансов с включением в неё фазы кризисов; определены принципы регулирования финансового потенциала крупного региона; соз-

дана модель индикативной финансовой системы макрорегиона; выработаны научные и практические позиции по взаимодействию центра и регионов в антикризисной финансовой политике, стратегии посткризисной модернизации региональных финансов на основе усиления реальной, а не только их формальной модернизации.

Наиболее значимые научные результаты выполненного исследования в области специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит состоят в следующем:

1. Обоснована комплексная концепция эволюционно-инновационной модернизации региональных финансов, содержание которой раскрывается в следующих аспектах формирования и эволюционных изменений региональных финансов как единой системы Российской Федерации; длительной волны модернизации, отражения поступательного (инновационно-модернизационного) процесса развития от недостаточной системности и кризисности к более развитой и организованной системе финансовых отношений на региональном уровне; в системности и комплексности внешнего влияния на состояние и модернизацию региональных финансов, их институциональные звенья изменений макроэкономических параметров и общего для регионов федерального законодательства, распространяющегося на всю систему и финансы каждого субъекта федерации; рекомендаций в отношении модернизации финансового потенциала региональной экономики на основе инновационных факторов и источников роста, саморазвития, интеграции ресурсов в масштабе федеральных округов (пункты 1.1.; 1.2. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

2. Определены методологические подходы раскрытия экономического содержания «финансовой системы», «региональной финансовой системы» посредством секторной, звеньевой, потоковой, институциональной концепции. Базисным определением категории «финансовая система» является её представление и как «оператора» финансовых отношений, и как системной совокупности финансовых потоков, кругооборотов и фондов, которая управляется финансовыми регуляторами (институтами) и инструментами законодательно-нормативного и индикативного значения на разных уровнях и в различных пространственных масштабах. Предложено в отечественном финансовом законодательстве закрепить понятие «финансовая система» в отношении страны в целом, и в отношении региональных финансов, в частности, включая уровень отдельного субъекта федерации и

муниципального образования (пункты 1.2.; 2.1. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

3. Введено понятие «системы региональных финансов во взаимосвязи и единстве процессов их функционирования, регулирования (управления) и развития (модернизации)». Доказано, что реальный механизм региональных финансов включает объективный «блок» (финансовые потоки, фонды, экономические интересы), и его взаимодействие на основе прямых и обратных связей с механизмом регулирования региональных финансов (институциональный механизм). В процессе консолидации, взаимодействия и взаимопроникновения формируется общий, интегрированный механизм региональных финансов, включающий: механизм текущего функционирования и механизм развития, который в большинстве регионов сформировался не полностью и является одним из главных направлений и целей модернизации региональных финансов как единой системы (пункт 2.2. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

4. Доказано наличие двух форм взаимопереплетающихся процессов модернизации региональных финансов, а именно: преобразование финансов регионов в правовой, законодательной форме, что позволяет ее определять как формальную модернизацию в положительном понимании самого термина «формальный»; и реальную инновационную модернизацию региональных финансов в том случае, если законодательские и другие нормативно-правовые новации или действия органов власти, управления, менеджмента и субъектов хозяйствования вызывают изменения в сторону усиления инвестиционной направленности потоков финансовых ресурсов в регионе, ведут к росту финансово-бюджетных потенциалов за счет интенсивных факторов и их использованию в соответствии с приоритетами инновационно-социального развития регионов (пункт 2.26. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

5. Обоснована необходимость исследования новой категории «конфигурация региональных финансов» и, соответственно, разработана ее концептуальная трактовка в аспекте формирования и модернизационного развития на базе введенных автором понятий «внешней» и «внутренней» конфигурации региональных финансов. На их основе призваны решаться проблемы пропорциональности между региональными и федеральными финансами; развиваться и оптимизироваться институты и параметры, влияющие на процесс функционирования, модернизацию и общий потен-

циал системы региональных финансов (пункты 1.6.; 1.7. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

Наиболее значимые научные результаты выполненного исследования в области специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит; 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) заключается в следующем:

6. Выделены три этапа модернизации региональных финансов и раскрыта эволюция приоритетов модернизации, характерных для каждого этапа (этап «шоковой», кризисной модернизации; стабилизационная фаза модернизационной траектории; этап инновационной модернизации). Обосновано, что между этапами эволюционной модернизации нет четких качественных и временных границ и очертаний, имеют место противоречивость последствий, слабая прогнозируемость результатов, непрозрачность и неполная согласованность реформаторских действий на федеральном и региональном уровнях, а нередко и блокировка законодательных и организационно-управленческих инициатив субъектов федерации федеральными институтами (пункты 1.1.; 1.12.; 3.1.; 3.8.; 3.10.; 3.14. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

7. Аргументированы научно-методологические позиции и практические меры в отношении политики модернизаций региональных финансов и региональной финансово-экономической политики в новом кризисно-посткризисном цикле. Определена необходимость укрепления и роста, а не ослабления государственного финансового, в т.ч. бюджетного потенциала, и повышения в нем целевой инновационной составляющей как на федеральном, так и региональном уровнях, чтобы переместить траекторию долгосрочного развития с пессимистического в направлении оптимистического типа трансформации и модернизации финансовой системы страны и её регионов (пункты 3.10; 3.14.; 3.15. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

Наиболее значимые научные результаты выполненного исследования в области специальности 08.00.05 - экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) состоят в следующем:

8. Разработана концепция консолидированного финансового потенциала крупного региона (федерального округа), который в аспекте общей теории рассматривается как совокупность финансовых потенциалов субъектов федерации, входящих в макрорегион (федеральный округ), без их

полного реального слияния и ограничения конституционной самостоятельности в использовании своих ресурсов; как сложно структурированная территориальная система, аккумулирующая бюджетные ресурсы, налоговый потенциал, финансовые потенциалы предприятий, фондового рынка, банковской системы, финансы домашних хозяйств (населения) с учетом баланса встречных потоков, внешних «входов» и «выходов» данного территориального ограниченного финансово-экономического пространства (пункты 3.1.; 3.3. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

9. Обобщены тенденции, формы и противоречия интеграции экономических, финансовых отношений и финансового потенциала на уровне крупного региона: наличие объективных факторов, интересов и процессов в финансовой интеграции, мощного проявления стихийных, разнонаправленных процессов, имеющих синергетическую природу, постепенное увеличение потенциала финансовых связей и зависимостей между субъектами федерации, а в масштабе субъекта федерации - внутри его территории; возрастание системности, комплексности финансового развития крупного региона и постепенное проявление положительного мультипликативного эффекта финансовых отношений в регионе и субъектах федерации; возникновение потребности в усилении координации территориальных финансов через общероссийскую финансово-экономическую инфраструктуру общую стратегию финансово-экономической политики и тактики в отношении влияния на финансы и экономику регионов процессов глобализации (пункт 3.5. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

10. Разработана модель формирования индикативной финансовой системы макрорегиона, включающая основные блоки механизма функционирования финансового потенциала и институциональный инструментарий. Обосновано, что объединение субъектов федерации в более крупный не гарантирует ускорения социально-экономического развития; в многонациональных федеральных округах интеграция в форме утраты субъектами федерации своей самостоятельности должна быть исключена; главной формой интеграции призвано стать индикативное взаимодействие субъектов федерации при координирующей роли институтов федерального округа и центральных институтов РФ (пункты 3.13.; 3.14.; 3.17. Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

Практическая значимость работы. Основные положения и выводы диссертации направлены на повышение эффективности, системности и ре-

зультативности долгосрочного процесса эволюционной модернизации региональных финансов. Исследование доведено до разработки конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в региональной экономической и финансовой политике государства, субъектов федерации, в т. ч. по направлениям саморазвития регионов; создания в федеративных округах индикативных финансовых систем; корректировки и отказа от директивной политики слияния субъектов России с тем, чтобы не допускать утраты ими своих конституционных полномочий; учета в модернизационной практике реформирования региональных финансов фактора цикличности, что позволяет наметить меры превентивного антикризисного характера, смягчающие глубину кризисных процессов и прогнозировать посткризисную тактику и стратегию; внедрения в практику и политику модернизации и программно-целевое регулирование финансов регионов инструментов комплексного индикативного плана развития макрорегиона.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования применялись в практике формирования и регулирования финансовой системы, бюджетном процессе Чеченской Республике; в разработке и реализации Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2011 годы» и Федеральной целевой программы «Юг России (2008-2012 годы)»; в практическом взаимодействии Чеченской Республики с Министерством финансов РФ, другими федеральными министерствами и ведомствами на основе авторских идей по вопросам межбюджетных отношений, инвестиционной и социальной политике, разграничению доходных полномочий и бюджетных обязательств, формирования финансов муниципальных образований в названной республике. Материалы работы и публикации соискателя направлены в аппараты Полномочных Представителей Президента РФ по Южному федеральному округу, Северо-Кавказскому федеральному округу, Ассоциацию экономического взаимодействия субъектов России «Северный Кавказ», в отдельные регионы Северо-Кавказского федерального округа.

Теоретические выводы, предложения и рекомендации докладывались на международной научно-практической конференции «Международная безопасность России в условиях глобализации» (М., март, 2007 г.), на двух «Лебедевских чтениях» (РАГС, 2008-2009 гг.), научной конференции РАГС «Инновационная стратегия развития России: финансовое обеспечение, проблемы и перспективы» (2008 г.), на кафедре финансов и от-

раслевой экономики и рекомендованы ею в качестве источника для «круглых столов» основных образовательных учебных программ РАГС.

Основные положения диссертации опубликованы в 26 работах общим объемом 43,35 п.л., в т.ч. в монографиях: Модернизация региональных финансов. – М.: Изд-во РАГС, 2009 (14 п.л.); Финансовый потенциал крупного экономического региона. – М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2007 (13 п.л.) и 9 статьях в ведущих рецензируемых журналах ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертации определяется общей концепцией, целью, задачами, логикой исследования и состоит из введения, 3 разделов, содержащих 11 глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений. Содержание диссертационной работы раскрывается в следующей последовательности:

Введение

Раздел I. Модернизация системы региональных финансов

- Глава 1. Экономическое содержание и конфигурация системы региональных финансов
- Глава 2. Механизм эволюционного функционирования и развития системы региональных финансов
- Глава 3. Эволюция приоритетов модернизации финансов регионов
- Глава 4. Программирование экономического и финансового развития регионов

Раздел II. Системно-структурное содержание и интеграционное развитие финансового потенциала регионов

- Глава 5. Концептуальное содержание финансового потенциала регионов
- Глава 6. Системно-структурное содержание финансового потенциала макрорегиона
- Глава 7. Развитие региональной финансовой интеграции
- Глава 8. Факторы и перспективы развития потенциала макрорегиона
- Глава 9. Концепция формирования индикативной финансовой системы макрорегиона

Раздел III. Инновационная эволюция региональных финансов в новом кризисно-посткризисном цикле

- Глава 10. Региональные финансы в фазе нового кризиса 2008-2010 годов
- Глава 11. Концептуальные аспекты посткризисной трансформации региональных финансов

Заключение

Список использованных источников и литературы

Приложения

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, КОТОРЫЕ ВЫНОСЯТСЯ НА ЗАЩИТУ

1. Обоснование методологии раскрытия экономического содержания категории «региональные финансы» на основе единой и целостной общегосударственной системы, обладающей свойством индикативного регулирования финансов субъектов федерации и имеющей общий механизм функционирования, эволюции и обновления.

В научной литературе преобладают три концепции региональных финансов, которые относительно суживают, по мнению автора, экономическое содержание категории «региональные финансы» и отличаются методологически от обозначенной выше авторской концепции.

Наиболее распространена трактовка региональных финансов как субфедеральных (субнациональных) бюджетов и межбюджетных отношений. Ограничением содержания является то, что региональные финансы выступают только как отношения государственной системы, что суживает их проблематику, особенно в плане управления финансовым потенциалом, его материальной основой и взаимосвязями финансовых и материальных потоков.

Второе существующее в литературе методологическое направление характеризуется тем, что региональные финансы рассматриваются как финансовые ресурсы органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, отводя на второй план другие институты и финансовые потенциалы.

В третьем концептуальном направлении региональные финансы трактуются как «территориальные финансы». В отношении этого методологического подхода возникает проблема отсутствия управляющего субъекта, поскольку территории не могут рассматриваться как финансовые институты или как экономические субъекты.

В обоснованной в диссертации концептуальной трактовке региональных финансов как единой, целостной системы, присущей стране, наиболее существенными становятся не только межбюджетные и налоговые отношения, а финансовый потенциал системы, его структура, механизм функционирования региональной финансовой системы, ее эволюция, способность к модернизации, особенности функций региональных финансов, проблема эффективности системы в целом (рис.1).



Рис. 1. Объективно-институциональная система финансов регионов

Финансовый кризис в 2008-2009 годах выявил необходимость принимать меры стабилизации в отношении всей финансовой системы страны, а не ее отдельных звеньев. В ускоренном режиме был принят соответствующий закон¹.

Логично ставить вопрос о законодательном определении понятия «система региональных финансов» как выражения второго уровня финансовых отношений в стране, характеризующих общие свойства финансов всей совокупности отдельных регионов, а также необходимости единого законодательного регулирования всей территориальной финансовой системы страны, их внешней и внутренней конфигурации.

Обобщая проведенный анализ различных концептуальных позиций о функциях финансов, в диссертации отмечается: в отношении региональных финансов наиболее существенными для целей регулирования и использования финансовых инструментов следует считать такие функции финансов, как фондообразующая, распределительная, регулирующая, социальная и контрольная. Фондообразующая функция связана с финансовым потенциалом региональных финансов и объективно направляет деятельность субъектов России, муниципальных образований, предприятий, банков, инвестиционных и страховых компаний, работающих в пределах определенной территории, на формирование совокупности финансовых потенциалов различного содержания, в том числе потенциала фондового

¹ См.: Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» от 13 октября 2008 г. №173-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 42 Ст. 4698.

рынка, привязанного к конкретной территории.

Что же касается бюджетной системы и внебюджетных государственных фондов, то фондообразующая функция финансов лишь частично проявляет себя как воспроизводственная, а именно в той мере, в какой имеет место возврат аккумулированных бюджетных доходов в экономику в форме финансирования капитальных вложений, целевых инвестиционных программ, оплаты оборонного заказа и т. д. На региональном уровне в настоящее время актуальна проблема именно придания фондообразующей функции финансов воспроизводственного характера, ибо только через это направление трансформации фондообразующей функции финансов можно решать вопрос формирования инновационно-инвестиционного типа финансов регионов, развивать финансовый потенциал.

2. Введение в теорию региональных финансов новых понятий «внешняя конфигурация» и «внутренняя конфигурация», развивающих представление о строении системы финансов регионов и определяющих актуальные направления процессов и политики их модернизации.

Необходимость использования новых понятий внешней и внутренней конфигурации финансов регионов вызвана тем, что понятие «строение» региональной финансовой системы имеет ограниченный смысл, не позволяет вскрыть все сложные процессы инновационного развития современных финансовых взаимосвязей и воздействующих факторов, как внешних, так и внутренних, особенностей происходящей модернизации различных финансовых звеньев и институтов региональной экономики.

Посредством внешних взаимосвязей на региональные финансы оказывает воздействие и реализуется государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков.

В диссертации категория «внешней конфигурации» применена на протяжении всего исследования: при объяснении эволюционного модернизационного процесса региональных финансов, начиная с первого этапа «шоковой терапии»; при изучении процессов программирования и особенно неудачи политики выравнивания социально-экономического развития регионов; при рассмотрении процессов инновационной эволюции в новом кризисно-посткризисном цикле 2008-2020 гг.

Понятие «внутренней конфигурации» также богаче, чем просто по-

нятие «строения». Внутренняя конфигурация региональных финансов означает их внутреннее строение в движении и взаимодействии звеньев и, соответственно, денежных (финансовых) фондов и инструментов, территориально функционирующих в ограниченном пространстве федеральных округов (макрорегионы), экономическом пространстве республик, краев, областей, автономных округов. В экономическом пространстве конкретного региона функционируют и воспроизводятся региональная экономика, и, соответственно, совокупность финансовых отношений, охватывающая предприятия и организации всех форм собственности, как государственной (и муниципальной), так и негосударственной (частной, акционерной, смешанной, российской, иностранной, совместной, семейной и др.), которые функционируют на данной территории.

В настоящее время следует признать, что внешние очертания и внутренняя конфигурация региональных финансов нечетко форматированы и нестабильны, в отношениях как с федеральным бюджетом, внебюджетными фондами (пенсионным, социального, медицинского страхования), так и с банковской системой; в отношениях территорий с общероссийскими холдингами, естественными монополиями и госкорпорациями, а также и в отношении муниципальных образований, финансы которых регулируются как федеральным законодательством, так и законами и подзаконными актами субъектов федерации.

Действующая правовая практика часто глушит законодательную инициативу субъектов федерации на уровне федеративных отношений. По данным Совета Федерации за 1995 – 2005 гг. субъектами России было внесено в Государственную Думу 3305 законопроектов, из которых стали законами 110, т.е. около 3% (в 2005-2007 гг. – 3,5%).

Тем не менее, субъекты федерации, а в перспективе и крупные макрорегионы, образованные федеральными округами, оказывают и будут оказывать все большее воздействие на внешнюю конфигурацию региональных финансов, прежде всего на пропорции между уровнями бюджетной системы, а также на другие внешние «очертания», если они проявляют активность в своей деятельности.

3. Траектория длительного и противоречивого процесса трансформационных, эволюционных преобразований и новаций в сфере региональных финансов как общее проявление их модернизации, что

позволяет нацеливать этот достаточно слабо и не системно управляемый процесс преобразований в сторону более современных форм, с выходом на способность системы региональных финансов реализовать критерии её инновационности и социальной ориентированности во всех регионах страны независимо от положения их, или как регионов - «доноров», или как регионов - «реципиентов».

Модернизация региональных финансов, как указывается в диссертации, приобрела современное звучание в аспекте проблем общего стратегического курса обновления российской экономики и ее финансовой системы.

В отношении региональных финансов общий вопрос о трансформации следует перевести в плоскость раскрытия специфической природы трансформации этой системы, стержнем которой призвана быть *модернизация, оптимизация* системы и потенциала региональных финансов. При этом имеют первостепенное значение вопросы о сроках, длительности, непрерывности, качественных характеристиках модернизации.

Является ли модернизация финансовой системы регионов «догоняющей» или «инновационной», зависит от конкретного содержания процесса развития самой системы, ее звеньев, их структуры и деятельности ее регулирующих институтов. В одном случае будет иметь место совершенствование имеющихся финансовых связей и отношений, в другом - создание новых процессов, финансовых потоков или «этажей» финансовой системы, например, индикативной финансовой системы федерального округа.

Таким образом, модернизацию и развитие финансовой системы регионов не следует противопоставлять, а нужно рассматривать в плане взаимодействия в едином многостадийном и структурированном трансформационном процессе.

Автор считает, что в целом модернизация региональных финансов есть такой трансформационный процесс, который направлен на восхождение к новой системе связей, отношений и инструментов регулирования финансовых потоков в регионах. Она является позитивной, если реализуется тенденция движения к более высокой эффективности и более социально значимым приоритетам в функционировании экономики и финансового потенциала регионов.

К существенному вопросу концепции модернизации системы регио-

нальных финансов относится различие между внешней и внутренней, формальной и реальной модернизацией финансов регионов. Модернизация региональных финансов выражает процесс инновационного развития региональной финансовой системы, ее отдельных звеньев, финансовых секторов региональной экономики. Модернизация охватывает внутренние процессы в системе региональных финансов и ее внешние связи и механизмы взаимодействия с внешней средой.

Внешняя и внутренняя модернизация может рассматриваться как *формальная модернизация*, если она ограничивается изменением нормативной законодательной базы. *Реальная внешняя* (посредством федерального законодательства и деятельности федеральных финансовых институтов) и *реальная внутренняя модернизация* финансов регионов означает процесс изменения условий формирования и использования финансовых потоков и фондов, их направленности, регулирования, их потенциала. *Критериями реальной модернизации являются повышение инновационности, эффективности и социальности отдельных звеньев финансовой системы и в целом всей финансовой системы региона.* Инновационность и эффективность финансовой системы реально проявляются в росте финансового потенциала регионов, способности обеспечить саморазвитие региона или повышение способности к саморазвитию, что отражается в понижении дотационности бюджетов субъектов федерации.

Модернизация региональных финансов является *отрицательной*, если она «оптимизирует» бюджетные расходы в целях их сокращения или формирования бюджетного профицита при минимизации бюджетной обеспеченности и «стерилизации» инновационных, инвестиционных и социальных расходов в стране и в отдельных регионах. Эта проблема особенно остро проявляется в связи с реализацией в регионах реформы бюджетных учреждений на основе федерального закона № 83-ФЗ от 08.05.10г.

Углубленное понимание о базисных направлениях модернизации системы и потенциала региональных финансов имеет место при рассмотрении региональных финансов в системе взаимодействия секторов (рис. 2).

Сущность модернизации финансового потенциала региона состоит, по мнению автора, во-первых, в повышении его функциональной роли как регулятора преобразований в системе региональных финансов; во-вторых, в его значении как источника роста инновационных финансовых ресурсов;

в-третьих, в его росте не за счет обычных факторов, а за счет факторов инновационного развития. Но в целом, модернизация финансовых отношений, если она не затрагивает финансовый потенциал, не способствует его росту, преобразованию его внутренней структуры и функций, не выходит за рамки правовых инноваций и в этом смысле является не реальной, а формальной.

Сектора крупного региона	Сектор нефинансовых (коммерческих) предприятий	Финансовые потенциалы	Финансовые потоки и звенья финансовой системы
	Сектор финансовых учреждений		
	Сектор государственных и муниципальных учреждений		
	Сектор домашних хозяйств		
	Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства		

Рис. 2. Финансовая система и потенциал крупного региона (по принципу секторов)

4. Трактовка содержания и совершенствования механизма функционирования, саморазвития и развития региональных финансов в направлении повышения эффективности и инновационности использования финансового потенциала регионов.

При исследовании механизма региональных финансов автор решает главную проблему: формулирует научно-методологические позиции, позволяющие обеспечить эффективность регулирования региональных финансов (финансов регионов) и наиболее действенное использование их функций и их ресурсного потенциала в достижении и реализации целей и задач социально-экономической, региональной политики в условиях формирования инновационного сценария долгосрочной стратегии развития страны и ее регионов.

В механизме региональных финансов, если выразить его в наиболее общей форме, взаимодействуют «блоки», отражающие объективное содержание (финансовые потоки ресурсов; финансовые фонды и их источники) и «субъективное» содержание (регулирующую деятельность институтов государства, коммерческих структур и гражданского общества).

В нормативно-законодательном регулировании финансовых отношений регионов существует ряд проблем взаимодействия федеральной власти

и органов власти субъектов федерации, особенно в отношении разделения полномочий по природным, земельным, финансовым ресурсам, по степени развития и границам бюджетно-финансовой и налоговой автономии, формирования фондов и механизмов трансфертов, усиления административного давления федеральных ведомств на регионы; в отношении ограниченных возможностей в реализации «принципа самостоятельности бюджетов», который в содержании своем, как оно отражено в Бюджетном кодексе РФ, можно было более правильно определить как «принцип несамостоятельности».

По мнению автора, принцип самостоятельности бюджетов, как и ряд многих других положений Бюджетного кодекса РФ, «стискивающих» самостоятельность и инициативу регионов и муниципалитетов, должны быть кардинально переработаны и изменены с учетом интересов субъектов федерации. Это, например, относится к запрету формировать на региональном и муниципальном уровнях внебюджетные и даже целевые бюджетные фонды, в частности, для целевого финансирования дорожного хозяйства, инвестиционных проектов, инновационной деятельности на территориях. Следовало бы также существенно изменить бюрократический механизм госзакупок.

5. Обоснование максимальной финансовой способности саморазвития – новой экономической и финансовой категории, которую автор предлагает представить следующим образом:

$$F_{мс} = ФП (1 + \Delta\alpha + \Delta\beta + \Delta\gamma + \dots),$$

где $F_{мс}$ – максимальная финансовая способность саморазвития; $\Delta\alpha$, $\Delta\beta$, $\Delta\gamma$ – факторы саморазвития; $ФП$ – финансовый потенциал региона.

Максимальная финансовая способность саморазвития может исследоваться в двух сценариях: с учетом внешних ресурсов (финансовых, кредитных и других трансфертов) и без учета внешних финансовых потоков в регион. Факторы саморазвития оцениваются и систематизируются на основе содержательного раскрытия понятия саморазвития.

Содержательный комплекс свойств и характеристик саморазвития можно выявить в сравнении с другими понятиями, имевшимися или имеющимся в теоретическом банке идей саморазвития (рис. 3).

Механизм развития и саморазвития (инвестиционно-инновационный механизм) региональных финансов (финансов региона) до конца еще не

оформился, его конфигурация и структура звеньев, субъектов регулирования, потенциал ресурсов и их использование – всё это актуальные вопросы для исследования и одно из главных направлений модернизации региональных финансов¹.

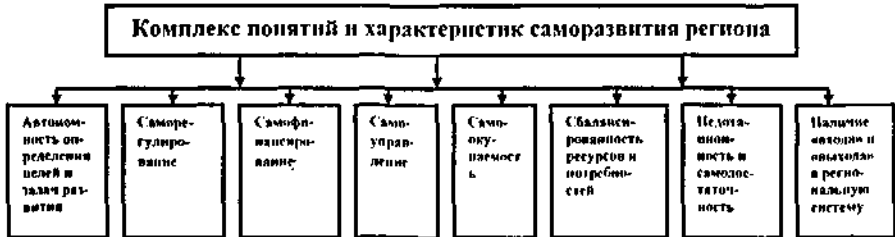


Рис. 3. Характеристика саморазвития региона

Региональные финансы весьма существенно зависят от не до конца отрегулированных отношений субъектов федерации с федеральными органами: по вопросам разделения собственности на землю², природные, водные ресурсы; по проблеме финансирования транспортной инфраструктуры, в том числе дорог федерального, регионального и местного значения; по вопросам существенных затрат на проектирование и разработку проектно-сметной документации инвестиционных проектов, наличия бюрократических преград в эффективном и ускоренном использовании созданных по инициативе высшего руководства страны Инвестиционного фонда, Фонда содействия жилищной реформе, Фонда содействия развитию жилищного строительства (Стройфонд), средства и ресурсы которых с большими проволочками и бюрократическими препятствиями доходят, а иногда и не доходят, до регионов и муниципальных образований. Следует при этом преодолеть односторонность в регулировании региональных финансов, неточную ориентацию региональных властей по вопросам совершенство-

¹ В качестве весьма показательного примера, характеризующего актуальность и необходимость бюджетного законодательства в регулировании процессов и механизмов развития и роста экономического потенциала регионов, приведем срочное принятие республиканского закона «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» от 14 июля 2008 г. № 39-РЗ. В республиканском законе содержатся все новейшие положения о модернизации и реформировании бюджетной системы и бюджетного процесса на региональном уровне, которые вызваны проводимой в стране бюджетной реформой.

² Так, в Чеченской Республике, большинство занятых федеральными силовыми структурами земельных территорий не используется по назначению. По данным Министерства имущественных отношений и землепользования республики, площадь земель, выведенных из эксплуатации и соответственно не приносящих дохода республике и стране в целом в 10–15 раз больше, чем в советский период.

вания и повышения эффективности финансов регионов, не сводить все «указания» сверху только к бюджетным проблемам и снижению дотационности регионов.

Для населения регионов (в т. ч. муниципальных территорий) существенное значение имеют, прежде всего, вопросы занятости, тяжести налогообложения, стоимости коммунальных услуг, чрезмерность и неуправляемая региональная дифференцированность которых порождают различные ожидания и реакции бизнеса и населения, вплоть до перемещения и миграции в другие регионы. Проблема целевой ориентации региональных финансов должна рассматриваться не с узких позиций межбюджетных отношений, дотаций и субвенций из центра регионам, от регионов муниципальным образованиям, а с позиций развития человеческого потенциала, приоритетности социальных вложений, бюджетных расходов социальной направленности, будь то непосредственные денежные трансферты населению или строительство социального жилья, высококачественной коммунальной инфраструктуры, дорог, объектов, обеспечивающих занятость населения с учетом способностей и потенциала людей, каждого человека.

6. Совокупность рекомендаций по интеграции финансовых ресурсов на основе категорий «консолидированного финансового потенциала макрорегиона».

В формировании, регулировании и использовании экономического и финансового потенциала крупного региона (финансов федерального округа), на взгляд соискателя, необходимо активизировать развитие таких инструментов, как перспективный финансовый план; социально-экономический прогноз федерального округа; баланс финансовых ресурсов территории крупного региона; долгосрочные целевые программы; инвестиционную адресную программу, комплексные программы развития крупного региона, как например, действующая Федеральная целевая программа «Юг России»; консолидированный бюджет и «расширенный бюджет» федерального округа; основные принципы механизма межбюджетных взаимоотношений федерального бюджета с консолидированными бюджетами субъектов федерации федерального округа; основные направления развития денежно-кредитной системы на территории крупного региона.

В теоретическом отношении инструменты и формы регулирования финансового потенциала региона, форм и свойств его проявления, его

функций следует определить как механизм управления и регулирования финансовым потенциалом региона. Объективные процессы в финансовой сфере крупного региона формируют взаимосвязи между субъектами экономических и финансовых отношений, аккумулируют финансовые ресурсы, распределяют и перераспределяют денежные фонды, формируют финансовые, бюджетные пропорции и общий объем финансовых ресурсов федерации. Следовательно, наряду с механизмом регулирования важно рассматривать объективный механизм формирования финансового потенциала крупного региона.

Концептуально, определяя финансовый потенциал крупного региона, автор считает необходимым отметить: во-первых, финансовый потенциал региона есть *консолидированный финансовый потенциал* финансовых потенциалов субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ; во-вторых, консолидированный финансовый потенциал крупного региона является *не только суммой* финансовых потенциалов входящих в крупные регионы субъектов федерации, т.е. не только *счетной* категорией, он отражает формирование общего механизма регулирования финансового потенциала региона, интеграционные экономические и финансовые процессы в крупной территории.

В связи с этим существует и проблема эффективности, динамичности, пропорциональности, системно-структурного содержания финансового потенциала региона и соответственно имеет право на существование и рассмотрение вопрос об эффективности управления, регулирования и использования *финансового потенциала региона в интересах всех входящих в регион субъектов России и всей страны.*

Итак, «финансовый потенциал крупного региона» является финансово-экономической категорией, характеризующей способность финансовой системы и механизма регулирования на региональном уровне к консолидированному формированию совокупного потенциала финансовых ресурсов субъектов федерации, образующих крупный регион (федеральный округ), для обеспечения способности к саморазвитию, устойчивому и ускоренному экономическому росту экономики региона на основе интенсивных и инновационных факторов развития и усиления социальной ориентации рыночной экономики региональной территории.

Концепция консолидированного финансового потенциала крупного

региона, во-первых, *расширяет поле* для реализации *общей федеральной* финансово-экономической и *региональной* экономической политики; во-вторых, создает новые возможности для достижения *приоритетных* стратегических задач; в-третьих, способствует расширению *перспективы* в действиях государственных органов власти и управления.

7. Формулирование и оценка условий и направлений повышения эффективности программно-целевого регулирования развития экономики и финансов регионов.

Экономическое программирование в регионах представлено и развивается как комплексными программами (федеральные целевые программы, программы субъектов федерации), так и *бюджетными программами*, которые предусмотрены Бюджетным кодексом РФ и законодательством субъектов Российской Федерации.

В качестве существенного направления финансового программирования автор предлагает рассматривать *и методологию* бюджетного планирования, которая определяется в нормативных актах как *бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)*.

Прогрессивными новациями в развитии программно-целевого регулирования и бюджетирования в регионах становятся долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, государственно-частного партнерства.

Механизм реализации долгосрочной целевой программы должен быть предусмотрен в ее структуре и технологии и может, как представляется автору, опираться на ведомственные целевые программы федеральных ведомств или ведомств (структур) субъектов федерации. Поэтому следует, очевидно, пересмотреть (снять) пункт «Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ», принятого Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 года № 239, которым запрещается включение расходов целевых программ ведомств в федеральные целевые программы, а федеральных программ – в ведомственные.

Большое научно-практическое значение имеет исследование вопроса о применимости идей конвергенции и декомпозиции к разным типам разрабатываемых и реализуемых в Российской Федерации программ развития регионов. В настоящее время на федеральном уровне преобладает разра-

ботка комплексных территориальных федеральных целевых программ (ФЦП), направленных на развитие проблемных территорий (табл.1).

Таблица 1 - Межбюджетные трансферты федерального бюджета с включением программной части расходов*

	2008	2009	2010	2011
<i>Общий объем, млрд. руб.</i>	2527,3	2982,0	3621,1	4001,7
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	36,0	33,0	36,0	37,2
<i>Комплексное развитие территорий (млн. руб.)</i>	36108,1	61124,8	67640,3	72069,0
<i>в том числе:</i>				
Федеральная целевая программа «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)»	1611,0	1116,5	569,4	0,0
Поддержка экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока	0,0	600,0	636,0	646,5
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года»	207,2	0,0	0,0	0,0
Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 года	2529,6	5085,9	8278,4	11758,4
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», за исключением подпрограммы «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе»	110,0	19225,9	24969,2	28641,4
Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»	1771,4	1632,9	1270,5	495,0
Федеральная целевая программа «Юг России (2008–2012 годы)»	9000,0	10000,0	10000,0	10940,0
Федеральная целевая программа «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008–2012 годы»	350,0	331,9	365,6	412,6
Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы»	20465,2	23081,3	21551,2	19175,2
Осуществление Краснодарским краем полномочий по резервированию земель и изъятию земельных участков для федеральных нужд	62,7	50,4	0,0	0,0

* Составлено автором на основе Приложения 11 к пояснительной записке о федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов без учета антикризисных мер.

Признавая острую необходимость приоритетной поддержки проблемных территорий, следует сделать вывод, что она не может противопоставляться более общей политике регионального выравнивания, которая формирует единое экономическое пространство России, создает условия для саморазвития всех регионов.

Особенности рыночного трансформационного процесса в России (объективный фактор) и общегосударственная экономическая, финансово-бюджетная и социальная политика (субъективный фактор) не способствовали реализации и проявлению тенденции к выравниванию (сближению) уровней регионального социально-экономического развития, дифференциация положения регионов не сокращается, а усиливается.

Следует сознавать принципиальную разницу между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и выравниванием уровней их развития. Первое – решает с помощью межбюджетных трансфертов проблему обеспечения текущих потребностей в аспекте предоставления населению территорий более или менее равного объема и качества общественных благ и услуг за счет государства, а второе – это создание условий саморазвития регионов, роста их экономического и финансового потенциала на основе их собственной производственной базы и перевооружения, модернизации их производственной, транспортной, инновационной, социальной инфраструктуры.

Этому может способствовать принятие законодательного акта по среднесрочному индикативному планированию на федеральном и региональном уровнях. Индикативный план должен охватывать все сектора экономики, особо выделяя госсектор финансов и госсектор производства.

В последние годы в правительственных документах высказывается идея развития конкуренции между регионами. Нам представляется такая идеология регулирования регионального развития спорной.

Развитие конкуренции между регионами (а оно стимулируется теперь и политикой федеральных межбюджетных трансфертов, федеральными стандартами в сфере жилищно-коммунальной реформы), будет вызывать процессы дальнейшей дифференциации регионов, их отдаления, а не сближения по уровню социально-экономического развития.

8. Концепция индикативной финансовой системы крупного экономического региона.

Одним из направлений глубокого реформирования финансовой сис-

темы страны целесообразно определить создание индикативных финансовых систем макрорегионов, представленных административно и территориально федеральными округами (рис. 4).

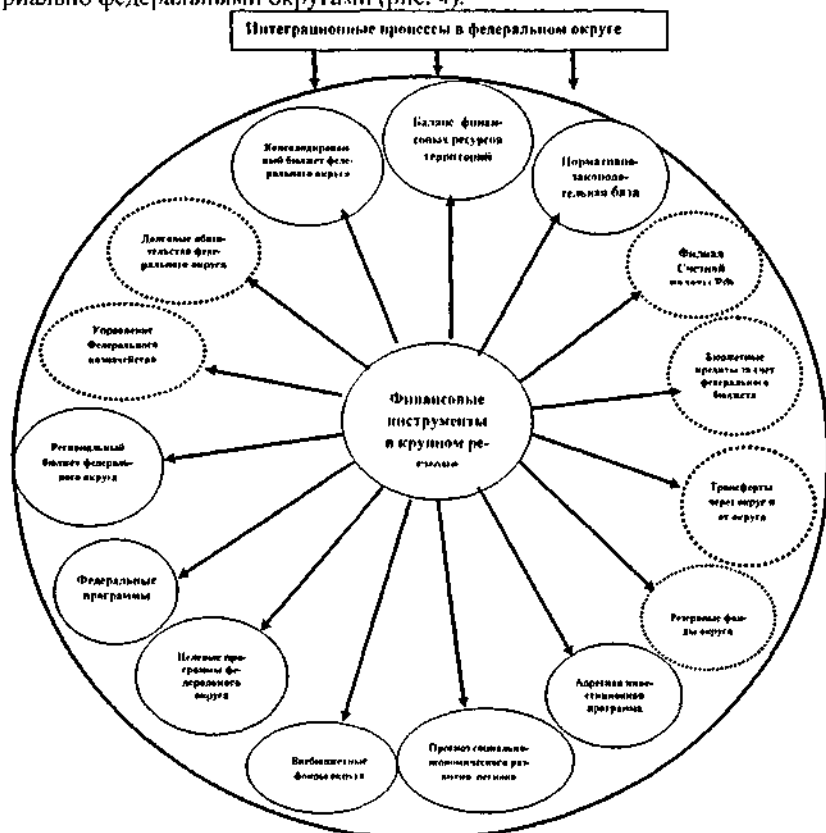


Рис. 4. Индикативная финансовая система макрорегиона (проектная концепция)

Их формирование объективно обуславливается наличием интеграционных процессов, вызвавших процесс укрупненных субъектов Российской Федерации путем поглощения ими автономных округов. Не считая обоснованным процесс административного слияния субъектов Российской Федерации, нельзя в то же время противостоять тенденциям экономической интеграции, которые вызываются развитием единого рыночного, финансо-

вого, социального пространства, потребностями консолидации материальных, трудовых, инвестиционных ресурсов на решение крупных, общих проблем федеральных округов, а также концентрацией и централизацией отечественных капиталов, функционирующих в материальном производстве, выходящим за рамки относительно ограниченных территорий многих субъектов страны.

На рис. 4 показано, каким примерно инструментарием, позволяющим воздействовать на экономические, бюджетные, социальные процессы в крупном регионе всех входящих в него субъектов РФ, всего населения федерального округа, может располагать индикативная финансовая система округа.

В системе финансово-экономического инструментария можно выделить три группы: первая группа инструментов является консолидированной (прогноз социально-экономического развития, баланс финансовых ресурсов, консолидированный бюджет, адресная инвестиционная программа); вторая группа инструментов отражает полномочия и ресурсы самого федерального округа как относительно самостоятельной структуры в системе федеративного механизма, причем в ряде случаев речь идет о постановке вопроса, о проектном предложении автора.

К таким инструментам второй группы относятся: региональный бюджет федерального округа; внебюджетные фонды округа; резервные фонды округа; долговые обязательства округа; трансферты через округ и от округа.

Третья группа занимает своего рода промежуточное положение. Речь идет, например, о филиале Счетной палаты РФ и окружном управлении Федерального казначейства, которые могут быть лишь территориально размещены в федеральном округе, но подчиняются своему центральному руководству и т.д.

Коренной особенностью экономического, политического, административно-управленческого содержания моделируемой в диссертации индикативной финансовой системы федерального округа (макрорегиона) является то, что она не ведет к административному поглощению одним субъектом федерации других, к потере их самостоятельности, полномочий и прав, предоставленных и закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Это особенно существенно для многонациональных федеральных округов, какими является Южный федеральный округ и новый Северо-Кавказский федеральный округ, в составе которых самобытные с многовековой историей, демографическими особенностями, национальным менталитетом субъекты. Это, однако, не может служить препятствием для экономических, социальных, инфраструктурных (транспорт, связь, торговля, строительный и агропромышленный потенциалы) интеграционных процессов в масштабе крупного региона.

9. Определение и характеристика этапов модернизации региональных финансов, взаимосвязанных с общей макроэкономической ситуацией.

Вычленение и исследование этапности в формировании и реализации региональной модернизации финансов имеет существенное научное и народнохозяйственное (практическое) значение.

Во-первых, такой методологический подход позволил выявить наличие длительного цикла в реальном процессе модернизации региональной экономики и финансов. Цикличность модернизационного процесса формируется влиянием системных внешних и внутренних факторов, которые определяют специфику этапа в длительном эволюционном процессе. В отношении региональной финансово-экономической системы объективными факторами ее циклической эволюции выступают кризисное состояние региональной экономики и финансов, воздействие общей макроэкономической обстановки в стране на направления региональной политики и ранжирование ее приоритетных задач, наиболее острых и актуальных на данном этапе, проявление ограничивающих факторов и условий в формировании и функционировании региональной финансовой системы.

Во-вторых, исследование особенностей этапов в региональной модернизации позволяет сконцентрировать внимание на специфике соответствующего этапа, его необходимости и содержании. Следовательно, длительность и даже непрерывность (в той или иной форме) модернизационного процесса предопределяет необходимость научного анализа, охватывающего большие отрезки времени. В России это фактически период от начала активного перехода к рыночной экономике до настоящего времени, а также и предстоящий прогнозируемый период.

В эволюции формирования и реализации российской региональной

политики объективно вычлняются три крупных этапа: этап кризисного социально-экономического функционирования территорий (экономический кризис, финансовый кризис, социальный кризис) в 1992–1998 годах; этап экономической, финансовой и социальной стабилизации и восстановительного экономического роста (2000–2008 годы); начало третьего этапа переориентации экономики, финансов и социальной сферы страны и ее регионов на инновационный тип экономического роста и усиления социальной ориентации экономического развития (2007 год и перспектива до 2020 года), обремененный, однако, развернувшимся из-за воздействия глобального мирового финансового кризиса во второй половине 2008 года финансовым кризисом в России, переросшим в экономической кризис.

Наиболее сложным в понимании в отношении содержательности модернизационного характера является, по мнению автора, этап «шоковой терапии». С некоторых позиций его можно рассматривать как этап «отрицательной модернизации». Но такая общая оценка была бы неправильной, несмотря на разрушительные процессы, которые имели место на этапе в регионах и в финансах всех секторов региональной экономики. Вместе с тем именно период 1992–1998 гг. был самым «модернизаторским» периодом в отношении всех секторов региональных финансов. Была создана рыночная инфраструктура регионов, которая функционировала в кризисном режиме. Бюджеты территорий оказались в тисках процессов бартера, взаимозачетов и инфляции (рис. 5).

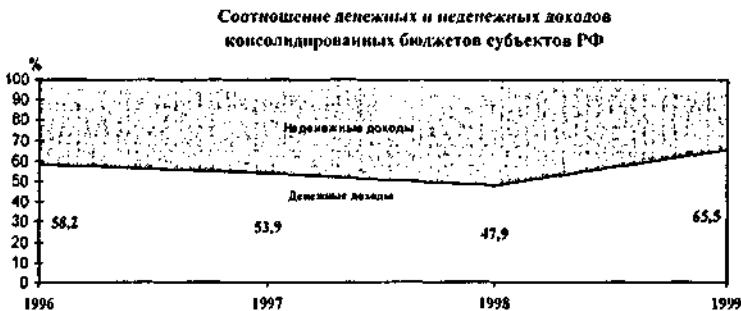


Рис. 5. Влияние кризиса финансов предприятий на бюджеты регионов
 Источник: Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2000. № 6 (18). С. 72.

Фаза «шоковой» модернизации финансовой системы страны, вклю-

чая уровень региональных финансов, закончилась переходом к этапу модернизации в условиях нового, уже стабилизационного цикла «восстановительного экономического роста». Вместе с тем анализ уроков «шоковой терапии» и кризиса 1992–1998 годов позволяет сделать выводы и дать некоторые рекомендации уже для современной фазы трансформационного цикла. Становится понятным, почему глубина кризиса в России в 2008–2009 годах оказалась более значительной, чем ожидалось и что наблюдается в странах с развитой экономикой. Основным внутренним фактором явилась именно кризисная ситуация на предприятиях реального сектора, относящихся к частной форме собственности, сформированной процессом приватизации.

Начавшийся с преодоления кризиса неплатежей новый этап проявился с 2000 года в стабилизации бюджетной системы, политике бюджетного профицита, формировании устойчивых взаимосвязей федерального бюджета с бюджетами субъектов федерации на основе законодательно утвержденных принципов бюджетной системы: единства бюджетной системы; сбалансированности бюджетов; адресности и целевого характера бюджетных средств; самостоятельности бюджетов и др.

На стабилизационно-инновационном этапе с 1 января 2000 г. были введены в действие Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ; разграничены бюджетные и налоговые полномочия и расходные обязательства; сформирована в целом устойчивая и работоспособная модель российского бюджетного федерализма; осуществлена многоаспектная реформа местного самоуправления и местных финансов; начали внедряться технологии бюджетирования, ориентированного на результаты; определены новые задачи повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами

Этап стабилизационной фазы модернизационного цикла (2000–2008 годы) выявил приоритетность не разрушительных (демонтирующих) целей и задач, а, наоборот, позитивной, инновационной деятельности в финансово-экономическом законодательстве и практике.

10. Аргументация о возможностях и условиях посткризисной модернизации региональных финансов

Трансформационный процесс региональных финансов объективно может происходить не сам по себе, а в системе взаимодействующих процессов, институтов и под воздействием фактора времени (длительности экономического цикла). Трансформация региональных финансов напрямую определяется федеральным уровнем финансов и его институтами (Правительством Российской Федерации, Минфином РФ, Минэкономразвития РФ) и происходит в экономических условиях, экономической среде,

которая формируется посткризисной макроэкономической динамикой и типом посткризисной экономической политики.

Модернизация, а еще правильнее – инновационное развитие финансов регионов в посткризисном развитии, должны рассматриваться как необходимое содержание трансформационного процесса в его *перспективном* видении.

Перспективный прогнозный анализ, осуществленный Министерством финансов РФ, показывает пессимистическую траекторию условий реальной модернизации региональных финансов вплоть до 2023 года, в связи с негативной динамикой потенциала доходов и расходов бюджетной системы страны¹.

Суммарные расходы бюджетной системы в долгосрочном сценарии Минфина России сокращаются с 34,3% ВВП в 2010 году до 31,9% ВВП в 2023 году из-за уменьшения доходов бюджетной системы. При этом происходит перераспределение расходов между уровнями бюджетной системы в сторону региональных бюджетов и внебюджетных фондов, а доля федерального бюджета в расходах в течение анализируемого периода сокращается. Так, удельный вес федерального бюджета в общих расходах сокращается с 51% в 2007 году до 47% в 2023 году (с учетом трансфертов из федерального бюджета).

Перераспределение расходов в пользу региональных бюджетов происходит при общем относительном падении их потенциала в пропорции к ВВП с 11,1% в 2010 году до 10,2% в 2023 году².

Взятый курс на инновационную модель экономического роста (после преодоления современного экономического кризиса) потребует не только поддержания постоянной пропорции между потенциалом бюджетной системы и ВВП, а иной траектории, т. е. перехода к более высокому уровню централизации ресурсов ВВП в бюджетной системе – к средневропейскому, находящемуся в диапазоне 50–55% ВВП. При возвышающемся типе бюджетной траектории ситуация в области федеральных и региональных финансов перемещается с пессимистического в направлении оптимистического типа трансформации.

¹ Бюджетная стратегия Российской Федерации до 2023 года. Проект. Август 2008. www1.minfin.ru/

² Следует учесть, что проект «Бюджетная стратегия» не отражает развернувшегося со второй половины 2008 года финансового кризиса и, следовательно, не учитывает его влияния на последующую траекторию параметров бюджетной и в целом финансовой системы страны и ее регионального уровня.

Вместе с тем при любом характере движения макроэкономических параметров в целом в стране актуальной остается и еще более усиливается проблема инициативной и эффективной деятельности самих субъектов региональной финансовой системы, их собственной заинтересованности и ответственности в росте финансового потенциала регионов. Возможности для этого имеются у всех субъектов федерации и у всех крупных регионов.

III. КРАТКИЕ ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Современная система региональных финансов характеризуется единством механизма функционирования и развития, общей внешней и внутренней конфигурацией, системной пропорциональностью, регулирующим, организующим и структурирующим воздействием на финансы отдельных субъектов федерации. Она создает вертикальные и горизонтальные финансовые зависимости во всей совокупности регионов в процессе формирования, распределения, использования и модернизации потенциалов финансовых ресурсов.

2. Преодоление ограничительной трактовки региональных финансов только как системы субфедеральных бюджетов раскрывает возможности выявлять причины блокирования финансовых потоков от бюджетной и банковской систем к финансам реального сектора. Однако в официальных документах (федеральных законах, правительственных программах и др.) до сих пор реализуется принцип раздельного регулирования звеньев и секторов финансовой системы страны и региональной финансовой системы, что снижает эффективность политики модернизации экономики и финансов, тормозит антикризисное и посткризисное инновационное развитие.

3. Секторная модель финансовой системы и финансового потенциала региона имеет исключительно важное значение для углубления региональной финансовой политики, формирования системы финансовых пропорций, раскрытия взаимосвязей и взаимозависимостей в финансовых потоках. Она концентрирует внимание не только на бюджетных аспектах финансового потенциала, но и на всех его структурных частях, указывает на базовое значение финансов и финансового потенциала предприятий.

4. Модернизационный процесс эволюции региональных финансов России происходил и происходит в условиях длительной кризисной траектории. Стабилизационный этап 2000–2008 годов позволил существенно продвинуться в процессе нормативно-законодательной позитивной модер-

низации региональных финансов, особенно в бюджетной сфере. Однако проблемы недостаточности инновационных и инвестиционных возможностей и потенциалов региональных финансов, в том числе бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований, полностью преодолеть на этом этапе не удалось.

5. Реальная модернизация системы региональных финансов характеризуется не только формальными инновациями в нормативно-законодательной базе, но и способностью регионов к саморазвитию финансово-экономических потенциалов, наличием у них ресурсов и полномочий активно влиять на финансовое положение предприятий и банков, функционирующих на территории субъектов федерации; интеграционными процессами формирования индикативных финансовых систем макрорегионов без утраты самостоятельности их субъектов и без их директивного объединения.

6. Обновление процессов воспроизводства в национальной экономике на *региональном уровне* в существенной степени определяется финансовыми пропорциями и динамикой финансовых параметров. Финансовый потенциал регионов, его пропорциональность и динамичность обеспечивают финансовыми ресурсами как процессы простого, так и расширенного воспроизводства региональной экономики. В силу прямых и обратных связей материально-вещественные факторы и пропорции создают условия развития финансов регионов, звеньев финансово-кредитной системы, прежде всего, воздействуют на финансы предприятий, отраслевых и межотраслевых корпораций и холдингов.

7. Концепция посткризисной модернизации региональных финансов основывается на преодолении факторов, возвращающих финансовую систему регионов к кризисной фазе экономического цикла, что, в первую очередь, зависит от общей макроэкономической ситуации в стране и от смены типа общероссийской финансово-экономической политики.

Модернизационная финансовая политика призвана носить превентивный характер и снижать степень кризисных рисков путем создания реальной устойчивости финансов предприятий и регионов политикой роста финансового потенциала и его полного использования на внутренние потребности инновационного роста и социального развития.

Основные публикации по теме диссертации

а). Монографии:

1. *Исаев Э.А.* Модернизация региональных финансов. - М.: Изд-во РАГС, 2009. – 14,0 п.л.

2. *Исаев Э.А.* Финансовый потенциал крупного экономического региона. - М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2007. – 13,0 п.л.

б). Статьи, опубликованные в журналах и изданиях, которые включены в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ:

3. *Исаев Э.А.* Модернизация региональных финансов. // Финансы и кредит. – 2010. - № 14 – 1,0 п.л.

4. *Исаев Э.А.* Программирование экономического и финансового развития регионов. // Сегодня и завтра российской экономики. – 2010. - № 35. – 0,5 п.л.

5. *Исаев Э.А.* Финансовый потенциал региона: консолидация, саморазвитие, регулирование. // Финансовая экономика. – 2010. - № 1. – 1,1 п.л.

6. *Исаев Э.А.* Социально-инновационный вектор развития региональных финансов. // Социальная политика и социальное партнерство. – 2010. – № 1. – 0,5 п.л.

7. *Исаев Э.А.* Эволюционная модернизация региональных финансов. // Вестник Финансовой академии. – 2010. - № 1. – 0,9 п.л.

8. *Исаев Э.А.* Взаимодействие центра и регионов: антикризисная и посткризисная финансовая политика. // Государственная служба. – 2009. - № 6. – 0,5 п.л.

9. *Исаев Э.А.* Формирование индикативной финансовой системы макро-региона. // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. - № 10. – 1,0 п.л.

10. *Исаев Э.А.* и др. Предпосылки, тенденции и последствия мирового финансового кризиса в России. «Круглый стол». // Государственная служба. – 2009. - № 5. – 0,9 п.л. (в соавторстве, в т.ч. автора 0,1 п.л.).

11. *Исаев Э.А.* Развитие региональной финансовой интеграции. // Федерализм. – 2008. - № 3. – 1,0 п.л.

в). Статьи и выступления в других научных журналах и изданиях:

12. *Исаев Э.А.* Социальные приоритеты бюджета Чечни. // Бюджет. – 2010 - № 1, – 0,5 п.л.

13. *Ярлыкапов А., Исаев Э.* Факторы долгосрочной модернизации финан-

- сов регионов. // Вестник аналитики. – 2010. - № 1. – 0,5 п.л.
14. *Исаев Э.А.* В ЧР принят бездефицитный бюджет. // Вестник экономики. – 2009. - № 9/10. – 0,1 п.л.
15. *Исаев Э.А.* Антикризисная и посткризисная трансформация системы региональных финансов. // Национальная экономическая система России: состояние и перспективы: материалы научной конференции. Москва. РАГС. 14 апреля 2009 года. Лебедевские чтения; под общ. ред. А.Н. Фоломьева. – М.: Изд-во РАГС, 2009.- 0,8 п.л.
16. *Исаев Э.А.* Некоторые аспекты методологии стратегии развития финансов регионов. // Финансовая экономика. – 2009. - № 4. – 0,5 п.л.
17. *Исаев Э.А.* Взаимодействие центра и регионов в нестабильных условиях. // Финансовая экономика. – 2009. - № 3. – 1,3 п.л.
18. *Исаев Э.А.* Модернизация конфигурации региональных финансов. // Финансовая экономика. – 2009. - № 2. – 1,2 п.л.
19. *Исаев Э.А.* Антикризисное регулирование финансового потенциала регионов Российской Федерации. // Денежно – кредитная и финансовая политика государства в условиях преодоления кризиса: сборник научных статей; под общ ред. А.Г. Куликова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. - 0,9 п.л.
20. *Исаев Э.А.* Саморазвитие экономики макрорегиона в условиях инновационной финансовой политики. // Совершенствование финансового механизма формирования инновационной экономики в России: сборник научных статей; под общ. ред. А.Г. Куликова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. - 0,9 п.л.
21. *Исаев Э.А.* Саморазвитие крупного региона в механизме инновационной политики. // Инновационная стратегия развития экономики России: финансовое обеспечение проблемы и перспективы: Материалы научно-практической конференции РАГС. (18 декабря 2008 года): под общ. ред. А.Б. Ярлыкапова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. - 0,25 п.л.
22. *Исаев Э.А.* Совершенствование региональных финансово-бюджетных пропорций как фактор развития экономики. // Обновление процессов воспроизводства в экономике России: Сборник научных статей / Под общ. ред. А.Н. Фоломьева. – М.: Изд-во РАГС, 2008. - 0,5 п.л.
23. *Исаев Э.А.* Региональные бюджетно-финансовые пропорции. // Проблемы социально-экономического развития на современном этапе: Сборник научных статей. Выпуск 11. – М.: Изд-во «Проспект», 2008. - 0,6 п.л.

24. *Исаев Э.А.* Структурно-функциональное содержание финансового потенциала крупного региона. // Финансовые ресурсы и национальные приоритеты России: Сборник научных статей. – М.: Изд-во РАГС, 2007. - 0,7 п.л.
25. *Исаев Э.А.* Перспективы развития Юга России. // Экономист. – 2007. - № 11. – 0,9 п.л.
26. *Исаев Э.А.* Развитие экономического потенциала в условиях вступления России в ВТО. // Международная безопасность России в условиях глобализации. Материалы научно-практической конференции. - М.: Изд-во РАГС, 2007. - 0,2 п.л.

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук**

Исаев Эли Абубакарович

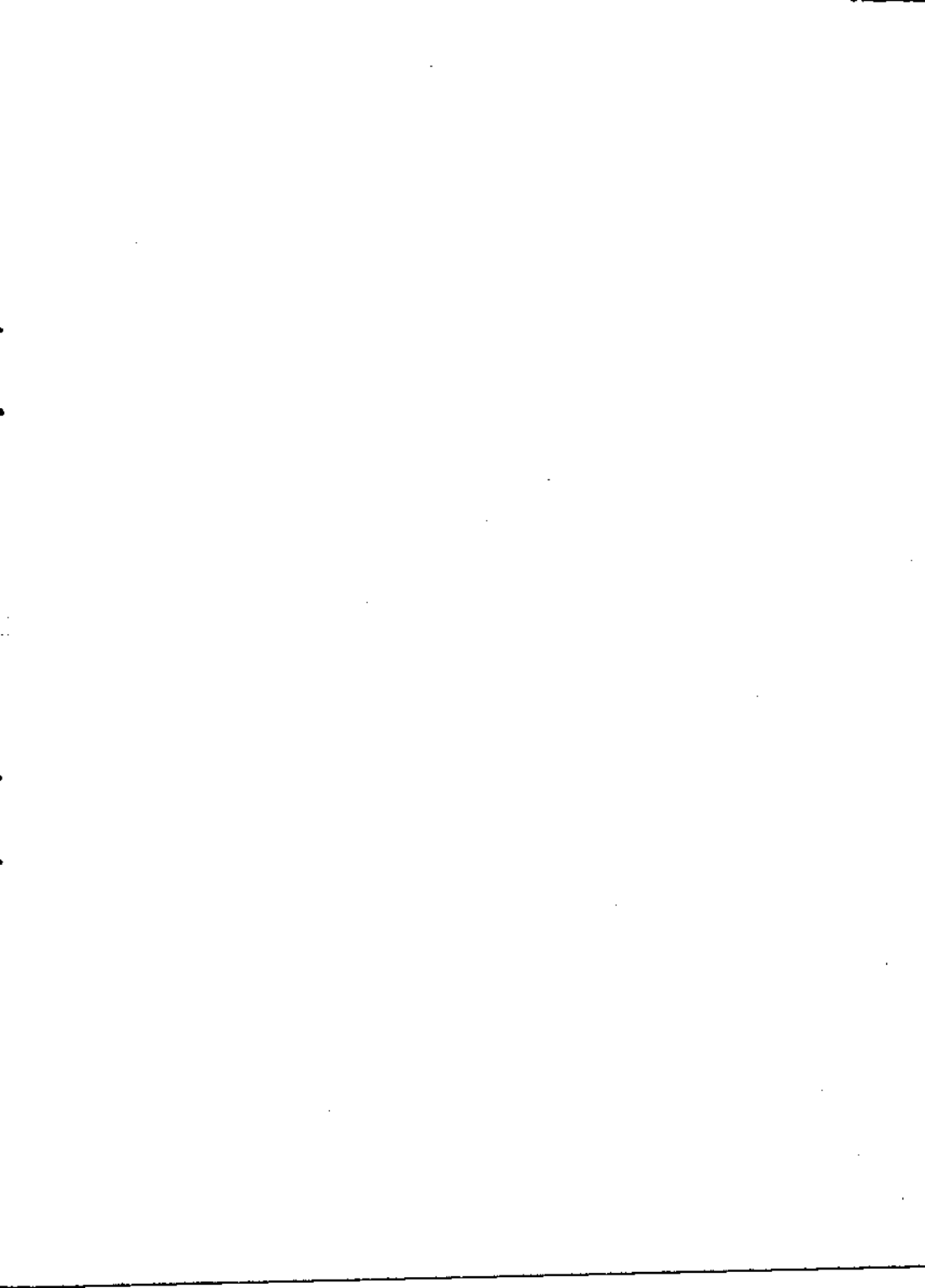
**Тема диссертационного исследования
Модернизация системы и развитие потенциала региональных
финансов Российской Федерации**

**Научные консультанты:
доктор экономических наук, профессор
Любимцев Юрий Ильич
доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ
Мацкуляк Иван Дмитриевич**

**Изготовление оригинал-макета
Исаев Эли Абубакарович**

**Подписано в печать 09.03.2011 г.
Тираж 100 экз. Усл. п.л. – 2,0
Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № УУ
119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84**





2011A
5410
D-5410