Исаев, Эли Абубакарович. Модернизация системы и развитие потенциала региональных финансов Российской Федерации : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05 / Исаев Эли Абубакарович ; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2011.- 424 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/273

**Введение к работе**

**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 обострили 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 года. 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».

**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. Гэлбрейта, 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. Маевского, 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.Н. 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.

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. Валентея, 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. Боробова, Е.В. Боровиковой, М.П. Владимировой, А.З. Дадашева, Е.А.Ермаковой, В.Н. Живалова, Т.Б. Ивановой, В.Ю. Катасонова, 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 специалистов.

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-теорети-ческое 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-экономи-ческого 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; создана 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 взаимопереплетающих 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 законодательные 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-бюджет-ных 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 потенциал 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 результативности 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 намечать 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 отраслевой 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: