

На правах рукописи

ШИШКОВА Ирина Сергеевна

**ОПТИМИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ: АНАЛИЗ
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ПРОЦЕССА 2000-2010 гг.**

**Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук**



004606691

Москва - 2010

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный консультант: доктор политических наук
Столяров Михаил Венедиктович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Мириханов Назиф Музагиданович

доктор политических наук
Гайдук Вадим Витальевич

Ведущая организация: **Московский гуманитарный университет (МосГУ)**

Защита диссертации состоится 24 июня 2010 года в 15.30 часов на заседании Диссертационного совета Д- 502.006.14 при РАГС по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, ауд. 2200 (I-й учебный корпус)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РАГС (I-й учебный корпус)

Автореферат разослан 24 мая 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Л. Ф.Болтенкова.



1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Дискуссии о характере отношений между федеральным центром и территориями Российского государства велись всегда – на протяжении всего периода становления и развития федеративных отношений. Российская Федерация характеризуется как территориальными, географическими, так и экономическими, климатическими, национальными, демографическими и социальными особенностями своих субъектов, что обуславливает необходимость оптимизации межбюджетных отношений. Идет постоянный поиск новых, наиболее соответствующих данной политической реальности форм управления Федерацией и ее субъектами. Дальнейшая оптимизация этих форм управления позволит обеспечить устойчивость федеративных отношений и целостность государства и будет способствовать эффективному социально-экономическому развитию субъектов РФ. Современные социально-экономические процессы и, в частности, инновационные подходы и модернизация системы управления требуют проведения грамотной финансово-бюджетной и налоговой политики в федеративном государстве.

Россия, согласно Конституции страны, демократическое федеративное правовое государство, в состав которого входят регионы, имеющие статус равноправных субъектов Российской Федерации. Системные взаимоотношения федерального центра и региональных властей, отношения, возникающие между органами государственной власти различных субъектов Федерации, взаимоотношения между региональными и местными властями, которые не входят в систему органов государственной власти, – все это создает достаточно сложный комплекс внутренних связей и зависимостей внутри системы публичной власти России. Отсутствие должного механизма взаимодействия Федерации с ее субъектами делает чрезвычайно трудным процесс государственного управления в экономической и социальной сферах общественной жизни. Продолжается дискуссия о пределах самостоятельности субъектов Российской Федерации в осуществлении возложенных на них полномочий, о характере взаимоотношений федерального центра и регионов.

Исследование политико-правового процесса, лежащего в основе оптимизации межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов, сегодня остаётся важнейшей составляющей в решении вопросов в сфере бюджетного федерализма. Несмотря на множество принятых право-



вых актов и накопленный опыт в сфере межбюджетных отношений, до сих пор не в полной мере решены вопросы по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти, а также между государственной властью и местным самоуправлением. Остается нерешенной проблема закрепления этих полномочий соизмеримыми источниками доходов для бюджетов всех уровней. Не полностью решены вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Не обеспечены конституционные гарантии и равные возможности для достижения сбалансированности бюджетов, формируемых региональными органами государственной власти.

Процесс реформирования бюджетной, налоговой систем и межбюджетных отношений продолжается в настоящее время. Представляется очень важным учитывать накопленный опыт в сфере бюджетного федерализма в 2000-2010 годах в части принятых мер и полученного результата. Актуальность темы исследования также подтверждается значительным общественно-политическим интересом к проблемам межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

Автор соотносит цель исследования с общими задачами социально-экономической политики в отношении субъектов РФ, определенными в Послании Президента Медведева Д.А. Федеральному Собранию РФ 2009 года¹, а также модернизационными и инновационными задачами развития страны, отмеченными Президентом в его статье «Россия вперед»².

Степень научной разработанности проблемы. Исследованием межбюджетных отношений занимались многие ученые и политики. Среди них Р.Г. Абдулатипов, М.В. Столяров, А.А. Мацнев, К.В.Калинина, Л.Ф. Болтенкова, М.В. Баглай, В.М. Герасимов, Г.В. Атаманчук, В.А. Михайлов, В.Н. Лысенко, В.Е. Чиркин, И.А. Умнова и ряд других.

В работах перечисленных авторов изложены концептуальные оценки и теоретические подходы к проблемам федерализма, касающиеся, в частности таких проблем как: разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти; правовое поле в системных отношениях между Федерацией и ее субъектами; нормативные акты, действующие в сфере межбюджетных отношений, экономические проблемы развития регионов; региональные особенности федерализма; ос-

¹Послание Президента Медведева Д.А. Федеральному Собранию РФ // Российская газета от 13 ноября 2009г

² Медведев Д. Россия вперед! // www.gazeta.ru. 2009/09/10/

новые этапы становления российского федерализма; проблемы инвестиционной деятельности в субъектах РФ и др.

В упомянутых выше работах имеет место политологический анализ процесса становления российского федерализма за последние 15-20 лет, что очень ценно с точки зрения накопленного опыта, анализа ошибок и успехов в этой области.

В целях более глубокого осмысления процессов, происходящих в области межбюджетных отношений, автор исследовал зарубежные модели федерализма с помощью трудов таких ученых: П. Кинг, Д. Элейзер. У зарубежных федераций имеется ценный опыт в обустройстве межбюджетных отношений. Исследованию зарубежного опыта федеративных отношений посвящены многие монографические работы российских ученых: Н.П.Медведева, В.В. Климанова, В.Г. Введенского и других.

Следует отметить, что и сегодня становление российского федерализма и совершенствование межбюджетных отношений, находятся в динамике развития и поиске новых подходов, коррективы в которые все еще вносит мировой финансовый кризис.

Специфика региональных проблем в Российской Федерации требует более глубокого исследования и анализа всех аспектов взаимодействия, так как регионы являются фундаментом для федеративного устройства государства, что и нашло отражение в диссертационном исследовании.

Объектом исследования являются межбюджетные отношения, сложившиеся между Российской Федерацией и ее субъектами в 2000-2010 годах.

Предметом исследования выступают процессы оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации в текущем десятилетии.

Целью работы является системный анализ процесса оптимизации межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, направленный на совершенствование бюджетного федерализма в ходе модернизации в стране, выявление недостатков и преимуществ бюджетной реформы в России.

Для реализации этой цели в работе необходимо решить следующие исследовательские задачи:

- провести анализ административной реформы в бюджетной сфере Российской Федерации;

- исследовать межбюджетные отношения в процессе взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в условиях административной реформы и антикризисного развития;
- обосновать и раскрыть роль инвестиционной политики в процессе антикризисной стабилизации, направленной на улучшение социально-экономического положения в субъектах РФ;
- выявить особенности финансово-экономического выравнивания субъектов РФ с помощью федерального бюджета (субвенций, субсидий, средств фондов поддержки регионов);
- проанализировать проблемы социально-экономического развития субъектов РФ в контексте разграничения полномочий между уровнями публичной власти в финансовой сфере;
- определить роль и возможности субъекта РФ в оптимизации управления финансовыми ресурсами на примере Архангельской области;
- выявить влияние изменений налогового законодательства на бюджет субъекта РФ на примере Архангельской области;
- исследовать происходящие процессы, выявить недостатки и достоинства бюджетной реформы, рассмотреть вопросы оптимизации бюджетного федерализма с учетом собственного и зарубежного опыта.

Гипотеза исследования.

Межбюджетные отношения в современной России являются проблемным полем в процессе взаимодействия Федерации и ее субъектов. Во многом это вызвано продолжающейся централизацией властных полномочий в бюджетной сфере, что не отвечает требованиям бюджетного федерализма, ведет к дестабилизации федеративных отношений между федеральными и региональными органами власти. Необходимо выработать такой механизм властного межбюджетного взаимодействия, который мог бы обеспечить стабильность политических и финансовых отношений и содействовал бы повышению эффективности бюджетной политики на всей территории Российской Федерации. Происходящая в стране реформа межбюджетных отношений во многом должна корректироваться с учетом принципов федерализма и социально-экономических интересов регионов России.

Теоретико-методологическая база исследования. Методология исследования определяется целью и задачами диссертации. Это позволяет использовать в работе теоретический потенциал институционального, нормативного, компаративного, структурно-функционального методов, а

также метода прогнозирования, системный подход и другие способы познания. В основу исследования легли положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых в области федеративных отношений.

Эмпирическую базу работы составляют нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие объект исследования: федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов РФ. Сюда же входят статистические данные, публикации в СМИ, выступления на официальных и научных мероприятиях. Политическую и экономическую составляющую представляют Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Концепции социально-экономического развития страны и отдельных субъектов РФ, Антикризисная программа Правительства РФ и т.д. Эмпирическую основу диссертации составляет также личный опыт автора в сфере налогового законодательства и практического его применения в условиях административной реформы и антикризисного развития. Анализ статистических данных проведен с помощью систематизации, выборки, сравнения и обобщения.

Научная повизна исследования:

Автор исследовал значимый десятилетний (2000-2010 гг.) период федеративного развития России, с позиции оптимизации межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

Выявлены и классифицированы базовые параметры межбюджетных отношений в период административной реформы 2000-2010 годов; глубоко исследованы факторы, повлиявшие на развитие бюджетной политики государства во все периоды прошедшего десятилетия; выявлены и критически рассмотрены проблемы и трудности в бюджетной политике Федерации, вытекающие из процесса централизации управления, имевшей место в рассматриваемый период и, в частности, в период социально-экономического кризиса; с учетом задач модернизации обоснована роль эффективной инвестиционной политики при проведении административной реформы и антикризисной стабилизации социально-экономического положения субъектов РФ; обоснован комплекс мероприятий по выравниванию уровня социально-экономического развития и повышению стандартов жизни населения Архангельской области; убедительно доказана необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетного федерализма в направлении возрастания финансовой самостоятельности субъектов РФ;

исследовано влияние изменения налогового законодательства на бюджет субъекта РФ на примере Архангельской области.

Автором исследованы и установлены особенности, а также положительные и отрицательные факторы среднесрочного планирования, обозначены задачи, которые такое планирование позволяют решать; выявлены не подкрепленные доходами полномочия, переданные субъектам РФ с федерального уровня в период административной реформы; разработаны обоснованные, опирающиеся на реальную российскую и зарубежную практику предложения по привлечению в регионы инвестиций; предложены конкретные меры в финансово-бюджетной сфере по укреплению доходной базы бюджетов субъектов РФ на примере Архангельской области в условиях административной реформы и антикризисного развития; исходя из объективного анализа межбюджетных отношений, установлены отрицательные факторы, влияющие на бюджет Архангельской области в результате имевших место изменений налогового законодательства РФ.

Положения, выносимые на защиту.

1. Бюджетный федерализм в России – явление сложное и постоянно развивающееся. Федерализм и бюджетный федерализм соотносятся как целое и его часть. Бюджетный федерализм - производное от федерализма. Он может существовать лишь в федеративном государстве.
2. Недооценка значимости принципов бюджетного федерализма в бюджетных правоотношениях влечет за собой негативные социально-экономические последствия для регионов и страны в целом.
3. Переход от практики управления ресурсами к стратегии управления результатами – принципиально важное условие обеспечения конкурентоспособности. А для этого бюджетная политика должна быть активной и целенаправленной: она должна соответствовать целям развития субъектов РФ.
4. Федеральный бюджет должен быть ориентирован на достижение конечных общественно значимых результатов на всех уровнях межбюджетных отношений, что и ведет к становлению бюджетного федерализма в стране.
5. Принятый Государственной Думой РФ в 2007 году трехлетний финансовый план, по сути, представляет принципиально новую бюджетную стратегию страны. Она соответствует велению времени, изложена в посланиях главы государства. Сам факт принятия трехлетнего бюджета обуславливает необходимость перехода от функционального финанси-

вания объектов к проектному «бюджетированию» целей развития.

6. Осуществляемая в новом десятилетии реформа межбюджетных отношений находится в русле долгосрочной стратегии развития страны, которая предполагает: модернизацию экономики и экономический рост в субъектах РФ, преодоление последствий кризиса, повышение уровня и качества жизни населения в регионах страны, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности всех уровней государственной власти и местного самоуправления. Достижение этих целей возможно лишь с включением в процесс совершенствования бюджетного федерализма всех уровней властных отношений.

7. Стратегия бюджетного федерализма, справедливая и соответствующая Конституции РФ, по своей сути, наталкивается на противодействие чиновников центральных федеральных органов власти. Многие из них не признают принципов федеративного развития и под видом децентрализации практически проводят административную реформу, которая служит укреплению вертикали власти, не целям регионального развития в федеративной России.

Одним из важнейших направлений развития межбюджетных отношений является создание комплексной и эффективно действующей системы регулирования финансовой сферы. Но как федеральное, так и региональное законодательство в бюджетной сфере требуют дальнейшего совершенствования.

Научно-теоретическая значимость проведенного исследования заключается в том, что предложения по оптимизации межбюджетных отношений между Российской Федерацией и субъектами РФ будут способствовать социально-экономическому развитию регионов России.

Кроме того, исследование процесса межбюджетных отношений в условиях финансового кризиса позволят систематизировать на будущее действия органов власти всех уровней, направленных на сбалансирование бюджетов в сложных экономических условиях.

Основные выводы и предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы в последующих научных исследованиях по вопросам бюджетного федерализма в РФ, а также при совершенствовании действующих федеральных нормативно-правовых актов (например, Бюджетного кодекса РФ) и разработке новых нормативно-правовых актов, регламентирующих отношения в сфере бюджетного федерализма.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования основных выводов и положений диссертации для совершенствования бюджетного федерализма в области оптимизации разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

Материалы диссертации могут быть использованы в системе высшего и послевузовского образования, при подготовке и переподготовке государственных служащих, при разработке и обновлении дисциплин политологического цикла.

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования докладывались диссертантом на областных конференциях в Архангельской и Мурманской областях, а также на семинарах в РАГС при Президенте РФ. Автором также вносились аналитические записки в администрацию Архангельской области, содержащие предложения по оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации и совершенствованию законодательства в контексте бюджетного федерализма.

Результаты проведенного исследования и основные выводы и предложения рассматривались и были одобрены на заседаниях кафедры национальных и федеративных отношений РАГС. Основные положения также содержатся в статьях, опубликованных автором в изданиях ВАК других изданиях.

Структура и объём диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих по три параграфа каждая, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется объект, предмет, методы, цели и задачи исследования, а также его методологическая база, выделяются основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования. В работе характеризуется степень научной разработанности проблемы, также раскрывается научная новизна диссертации, её научно-теоретическая и практическая значимость.

Первая глава «Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации: особенности бюджетной политики и антикризисного финансового управления на современном этапе» посвящена исследованию концептуальных, базовых приоритетов государственной политики России в сфере федеративных отношений. Исследование показало, что в условиях совершенствования бюджетной системы Российской Федерации, в которой каждый бюджет должен быть самостоятельным и автономным, основой построения должен быть бюджетный федерализм, который является важнейшим аспектом федерализма в целом.

В первом параграфе первой главы «Основные направления совершенствования межбюджетных отношений: бюджетная политика в Российской Федерации» раскрыты основные понятия бюджетного федерализма и его развития в России.

«Бюджетный федерализм» - это система бюджетных отношений между Федерацией и ее субъектами, которая позволяет в условиях равноправия субъектов РФ и самостоятельности бюджетов субъектов РФ органично сочетать интересы Федерации и ее членов. Государственный бюджет представляет собой компромисс между основными социально-экономическими группами в федеративном государстве: государством и гражданами, государством и бизнесом, Российской Федерации и ее субъектами.

Вопросы бюджетного федерализма и его развития регулируются федеральными правовыми актами, подзаконными актами, находят отражение в федеральных программах, бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, и это, прежде всего, свидетельствует о значительном интересе к данной теме всех уровней государственной власти и гражданского общества.

В работе проанализированы Бюджетные послания Президента России, которые, начиная с 2001 года содержали неукоснительные требования к оценке эффективности конечного результата от финансирования той или иной отрасли, создание системы планирования и мониторинга, ориентирование бюджетной политики на стимулирование органов власти. И только 2006 год четко определил переход к системе распределения бюджетных ресурсов, между администраторами бюджетных расходов исходя из поставленных перед ними целей. Бюджетное послание Президента РФ от 09.03.2007 года стало знаковым, в нем содержались основные направления и ориентиры бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

Бюджетная политика, направленная на среднесрочную перспективу, позволяет вплотную приблизиться к уровню, соответствующему основным принципам межбюджетного федерализма. Однако при принятии федерального бюджета на период 2008-2010 год не была учтена специфика российской экономики, ориентированная на экспорт, не была учтена зависимость нашей страны от внешних колебаний, которые иногда невозможно предвидеть. Данные факторы поставили под угрозу стабильность социально-экономического положения Российской Федерации и ее субъектов, и в значительной степени ухудшили уровень жизни населения страны.

Негативные последствия развития в условиях экономического кризиса переориентировали политику страны на развитие инновационных, высокотехнологичных производств и на развитие внутреннего рынка, в связи, с чем должны активизироваться интеграционные процессы между субъектами РФ. Данные процессы должны позитивно сказаться на развитии федеративного государства, целью которого является создание через бюджетное, налоговое законодательство необходимых исходных условий на территории всех субъектов РФ в предоставлении населению услуг в объеме и качестве, не ниже обеспечивающих соблюдение конституционных гарантий и равных возможностей по сбалансированию региональными органами власти своих бюджетов.

Во втором параграфе первой главы «Субъекты РФ в контексте бюджетного планирования» исследована современная модель межбюджетного выравнивания субъектов РФ, которая на сегодняшний день не позволяет нормально развиваться дотационным регионам в силу недостаточности финансовых средств и относительно благополучным субъектам РФ, так как именно на них лежит основная бюджетная нагрузка. В стране сложилось неравенство бюджетных потенциалов и финансовых возможностей регионов. Данные проблемы невозможно решить только в рамках Фонда финансовой поддержки регионов.

Главной целью новаций, начиная с 2000 года, межбюджетных отношений явилось создание устойчивой заинтересованности участников процесса в достижении конкретных результатов. Сущность проведенной к 2005 году реформы межбюджетных отношений заключалась в разделении уровней бюджетной системы с определением доходных и расходных полномочий. Казалось бы, удалось связать воедино усилия Федерации и субъектов для решения важнейших задач развития страны. Однако на деле доходные источники субъектов РФ не в полной мере соответствуют их расходным обяза-

тельством. А тотальная помощь из федерального бюджета оборачивается для субъектов Федерации или социальным изживением, или потерей независимости в своих действиях.

Отрицательной стороной новой бюджетной реформы стало концентрирование бюджетных ресурсов на федеральном уровне, которые распределяются в виде финансовой помощи субъектам Федерации. Такое положение несет в себе глубоко негативные последствия в виде вмешательства центра в бюджетную политику субъектов РФ. По результатам анализа автор подтверждает вывод о том, что устойчивую федерацию формируют только равноправные и самодостаточные партнеры.

Экономические реформы только тогда станут результативными, когда будет обеспечено бюджетное выравнивание. При этом востребована политика, направленная на снижение объема софинансирования расходных обязательств регионов, при условии создания благоприятной обстановки для наращивания собственной налоговой базы, необходимой для исполнения своих обязательств. Данный процесс снизит зависимость субъектов РФ от центра и позволит приблизиться к решению проблемы межбюджетных отношений.

В третьем параграфе первой главы «Бюджетная реформа как основа для реализации социально-экономической политики государства» исследованы основные направления социально-экономической политики страны, которые были разработаны на базе Стратегии развития Российской Федерации до 2020 года.

Очевидно, что сократить образовавшийся разрыв между Российской Федерацией и ее субъектами можно лишь, создав базу для повышения уровня жизни граждан на основе экономического роста и с учетом регулирующей роли самого федеративного государства. Однако диспропорции в развитии регионов пока остро дают о себе знать.

После обнародования Бюджетного послания Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в 2008 - 2010 гг. стало ясно, на решении каких проблем будут сконцентрированы усилия государства в ближайшей перспективе. Прежде всего, это: национальные проекты, оплата труда, инфраструктура. Приоритетность названных направлений была сохранена и в период антикризисного развития России. Так, в Программе антикризисных мер Правительство страны сформулировало основные приоритеты на ближайшее время: выполнение в полном объеме социальных обязательств; усиление промышленного и стратегического потенциала страны; восстановление и развитие потребительского спроса; долгосрочная модернизация

экономической модели развития; переход от ресурсной к инновационной экономике; снижение административных барьеров для развития ответственного бизнеса; укрепление национальной финансовой системы; создание ответственной макроэкономической политики.

Основной целью реформирования является изыскание ресурсов и обеспечение необходимых институциональных изменений для реформирования социальных сфер, таких как образование, здравоохранение, учреждений культуры и спорта, системы ЖКХ и других. Очевидно, можно говорить о том, что Национальные проекты гораздо легче исполнять при среднесрочном планировании, так как появляются твердые среднесрочные ориентиры. Но при этом в реформе бюджетной сферы не уделено внимание возникающим при трехлетнем планировании рискам, которые связаны, как раз с тем, что существенно усиливается инерция уже принятых решений, и пространство для маневра ресурсами резко сужается.

В процессе реформирования по названным направлениям намечается завершение перехода от патерналистской к субсидиарной модели государства. Это означает, что государство должно обеспечивать доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг на основе минимальных стандартов. Необходимо осуществлять перераспределение социальных расходов государства в пользу более уязвимых групп населения при одновременном сокращении обеспеченных слоев населения; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов. Процессы социально-экономического выравнивания субъектов РФ государство должно проводить не только с помощью субсидий, субвенций и трансфертов, но и в большей степени создавать условия для экономического саморазвития субъектов РФ и их населения путем создания инфраструктурных и благоприятных условий для бизнеса.

Глава вторая «Развитие бюджетного федерализма в РФ в период административной реформы 2000-2010 годов» посвящена общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу, в рамках которой необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений на основе сбалансированного подхода к разграничению предметов ведения, доходных и расходных полномочий в федеративном государстве. В ходе осуществления такого качественно нового этапа реформирования необходимо расширить возможности субъектов РФ, создав для них необходимые условия для социально-экономического развития,

обеспечив эффективную систему выравнивания регионов, продуктивную инвестиционную политику, экономически значимые инфраструктурные изменения и т.д.

В первом параграфе второй главы «Социально-экономическое выравнивание регионов в контексте разграничения полномочий между уровнями публичной власти в финансовой сфере» проанализированы проблемы активизации экономических процессов и обеспечения адекватного уровня социальной обеспеченности населения региона. Федеральный бюджет является основным источником для выравнивания социально-экономического положения субъектов Федерации. Но обращаясь к развитию федерализма в социально-экономической сфере, следует отметить, что потенциал субъектов РФ в решении вопросов социально-экономического развития нередко недооценивался.

Действующее федеральное законодательство позволяет перетекать финансовым средствам из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, посредством межбюджетных трансфертов в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субсидий, субвенций, и иных межбюджетных трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Федерального фонда софинансирования расходных обязательств, Федерального фонда компенсаций.

Анализ показывает, что в Российской Федерации сформирована «фондовая» система предоставления трансфертов. В сфере региональной политики базовым является принцип компенсации, который чаще всего не удовлетворяет интересы субъектов РФ в полном объеме. Перераспределяя денежные средства из федерального бюджета, Российская Федерация действует в большей степени в интересах финансово слабых регионов, выравнивая их уровень бюджетной обеспеченности до среднероссийского показателя. При этом существуют некоторые противоречия в межбюджетных отношениях. С одной стороны, помощь федерального бюджета субъектам РФ развивает экономику регионов, а с другой стороны, тормозит инициативу субъектов Федерации к саморазвитию, так как действующей методике распределения помощи из центра средства выделяются по принципу отставания субъекта РФ, т.е. регионам отставать выгодно.

Таким образом, получая помощь из федерального бюджета, субъекты Федерации попадают в политическую и экономическую зависимость от федерального центра. Действующая система межбюджетных отношений не стимулирует субъекты Федерации к наращиванию собственной налого-

вой базы за счет роста производства, инвестиций, пока не будет пересмотрен сам принцип дотационности (бездотационности) субъектов РФ.

Во втором параграфе второй главы «Процесс стабилизации социально-экономического положения в субъектах РФ: инвестиционная антикризисная политика» проанализированы основные федеральные законы, которые в значительной степени улучшили реализацию инвестиционного сценария развития страны, но не в полной мере решили проблемы в этой области. Для Российской Федерации и ее субъектов важно обеспечить гармоничное развитие страны в целом и ее территориальных образований, однако пока диспропорции в экономическом развитии регионов дают о себе знать.

В работе проведен анализ инвестиционной привлекательности регионов, в результате чего сделан вывод, что в субъектах РФ наблюдается значительный разброс эффективности реализации инвестиционной политики. Существенное значение имеет и фактор масштаба инвестиционных проектов. Для крупных субъектов Федерации, где одновременно реализуется много инвестиционных проектов, поддерживаемых государственными гарантиями, неисполнение обязательств перед кредитором по нескольким проектам не имеет существенного значения, так как плата за предоставление гарантий по другим проектам покрывает значительную часть выплат по гарантийным обязательствам. Для малых субъектов Федерации срыв даже одного проекта может повлечь за собой очень большие проблемы для бюджета. Кроме того, субъекты РФ с малой инвестиционной привлекательностью не могут воспользоваться помощью из федерального бюджета, так как не соответствуют критериям отбора для получения таковой.

Анализ показывает, что для реализации инновационного сценария развития России необходимо преодолеть ряд препятствий, сложившихся в годы сырьевой направленности развития экономики. Эффективная инновационная деятельность невозможна без совершенствования и создания новой правовой базы, учитывающей все аспекты государственной политики, направленной на выравнивание социально-экономического положения субъектов РФ и на эффективность проводимых действий в этом направлении.

Важнейшей задачей государства при проведении эффективной инвестиционной политики является обеспечение стабильности во взаимоотношениях между органами государственной власти и бизнес-структурами, путем определения четких правил игры в инвестиционном процессе, соз-

дания «работающей» системы гарантий, принятия законодательства, не позволяющего арбитражным судам принимать противоположные судебные решения по одним и тем же вопросам. Необходимо в большей степени поощрять субъекты РФ в совершенствовании управления при проведении эффективной инвестиционной политики и лучший опыт распространять в масштабах страны.

Необходимо прервать время экономической обособленности субъектов РФ. Сейчас регионы все больше нуждаются в интеграционных связях друг с другом. Государству необходимо грамотно и эффективно использовать институты, позволяющие проводить межрегиональную интеграцию, направленную на развитие субъектов Федерации.

Решение этих задач позволит улучшить законодательное регулирование эффективного использования административных, финансовых правовых ресурсов федеративного государства, что в свою очередь повлияет на качество выполнения государственных функций федеративного государства.

В третьем параграфе второй главы «Разграничение дополнительных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ в бюджетной сфере» исследуется степень обеспеченности регионов источниками для выполнения дополнительно возложенных на них функций, устанавливается перечень необеспеченных полномочий.

Анализ показывает, что на уровень субъектов РФ передано ряд необеспеченных «федеральных мандатов». Например, при финансировании переданных федеральных полномочий не учитываются расходы субъектов РФ по их администрированию. Во избежание появления новых необеспеченных полномочий необходимо проводить первоначальную оценку региональных возможностей. Кроме того, при сохраняющемся объеме финансирования, недостаточном для решения многих социально-экономических проблем, полномочия в регионах будут осуществлены только лишь в долгосрочном периоде.

Очевидно, можно говорить, что в целях устранения недоработок при передаче полномочий Российской Федерацией субъектам РФ необходимо установить правовую процедуру согласования объемов финансирования данных полномочий. При этом необходимо своевременно утверждать в установленном порядке правила расходования средств федерального бюджета по передаваемым полномочиям; более четко определить единую мето-

дологию увязки среднесрочного прогнозирования доходов со сценарными макроэкономическими условиями.

Федеративные отношения предполагают более широкий диалог и отлаженную систему согласования интересов всех субъектов РФ и Федерации в целом. В противном случае появляется директивность передачи полномочий, незаинтересованность субъектов РФ в качестве их исполнения.

В третьей главе **«Архангельская область в системе межбюджетных отношений в РФ: проблемы совершенствования бюджетного федерализма»** анализируется финансовая обеспеченность бюджетов субъектов Федерации в Северо-Западном федеральном округе, также дается оценка управленческим решениям администрации Архангельской области в направлении исполнения полномочий субъекта РФ. Кроме того, оценивается влияние изменений налогового законодательства РФ на бюджет Архангельской области.

В первом параграфе третьей главы **«Бюджетная обеспеченность субъектов РФ в Северо-Западном федеральном округе: состояние и перспективы»** рассмотрены основные параметры бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа. Из анализа следует, что доходные и расходные составляющие между регионами значительно различаются.

Оптимальная схема бюджетного федерализма предполагает, что объемом доходных полномочий субъектов РФ адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за конкретным уровнем государственной власти. Однако, на практике между расходными полномочиями субъектов РФ и доходными возможностями для их реализации всегда существует разрыв. В результате возникает дисбаланс. Параллельно с этим происходит неравномерное распределение доходной базы по различным регионам страны. Следует отметить, что все регионы находятся в едином правовом поле в части бюджетного и налогового законодательства, но по-прежнему имеется существенная дифференциация в финансовом положении субъектов РФ, что говорит о неэффективности исполнения одной из задач федеральной политики, суть которой заключается и выравнивании бюджетной обеспеченности регионов.

Кроме того, существует еще ряд проблем. Так, в большинстве федеральных программ предусмотрен уровень софинансирования со стороны региона до 60-80%. Возможности многих дотационных регионов, как и Архангельской области, не позволяют обеспечить долевое финансирование на таком уровне. Для решения этой проблемы необходимо применять

более дифференцированный подход и учитывать при отборе участников уровень социально-экономического развития территории и ее специфические особенности. Особую сложность указанные проблемы приобретают в свете объективно и субъективно обусловленного неравенства уровня экономического развития различных частей Российской Федерации. Это не может не сказаться и на уровне жизни населения соответствующих регионов.

Основные негативные характеристики управленческого воздействия в контексте сложившихся в современной России федеративных отношений связаны чаще всего с отсутствием учета макроэкономических и микроэкономических показателей при принятии управленческих решений. Такая ситуация возникает вследствие отсутствия нормативно-правовой базы либо избыточности управленческих задач при отсутствии реальных возможностей их решения.

Во втором параграфе данной главы **«Совершенствование управления финансовыми ресурсами Архангельской области: реализация федеральной программы развития»** проанализирован процесс оптимизации расходов региональными властями и развитие инвестиционной политики в Архангельской области.

Исследование в области оптимизации управления административными, финансовыми ресурсами органами власти субъекта РФ на примере Архангельской области показало, что возможны эффективные управленческие подходы, позволяющие решить сразу несколько задач, улучшающих социально-экономическое состояние субъекта РФ. Очевидно, можно говорить, что принятые Правительством РФ меры также должны привести к активизации малого предпринимательства, а, следовательно, к увеличению налогового потенциала субъектов РФ и благосостояние населения. Сочетание эффективных, комплексных усилий на федеральном и региональном уровнях позволят выполнить главную задачу, направленную на совершенствование бюджетного федерализма. При этом необходимо введение региональной составляющей во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном и региональном уровнях.

Необходим официальный территориальный разрез доходов и расходов федерального и регионального бюджетов, позволяющий оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств в иерархии уровней Российской Федерации и субъектов Федерации. Такие данные по-

зволят понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой территории субъекта РФ в федеральный и региональный бюджет и сколько средств расходуется на этой территории. На основании такой информации можно судить о самодостаточности каждого субъекта РФ и о способности самостоятельно обеспечивать финансирование собственного развития.

В третьем параграфе данной главы «Налоговое законодательство РФ и его обеспечение в Архангельской области: тенденции, проблемы, перспективы» отражено влияние изменения налогового законодательства на бюджет Архангельской области.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, но формально сохраняет крайне высокую централизацию налоговых полномочий. В структуре налоговых доходов территориальных бюджетов в 2008 – 2009годы более 90 процентов налоговых доходов формировалось за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций распределения федеральных налогов по уровням бюджетов ведет к подрыву стимулов к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала субъектов РФ, и в этой связи увеличение доли собственных налоговых доходов в бюджетах субъектов РФ является одной из важнейших задач.

Необходимо отметить, что частота вносимых в налоговое законодательство изменений явно превышает допустимый уровень. Это затрудняет планирование своей жизни всем - и государству, и предпринимателям, и гражданину.

Кроме того, бюджет Архангельской области страдает из-за узаконенных льгот в части налогообложения, как на федеральном уровне, так и на региональном. И в этой ситуации очень важно сохранить баланс между заявленными на будущее обязательствами государства, бюджетом Архангельской области, интересами хозяйствующих субъектов и состоянием экономики региона.

В сложившейся ситуации при принятии тех или иных законов в области межбюджетных и налоговых отношений необходимо учитывать многогранность вопроса и находить правильное управленческое решения, исходящее из принципов межбюджетного федерализма и учитывающее опыт, настоящие реалии и прогнозы на будущее.

В заключении подводятся основные итоги и делаются выводы по результатам диссертационного исследования.

Реализация выводов и предложений, обоснованных в диссертации, будет способствовать, по мнению автора, дальнейшему совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации на принципах бюджетного федерализма.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Шишкова И.С. Антикризисная стратегия архангелогородцев // Этносоциум и межнациональная культура. – 2009 – № 6 – 0, 5 п.л.

Научные публикации в иных изданиях:

2. Шишкова И.С. Межбюджетный федерализм в зарубежных государствах // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сб. научных ст. – М.: Изд-во РАГС, 2009 – 1,0 п.л.

3. Шишкова И.С. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации: особенности бюджетной политики и антикризисного финансового управления на современном этапе. – М., 2010 – 2,0 п.л.

Общий объем публикаций автора по теме исследования – 3,5 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Шишкова Ирина Сергеевна

Тема диссертационного исследования:

**Оптимизация межбюджетных отношений между Российской Федера-
цией и ее субъектами: анализ политико-правового
процесса 2000-2010 гг.**

Научный руководитель:
Столяров Михаил Венедиктович

Изготовление оригинал-макета
Шишкова Ирина Сергеевна

Подписано в печать 21.05.2010 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего про-
фессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ.227.

119606, Москва Проспект Вернадского, 84