

На правах рукописи

БЕЗЗУБОВ Сергей Николаевич

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Специальность 23.00.02 - Политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Москва - 2010

**Работа выполнена в Институте социально-политических исследований
Российской Академии наук**

Научный руководитель доктор политических наук, профессор
МАРТЫНЕНКО Владимир Владимирович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ИЛЬИЧЕВА Людмила Ефимовна
кандидат экономических наук
СОРОКИНА Галина Петровна

Ведущая организация **Московский Государственный Университет
им. М.В. Ломоносова**

Защита состоится 23 декабря 2010 г. в 14.00 на заседании
Диссертационного совета Д.002.088.03 при Институте социально-
политических исследований РАН по адресу: 119991, Москва, ул. Фотиевой,
д.6, к.1, 2-й этаж, Малый конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН

Автореферат разослан « 22 » ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор социологических наук

НОВИКОВА
Светлана Сергеевна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Социально-политические проблемы бюджетного федерализма занимают одно из центральных мест в российской и зарубежной политологии, являются кардинальной проблемой развития федеративной системы современной России, поскольку от их решения непосредственно зависят ее социально-экономическая целостность и политическая стабильность.

Негативная практика радикал-либеральных реформ ослабила сферу федеративных отношений в России. Потребовались огромные усилия законодательной и исполнительной власти в Центре и регионах, чтобы в Послании Федеральному Собранию РФ в мае 2003 г. Президент РФ В.В.Путин имел основания заявить: «Мы вместе преодолели абсолютно неприемлемую ситуацию, при которой отдельные российские территории по сути дела находились вне пределов федеральной юрисдикции. Верховенство Российской Конституции и федеральных законов - как и обязанность платить налоги в общефедеральную казну - стали сегодня нормой жизни для всех регионов Российской Федерации»¹.

Обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральным и региональным уровнями власти при составлении и реализации федерального и региональных бюджетов развития.

Проблема заключается в рациональном, экономически эффективном распределении бюджетных средств на всех уровнях федеративного устройства России в интересах субъектов Федерации, всех граждан.

Трудность и противоречивость данного этапа в истории российского государства обусловлены множеством объективных и субъективных факторов. Самыми значимыми из них представляются отсутствие теории, стратегии и тактики проведения преобразований, которые реально необходимы стране и ее народу, в частности, на местном, региональном уровне.

Невозможно понять современное общество или его отдельные сегменты, не

¹ Российская газета, 17 мая 2003 г.

усвоив механизма функционирования его политической и экономической систем.

Актуальность названным проблемам придает тот факт, что сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, что подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов².

Автор делает это в контексте комплексного анализа меры эффективности усилий федерального центра и регионов по созданию системы управления всех уровней, на основе изучения социально-политических проблем межбюджетных отношений в современной России. Он также исследует истоки и причины глобального финансового кризиса, предлагает свое видение тактики и стратегии скорейшего выхода из него, преодоления его социально-политических последствий.

Степень разработанности проблемы. Государственная практика управления в сфере экономики и общественных отношений традиционно являлась предметом дискуссий классических и современных, зарубежных и отечественных научных школ.³ В них исследуются:

² См.: Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, М., 2001.

³ Мишель Дж. Ст. Основания политической экономики с некоторыми из их применений к общественной философии. СПб., 1860; Лист Ф. Национальная система политической экономии. СПб., 1891; Туган-Барановский М.И. Основы политической экономии. Пг., 1917; Смит А. Исследование о богатстве народов. Пг., 1924; Риккардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. М., 1955; Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. М., 1956; Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира». М., 1972; Рошер В. Начала народного хозяйства. М., 1980; Шлезингер А. Циклы американской истории. М., 1992; Кейнс Дж.М. Общая теория занятости,

- вопросы о геополитических трансформациях в мире и о месте России в мировом сообществе⁴;
- сущность и особенности социально-политических и идеологических проблем государства и общества, находящихся в процессе самоидентификации⁵;
- национальные и региональные аспекты реформ⁶;
- общее состояние и качественные изменения российской экономики⁷;
- проблемы эффективности государственного управления⁸;
- проблемы и задачи эффективности развития и управления регионами, регионального администрирования, местного регионального самоуправления, как в историческом аспекте, так и в нынешнем состоянии предмета⁹;
- цели и задачи выстраивания системы госбезопасности¹⁰.

Исследовались также проблемы федерального и региональных бюджетов в РФ, их взаимодействия, принципов формирования, практики

процента и денег. М., 1992; Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи. М., 1993; Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М., 1995; Фридмен М. Если бы деньги заговорили. М., 1998; Государственное регулирование рыночной экономики. М., 2001.

⁴ Клокотов Н.П. Военная опасность. М., 1993; Поздняков Э.А. Нация, национализм, национальные интересы. М., 1994; Проскурин С.А. Системный принцип формирования внешнеполитической стратегии // Политические исследования. 1997. № 1; Ведута Е.Н. Государственные экономические стратегии. М., 1998; Модестов С.А., Турко Н.И., Юдин А.А. Геостратегическое эссе: история, теория, методология, практика. М., 1998; Бжезинский З. Мировая шахматная доска. М., 1999; Оситов Г.В. Парадигма нового мирового порядка и Россия. М., 1999; Оситов Г.В., Мартыненко В.В. Десять лет, которые потрясли современную Россию. М., 2000; Бородин П.П., Легкобытов А.В., Железняк Л.А. и др. Записная книжка геополитика. Геополитические факторы национальной и международной безопасности. М., 2000.

⁵ Реформы и люди. Общественные настроения. Политическое поведение. Возможные сценарии развития // Свободная мысль. 1992. № 7; Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6; Оситов Г.В. Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М., 1997; Зиновьев А. На пути к сверхобществу. М., 2000; Жуков В.И. Российские реформы: социология, экономика, политика. М., 2002; Локосов В.В. Трансформация российского общества. Социологические аспекты. М., 2002; Козин М.И. Теоретико-методологические проблемы социально-экономических и социально-политических преобразований в России в конце XX века. М., 2002.

⁶ Инвестиционный рейтинг регионов России // Эксперт. 1999. № 30 (203); Оситов Г.В. Очередные задачи реформирования России. М., 2000. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. Авт. колл. Д.С.Львов. М., 1999; *Выборы и партии в регионах России*. СПб., 2000; Иванов В.Н. Россия: социально-политическая ситуация (национальный и региональный аспекты). М., 2000; Бородин П.П., Легкобытов А.В., Железняк Л.Л., Игнатов А.А., Силантьев А.Ю., Турко Н.И. Системология региональной безопасности. Геополитическое эссе. М., 2000.

⁷ Петраков Н., Перламутров В.. Россия: зона экономической катастрофы // Вопросы экономики. 1996. № 3; Илларионов А. Модели экономического развития и Россия // Вопросы экономики. 1996. № 7; Глазьев С. Стабилизация и экономический рост // Вопросы экономики. 1997. № 1; *Программа стабилизации экономики и финансов* // Вопросы экономики. 1998. № 7; Богданов И.Я., Калинин А.П., Родионов Ю.Н. Экономическая безопасность России: цифры и факты. М., 1999; Львов Д.С. Экономическая модель XXI века // НГ - политэкономия. 1999, 29 декабря. Макаров В., Клейнер Г. Бартер в России: институциональный этап // Вопросы экономики. 1999. № 4; Бородин П.П., Легкобытов А.В., Игнатов А.А., Силантьев А.Ю. и др. Социально-экономическое положение России, 2000 г. М., 2000; Шенишин А.Е. Рынок земли // Формирование основ рыночной экономики в России в конце XX в. М., 2002.

⁸ Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6; Митрохин С.С. Политика государства и ценности общества // Политические исследования. 1997. № 1; Россия: преодоление национальной катастрофы. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 1998 г. М., 1999; Гайнутдинов Р.З. Сущность социально-управленческого регулирования экономики. М., 2000; Государственное регулирование рыночной экономики / отв. ред. И.И.Столяров. М., 2001. Шенишин А.Е. Экономика и политика. Российское государство на пороге XXI века: выбор стратегии экономических преобразований в свете ведущих зарубежных теорий. М., 2001.

⁹ См.: Ремнев А.В. (Самара) и Писарев П.И. (Омск). Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России // Имперский строй России в региональном измерении. М., 1977, с. 10-11; Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М., 1983, с. 69-70; Борзенков С, Новиков А., Чернышев А. Особенности развития политико-экономических процессов в российской провинции. М., 1997, с. 19-20.

¹⁰ Оситов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность. М., «Вече», 2005; Оситов Г.В. Социология и общество. М., 2007.

исполнения, что и является темой данной диссертации. Особую часть научной литературы составляют работы по проблемам управления. В них идет речь об укреплении правового пространства, оживлении экономики, обеспечении социально-политической стабильности, оптимизации межбюджетных отношений¹¹.

Недостаточно использован политический контекст межбюджетных отношений и межбюджетной политики, их роль в обеспечении стабильности. Анализ публикаций позволил констатировать, что отсутствие единства теоретико-методологических позиций в оценке качества и перспектив реформирования нашего государства, в отношении выстраивания соответствующих задачам времени систем управления регионами во многом приводит к неоднозначности интерпретаций, использованию спорных посылок.

Объект исследования – социально-политические проблемы межбюджетных отношений в современной России.

Предмет исследования – совершенствование межбюджетных отношений как фактор укрепления российской государственности и социально-политической стабильности.

Цель исследования – обоснования мер по совершенствованию межбюджетной политики государства и оптимизации ее социально-политических последствий.

Задачи исследования

Целевая установка конкретизировалась в следующих задачах:

- дать научный анализ диалектической взаимосвязи политических, экономических и социальных процессов в 1990-х-2000-х годах;
- обобщить опыт исследования социально-политической эффективности бюджетной политики РФ, межбюджетных отношений всех уровней;

¹¹ См.: Дульциков Ю.С. Региональная политика и управление. М., 1998; Стабилизация регионального развития. Общий подход и опыт регионов. М., 1996; *Федерализм*. Материалы российско-американских научных конференций. Саратов, 1997; Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России. М., 1999.

- выявить принципы и изложить идеологию реформирования нынешней системы налогообложения, пересмотра ответственности между федеральным центром и регионами;
- сформулировать задачи стратегического и оперативного менеджмента процессов бюджетного образования;
- сформулировать задачи формирования благоприятных условий для реализации новых принципов налогообложения.

Теоретические и методологические основы исследования.

Теоретической базой диссертации послужили труды классиков философской, политической и социологической наук, исследования современных социологов, политологов, финансистов, правоведов, новейшие публикации по теоретическим и прикладным аспектам исследуемой темы¹².

В основу положен системный анализ политических, экономических и социальных феноменов России с учетом тенденций и изменений в глобальном мировом сообществе. Применен методологический принцип социального детерминизма; использовались статистические методы моделирования политических и социально-экономических процессов¹³.

¹² *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.* Опыты федерализма. М., 1994; *Абдулатипов Р.Г.* и др. Федерализм в истории России. Т. I-III. М., 1992-93; *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М., 1983, с. 69-70; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997; *Афанасьев М.* Правящие элиты и государственность посттоталитарной России. Воронеж: Ин-т практической психологии, 1996; *Баглай М.В.* Социальная природа и некоторые проблемы современного российского государства // Вестник Российской Академии Наук, 2000, № 9; *Валентей С.Д.* Российский федерализм: Государственное регулирование, и экономический рост // Федерализм и региональные отношения: Опыт России и Западной Европы. М., 1999; *Валентей С. Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., Ин-т экономики РАН, 1998; *Вардомский Л.* Динамика социально-экономического пространства России в условиях системной трансформации // Региональные процессы в современной России. М., 2003; *Реформа местного самоуправления в региональном измерении.* М., 1999; *Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений.* М., 1998; *Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность.* Сб. докладов. М., 2000; *Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив.* М., Изд-во РАГС, 1998; *Россия в поисках стратегии: общество и власть.* М., 2000; *Россия федеративная: проблемы и перспективы.* М., 2001; *Россия: Центр и регионы.* Вып. 1-5. М., 1997-2000; *Струве П.Б.* Историческое введение в политическую экономию. Пг., 1916; *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М., 1995; Арон Р. Демократия и тоталитаризм. - М., 1993; *Абалкин Л.И.* Экономические реалии и абстрактные схемы (о концептуальных основах монетаристской программы финансовой стабилизации) // Вопросы экономики. 1996. № 12; *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М., 1992; *Коннов А., Куликов В., Овчинский А.* Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996; *Осинов Г.В.* Парадигма нового мирового порядка и Россия. - М.: 1999; *Осинов Г.В.* Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. - М., 1997; *Модестов С.А., Турко Н.И., Юдин А.А.* Геостратегическое эссе: история, теория, методология, практика. М., 1998; *Политическая наука: новые направления.* М., 1999; Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. Авт. колл. *Д.С.Львов.* М., 1999; *Клямкин И.М., Тимофеев Л.М.* Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М., 2000; *Политическая социология / Отв. ред. В.Н.Иванов, Г.Ю.Семигин.* М., 2000; *Жуков В.И.* Российские реформы: социология, экономика, политика. М., 2002; *Пороховский А.* Российская рыночная модель: путь реализации // Вопросы экономики. 2002. № 10; *И.Б.Орлова.* Конструирование этнического образа России, М., 2005; *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование. М., 2000; *Чичерин Б.Н.* Вопросы политики. М., 1904, *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М., 1982.

¹³ *Крон Г.* Тензорный анализ сетей. М., 1978; *Понтрягин Л.С., Болтянский В.Г., Гамкрелидзе Р.В., Мищенко Е.Ф.* Математическая теория оптимальных процессов. М., 1983; *Сальчев О.С.* Скалярное оценивание многомерных динамических систем. М., 1987; *Шульга Ю.Н.* Элементы теории объемных стохастических сетей массового обслуживания и ее приложения. Киев, 1990; *Бурков В.Н., Приков В.А.* Модели и методы управления организационными системами. М., 1994; *Уразбахтин И.Г., Уколова Л.Н., Аминедин Ф.Р.* Основы идентификации в социально-экономических процессах. Курск, 1998; *Уразбахтин И.Г., Уколова Л.Н., Аминедин Ф.Р.* Последовательная процедура принятия решений в задаче восстановления закона распределений // Системные проблемы качества математического моделирования и информационных технологий. М., 1999.

Эмпирическая база исследования. В исследовании использованы данные Росстата о социально-экономическом и социально-политическом положении России в период перестройки и за годы, прошедшие после распада СССР. Используются данные статистики по вопросам социально-экономического развития регионов России, бюджетная и налоговая статистика. Сделан вторичный анализ данных социологических исследований, проведенных ИСПИ РАН в 1987-2009 гг. Были использованы данные аналитических записок по вопросу безопасности РФ 2005-2009 гг., а так же сведения бюджетобразующих организаций.

Научная новизна диссертационной работы.

1) Предложен алгоритм комплексного развития прогрессивных форм и методов бюджетного регулирования и системы налогообложения в целях укрепления российской государственности и политической стабильности в стране.

2) Разработаны методы устранения «бюджетного диктата» федерального центра в целях укрепления федеративных отношений.

При этом автором:

- апробировано моделирование систем «Центр - регион», «Федеральный бюджет – региональный бюджет», «Приоритеты социально-экономического развития и политических последствий – методика социальной программы»;
- предложен принцип кодовой идентификации при принятии управленческих решений.
- проанализированы основные экономические и социальные показатели финансового кризиса для Российской Федерации и его социально-политических последствий;
- выявлены типические недостатки при финансировании национальных проектов («Образование», «Здоровье»; «Доступное и комфортное жилье – гражданам России») на региональном уровне.

Научная значимость и практическая ценность диссертации заключается в возможности использования теоретических и методологических основ современной политологии, политической и

экономической социологии, практики формирования финансового обеспечения и социального управления на федеральном и региональном уровнях. Работа содержит теоретические, фактические сведения, методы решения социально-экономических проблем российских регионов в аспекте формирования бюджетной и налоговой политики, которые могут составить основу специальных курсов по социологии и политологии, государственному и муниципальному управлению.

Практическая ценность диссертации заключается в разработке рекомендаций властным структурам РФ различных уровней, организациям граждан, призванным решать вопросы регионального самоуправления. Исследование воссоздает объективную картину бюджетных взаимоотношений, разделения налоговых полномочий центра и регионов. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курсов экономической политологии.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и списка научных публикаций автора.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность диссертации, степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, характеризуются теоретико-методологические основы, указываются элементы новизны, формулируются положения, выносимые на защиту, научная и практическая значимость полученных результатов, дана ее структура.

Первая глава диссертации **«Роль федерального бюджета в выравнивании социальных дисбалансов региональной политики»** посвящена анализу советского наследия в социально-экономической сфере РФ, ошибок и упущений, допущенных в ходе неолиберальных реформ. Диссертантом рассматриваются социальные итоги реформ. В работе федеральный бюджет Российской Федерации трактуется, как средство социальной защиты населения и как инструмент выравнивания социально-

политического положения регионов, исследует взаимоотношения федерального центра и регионов на предмет значительного увеличения бюджетных инвестиций.

Параграф первый главы первой **«Советское наследие и ошибки неолиберальных реформ»** показывает, что в советский период экономическая политика Центра ориентировалась на выравнивание социально-экономических условий, а идея сбалансирования территориальных различий занимала ключевое положение среди приоритетов централизованного планирования.

Связующим звеном для всех отраслей, технологических укладов и регионов был бюджет, концентрировавший большую часть ВВП и реализовавший в значительных масштабах ренту от эксплуатации полезных ископаемых, а также эффект от применения искусственно удешевленной рабочей силы.

По мнению автора, из всех кризисов, которые переживает в последние годы Россия, самый глубокий и труднее всего разрешимый - социальный, напрямую связанный с «реформами» 90-х гг. Началось с конфискации сбережений в 1992 г., подорвавшей доверие населения и предприятий к только что возникшему российскому государству и правительству реформаторов. Все последующие действия правительства лишь углубляли пропасть между народом и новой властью.

Одновременно проводилась политика чрезмерного сужения денежной массы, создания искусственного денежного дефицита, лишившая подавляющее большинство предприятий текущих и инвестиционных средств. В здоровой экономике деньги в обращении составляет 70-100% к ВВП, в России в конце 90-х годов - всего 12-15%. Только около 30% экономического оборота обслуживалось нормальными деньгами, 70% - бартером и разного рода денежными суррогатами.

В тяжелом положении оказалось социальное обслуживание населения как в экономически отсталых и депрессивных регионах России, так и в тех, которые в дореформенный период имели вполне удовлетворительные показатели по социальному обеспечению населения.

Возникла необходимость в решениях, способных приостановить - через корректировку бюджетной политики - накопление негативных социальных процессов.

Основным содержанием параграфа второго главы первой **«Социальные итоги реформ 1999-2003 гг.»** является изложение пятиступенчатой шкалы самоидентификации респондентов по покупательной способности.

Около половины опрошенных граждан и сегодня не ожидают в ближайшие годы улучшения своего благосостояния.

«Федеральный бюджет как средство социальной защиты населения и политической стабилизации» - тема третьего параграфа первой главы. Как осуществляются социальные компенсации гражданам России по различным статьям из бюджета РФ.

Социальные выплаты, помощь наименее обеспеченным группам, сдерживание социального расслоения - эти меры пользуются одобрением большинства населения, являются фактором политической стабилизации в условиях различающихся экономических интересов, в том числе этнических.

Перераспределение средств между центром и регионами происходит главным образом на стадии раздела налоговых поступлений. В среднем каждый российский регион в 1996 г. перечислял в центр 1,1 млн. руб. на душу населения, что эквивалентно примерно 8% национального ВВП или среднедушевому доходу за 1,5 месяца. Отклонения я от средней величины были огромными: Москва в 1996 г. перечисляла в центр 6 млн. рублей в расчете на одного жителя (что эквивалентно средненациональному душевому доходу за 8 месяцев), а Чукотка получала из федерального бюджета 2,8 млн. рубл. в расчете на одного жителя (почти 4 месячных средненациональных дохода). Налогов, собранных на территории Чукотки, не хватало даже на финансирование расходов самой региональной администрации и местных властей, так что приходилось еще получать чистую субсидию из федерального бюджета, эквивалентную почти 3 млн. руб. на одного жителя.

Динамика производства в такой ситуации зависела от способности региональных администраций поддержать и обеспечить эффективное

функционирование институтов, создающих благоприятный деловой климат. Что же касается динамики реальных доходов, то здесь реформаторская политика региональных властей заключалась в выкачивании доходов из других «менее либеральных» регионов. Политика «реформаторских» регионов, таким образом, объективно приходила в противоречие с процессами по выравниванию межрегиональных различий в доходах.

В диссертации показано, что, в конечном счете, речь идет о федеративной целостности государства, которая окажется под вопросом, если социально-экономические различия по регионам будут углубляться. Анализ результатов опросов населения, проведенные центром социологии национальных и региональных отношений ИСПИ РАН. Респондентам задавался вопрос: «Считаете ли вы, что ваш регион дает больше другим, чем получает от них (столько же, сколько получает, дает меньше, чем получает)». Подавляющее большинство отмечало, что их регион дает больше другим регионам, чем получает от них. Подобным образом ответили 52% опрошенных в 1997 г. жителей Оренбурга; 49% опрошенных в Удмуртии; 30% - в Хакасии; 47,2% - в Башкортостане¹⁴.

Стержнем новой экономической политики, направленной на сохранение федерализма, стало достижение самодостаточности регионов, сокращение их дотационности и обеспечение самостоятельности бюджетов всех уровней.

Перманентный экономический спад в большинстве российских территорий был усугублен политическим и социально-экономическим кризисом августа 1998 г. В этих условиях реакцией регионов стало экономическое и политическое дистанцирование от Центра. Если в 1997 г. доля респондентов, не удовлетворенных уровнем самостоятельности регионов, примерно совпадала с долей удовлетворенных, то в 1999 г. она достигла 60-71%. Предъявляемые федеральному центру претензии сводились к двум пунктам: политика Москвы не содействует и даже препятствует развитию производства в регионах; распределение налогов несправедливо, а бюджетная политика проводится исключительно в интересах Центра.

¹⁴ Россия: центр и регионы. Вып. 2. М., 1998, с.170.

Одновременно росло убеждение в том, что ресурсы принадлежат региону и должны использоваться на его нужды¹⁵.

В диссертации дан анализ социально-политической обстановки, в которой произошла смена верховной власти в России. Через год Президент РФ В.В. Путин в послании Федеральному Собранию РФ четко обозначил основную альтернативу минувшему десятилетию рыночных реформ: «... необходимо обеспечить эффективную эксплуатацию сырьевых ресурсов и должное поступление в государственную казну средств. И можно сделать это, только используя налоговые инструменты»¹⁶. Напрашивается вывод: исправление ошибок и дальнейшие перемены в решающей мере зависят от решения политических проблем бюджетного федерализма.

Параграф четвертый первой главы **«Федеральный бюджет как инструмент выравнивания социально-экономического положения регионов»**. В федеративном государстве основным содержанием региональной политики является формирование региональных социально-экономических пропорций и инфраструктуры, обеспечивающей подтягивание отстающих территорий до определенных уровней, принятых в обществе.

В научных публикациях, рассматривающих проекты бюджетного реформирования РФ, отмечали «чрезмерную концентрация многих производств, узкую специализацию регионов, дальние экономические связи между поставщиками и потребителями, существование моногородов (в том числе «закрытых»), сращивание социальной инфраструктуры с производственными предприятиями, хроническую незанятость в ряде регионов, избыточное население в регионах с экстремальными условиями, зоны экологического бедствия, критическое состояние малых городов, деградацию сельских местностей»¹⁷.

Особенно уязвимыми оказались регионы, отличавшиеся высокой концентрацией производств, ставших нерентабельными при рыночных ценах или внезапно потерявших покупательский спрос на свою продукцию;

¹⁵ ПОЛИС, 2002, № 3, с. 121.

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 3 апреля 2001. М., 2001.

¹⁷ Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ. (Уроки разработки и реализации). // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Сб. научн. трудов. Новосибирск, 1995, с.7-52.

удаленные от основных экономических центров; их положение ухудшилось из-за опережающего роста транспортных тарифов; получавшие ранее из федерального бюджета значительные средства на капитальное строительство и дотирование производства и внезапно потерявшие эти источники финансирования. В то же время формирование инфраструктуры рынка (и особенно банковского капитала) дало новые преимущества столичным центрам - Москве, Санкт Петербургу.

Одним из основных способов выполнения задач равномерного развития регионов и на этой основе обеспечения политической стабильности является создание системы бюджетного выравнивания¹⁸.

В Диссертации выделяются две составляющие механизмов регионального выравнивания. Первая относится к административно-правовому регулированию процессов взаимодействия Центра и субъектов РФ, а также администраций субъектов РФ и местных органов власти. Вторая связана с перераспределением финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказанием финансовой поддержки на основе бюджетных и внебюджетных инструментов.

Когда впервые была введена система выравнивающих трансфертов, их стали получать регионы, имевшие душевые бюджетные доходы ниже среднего уровня, либо не покрывавших своими доходами расходов¹⁹.

Для оценки степени бюджетного выравнивания используется показатель подушевой обеспеченности регионов собственными доходами после перевода им выравнивающих трансфертов и прочих средств межбюджетного регулирования. Исходная подушевая бюджетная обеспеченность у самого богатого субъекта Российской Федерации (Ямало-Ненецкий АО) была выше аналогичного показателя у самого бедного субъекта Российской Федерации (Эвенкийский АО) в 90 раз. В результате выделения регионам трансфертов из ФФПР этот разрыв сократился до 20 раз. При этом степень неравенства подушевой бюджетной обеспеченности

¹⁸ См: Уишлейд Ф., Юилл Д. Системы категоризации ареалов в Европе: возможные уроки для России // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Вып. 2. Новосибирск, 2000.

¹⁹ См. Экономические проблемы становления российского федерализма. М., 1999, с.71-72.

сократилась с 0,39 до выделения регионам трансфертов ФФПР до 0,33 после выделения трансфертов.

В работе обосновывается вывод, что для перехода к политике реального выравнивания Россия должна завершить территориально-экономическую реструктуризацию повышения экономической самодостаточности населения. Ее основные принципы:

- ослабление региональной дифференциации на основе экономического роста и развития всех регионов с опорой на собственные силы;
- государство должно не «обирать» богатые территории в пользу бедных, а стремиться к разумному компромиссу между ними;
- право на федеральную поддержку имеют не только бедные депрессивные районы, но и богатые, вложения в которые высокоэффективны;
- механизм межрегионального перераспределения, не подрывая источники развития, обеспечивает приемлемые стандарты жизни в регионах;
- помощь отсталым регионам исходит из критерия экономической эффективности с учетом поддержания социальной справедливости;
- интересы Федерации имеют приоритет перед интересами отдельных ее регионов;
- перспективные интересы Федерации и регионов имеют приоритет перед текущими;
- федеральное законодательство и административно-правовое регулирование (договоры) способствуют уменьшению региональной социальной и экономической асимметрии.

Суть предлагаемой концепции заключается в смене парадигмы региональной политики - переходе от методов временного ослабления региональной дифференциации, базирующихся преимущественно на территориальном перераспределении ресурсов, к методам, ориентированным на региональное развитие с опорой, прежде всего на собственные силы.

Параграф пятый первой главы **«Бюджетные инвестиции»** рассматривает важнейшую составляющую бюджетной политики Российской

Федерации - поддержку приоритетных, социально значимых расходов в условиях проведения структурных реформ. В 2003 г. в федеральный бюджет был включен новый вид расходов - «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации» в объеме 8351,6 млн. руб., предназначенных на сбалансированность региональных бюджетов в ходе их исполнения. С началом рыночных преобразований субъекты Федерации получили возможности для самостоятельного решения многих социально-экономических проблем, особенно за счет укрепления местной финансовой базы и расширения прав по региональному самофинансированию. Стимулирование инвестиций на уровне региональных администраций до последнего времени выражались лишь в эпизодических и локальных «всплесках» инвестиционной активности. Субъекты Федерации, проводящие активную политику в этом направлении в различных инвестиционных рейтингах оцениваются как имеющие наиболее благоприятный инвестиционный климат.

Развитие социально-политических процессов в российской экономике убеждает в необходимости существенной корректировки государственной финансовой политики на региональном уровне, а также в необходимости уточнения социальных критериев их отнесения к зонам благоприятного или неблагоприятного инвестирования.

Инвестиционная политика на региональном уровне находится в стадии становления. За время осуществления рыночных преобразований финансовое положение большинства субъектов Федерации серьезно ухудшилось, а стратегия федеральной инвестиционной поддержки не претерпела значительных изменений по сравнению с дореформенным периодом. Распределение ограниченных средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования капитальных вложений, основано не на региональных, а на отраслевых, либо политических приоритетах. Значительное развитие в вопросах инвестирования получило лоббирование в высших сферах влиятельными региональными руководителями. В результате различия российских регионов с точки зрения инвестиционной ситуации остаются весьма значительными.

Минимально достаточным уровнем доли региональных бюджетов в источниках инвестиций для стран с федеративным устройством можно считать 15%. В России менее трети субъектов Федерации достигли или приблизились к этому уровню. Без формирования стабильной доходной базы, устранения нерациональных межбюджетных отношений, совершенствования государственной инвестиционной политики, реальные возможности укрепления инвестиций из региональных бюджетов невелики. В последние годы, как отмечается в литературе, федеральный бюджет утратил инвестиционную функцию, единство с финансами субъектов РФ и превратился в источник непроизводительного общегосударственного потребления²⁰. Первоочередной задачей остается повышение инвестиционной привлекательности российских регионов.

Без достаточного авансирования капитальных вложений из федерального бюджета невозможно осуществить значимые структурные преобразования, сохранить единое экономическое пространство, создать предпосылки для дальнейшего укрепления экономических основ федеративного государства. Одним из инструментов государственной региональной инвестиционной политики является селективная кредитная политика, от которой во многом зависит социально-экономическое положение регионов. Введению унифицированного механизма организации и регулирования кредитной системы в высокоразвитых странах также предшествовали переходные периоды селективного применения регулирующих инструментов.

В главе второй **«Социально-политические аспекты бюджетной реформы в Российской Федерации»** прослеживается процесс восстановления властной вертикали, анализируются подготовка, корректировка и выполнение федерального бюджета и бюджетов регионов в условиях утверждения рыночных отношений и становления местного самоуправления. Также подвергаются анализу функции перераспределения доходных статей бюджета к нуждающимся в материальной поддержке.

²⁰ Любимцев Ю. Российский федерализм: проблемы и решения. // Экономист, 1995, № 6, с.21.

Первый параграф **«Восстановление властной вертикали - необходимое условие формирование бюджетов всех уровней»** второй главы диссертации констатирует хроническую неисполняемость федеральных бюджетов вплоть до 1999 г, причиной чего являлось ослабление властных и административных функций центра, его необоснованное стремление передать на региональный уровень большую часть социальных расходов при одновременной хронической задержке переводов из федерального бюджета выравнивающих трансфертов, выплат федеральным организациям, предприятиям ВПК, отказе от финансирования региональных программа.

Выросли разрывы регионов по объемам собираемых налогов и бюджетной обеспеченности. В 2000 г. разница между уровнем собственных бюджетных доходов на одного жителя Тюменской области и Республики Дагестан составляла 50 раз, между бюджетными расходами - 25 раз²¹.

В условиях экономической либерализации Москва и главные города регионов получили дополнительный доход, обусловленный их статусным положением и инновационным превосходством. Федеральный бюджет распределялся по территории России в виде множества параллельных и пересекающихся потоков прямой и косвенной финансовой поддержки регионов. Соотношение возникающей при этом суммарной финансовой поддержки регионов и объемов трансфертов колебались по отдельным регионам от 2:1 до 15:1. С еще большей дифференциацией происходило распределение региональных бюджетов по территориям муниципальных образований. Региональная власть рисковала получить то же, что и федеральная - консолидацию районов и городов против областного Центра.

Результаты экономических и политических реформы показали: децентрализация не может стать основой региональных отношений. Остро стала проблема создания принципиально новой системы межбюджетных отношений.

Положительными моментами реформирования, на взгляд автора диссертации, являются: приближение федеральной власти к населению, его

²¹ *Программа реформирования региональных финансов: Первые результаты.* Под ред. А. Лаврова. // Региональные финансы. – М., 2001, с. 79-89.

нуждам и потребностям; задействование механизма обратной связи; масштабное приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами, упорядочение единого правового и экономического пространства; координация деятельности федеральных структур, возможность устранения межведомственных барьеров, появление канала лоббирования; решение проблем путем постановки перед федеральной властью вопросов финансирования тех или иных региональных потребностей.

В диссертации проанализированы и недостатки реформ. Это:

- отсутствие четкой ее концепции, направлений развития;
- размытость функций полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (ППП), нечеткий статус этого института;
- вмешательство ППП в вопросы, находящиеся в ведении субъектов РФ;
- параллелизм и дублирование деятельности федеральных органов управления, ведущие к расходованию дополнительных финансов;
- собственная трактовка представителями Президента РФ федерального законодательства, противоречащая правоприменительной практике;
- перераспределение властных полномочий в сторону института ППП пока не сопровождается одновременным повышением ответственности этой властной структуры за решение поставленных перед ней задач.

Содержание проведенных реформ весьма противоречиво и определяется двумя противоборствующими тенденциями: стремлением к реализации конституционного принципа равноправия субъектов Федерации и установлению универсальной модели бюджетного федерализма; процессом расширения сферы договорных отношений, индивидуализации бюджетно-налоговых взаимодействий центра с регионами.

В какой мере этим тенденциям соответствовало создание федеральных округов? Их правовая природа принципиально отличается от республик, краев, областей и автономных округов РФ. Экстерриториальность округов по отношению к каждому отдельному субъекту РФ призвана обеспечить их

независимость от региональных элит²². С другой стороны, статья 110 Конституции относит к исполнительной власти только правительство РФ, а не президентскую администрацию, частью которой являются полномочные представители Президента в федеральных округах. В рамках нынешней правовой системы представители Президента и их аппарат по существу оказываются эмиссарами не федеральной власти, а лишь администрации Президента.

Второй параграф **«Бюджет в условиях рынка и местного самоуправления»** главы второй констатирует продолжающуюся адаптацию региональной структуры хозяйства к условиям рыночной экономики. В диссертации показано, что новые возможности решения проблем дальнейшего развития системы межбюджетных отношений в России открывает федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предлагаемая в законе система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами и строится на принципах, создающих стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов и дифференциации уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В законе определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов.

Для необходимого увеличения доходной базы регионов к доходам местных бюджетов следует отнести: средства самообложения граждан; доходы от местных налогов и сборов; доходы от региональных налогов и сборов; доходы от федеральных налогов и сборов; безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые федеральным бюджетом, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней; часть прибыли муниципальных

²² Кистанов В.В. Федеральные округа России. Важный шаг в укреплении государства. - М., 2000.

предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; в доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Без включения в сферу налоговой реформы органов власти субъектов и местного самоуправления, четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий между органами власти разных уровней достигнуто не будет, что имеет не только экономическое, но и политическое значение. Для создания на всей территории страны единого и благоприятного для экономической деятельности налогового климата необходимо поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном пресечении злоупотреблений в налоговой политике. В России формально используются три основные формы распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы. Доминирует разделение федеральных налогов между бюджетами всех уровней; второй по значимости формой является совместное использование доходной базы; а роль отдельного использования источников крайне незначительна.²³

В бюджетной деятельности проявляется роль органов государства и органов местного самоуправления не только как носителей власти, но и как собственников хозяйствующих субъектов. В хозяйственном обороте органы государства и местного самоуправления действуют как обычные субъекты, создающие предприятия, которые заключают определенные финансовые соглашения. Это то новое, что привнес в бюджетную сферу рынок и существенно увеличившиеся полномочия регионов.

²³ Региональные стратегии и технологии экономического развития. - Ростов-на-Дону, 2001, с. 68-69.

Третий параграф **«Политика перераспределении как способ реализации компенсационной функции бюджета»** главы второй излагает предложения автора по совершенствованию налоговой системы, перераспределению совокупного личного дохода за счет прогрессивного обложения высокодоходных групп и трансфертов малоимущим с учетом принципов социальной справедливости. Необходимость экстренных мер по улучшению условий жизни беднейшего населения и полезность прогрессивного перераспределения доходов физических лиц (не требующего утяжеления налогового пресса на производство) признаются и федеральными властями. Однако конкретные предложения в этой области обычно не находят реализации.

Как показывают исследования ЦЭМИ РАН, перераспределение всего 13% совокупного личного дохода позволило бы в 1,5 раза поднять благосостояние 60% населения путем удержания менее 24% дохода высокообеспеченных слоев населения и ликвидировать границу бедности, ниже которой до сих пор находится огромное количество человек. Решение проблемы повышения уровня доходов беднейших групп, отчасти, может быть обеспечено за счет совершенствования налоговой системы.

В России самый существенный вклад в ВВП вносит не труд и даже не капитал, а природно-ресурсная рента. Распределение значительной части реального дохода России происходит в пользу небольшой группы финансовых олигархов и криминального бизнеса. Причина этого является нерешенность проблемы собственности, в результате чего реальный доход государства оказался секвестрованным не менее чем на 2/3. В этом и заключается главная трагедия реформ: богатая по существу страна, фактически - банкрот»²⁴.

Для повышения эффективности бюджетной системы предлагается поднять стартовый уровень личных доходов путем преобразования части отчислений от федеральных регулирующих доходов в доходы территорий.

Принципы налогового регулирования в России: 1) налоговоспособность регионов и индивидуальных налогоплательщиков; 2) социальная

²⁴ Вестник Российской Академии наук, 1999, № 8, с. 732-733.

справедливость; 3) «квоты покрытия» (соотношение между текущими доходами и необходимыми расходами бюджетов субъектов Федерации); 4) продуктивность налоговой системы, 5) дифференцированность налогообложения.

Межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, которое в России происходит через нормативные отчисления от регулирующих налогов и путем перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой. В понятие «межбюджетные отношения» входит также законодательное разграничение расходов и доходов. В последние годы были предприняты существенные меры по совершенствованию налогового законодательства. К ним относятся:

- отмена неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность «оборотных» налогов;
- существенное снижение налогообложения фонда оплаты труда за счет введения «плоской» шкалы налога на доходы физических лиц и снижение отчислений в социальные внебюджетные фонды с введением единого социального налога;
- установление принципиально нового режима применения налога на прибыль организаций с резким снижением ставки этого налога;
- введение налога на добычу полезных ископаемых взамен ряда ранее существовавших платежей, активизировавшего изъятия в доход государства части природной ренты, образующейся у пользователей недр;
- реформирование системы налогообложения малого бизнеса;
- отмена налога с продаж и налога на покупку иностранной валюты.

В результате проведенной за последнее время интенсивной совместной работы правительства и Федерального собрания было принято одиннадцать глав второй части Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующих порядок уплаты конкретных налогов. Важнейшим промежуточным результатом реализованных мер стало реальное снижение общей налоговой нагрузки на экономику, что явилось одним из важных факторов поддержания экономического роста в стране.

Финансовые проблемы межбюджетных отношений не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов. Не менее серьезная проблема - структурное несоответствие местных доходов и расходов.

Существует неравномерность распределения поступлений внутри субъектов Федерации (в 2000 г. свыше 70% поступлений в местные бюджеты приходилось на города областного, республиканского, краевого, окружного подчинения), т.к. предприятия (кроме добывающих) сконцентрированы, в основном, в городах. Комплексный характер реформ требует пересмотра всей системы межбюджетных отношений и, в частности, системы разграничения расходных обязанностей. Грамотное разграничение полномочий между различными типами местной власти, закрепленное федеральным законодательством, позволит значительно снизить горизонтальный дисбаланс внутри субъектов Федерации.

Глава третья **«Бюджет как один из регуляторов процесса преодоления глобального кризиса»** посвящена обзору экономического состояния страны периода радикального реформирования в свете основных тенденций общественных отношений, ожиданий, планов, предпочтений россиян. В диссертации определены причины и перспективы развертывания глобального кризиса, указаны наиболее вероятные сценарии изменения мировой экономики в процессе выхода из кризиса и в посткризисного развития.

Так же в диссертации определен способ запуска в России механизма легитимизации общественно-экономических практик. «Все наши решения, все наши действия мы должны подчинить тому, чтобы уже в обозримом будущем Россия прочно заняла место среди действительно сильных, экономически передовых и влиятельных государств мира»²⁵. Констатируется, что на протяжении последних десяти лет в РФ постоянно снижалось количество бедных и продолжал увеличиваться средний класс, что положительное сальдо платежного баланса наблюдается с 2000 года.

Одновременно с этим, Россия, разрушив основы социалистического строя, потеряв былую экономическую мощь и международный авторитет, не

²⁵ Послание Президента РФ Путина В.В. Федеральному собранию РФ, 16 мая 2003 г. - М.: Единая Россия, 2003, с. 3.

обрела статус страны с рыночной благополучной экономикой, который нам щедро сулил Запад в период нашего саморазрушения.

В тисках таких опаснейших парадоксов Россия встретила мировой финансовый кризис, начавшийся в Америке, но затем стремительно распространившийся на весь индустриальный и постиндустриальный мир.

В **Заключении** кратко подводятся итоги диссертационного исследования, делаются общие выводы, в частности о том, что Российской Федерации необходимо завершение реформы бюджетов всех уровней, предусматривающей строгое соблюдение принципов федерализма при максимальной свободе регионов в формировании и реализации своих бюджетов. Совокупность представленных и обоснованных в диссертации аргументов дают основание сделать вывод о том, что такая бюджетная политика позволит решить социально-политические проблемы России и вывести ее из кризиса на путь устойчивого развития.

Основные положения и выводы диссертации излагались автором на научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, организованных и проведенных ИСПИ РАН, Российской академией социальных наук, отражены в научных публикаций общим объемом 2,6 п.л.:

Список публикаций:

- 1. Беззубов С.Н. Бюджет Российской Федерации как эффективный инструмент социально-экономического регулирования. «Безопасность Евразии». М., 2009. – 1,5 п.л.**
- 2. Беззубов С.Н. Бюджетная политика в условиях кризиса. «Социология власти». М.: Изд-во РАГС, 2010. – 0,6 п.л.**
3. Беззубов С.Н. Финансовые регуляторы процесса выхода России из социально-экономического кризиса. Журнал «Наука Культура общество». М.: ИСПИ РАН, 2010 – 0,5 п.л.