

10.12. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Самарская Е.С., аспирант

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье отражены проблемы взаимодействия региональной экономической и финансовой политики, обозначены проблемные вопросы региональной финансовой политики. Предложены возможные пути решения проблемных вопросов.

Региональная экономическая политика – это своего рода план по развитию регионов и Российской Федерации в целом. Основными задачами региональной экономической политики являются:

- содействие экономическому развитию в регионах, а значит и РФ в целом;
- укрепление государственного устройства посредством выравнивания социально-экономических условий в регионах, обеспечивая однородность страны.

Основным инструментом для достижения поставленных задач выступают финансовые ресурсы. Управление финансовыми ресурсами во всех звеньях финансовой системы региона осуществляется посредством региональной финансовой политики.

Таким образом региональную финансовую политику необходимо представлять в параллельной направленности с региональной экономической политикой. Особенно это важно в рамках федеративного государства, которым является РФ.

Развивая мысль о параллельной направленности, предлагаем следующую схему взаимодействия региональной экономической и финансовой политики (рис. 1).

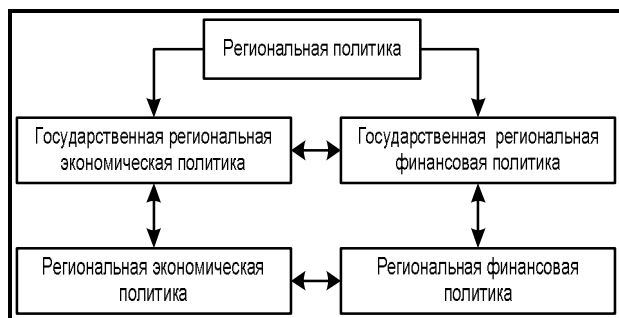


Рис. 1. Структура связей региональной экономической и финансовой политики

Из рис. 1 следует, что региональная экономическая политика и региональная финансовая политика имеют общую направленность, но обладают разными функциями. Межбюджетные отношения и региональная экономическая политика (так, как она понимается в зарубежной литературе) направлены, как правило, на достижение разных целей и задач. Региональная экономическая политика – это в большинстве случаев инвестиционная поддержка регионов, иначе говоря – меры, непосредственно воздействующие на их экономическое развитие. Движение денежных потоков, таких

как, например, предоставление финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений, перераспределение налоговых поступлений, финансирование целевых программ, а также управление ими, следует относить к региональной финансовой политике. Вопрос о соотношении государственных и региональных интересов имеет многоплановое значение в определении направлений региональной экономической и финансовой политики для достижения экономического благополучия всех регионов, сохранения стабильности в обществе и становление федерализма в РФ является взаимодействием Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Четко оформленные территориальные интересы формируют группы давления, обеспечивающие учет этих интересов на общегосударственном уровне. И очень часто именно эти интересы формируют направления региональной экономической и финансовой политики.

В настоящее время существует ряд экономических и финансовых проблем взаимоотношения федерального центра и регионов:

- разграничение финансовых полномочий между федеральными и региональными властями;
- определение собственных источников формирования доходной части местных бюджетов;
- распределение финансовых ресурсов на межрегиональном уровне с целью выравнивания и сглаживания диспропорции в развитии регионов.

«Для решения задачи сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приоритетным направлением региональной политики должны стать разработка и практическое внедрение комплекса инструментов, обеспечивающих жесткую мотивацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти к наращиванию собственного экономического потенциала соответствующих территорий. Предоставляемая за счет вышестоящих бюджетов финансовая и иная материальная поддержка регионам и муниципальным образованиям должна рассматриваться как вспомогательный механизм региональной политики и сопровождаться условиями, стимулирующими опережающее экономическое развитие отстающих субъектов Российской Федерации и муниципалитетов» [3].

Возможны следующие пути решения этих проблем, во-первых, необходимо определить пропорции разделения доходных источников между Федерацией и ее субъектами. Необходимо четко разделить доходные и расходные полномочия федерального и регионального уровня, чтобы выявить зону ответственности в случае невыполнения поставленных задач. В настоящее время на федеральном уровне в рамках стимулирования социально-экономического развития широко используется механизм трансфертных платежей бюджетам регионов. Но несовершенный порядок и условия предоставления трансфертов способствуют тому, что эти средства становятся дополнительным источником дохода и направляются не на развитие региона и стимулирование экономического роста, а на финансирование текущих потребностей. Поэтому необходимо сократить число совместно финансируемых проектов, а при возникновении необходимости осуществлять совместное финансирование на договорной основе. Следует отметить также недостаточное формирование финансово-экономической основы органов мест-

ного самоуправления. Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах в некоторых регионах превышает 70%. Высокая доля финансирования снижает заинтересованность местных органов в изыскании источников финансирования текущих расходов территории, способствует снижению стимулов по наращиванию финансово-экономического потенциала муниципалитетов.

В структуре доходов местных бюджетов значительную долю занимают межбюджетные трансферты, объем которых запланирован на 2008 г. в сумме 1 387,0 млрд. руб., что составляет 58,1% в общем объеме доходов. По сравнению с 2007 г. данные поступления в местные бюджеты запланированы с ростом на 22,8%. Фактические поступления за 9 месяцев 2008 г. составили 989,6 млрд. руб., что превышает показатели за 9 месяцев 2007 г. на 32,0%. Структура межбюджетных трансфертов, запланированных на 2008 г., приведена на рис. 2.

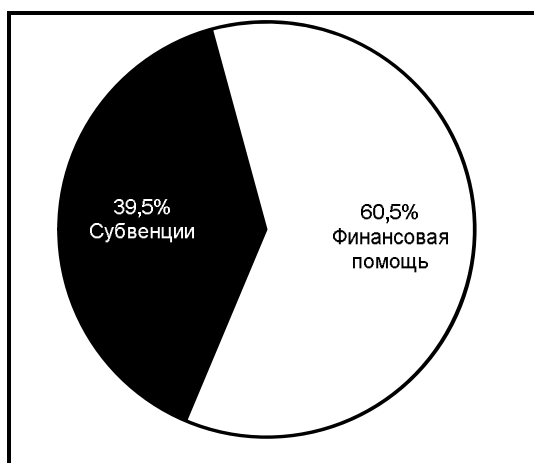


Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов в 2008 г.

Как видно на рис. 2, 39,5% в общем объеме межбюджетных трансфертов занимают субвенции из региональных фондов компенсаций на исполнение отдельных государственных полномочий. Доля субвенций по сравнению с 2007 г. сократилась на 10,2%. Объем субвенций местным бюджетам, запланированный на 2008 г., сократился по отношению к предыдущему году на 2,5% и составил 547,6 млрд. руб. [3]. Глобальные перемены в действующей системе межбюджетных отношений возможны только при снижении уровня централизации финансовых ресурсов на основе изменения сложившейся практики замещения регулирующих налогов не собственными доходами, а дотационными формами межбюджетного регулирования. Большая работа в направлении реформирования муниципальной власти ведется в рамках Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ. Ключевым аспектом муниципальной реформы стало изменение механизма финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Что касается уровней бюджетной системы РФ, то хотелось бы отметить тот факт, что в соответствии с Конституцией РФ в России существует два уровня органов государственной власти, федеральная власть и субъек-

тов Федерации, и три уровня бюджетной системы: федеральный, субъектов Федерации (региональный) и местный. Бюджеты органов местного самоуправления формируются преимущественно за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (а не за счет собственных источников доходов). Причем из местных бюджетов осуществляется финансирование реализации большей части полномочий, относящихся к компетенции субъектов РФ. Именно на региональном и местном уровнях управления сосредоточены ключевые рычаги воздействия на эффективность мер, предполагаемых к реализации в рамках среднесрочных программ. Наибольший урон финансовой базе муниципального образования наносит ничтожно малая доля местных налогов, которые в рамках муниципального управления должны выполнять не только чисто фискальную, но и регулируемую и стимулирующую функции. При этом решение общенациональных задач на всей территории страны не должно носить сугубо централизованный характер всех властных и финансовых полномочий, и быть сосредоточенным на федеральном уровне. Необходимо найти баланс прав и обязанностей, полномочий и ответственности уровней власти и управления, что является важнейшим условием успешного проведения реформ в государстве с высокой степенью межтерриториальных различий и большой территорией, каким является РФ. В настоящее время эта проблема стоит особенно остро, поскольку без ее решения сложно управлять процессами, происходящими в экономике.

На федеральном уровне активно реализуются и другие инструменты выравнивания региональных различий в социально-экономическом развитии субъектов РФ:

- федеральные целевые программы;
- Инвестиционный фонд;
- особые экономические зоны;
- венчурное финансирование и др.

Однако они осуществляются без должной координации, в отсутствие четких приоритетов региональной экономики, на поддержку развития которых необходимо направить действие указанных инструментов. В последние годы региональная финансовая политика осуществляется государством при помощи специально разработанных программ. Эти программы рассчитаны на десятилетия вперед, и их цель – улучшить экономическую ситуацию в отдельно взятых регионах.

Хотелось бы отдельно сказать о специальных программах развития отсталых и проблемных регионов. В РФ существует ряд целевых программ помощи регионам, но нет критериев, по которым определяется направленность средств в тот или иной регион, процесс предоставления средств носит стихийный характер. Данные выводы основаны на анализе бюджетных данных по финансированию федеральных целевых программ за 2002-2006 гг.

Так, в соответствии с законами о федеральных бюджетах на 2002-2006 гг. осуществлялось распределение федеральных финансовых ресурсов между целевыми программами регионального развития следующим образом (табл. 1).

Анализируя таблицу, легко заметить факт неравномерности распределения средств между различными целевыми программами. Кроме того, основными получателями средств являются регионы, не относящиеся к

депрессивным, такие как Республики Башкортостан и Татарстан: на их долю приходится в 2006 г. 67% от общего объема финансирования. Практически неизменным в течение двух лет остается финансирование Калининградской области. В 2007 г. значительно возросло финансирование проблемных регионов в целом. Целевые программы финансирования регионов имеют разную направленность с учетом особенностей территорий. Для Калининградской области и Республики Башкортостан программы направлены на выравнивание межбюджетных отношений в регионе. Для Дальнего Востока, Забайкалья и Курильских островов и Сахалинской области средства направляются на развитие сельского хозяйства, строительства и выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. Для Юга России это здравоохранение и спорт. Это является, несомненно, плюсом для реализации государственной региональной политики. Однако в этих программах существуют серьезные недоработки:

- непонятно, по какому принципу выделяются средства, как рассчитывается объем финансирования;
- не исключается возможность использования выделенных федеральных средств не по назначению;
- невозможно проверить экономический эффект от федеральной помощи, так как нет четко поставленной цели;
- на что именно использовать средства и в каком размере.

Таблица 1

ФИНАНСИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Млн. руб.

Программа	2003	2004	2005	2006	2007
Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ	2 630,0	2 630,0	2 504,0	1 424,0	-
Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья	971,0	971,0	937,0	2 747,2	4 595,8
Социально-экономическое развитие Республики Татарстан	12 264,8	12 264,8	6 484,2	7 018,0	-
Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан	7 350,3	7 350,3	4 755,1	10 233,2	2 956,5
Социально-экономическое развитие Курильских островов и Сахалинской области	241,0	241,0	225,0	-	2 380,7
Юг России	2 054,9	2 054,9	2 581,0	2 359,1	4 956,8
Развитие Калининградской области	560,0	600,0	1 048,8	1 500,0	1 587,8
Общий объем финансирования	25 072,0	25 112,0	185 35,1	25 281,5	16 477,6
В т.ч. проблемные регионы	6 456,9	6 496,9	7 295,8	8 030,3	13 521,1

Существующие программы финансирования регионов в своей сути не подразумевают неразвитость региона его инфраструктуры и рынков, а рассчитаны на стимулирование дальнейшего развития экономически развитого региона, таким образом, выделенные средства уходят не на развитие, а на восстановление технической, социальной базы региона и сглаживания диспропорций в местных бюджетах.

Кроме того, отсутствует эффективный механизм ведения деятельности федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, на-

правленный на комплексное социально-экономическое развитие регионов, создание благоприятных инвестиционных условий. Не определен уровень ответственности указанных органов за конечные результаты работы по социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований.

Для эффективного управления финансами предлагаем провести мониторинг расходных полномочий на разных уровнях их формирования, федеральном, региональном и местном. Разработать и применять механизмы стимулирования органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к эффективному осуществлению их полномочий и созданию максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов. Выявить, оценить целесообразность и по возможности сократить число совместно финансируемых проектов. Определить меру ответственности за невыполнение, ненадлежащее выполнение расходных обязательств. Проводить регулярный мониторинг соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления региональными бюджетами, а также контроль над выполнением соглашений по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличения налоговых доходов в высокودотационных субъектах РФ.

Литература

1. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования [Текст] / О.В. Кузнецова. – М., 2005.
2. Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию РФ, 5 ноября 2008 г. // Президент РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/2008749.shtml>.
3. Министерство регионального развития РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.
4. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.
5. Славгородская М. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления [Текст] / М. Славгородская, Т. Летунова, А. Хрусталева, П. Бадасен; под ред. Стародубровской И.В. – М., 2008.

Ключевые слова

Региональная финансовая политика; местный бюджет; административная реформа; межбюджетные отношения.

Самарская Евгения Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

В статье «Региональная экономическая и финансовая политика: особенности, проблемы, перспективы» освещены основные проблемы, региональной финансовой политики в Российской Федерации. Рассмотрен вопрос соотношения региональной экономической и финансовой политики, вопрос о соотношении государственных и региональных интересов, отражены проблемы взаимодействия федерального центра и регионов:

- разграничение финансовых полномочий между федеральными и региональными властями;
- формирование местных бюджетов;
- распределение финансовых ресурсов на межрегиональном уровне с целью выравнивания и сглаживания диспропорции в развитии регионов.

Проблемы, изложенные в данной статье, на сегодняшний день имеют актуальное значение. Но следует отметить, что недостаточно раскрыты механизмы распределения финансовых ресурсов на межрегиональном уровне с целью выравнивания и сглаживания диспропорции в развитии регионов. Мало сказано о проблемах формирования местных бюджетов, как они влияют на проведение региональной экономической политики на местном уровне.

Статья рекомендована в печать.
 Морозко Н.И., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

10.12. REGIONAL ECONOMIC AND FINANCIAL POLICY: FEATURES, PROBLEMS, PROSPECTS

E.S. Samarskaya, Post-graduate Student of Tax Academy

In article problems of interaction of a regional economic and financial policy are reflected, problem questions of a regional financial policy are designated. Possible ways of the decision of problem questions are offered.

Literature

1. <http://www1.minfin.ru>.
2. <http://www.minregion.ru>.
3. O.V. Kusnecova. Economic development of region theoretical and practical aspects of state regulation. M., 2005 Y.
4. D.A. Medvedev. The message to Federal Meeting of Russian Federation on 5 Novemer 2008 Y. <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>.
5. M. Slavgorodskaya. T. Letunova, A. Hrustalev, P. Badasen. The analysis of financial aspects of realization of reform of local government. M., 2008 Y.

Keywords

Regional financial policy; local budget; administrative reform; interbudgetary relationship.