

УДК 336.76

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ, СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ

Болдырева Любовь Валентиновна кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Краснодарский филиал) (350051, Россия, г. Краснодар, ул. Шоссе Нефтяников /ул. им. Федора Лузана, 32/34). E-mail: blw75@mail.ru

Солонина Светлана Викторовна кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Краснодарский филиал) (350051, Россия, г. Краснодар, ул. Шоссе Нефтяников /ул. им. Федора Лузана, 32/34). E-mail: svevic@mail.ru

Аннотация

Процесс становления и развития региональных финансов является составной частью формирования финансовой системы России, включает в себя ряд этапов, характеризующихся изменениями в объеме и структуре бюджетных полномочий субъектов РФ, состоянии региональных бюджетов, использовании инструментов и институциональных мер, способствующих их укреплению. В данной статье представлены основные проблемы региональных финансов и приоритетные направления их развития.

Ключевые слова: региональные финансы, объем и структура бюджетных полномочий субъектов РФ, состояние региональных бюджетов, инструменты реформирования региональных финансов.

Этапы становления региональных финансов могут быть выделены на основе совокупности таких основных критериев, как: объем и структура бюджетных полномочий субъектов РФ; состояние региональных бюджетов; использование инструментов и институциональных мер, способствующих укреплению региональных финансов.

Первый этап – с 1991 по 1997 гг. характеризует период становления региональных финансов.

В 1991 г. произошли кардинальные изменения в бюджетном устройстве государства: прекратил свое существование единый государственный бюджет, возникла бюджетная система, состоящая из бюджетов различных уровней. Результатом децентрализации бюджетной системы стало увеличение доли доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1

**Структура доходов и расходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации
в 1991-1994 гг., %¹**

Вид бюджета	1991		1992		1993		1994	
	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы
1. Консолидированный бюджет РФ (п.2+п.3)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Федеральный бюджет (п.3+п.4)	59,1	57,4	61,4	55,9	50,3	50,5	49,6	49,0
3. Консолидированные бюджеты субъектов РФ (п.4+п.5)	40,9	42,6	38,6	44,1	49,7	49,5	50,7	51,0

В качестве инструментов, способствующих укреплению региональных финансов, следует выделить систему «расщепления» федеральных налогов и предоставление финансовой помощи регионам. Принятие в 1993 г. единой для регионов системы «расщепления» федеральных налогов

¹ Данные Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>.

взамен существующих ранее дифференцированных ставок существенным образом изменило систему формирования доходов субъектов РФ, сделав ее более предсказуемой. В 1994 г., в рамках перехода к единым правилам распределения финансовой помощи был сформирован Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР). Принятые решения в концептуальном плане определили направления реформирования управления региональными финансами.

Второй этап – 1998-1999 гг. Экономический кризис, разразившийся в 1998 г., оказал крайне неблагоприятное воздействие на региональные финансы. Большинство регионов не смогли самостоятельно выполнять взятые на себя финансовые обязательства. Для снижения бюджетного дефицита субъекты РФ были вынуждены прибегнуть к необеспеченным займам и не денежным формам расчетов с предприятиями, что способствовало дальнейшему падению бюджетных доходов и увеличению дефицита. Региональные власти привлекали кредиты коммерческих банков для обслуживания долговых обязательств. В результате субъектам Российской Федерации требовались новые значительные заимствования, неподъемные для региональных бюджетов. Опыт размещения облигационных займов субъектов РФ свидетельствовал о необходимости усиления контроля со стороны Министерства финансов РФ за их финансовой деятельностью.

Для обеспечения региональных финансовых обязательств финансовая помощь осуществлялась в виде трансфертных выплат, дополнительная помощь – в виде целевых денежных перечислений, ссуд на погашение задолженности по заработной плате. Например, в 1998 г. на погашение долгов и выплату текущей заработной платы Министерство финансов РФ направило в регионы 26,2 млрд. руб., кроме того, были выданы бюджетные ссуды на 2,5 млрд. руб., а также списаны долги по ранее полученным ссудам на сумму 4,1 млрд. руб. в виде бесперспективности их взыскания¹.

Третий этап – 2000 - 2007 гг. Изменения в бюджетном и налоговом законодательствах достаточно серьезно отразились на формировании региональных бюджетов. Началась работа по разграничению бюджетных полномочий между публично-правовыми образованиями, определению порядка исполнения расходных обязательств. Вместе с тем произошли сдвиги в структуре доходов консолидированного бюджета страны в пользу федерального бюджета (табл. 2) при сохранении расходных полномочий территорий, что ухудшило сбалансированность региональных бюджетов.

Таблица 2

Распределение доходной базы между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, %²

Годы	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
2000	49	30	21
2002	58	29	13
2003	62	28	10
2004	64	29	7
2005	63	29	8
2006	58	35	7
2007	59	34	7

В течение рассматриваемого этапа были созданы специальные фонды, призванные способствовать финансовому укреплению регионов (табл. 3).

Основная часть этих фондов формировалась за счет средств федерального бюджета в рамках различных форм финансовой помощи, однако это не позволило решить проблемы сокращения собственных доходов и роста несбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Также данный этап связан с изменением бюджетных полномочий субъектов РФ в вопросах регулирования местного самоуправления в связи с вступлением в силу в 2006 г. Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработкой региональных стратегий социально-экономического развития, переходом к среднесрочному бюджетному планированию.

¹ Российский статистический ежегодник. 1999; Стат. об. /Росстат. М.1999.

² Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>

В 2007 г. Министерством регионального развития РФ были одобрены и утверждены требования к стратегии социально-экономического развития субъектов РФ. К середине 2007 г. более 60 субъектов РФ приняли собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, при разработке которых учитывались следующие важнейшие задачи в области управления региональными финансами: внедрение элементов среднесрочного финансового планирования, формирование новой системы межбюджетных отношений, внедрение программно-целевых принципов финансирования и механизмов бюджетирования, ориентированного на результат.

Таблица 3

Специальные фонды финансовой поддержки регионов

Наименование фонда	Год создания фонда	Назначение фонда
Фонд регионального развития (ФРР)	2000	Аккумуляция инвестиционных ресурсов, направляемых в регионы. Методика распределения средств ФРР для осуществления инвестиционной финансовой помощи субъектам РФ была одобрена в 2003 году.
Фонд компенсации (ФК)	2001	Обеспечение равного доступа граждан к социальным гарантиям государства. Средства ФК в виде целевых субвенций направлялись на финансирование федеральных мандатов.
Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР)	2002	Предоставление населению субсидий по оплате ЖКХ. Успешный опыт применения средств ФССР для реформирования жилищно-коммунального хозяйства позволил сделать вывод о целесообразности расширения этой формы финансовой поддержки в регионах.
Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ)	2002	Финансовое оздоровление, содействие реформированию бюджетной сферы, стимулирование экономических реформ в регионах. Основой формирования средств ФРРФ вначале служил заем Международного банка реконструкции и развития, затем займ Всемирного банка.
Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ)	2005	Реформирование бюджетного процесса и управления расходами, совершенствование системы управления инвестициями, создание условий для развития доходной базы, повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами. Средства ФРРМФ формируются исключительно за счет собственных доходов федерального бюджета.

Четвертый этап – 2008 – 2012 гг. Текущая стабильность в Российской Федерации в 2008 г. подверглась усиленному воздействию взаимосвязанных тревожных тенденций прошлых лет и мирового финансового кризиса, обусловивших увеличение инфляции, наращивание частного внешнего долга, повышение процентных ставок и сокращение доступа к зарубежным кредитам подавляющего большинства субъектов российской экономики. Эти процессы коснулись, как национальной, так и региональной экономики, в том числе региональных финансов.

В 2009 г по сравнению с 2008 г. сокращение налоговых доходов региональных бюджетов составило 18 %, основным фактором этого сокращения явилось падение поступлений по налогу на прибыль. Спад собственной доходной базы (налоговых и неналоговых доходов) привел к росту зависимости региональных бюджетов от межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов из федерального бюджета. Во многих субъектах РФ проблемы снижения бюджетной обеспеченности переросли в острый долговой кризис. В условиях существенного недопоступления доходов обострилась необходимость оптимизации расходов региональных бюджетов.

В соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в регионах стала более активно осуществляться государственная поддержка инфраструктуры малого предпринимательства путем создания региональных гарантийных, лизинговых и венчурных фондов.

Данный этап характеризуется повышением роли среднесрочного финансового планирования. Многие субъекты РФ перешли к принципу «скользящей трехлетки», стали разрабатывать и принимать трехлетний бюджет. Например, в 2012-2013 гг. по индексу среднесрочного бюджетного планирования Российская Федерация стала третьей после Нидерландов и Дании, опередив такие страны, имеющие давний опыт многолетнего бюджетного планирования, как Южная Корея, Швеция, Новая Зеландия.

С 2011 г. в соответствии с Концепцией создания, развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1275-р, важным направлением деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ стало обеспечение открытости и подотчетности деятельности в сфере управления государственными финансами.

В части регулирования государственного и муниципального финансового контроля был принят Федеральный закон № 6-ФЗ от 7.02.2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». С целью повышения эффективности бюджетных расходов за период с 2012 г. по 2013 г. Правительством Российской Федерации было утверждено 39 государственных программ Российской Федерации¹.

Пятый этап – с 2013 г. – по настоящее время. Основные ориентиры развития региональных финансов в течение данного периода были заданы государственными программами, нацеленными на повышение эффективности управления общественными финансами², принятием закона о стратегическом планировании, новациями в бюджетном законодательстве.

В соответствии с этим важнейшими направлениями реформирования региональных финансов стали задачи наполняемости доходной части и оптимизации расходов консолидированных бюджетов регионов, внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти, повышения качества бюджетного планирования, финансового обеспечения государственных услуг, совершенствования долговой политики субъектов РФ и т.д.

В условиях ухудшения геополитической ситуации и замедления темпов экономического роста многие регионы столкнулись с ростом дисбаланса региональных бюджетов и проблемой долговой нагрузки. Самой насущной проблемой стало обслуживание и погашение региональных долговых обязательств, так как более 50% долговых обязательств были рыночными заимствованиями, которые, как правило, предоставлялись на не слишком длительные сроки и под высокие проценты. В этой связи на федеральном уровне было принято решение о последовательном замещении коммерческих займов менее обременительными бюджетными кредитами.

Подводя итоги рассмотрению этапов развития региональных финансов, следует отметить, что несмотря на реализацию ряда мер, направленных на улучшение их состояния, в этой сфере остается ряд существенных проблем.

В настоящее время основные проблемы развития региональных финансов связаны, в первую очередь, с недостаточно четким разграничением расходных обязательств и доходных источников, неустойчивостью и несбалансированностью региональных бюджетов; существенной долговой нагрузкой. Серьезным барьером для эффективного функционирования региональных финансов является уровень и качество институциональной среды, форм и методов государственного регулирования формирования и использования фондов денежных средств.

Исходя из данного перечня проблем, можно сформулировать следующие основные направления развития региональных финансов:

- расширение финансовой самостоятельности регионов;
- концентрация финансовых ресурсов с целью последовательного формирования условий для улучшения качества жизни населения, в том числе за счет обеспечения граждан доступными и качественными бюджетными услугами;
- рост доходной части и оптимизация расходов региональных бюджетов;
- совершенствование долговой политики субъектов РФ;
- повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств;

¹ Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. URL: http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf.

² Там же.

– обеспечение высокого уровня финансовой грамотности населения.

К наиболее эффективным инструментам реформирования региональных финансов относятся:

- внедрение программно-целевых методов управления в бюджетном процессе;
- бюджетная поддержка (инвестирование) в ключевые отрасли и стратегические для региона предприятия, финансовые механизмы государственно-частного партнерства;
- перенос рыночных принципов финансирования в социальную среду;
- информационно-технологическое обеспечение процесса управления региональными финансами.

Каждый из инструментов реформирования региональных финансов имеет соответствующее функциональное значение.

1. Переход к программно-целевым методам управления предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности органов исполнительной власти за достижение запланированных целей и результатов.

2. Механизм государственной поддержки реализации инвестиционных проектов направлен на развитие ключевых отраслей и стратегически важных для региона предприятий [7]. При отборе инвестиционных проектов для бюджетного инвестирования руководствуются такими основными критериями, как социальная и народнохозяйственная значимость для экономики региона, ожидаемый экономический и бюджетный эффект от реализации проекта.

3. Перенос рыночных принципов финансирования в социальную среду необходим для обеспечения современной и эффективной социальной политики [8]. Для реализации целей социальной политики требуются значительные финансовые ресурсы, величина которых определяется уровнем развития экономики государства. Как показывает мировой опыт, финансовые ресурсы для социальной сферы формируются не только за счет государства, но и за счет работодателей, работников, а также других источников, среди которых доля государства составляет не более 25%.

4. Информационно-технологическое обеспечение процесса управления государственными финансами включает использование аналитических технологий, разработку и внедрение единой федеральной информационной системы, обеспечивающей усиленный контроль за расходованием бюджетных средств. В 2015 году Россия заняла 10-ю позицию по Индексу открытости бюджета (ИОБ) с присвоением оценки в 74 балла, рассчитываемому Международным бюджетным партнерством для стран мира. К 2020 году Россия по ИОБ должна войти в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете» со средним значением индекса на уровне 85 баллов (ИОБ присваивает каждой стране показатель от 0 до 100 баллов).

Таким образом, достижение основных целей развития региональных финансов позволит субъектам РФ преодолеть действие ряда сдерживающих факторов развития, добиться существенного роста в перспективе, а также обеспечить повышение эффективности воздействия региональных финансов на социально-экономическое развитие регионов.

Литература

1. Ахокас И.И., Колесов А.С., Турновская И.М. Региональные финансы: управленческий мониторинг // Финансы. 2015. №5. С. 21-26.
2. Беленчук А.А., Лавров А.М. Международные опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13-20.
3. Болдырева Л.В. Модернизация региональных финансовых систем: инструменты и приоритеты // Финансы и кредит. 2012. №3 (483). С. 37-50.
4. Болдырева Л.В., Солонина С.В. Взаимодействие сфер и звеньев финансовой системы Российской Федерации: современные тенденции и направления совершенствования // Экономика и предпринимательство. 2016. №10-3 (75-3). С. 973-980.
5. Игонина Л.Л. Финансовое развитие и экономический рост // Вестник Финансового университета. 2016. № 1 (91). С. 111-120.
6. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л.Л. Игониной. – М.: Изд-во Юрайт, 2016. 480 с.
7. Черкасова Т.П., Игнатова Т.В. Бюджетно-налоговый инструментарий реализации механизма инициализации инновационного роста в России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 2. С. 175–182.

8. *Игнатова Т.В., Марадудина В.Ф.* Критерии и инструменты оценки общественной эффективности проектов государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Социология, экономика, политика. 2016. № 4. С. 7–12.

Boldireva Lyubov Valentinovna, the candidate of economic sciences, the docent of the department of the economy and finances; Krasnodar branch of Financial university with the government Russian Federation (32/34, St. Neftjanikov/Fedor Luzan St., Krasnodar, 350051, Russian Federation). E-mail: blw75@mail.ru

Solonina Svetlana Viktorovna, cand. econ. sci., the docent of the department of the economy and finances; Krasnodar branch of Financial university with the government Russian Federation (32/34, St. Neftjanikov/Fedor Luzan St., Krasnodar, 350051, Russian Federation). E-mail: svevic@mail.ru

REGIONAL FINANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION: STAGES OF CREATING, CURRENT PROBLEMS AND DEVELOPMENT PRIORITIES

Abstract

The process of formation and development of regional finance is an integral part of the reform of the financial system in Russia, includes a number of phases, characterized by changes in the volume and structure of the budgetary authority of the Russian Federation, the Government of regional budgets, using instruments and institutional arrangements conducive to strengthen them. This article presents the main problems of regional finances and the priorities for their development.

Keywords: regional finance, the size and structure of the budgetary authority of the Russian Federation, Government regional budgets, instruments of regional finance reform.

УДК 336.5.02

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Дворядкина Елена Борисовна доктор экономических наук, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, Уральский государственный экономический университет (620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной воли, 62/45). E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru

Кайбичева Екатерина Игоревна ассистент кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, Уральский государственный экономический университет (620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной воли, 62/45). E-mail: Catherine.kai@mail.ru

Аннотация

В статье представлен обзор региональной политики Европейского Союза, США, Китая и России в отношении периферийных территорий. Сделан вывод о том, что существующие в России мероприятия по развитию отдельных регионов страны, которые можно рассматривать в качестве периферийных, не учитывают в полной мере их специфику. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта региональной политики в отношении периферийных территорий позволил авторам в качестве эталонной выбрать политику Европейского Союза. На основе эталонного сопоставления (бенчмаркинг) предложены направления совершенствования региональной политики Российской Федерации в отношении национальной и субнациональной периферии, успешная реализация которых будет связана с правовым закреплением понятия «периферия»; разработкой единых критериев предоставления помощи периферийным регионам (муниципальным образованиям), а также административным центрам соответствующих субъектов РФ; регламентацией участия органов власти всех уровней в оказании помощи периферии.

Ключевые слова: программа развития, бенчмаркинг, "центр-периферия", периферийная территория, региональная периферия, региональная политика, экономическое пространство.

Введение

Периферийные территории могут быть выделены на любом иерархическом уровне – глобальном, национальном, региональном и локальном. На практике это означает, что управленческие воздействия в отношении периферии могут осуществляться различными уровнями власти. В рамках данной статьи мы рассмотрим специфику управления периферией на каждом из уровней и выделим ее черты как особого объекта региональной политики.