

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 336.14:353

Л.С. Гринкевич, Е.А. Лазичева**СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА:
СОДЕРЖАНИЕ И ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ**

В статье предложены теоретико-методические подходы к формированию современной региональной финансовой политики: сформулированы новые принципы формирования региональной финансовой политики, введено ее авторское определение и обозначены критериальные индикаторы оценки результативности влияния региональной финансовой политики на развитие региональной многоуровневой системы.

Ключевые слова: региональная финансовая политика, финансовые потоки, региональная многоуровневая система, экономико-бюджетная мощность, межбюджетные отношения.

Развитие государственно-территориального устройства России на принципах федерализма сопровождается регионализацией экономических и социальных процессов, что существенно повышает роль региональных финансов в управлении социально-экономическим развитием территорий. В целях обеспечения эффективного управления регионом потребовалось формирование и использование новых подходов в управлении социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации. Также возникла необходимость проработки и реализации региональной финансовой политики. Вместе с тем тематика, касающаяся региональной финансовой политики, слабо разработана в современной отечественной экономической литературе, в том числе не конкретизированы принципы региональной финансовой политики и ее критериальные индикаторы. Кроме того, с окончанием в 2008 г. переходного периода реформы местного самоуправления остались нерешенными задачи достижения фактической финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, полноценного финансирования необходимых потребностей жизнеобеспечения муниципальных образований. Для комплексного решения указанных проблем требуется построение современной модели управления финансовыми потоками в субъектах Российской Федерации – нужна обоснованная и адекватная действительности региональная финансовая политика, уделяющая должное внимание управлению финансовыми потоками в системе «регион – муниципальные образования».

Формирование региональной финансовой политики должно основываться на правильном понимании региона, учитывать его существенные свойства и характеристики. Регион следует рассматривать как сложную социально-экономическую вероятностную (имеющую элементы неопределенности) систему, которая характеризуется свойствами целостности, динамичности, адаптивности и мобильности, индивидуальности. Присущее региональной системе развитие должно происходить в интересах проживающего на ее террито-

рии населения. В дополнение отметим многоуровневость региональной системы как субъекта управления социально-экономическими процессами на своей территории, необходимость разделения компетенций по уровням бюджетной системы региона в управлении его финансовыми потоками и, следовательно, рационального устройства внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Региональная финансовая политика подчинена целям и задачам социально-экономической политики региона со стратегическим ориентиром на увеличение качества жизни населения [1, 2], что требует определения критериев социально-экономического развития региональной многоуровневой системы, адекватно отражающих социально-экономические проблемы и приоритеты развития субъектов Российской Федерации на современном этапе. Для оценки социально-экономического развития региональной системы в теории и практике региональной экономики в настоящее время используются, например, такие показатели, как рост объемов валового регионального продукта (как правило, на душу населения), развитие региональной инфраструктуры, увеличение доходов, улучшение здоровья и повышение уровня образования населения региона, снижение уровня нищеты, развитие социальной сферы и доступность ее услуг требуемого качества, обогащение культурной жизни, высокие стандарты личной безопасности, равенство возможностей, оздоровление окружающей среды.

Авторами предлагаются дополнительно два комплексных критерия социально-экономического развития региональной системы. Во-первых, критерий преодоления депрессивности и отсталости муниципальных образований, выражающийся в позитивном изменении экономических показателей таких территорий. Данный критерий основан на балансе принципов «экономической эффективности» и «социальной справедливости» в осуществлении региональной социально-экономической политики, который делает обязанностью региональных органов власти (органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления) развитие депрессивных и отсталых муниципальных образований. Как отмечают специалисты, «если пространственная неоднородность ведет к возникновению депрессивных территорий, выпадающих из единого экономического и гуманитарного пространства, она становится препятствием для проведения единой и эффективной социально-экономической политики» [3. С. 29].

Вторым критерием мы обозначили наращивание экономико-бюджетной мощности региональной системы, отражающее увеличение и реализацию потенциала региональной многоуровневой системы, ее расширенное воспроизводство в основных формах проявления. Экономико-бюджетная мощность представляет собой интегрированный критерий оценки состояния и динамики изменений развития экономики региона и его бюджетной системы. Положительная динамика экономико-бюджетной мощности базируется на замкнутом цикле последовательных событий в региональной системе: экономическое развитие (устойчивый и качественный рост) – увеличение налогового потенциала – увеличение бюджетной мощности. Прирост финансовых ресурсов бюджета и реального сектора экономики может быть вновь использован

на экономическое и социальное развитие на качественно новом уровне (рис. 1).

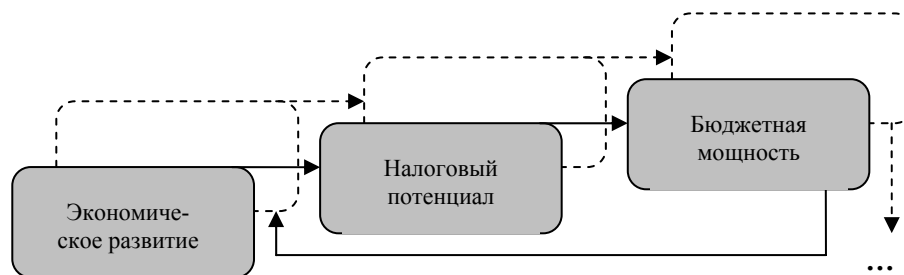


Рис. 1. Нарастание экономико-бюджетной мощности региона

С учетом интегрированного критерия экономико-бюджетной мощности региональной системы, а также императивности экономического развития депрессивных и слаборазвитых муниципальных образований современная региональная финансовая политика, по авторскому замыслу, представляет собой политику по обеспечению нарастания экономико-бюджетной мощности региональной системы при сбалансированности экономики всего региона и любого бюджета региональной бюджетной системы, исключаяющей большую асимметрию муниципальных образований. В рамках такой политики одинаково важным является управление как финансовыми потоками, образующимися между бюджетной системой региона и хозяйствующими субъектами, населением, так и финансовыми потоками внутри региональной бюджетной системы (в системе регион – муниципальные образования) в целях стимулирования органов местного самоуправления к участию муниципальных образований в экономическом и социальном развитии региона. То есть характерная черта предложенного теоретико-методического подхода к формированию региональной финансовой политики на современном этапе связана с выделением и обоснованием роли межбюджетных отношений.

Результативность региональной финансовой политики предлагается оценивать на основе динамики самостоятельно отобранной совокупности показателей для измерения экономико-бюджетной мощности региональной системы. При выборе показателей были проанализированы формируемые органами статистики показатели социально-экономического положения регионов и используемые различными рейтинговыми агентствами показатели, определяющие уровень экономического развития и финансовое состояние регионов. В результате были отобраны следующие:

- 1) доля прибыльных предприятий в общем количестве предприятий региона – характеризует состояние экономики, ее диверсифицированность, устойчивость к структурным экономическим сдвигам;
- 2) сальдированный финансовый результат (сальдо прибылей и убытков) предприятий региона – характеризует состояние экономики региона, определяет объем финансовых потоков региона и уровень поступлений налога на прибыль;

3) денежные доходы населения в расчете на одного жителя – отражают благосостояние населения, косвенно определяют уровень подоходных налогов, являются источником уплаты поимущественных налогов и потенциалом для их увеличения;

4) уровень бедности населения – индикатор дестимулятора экономики региона – оценивает доходную дифференциацию жителей региона, влияющую на социальную стабильность общества;

5) инвестиции в основной капитал на душу населения – характеризуют инвестиционный климат, уровень инвестиционной активности в регионе, предпосылки экономического развития территории и, как следствие, увеличения доходов по большому спектру налоговых платежей;

6) объем собственных доходов консолидированного бюджета региона и их доля в общем объеме доходов – определяют доходный потенциал и степень финансовой самостоятельности региональной системы;

7) доля средств в расходах регионального бюджета, направляемых в местные бюджеты, за исключением финансового сопровождения переданных государственных полномочий, – отражает уровень социально-экономического развития и доходной базы муниципальных образований региона.

Перечисленные показатели оценивают результативность влияния региональной финансовой политики на развитие региональной системы в целом, а также на развитие ее составных элементов – муниципальных образований, финансово-экономическое состояние которых собственно и определяет экономико-бюджетную мощность региональной системы.

В основу авторского подхода к определению содержания современной региональной финансовой политики заложены самостоятельно разработанные и обоснованные принципы формирования региональной финансовой политики: принципы научной обоснованности, адекватности, социальной направленности, поступательности развития, баланса интересов, финансовой самообеспеченности.

Принцип научной обоснованности региональной финансовой политики связан с уникальной ролью каждого звена региональной финансовой системы: первичностью финансов реального сектора экономики региона, как источника его финансовых ресурсов, и определяющей ролью бюджетной системы региона, как эффективного регулятора всех финансовых потоков и отношений в регионе в интересах общественных ожиданий. Данный принцип составляет концептуальную основу разработанного критерия экономико-бюджетной мощности региональной системы.

Принцип адекватности обеспечивает главное назначение и проявление региональной финансовой политики в виде регулирования региональных финансов органами власти региона (органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления) и самого развития системы финансов региональных органов власти, что очевидно присутствует в предложенном подходе к формированию содержания современной региональной финансовой политики [4].

Принцип социальной направленности региональной финансовой политики обусловлен закреплением обязательств социального государства в Кон-

ституции Российской Федерации и призван гарантировать гражданам и социальным группам равные возможности в получении работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. В авторской трактовке региональной финансовой политики данный принцип реализуется на основе заложенного в критерии экономико-бюджетной мощности региональной системы качества экономического роста, отражающего усиление социальной направленности экономического развития региона, и критерия преодоления депрессивности и отсталости муниципальных образований региональной системы.

Принцип поступательности развития связан с объективной последовательностью и поступательностью процесса развития региональной многоуровневой системы, что выражается в несовпадении по времени увеличения финансовых ресурсов в разных звеньях региональной финансовой системы. «Форсирование» органами власти и управления региона прироста налоговых платежей в региональную бюджетную систему может отразиться на замедлении темпов экономического развития. Последовательность экономического развития региона, увеличения его налогового потенциала, приращения доходов бюджета учтена в критерии экономико-бюджетной мощности региональной многоуровневой системы.

Принцип баланса интересов определен необходимостью устойчивости и взвешенности региональной финансовой политики (как и любой другой политики). Учет интересов всех участников финансовых отношений в регионе – через создание условий для развития бизнеса, гарантии равного доступа граждан к общественным благам, сбалансированность регионального и каждого местного бюджета – обеспечивает соблюдение в предложенной модели региональной финансовой политики баланса различных интересов.

Принцип финансовой самообеспеченности обусловлен обязательной направленностью региональной финансовой политики на повышение финансовой самообеспеченности региона, реально возможного за счет создания и увеличения соответствующей экономической основы. Наращивание экономико-бюджетной мощности региональной системы при сбалансированности экономики всего региона и всех звеньев региональной бюджетной системы формирует потенциал саморазвития региона и муниципальных образований, обеспечивает самодостаточность региональной многоуровневой системы.

Изучение практики регионов Сибирского федерального округа в части формирования региональной финансовой политики показало [5–8], что среди приоритетных направлений финансовой политики субъекты Российской Федерации обозначают такие, как повышение благосостояния и улучшения качества жизни населения региональной системы, обеспечение и поддержание устойчивого роста экономики региона, укрепление доходной базы регионального и местных бюджетов, развитие собственной налоговой базы региона и мобилизация внутренних налоговых резервов, совершенствование межбюджетных отношений в регионе в целях стимулирования социально-экономических реформ в муниципальных образованиях. Это позволяет предположить, что авторское видение содержания современной региональной

финансовой политики учитывает актуальные для регионов проблемы и может быть рекомендовано для практической реализации.

Таким образом, предложенный теоретико-методический подход к формированию современной региональной финансовой политики через использование критериальных индикаторов социально-экономического развития региональной многоуровневой системы обладает преимуществами системного подхода, выделяет роль межбюджетных отношений, без оптимального построения которых невозможно достижение стабильного социально-экономического развития региона.

Литература

1. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М.: Финансы: ЮНИТИ, 2001.
2. Корчагин Ю.А. Региональная финансовая политика и экономика. Ростов н/Д: Феникс, 2006.
3. Реформационный прагматизм как основа модернизации // Российский экономический журнал. 2007. № 3.
4. Государственные и муниципальные финансы России: Учеб. пособие / Л.С. Гринкевич, Н.К. Сагайдачная, В.В. Казаков, Ю.А. Рюмина. М.: КНОРУС, 2007.
5. Об основных направлениях бюджетно-финансовой политики Республики Алтай [Электронный ресурс]: постановление Правительства Респ. Алтай от 17 мая 2007 г. № 84 // КонсультантПлюс : сводное региональное законодательство. – Электрон. дан. М., 1992. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. Основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Бурятия на 2008–2010 годы [Электронный ресурс]: одобрены распоряжением Правительства Респ. Бурятия от 20 авг. 2007 г. № 567-рп // КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство. – Электрон. дан. М., 1992. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
7. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Омской области, а также методике формирования областного бюджета и межбюджетных отношений в Омской области на 2007 год и на среднесрочную перспективу [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Омской обл. от 6 сент. 2006 г. № 151-рп: (в ред. от 18 окт. 2006 г. № 199-рп) // КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство. – Электрон. дан. М., 1992. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. О плане законотворческой деятельности Государственной Думы Томской области на 2008 год [Электронный ресурс]: постановление Государственной Думы Томской обл. от 28 февр. 2008 г. № 1040 // КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство. – Электрон. дан. М., 1992. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.