

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ СИСТЕМ

Одной из основных причин дифференциации условий хозяйствования и уровня жизни населения различных регионов России является наличие тесной связи между уровнем развития финансовой системы региона и его общим экономическим развитием. В этих условиях все настойчивее проявляется необходимость реформирования региональных финансовых систем, возникает острая потребность в разработке системных мер, направленных на создание эффективной системы управления региональными финансами, оптимизацию финансовых ресурсов и преодоление дефицитности региональных бюджетов. В статье исследуются подходы к определению региональной финансовой системы, определяются ее звенья, функции и критерии эффективности их достижения, а также выявляются проблемы функционирования и направления реформирования региональной финансовой системы на примере Томской области.

Ключевые слова: региональная финансовая система; реформирование; проблемы региональных финансов.

Углубление процессов дифференциации регионов России по показателям социального и экономического развития, стремление к финансовой самостоятельности субъектов Федерации и муниципалитетов, усложнение методов государственного регулирования экономики и возрастание роли косвенных методов управления макро- и микроэкономическими процессами как в рамках страны, так и в пределах конкретных регионов делают чрезвычайно важным выявление методологических особенностей политики бюджетного федерализма в России на текущем этапе.

Экономические субъекты, осуществляя свое функционирование на региональном уровне, выступают участниками финансовых отношений, проявляющихся и реализующихся в рамках финансовой системы соответствующего уровня. Поэтому очевидна необходимость изучения современных проблем функционирования и развития финансовой системы как с теоретических, так и с практических позиций.

Выделение региональной финансовой системы как части финансовой системы страны обусловлено преобладанием внутренних взаимодействий в системе над внешними, ее способностью к самосохранению вследствие лабильности по отношению к внешним воздействиям. Ее границы определяются свойством взаимной зависимости процессов преобразования ресурсов в полезные результаты, основанном на необходимости согласования интересов экономических субъектов территории, а также совместного удовлетворения общественных потребностей.

Внутренняя зависимость региональной финансовой системы проявляется в том, что решения и ресурсы одних региональных экономических субъектов затрагивают интересы и влияют на решения других экономических субъектов, одновременно порождая риски и угрозы ее развитию.

Так, изменения пропорций распределения финансовых ресурсов предприятий в сторону уменьшения инвестиций, рост неорганизованных сбережений населения, утечка банковских ресурсов за пределы региона, недостаточность бюджетных доходов региона взаимосвязаны и негативным образом влияют на объем финансовых ресурсов и финансовые решения субъектов региональной экономики.

Понятие финансовой системы региона не имеет устойчивого определения в отечественной экономической науке. По своему содержанию большинство ученых отождествляют его с понятием «финансы региона», под которыми понимаются денежные ресурсы и потоки в наличной и безналичной формах, обеспечивающие нормальный с точки зрения потребностей хозяйства территории уровень производства товаров и услуг, устойчивый товарообмен в соответствии в законами рыночного хозяйствования и социально приемлемый уровень жизни населения [1].

В экономической литературе можно выделить два основных подхода к определению региональной финансовой системы. Функциональный подход состоит в том, что оценивается совокупность финансовых отношений, связанных с использованием фондов денежных средств через соответствующие финансовые учреждения.

Институциональный подход к финансовой системе заключается в том, что под ней понимают совокупность финансовых рынков, финансовых посредников, а также других институтов (в том числе регулирующих), используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками [2].

Считаем, что более правильным будет определение финансовой системы региона как совокупности финансовых отношений, возникающих при формировании, распределении финансовых ресурсов, и специальных финансовых институтов, обеспечивающих управление финансовыми звеньями на территории субъекта РФ [3].

Финансовые потоки, формирующие основу функционирования финансовой системы, взаимосвязаны: хозяйствующие субъекты являются субъектами налогообложения и, уплачивая налоги и другие обязательные платежи, участвуют в формировании регионального бюджета, при этом региональные власти не только реализуют расходные полномочия за счет средств бюджета и осуществляют исполнение социальных гарантий, но и способствуют созданию финансово-экономической базы осуществления производственной деятельности, включая инвестиционную, хозяйствующих субъектов.

В общем виде финансовая система региона представлена на рис. 1.



Рис. 1. Финансовая система региона

Звенья финансовой системы взаимодействуют между собой с целью исполнения классических функций финансов, которые должны реализовываться на всех уровнях финансовой системы государства, в том числе региональном: мобилизационной, распределительной, регулирующей, контрольной, стимулирующей.

Каждое звено финансовой системы региона, реализуя возлагаемые на него функции, должно иметь финансовую возможность их реализации, следовательно, достаточность финансового обеспечения звеньев является условием функционирования финансовой системы таким образом, чтобы ее функции выполнялись в полном объеме (рис. 2) [4].

Интеграция региональных финансовых систем в единую государственную финансовую систему строится на ряде основополагающих принципов, основными из которых являются: самостоятельность, бюджетный федерализм, государственная финансо-

вая поддержка, прозрачность, региональное выравнивание.

В литературе выделяют основные функции и критерии эффективности развития региональной финансовой системы, а также каждого ее структурного звена (рис. 3) [7].

Таким образом, эффективность региональной финансовой системы зависит от социально-экономической структуры субъекта Российской Федерации; радикальные изменения в этой структуре, связанные с развитием финансовых отношений в регионе, эволюционные преобразования региональных финансов приводят к соответствующим изменениям финансовой системы и ее функций [5, 6]. Реализация финансовой политики государства, являющейся центральным вопросом всей теории финансов, позволяет проследить изменение реальной ситуации в сфере финансовых отношений, разработать рекомендации по стабилизации финансового положения региона.

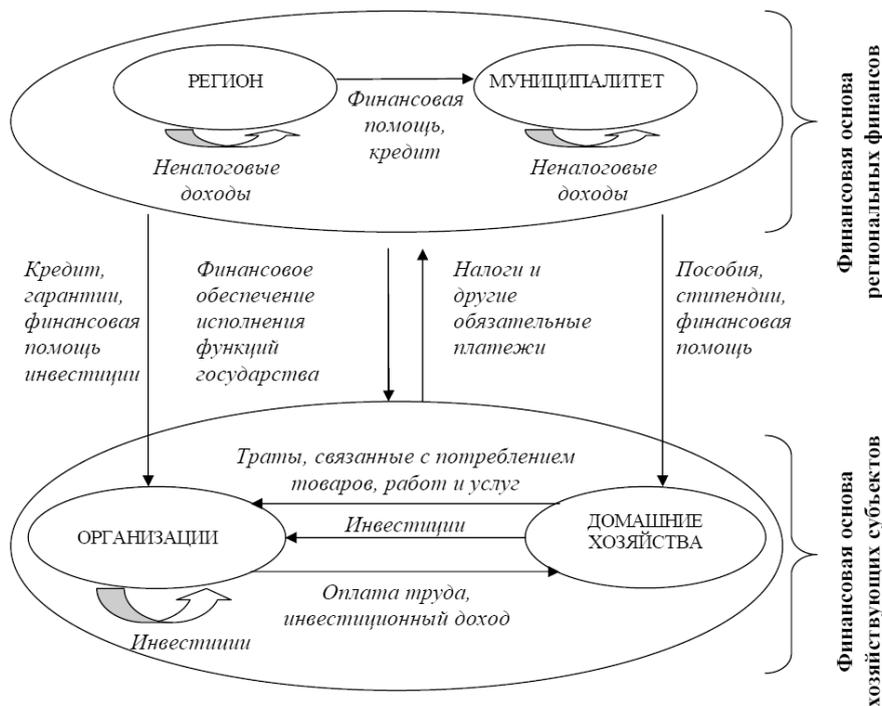


Рис. 2. Движение финансовых потоков между звеньями финансовой системы региона в процессе формирования финансовой основы их функционирования



Рис. 3. Функции и критерии эффективности развития региональной финансовой системы [4]

Влияние региональной финансовой системы на экономическое развитие территории в статье обобщено на примере Томской области. Томская область относится к регионам с высоким уровнем промышленного, технологического, научного и культурного развития, а также сельского хозяйства (правда, только на юге региона). По уровню индустриализации (61,7%), т.е. по доле промышленности в экономике, Томская область превышает среднероссийский показатель (48,9%), а среди остальных регионов Сибири занимает восьмое место [8].

Действия Администрации Томской области, направленные на реализацию Стратегии развития Томской области до 2020 года (одобрена Постановлением

Государственной думы Томской области от 27.10.2005 г. № 2539, далее – Стратегия развития), а также Программы социально-экономического развития Томской области до 2010 года (утверждена Законом Томской области от 19.04.2006 г. № 79-ОЗ, далее – Программа социально-экономического развития), выявили ряд существенных недостатков системы управления деятельностью органов исполнительной власти Томской области [9].

В основе недостатков системы управления деятельностью органов исполнительной власти Томской области лежит комплекс факторов, частью которого являются проблемы управления региональными финансами [10].

1. Отсутствие планирования деятельности органов власти на среднесрочную и текущую перспективы (включая среднесрочное финансовое планирование). Сложившиеся подходы к управлению на уровне Администрации области и органов исполнительной власти подразумевают планирование деятельности только на один год. При этом в рамках планирования не применяются инструменты оценки реальной востребованности бюджетных услуг, не проводится инвентаризация бюджетных услуг, не формируется (и следовательно, не учитывается) среднесрочная потребность в размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для областных нужд. В результате планирование бюджета на предстоящий год осуществляется не на основании многофакторной среднесрочной модели, а путем индексации либо корректировки расходов и доходов на предстоящий год.

Отсутствует привязка среднесрочного планирования к стратегическим целям и задачам, не применяются методы программно-целевого подхода к управлению на уровне Администрации и органов исполнительной власти. В результате возник разрыв между Стратегией развития и Программой социально-экономического развития, с одной стороны, и планами деятельности органов исполнительной власти – с другой. Это может быть решено через внедрение таких инструментов, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные целевые программы, перечень бюджетных услуг, среднесрочный план закупок.

2. Недостаточная интеграция оценки потребности в бюджетных услугах в планирование деятельности органов исполнительной власти.

В силу того что отсутствует прозрачная привязка целей и задач, закрепленных в Стратегии развития и Программе социально-экономического развития, к направлениям деятельности органов исполнительной власти Томской области на среднесрочную и текущую перспективы, отсутствует необходимость в проведении оценки востребованности бюджетных услуг населением области и планирование деятельности органов исполнительной власти в разрезе бюджетных услуг.

В свою очередь, это ведет к тому, что сегодня невозможно достоверно оценить, в какой степени выделение бюджетных средств органам исполнительной власти позволило им продвинуться в достижении поставленных перед ними целей и задач, вытекающих из Стратегии развития и Программы социально-экономического развития; какие направления расходования бюджетных средств являются приоритетными на среднесрочную перспективу, какие бюджетные услуги и в каком объеме необходимо оказать населению, какие действия необходимо предпринять органам исполнительной власти для повышения удовлетворенности населения предоставляемыми бюджетными услугами.

3. Отсутствие систематической оценки эффективности бюджетных учреждений и возможности предоставления бюджетных услуг негосударственными организациями.

В силу многих обстоятельств, как-то: отсутствие необходимого нормативного регулирования и требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и пр., в Томской области не проводилась инвентаризация

бюджетных услуг (и соответствующих расходов бюджета) с точки зрения возможности их оказания не только через сеть подведомственных бюджетных учреждений, но и путем привлечения негосударственных организаций. В результате этого отсутствуют необходимые предпосылки для оценки эффективности путей расходования средств, выделяемых из областного бюджета на предоставление бюджетных услуг населению и, как следствие, не прорабатывались вопросы планирования и осуществления реструктуризации бюджетной сети в соответствии с фактической востребованностью бюджетных услуг и показателями эффективности предоставления бюджетных услуг негосударственными организациями.

4. Недостаточно эффективное планирование и управление государственным долгом. Проблема эффективного управления государственным долгом области может быть представлена тремя составляющими: планирование кассовых разрывов, планирование заимствований с учетом реальных возможностей областного бюджета, упорядочивание предоставления государственных гарантий. В целях повышения эффективности управления региональными финансами эти направления должны рассматриваться вместе, а не порознь [12].

В силу отсутствия должного среднесрочного планирования расходов и прогнозирования доходов областного бюджета недостаточно проработаны методологические вопросы расчета долговой нагрузки на бюджет с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств на среднесрочный период и расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку бюджета Томской области. В результате, несмотря на проводимую аналитическую работу по оценке причин и периодичности возникновения кассовых разрывов, отсутствуют инструменты планирования кассовых разрывов на год в помесечной детализации. Как следствие, отсутствует потребность в инструментах планирования резервов для обеспечения финансирования в период кассовых разрывов, что приводит к недостаточно точному финансовому планированию и оценке объемов расходов бюджета, доступного для направления на предоставление бюджетных услуг.

Кроме этого, отсутствие четкой привязки планирования и управления государственным долгом к среднесрочному финансовому планированию привело к отсутствию ряда существенных норм в сфере регулирования вопросов предоставления государственных гарантий Томской области. В частности, отсутствуют требования полного залогового обеспечения и порядок проведения конкурсного отбора претендентов на получение гарантий.

5. Отсутствие эффективной системы инструментов оценки и отбора инвестиционных проектов, предлагаемых к реализации за счет средств областного бюджета. В силу отсутствия инструментов среднесрочного финансового планирования и необходимости оценивать эффективность бюджетных расходов, как текущую, так и будущую, не получили достаточного развития инструменты оценки эффективности инвестиционных проектов. В результате реализуемые сегодня за счет средств областного бюджета инфраструктурные (соци-

альные) и коммерческие инвестиционные проекты проходят ограниченную экспертизу, в частности, оценка бюджетной и социальной эффективности не подразумевает оценку степени вклада инвестиционного проекта в решение социально-экономических задач, предусмотренных Стратегией развития и Программой социально-экономического развития, отсутствуют инструменты оценки мультипликативного эффекта от реализации инвестиционных проектов, отложенного эффекта, эксплуатационных расходов будущих периодов. В результате невозможно оценить с необходимой степенью детализации качественный вклад инвестиционных проектов в решение социально-экономических проблем Томской области, а также эффективность бюджетных расходов, направляемых из областного бюджета на реализацию инвестиционных проектов.

6. Несовершенство инструментов управления доходной базой областного бюджета. Стимулирование развития доходной базы бюджета является одним из важнейших вопросов наряду с вопросами эффективного управления расходами бюджета. Проблема доходной базы может быть разделена на ряд составляющих:

- управление налоговыми поступлениями в бюджет области и стимулирование поступлений в бюджет по налогам и сборам, эффективное управление задолженностью перед бюджетом по налогам и сборам;
- эффективная политика предоставления льгот по уплате налогов и сборов;
- создание стимулов для развития малого бизнеса;
- эффективное управление объектами, находящимися в собственности области, включая унитарные предприятия и доли в уставном капитале, которые находятся в собственности области [10].

7. Отсутствие эффективной организации межбюджетных отношений. Индикаторы Стратегии развития и Программы социально-экономического развития установлены в целом для Томской области. Достижение этих целей и задач возможно только совместными усилиями органов исполнительной власти областного уровня и муниципальных образований. Из этого следует необходимость координации усилий органов власти как областного уровня, так и органов власти муниципальных образований.

Должна быть установлена связь между стратегическими целями и задачами развития области и целями, задачами и ожидаемыми результатами деятельности муниципальных образований.

Основная координирующая роль по достижению целевых значений показателей Стратегии развития и Программы социально-экономического развития среди муниципальных образований должна быть закреплена за Администрацией Томской области.

Существующие подходы к организации межбюджетных отношений не отвечают требованиям управления по результатам. В итоге муниципальные образования оказались недостаточно вовлечены в реализацию Стратегии развития и Программы социально-экономического развития, которые предусматривают их активное включение в этот процесс.

8. Недостаточно эффективная деятельности органов исполнительной власти и государственных служащих.

Проводимая в Томской области административная реформа выявила ряд недостатков в деятельности органов исполнительной власти. В частности, работа по выявлению избыточных и дублирующих функций, формулированию подходов к выведению ряда функций на аутсорсинг (прежде всего, обеспечивающих) показала необходимость уточнения функций и задач органов исполнительной власти. Данное уточнение должно быть выполнено в привязке к инструментам среднесрочного планирования, что подчеркивает необходимость внедрения таких инструментов, как ведомственные целевые программы и доклады о результатах и основных направлениях деятельности, где за органами исполнительной власти будут закреплены решаемые ими задачи. Следующим аспектом повышения качества работы органов государственной власти и государственных служащих должно стать изменение устоявшихся подходов к определению основных сфер деятельности государственных служащих, требующих применения мер по повышению квалификации государственных служащих, а также установлению перечня направлений и предметов изучения при повышении квалификации государственных служащих на очередной финансовый год. При определении основных сфер деятельности государственных служащих, требующих применения мер по повышению квалификации государственных служащих, не учитываются потребности государственных служащих в изучении основ управления по итогам бюджетирования, ориентированного на результат. Кроме этого, отсутствуют инструменты планирования мероприятий по прохождению обучения и повышению квалификации государственных служащих на среднесрочную перспективу [9].

Таким образом, сегодня Томская область подошла к тому рубежу, когда проведение реформы системы управления региональными финансами является жизненно необходимым. При этом реформа должна быть направлена не на решение отдельных проблем региональных финансов, а на комплексное преодоление всех существующих проблем, мешающих эффективной реализации Стратегии развития и Программы социально-экономического развития путем создания системы новых механизмов, позволяющих связать между собой:

- Стратегию развития, Программу социально-экономического развития, среднесрочный (перспективный) финансовый план области, направления деятельности областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на среднесрочную и текущую перспективы;
- направления деятельности органов власти областного и муниципального уровней и ожидаемые показатели результатов деятельности;
- показатели результатов деятельности с конкретными мероприятиями и работами, потребностью в бюджетных услугах, инвестициях и ресурсном обеспечении на среднесрочную и текущую перспективы.

Основные направления работы по реформированию региональной финансовой системы Томской области представлены на рис. 4 [11, 12].



Рис. 4. Основные направления реформирования региональной финансовой системы Томской области

Реформа системы управления региональными финансами Томской области требуется для создания эффективной системы планирования и контроля результативности деятельности органов исполнительной власти Томской области. Данная система позволит устрани-

нить негативные факторы и проблемы системы управления региональными финансами, т.е. обеспечить необходимую нормативно-правовую и методическую базу для успешной реализации Стратегии развития и Программы социально-экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Малиновская О.В., Скобелева И.П., Бровкина А.В.* Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. М. : КНОРУС, 2012. 480 с.
2. *Беркович М.И., Осянин И.К.* Провайдеры финансовых услуг в регионе, их состав и классификация // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. Т. 2, № 4. С. 57–67.
3. *Болдырева Л.В.* Реализация принципов системного подхода в обосновании структуры и функций региональных финансов // Финансы и кредит. 2009. № 28 (364).
4. *Николаев А.А.* Особенности функционирования финансовой системы субъекта Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. 2010. № 1.
5. *Никонова Я.И.* Современные тенденции формирования стратегии инновационного развития экономических систем // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 367. С. 117–122.
6. *Казakov В.В.* Системный подход к исследованию инновационных процессов в региональных экономических системах // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 367. С. 111–116.
7. *Болдырева Л.В.* Концептуальные аспекты анализа региональной финансовой системы // Региональные проблемы преобразования экономики. 2009. № 1(18).
8. *Материалы* и документы к проекту бюджета Томской области на 2013–2015 годы, сентябрь // Администрация Томской области. 2012 год.
9. *Стратегия* развития Томской области до 2020 года. URL: <http://www.strategia.tomsk.ru/>
10. *Программа* реформирования региональных финансов Томской области. URL: <http://www.reforma.findep.org/reforma.html>
11. *Фаталеева З.А.* Оценка формирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации в свете реформы межбюджетных отношений // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 83–87.
12. *Ивасенко А.Г.* Совершенствование нормативной правовой базы в области регулирования земельно-ипотечных отношений // Российское предпринимательство. 2009. № 4, вып. 1 (132). С. 112–117.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 15 июня 2013 г.