

ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ УСЛОВИЙ САМОРАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ *

СИДОРОВА Е. Н.

кандидат экономических наук

ТАТАРКИН Д. А.

кандидат экономических наук

Екатеринбург (Россия)

Постановка вопроса о саморазвитии региона весьма актуальна, поскольку направлена на эффективное использование внутренних ресурсов территорий – природных, материальных и финансовых, а также на максимальное использование таких местных ресурсов, как рабочая сила, аккумулированный на местном уровне капитал, предпринимательство и другие факторы регионального развития, что само по себе является необходимым условием наращивания экономического и финансового потенциала территорий.

Центральное место в реализации политики саморазвития занимают вопросы укрепления финансовой базы административно-территориальных образований. При этом под финансовой базой подразумевается совокупность финансовых средств, источников и ресурсов их формирования, функционирующих в рамках данной территориальной системы. Важнейшую роль при этом играют институциональные условия вовлечения этих ресурсов в оборот и обеспечения эффективного их использования для целей экономического развития. Исходя из структуры финансовых ресурсов территорий, факторов, предопределяющих их уровень и возможности наращивания, основными направлениями обеспечения финансовой стабилизации субъектов Федерации и муниципальных образований, входящих в их состав, являются совершенствование межбюджетных отношений, налоговой политики, создание условий для развития экономического потенциала территорий.

Формирование межбюджетных отношений должно быть направлено, прежде всего, на создание условий для саморазвития территорий. Одним из таких условий признается наличие эффективных инструментов, важнейшим из которых являются нормативы отчислений от налогов в бюджеты различных уровней. Разработка указанного инструмента сопряжена с рассмотрением, как минимум, двух исходных теоретико-методических аспектов:

- формирование экономически обоснованного уровня нормативов налоговых отчислений, эффективно сочетающих фискальную, регулируемую, стимулирующую и распределительную функции налогов;
- перераспределение налоговых доходов между различными уровнями государственного управления: федерацией, регионами и местными органами для реализации вмененных им полномочий по социально-экономическому развитию.

При этом с позиции решения проблемы саморазвития регионов приоритетной для территориального уровня признается стимулирующая функция налогов. Реализуемые в настоящий период направления налоговой политики в значительной части носят фискальный характер, предопределяя тем самым снижение заинтересованности территорий в росте объемов собираемых налогов. В качестве эффективного инструмента бюджетной политики следует рассматривать нормативы отчислений от налогов, при правильном применении которых может быть достигнуто сокращение количества дотационных регионов, повышение их бюджетной обеспеченности.

Формирование саморазвивающихся территорий с точки зрения налогово-бюджетного обеспечения имеет в своей основе три блока вопросов. Во-первых, саморазвитие региона подразумевает наличие у субфедеральных органов власти достаточного объема налогово-бюджетных средств, направляемых на цели социально-экономического развития. Иными словами, регионы должны иметь не только средства на покрытие текущих бюджетных расходов, но также и возможность формировать за счет собственных доходных источников бюджеты развития. При этом инструментами бюджета развития могут быть как налоговые льготы, так и прямые государственные субсидии предприятиям или инвестиции в социально значимые проекты. Задачи, решаемые посредством бюджета развития, достаточно широки:

- обеспечение заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для территории направлений хозяйственной деятельности;
- поддержка и развитие инновационно ориентированной инвестиционной деятельности, модернизация региональной экономики;
- формирование благоприятных экономических условий для предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий населения и многие другие.

Особенностью российской системы бюджетного федерализма является высокий уровень централизации доходов. С одной стороны, централизация финансовых источников позволяет обеспечивать стабильный рост поступлений в федеральный бюджет, с другой – регионы постоянно испытывают недостаток финансовых ресурсов. Следует отметить, что сам по себе уровень централизации бюджетных доходов не позволяет в полной мере говорить о способности территорий к саморазвитию, поскольку федеральный центр в конечном итоге компенсирует нижестоящим бюджетам недостающие доходы посредством выделения всевозможных трансфертов, субвенций и субсидий. К тому же централизация объективно обусловлена необходимостью снижения высокого уровня межрегиональной асимметрии социально-экономического развития.

* Статья подготовлена на средства гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации (НШ-6400.2010.6)

Вторым важным направлением формирования саморазвивающихся территорий является создание соответствующей институциональной среды в сфере межбюджетных отношений. Для системы саморазвития важна не только финансовая основа, но также и институциональные условия, которые бы: 1) обеспечили достаточный уровень самостоятельности субфедеральных органов власти, 2) стимулировали их развивать собственный экономический потенциал.

Третий важнейший блок вопросов по формированию саморазвивающихся территорий, по своей сути тесно взаимосвязан с предыдущими двумя направлениями. Он заключается в решении проблемы межрегиональной асимметрии. Невозможно говорить о формировании государственной стратегии стимулирования саморазвития территорий, пока не будет принципиально решен вопрос относительно слаборазвитых и депрессивных территорий.

В этой связи, хотелось бы обратить внимание на два важных вопроса, которые до сих пор остаются весьма дискуссионными: каким образом межрегиональные социально-экономические диспропорции влияют на эффективность территориального развития и всеобщий экономический рост? Является ли широкая самостоятельность регионов в области налогового-бюджетной политики безусловным фактором, усиливающим их конкурентоспособность?

Решением в такой ситуации, как нам кажется, могло бы стать формирование в России асимметричной модели налогового-бюджетного федерализма, которая характеризуется дифференцированными взаимоотношениями федерального центра и регионов, а также самих регионов между собой.

Реализация рассмотренных трех направлений по финансовому обеспечению саморазвития, по нашему мнению, смогла бы существенным образом повысить эффективность стимулирующей функции налогового-бюджетного федерализма и создать важные финансовые и институциональные условия для формирования саморазвивающихся территорий.

К числу наиболее серьезных недостатков действующих финансово-бюджетных отношений, оказывающих негативное влияние на экономическое развитие Российской Федерации и регионов, относится отсутствие мотивации региональных и местных органов управления к повышению уровня экономического развития территорий. Широко практикуемое трансфертное, а по сути волевое, перераспределение бюджетных средств с целью выравнивания бюджетной обеспеченности территорий разного уровня подрывает заинтересованность регионов, прежде всего наиболее развитых, в укреплении собственной экономической базы. Чтобы заработал финансовый механизм саморазвития, ключевой частью должны стать не только и не столько распределительные, бюджетно-налоговые отношения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными территориальными образованиями, а финансовые стимулы и рычаги, способствующие росту производства и повышению доходов хозяйствующих субъектов в регионе.

Формирование бюджетов по всей иерархии должны строиться таким образом, чтобы территориям было выгодно прилагать усилия для получения максимального экономического и финансового результата. Достичь этого можно установлением прямой зависимости величины средств, оставляемых на территориях в виде их бюджетов от эффективности их экономики. Бюджетный механизм должен ставить территориальные органы управления в зависимость не от вышестоящих бюджетов, а от результатов собственной деятельности.

Важнейшим условием наращивания финансовой устойчивости территориальных систем разного уровня, перехода их на саморазвитие является эффективное использование бюджетных ресурсов. С этой целью необходимо внедрение в практику деятельности федерального Центра, региональных и муниципальных органов управления современных методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечной цели социально-экономической политики – последовательного повышения качества жизни граждан. Необходимо обязательное соизмерение с этой целью достигнутых результатов.

Реализация сформулированных направлений развития финансово-бюджетных процессов и отношений позволит, на наш взгляд, оказать положительное влияние на создание условий, необходимых для наращивания экономического и финансового потенциала, станет основой формирования самодостаточных, саморазвивающихся территориальных систем разного уровня. ■