

- разработку пакета нормативных документов, состоящего из специальных законов, необходимых к принятию (если это необходимо, внесение соответствующих изменений в законы общего характера), подзаконных актов, инструкций и методических разъяснений;
- разработку пакета технических и технологических решений, материально-техническое и информационное обеспечение;
- разработку пакета образовательных программ и мероприятий;
- разработку финансового механизма реализации целевой комплексной программы;
- формирование программно-целевой структуры по координации программы.

Предложенные меры помогут развитию банковской инфраструктуры на региональном и местном уровне и снизить «кредитную напряженность» на селе.

Никулина Е.В.,

*зав. кафедрой экономики и статистики БелГУ
кандидат экономических наук*

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Формирование и использование средств регионального бюджета определяются не только действующей налоговой системой, но и системой нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты других уровней. Основопологающим фактором выступает потребность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в финансовых ресурсах. Последние во многом определяются уровнем экономического развития страны. Совершенствование экономики страны — ключ к успеху. В центре всех мер по реформированию экономики Российской Федерации находится бюджетная система, которая в максимальной степени должна отражать федеративные принципы финансовых отношений органов государственной власти в центре и на местах — в субъектах Российской Федерации. Наиболее четкие черты российская модель бюджетного федерализма приобрела благодаря законам, принятым в 2003 и 2004 годах. Однако бюджетное устройство Российской Федерации все еще во многом считается унитарным, то есть довлеющим со стороны федерального бюджета. Это факт, который отражает принципиальную невозможность за короткий исторический период создать новую, понятную для всех, бюджетную федеративную систему.

Весьма длительный процесс становления федеративных отношений во всех сферах общества обусловлен требованиями постепенного переустройства бюджетной системы. В основе этих новых подходов лежат финансовая децентрализация и дерегулирование, т.е. процесс передачи федеральным центром части своих полномочий и полной политической ответственности за разработку и реализацию бюджетных решений органам государственной власти субъектов: правительствам субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации функционируют два уровня государственного управления и один уровень местного самоуправления. К государственным уровням наука о государственных финансах и Бюджетный кодекс Российской Федерации относят уровень федерального центра и уровень субъектов Российской Федерации. В отличие от унитарной системы управления, федеративная система характеризуется иерархической управленческой пирамидой: центр, субъекты Федерации, муниципальные образования. На каждом уровне действует свое правительство - Правительство Российской Федерации, Правительства субъектов Российской Федерации, администрации муниципалитетов¹²³.

Каждый уровень власти этой иерархической управленческой машины требует четкого закрепления за ним прав и полномочий в области бюджетных доходов и расходов. Общеизвестно, что федеративное устройство является наиболее прогрессивным устройством жизнедеятельности общества. Вместе с тем, наряду с положительными сторонами федеративное бюджетное устройство (бюджетный федерализм) сопряжено с проблемами. первая из которых - это четкое разграничение расходных полномочий по предоставлению обществу государственных услуг. Бюджетная практика свидетельствует, что в реальной жизни идеальное распределение расходных полномочий по принципу «одно расходное полномочие - один орган власти» невыполнимо. Всегда найдутся такие полномочия, которые придется реализовывать несколькими органами государственной власти сообща и одновременно. Например, содержание правоохранительных органов власти.

Вторая проблема касается разграничения налоговых полномочий и прав. Если сравнивать первую и вторую проблемы, то на первое место, по сложности и остроте, теория и практика государственных финансов ставит проблему разграничения

¹²³ Бюджетная система РФ Учебник для Вузов. / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт - Издат, 2003 С. 145

налоговых полномочий и прав. Это характерно и для бюджетного строительства в Российской Федерации, где в отличие от других стран с федеративной формой управления, предметом нескончаемых дискуссий остается круг вопросов, связанных с разграничением налоговых полномочий и закреплением за органами власти автономных источников доходных поступлений.

В последние пять лет в стране проделана огромная работа по внедрению в бюджетную практику бюджетного федерализма, сущностью которого выступают три критерия:

1. определяет законодательно установленное разграничение расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.;
2. законодательно установленное разграничение налоговых полномочий и доходных источников за органами власти всех уровней;
3. определяет законодательно установленную систему финансового выравнивания или выравнивания бюджетной обеспеченности.

Федеральным центром принят ряд новых законов, которые сократили сферу совместных компетенций федерального центра и субъектов Российской Федерации и позволили создать четкую систему налоговых полномочий, отнесенных к ведению органа власти и органа местного самоуправления каждого бюджетного уровня.

Вместе с тем, в стране ведутся дискуссии с участием политиков, практиков, ученых, занимающихся исследованием государственных и региональных финансов по вопросам обеспечения доходами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В центре этих дискуссий лежит вопрос, каким образом разрешить проблему увеличения доходной базы региональных бюджетов.

Данное положение определяет необходимым остановиться на отдельных реальных и мнимых проблемах¹²⁴.

К первой реальной проблеме (которая на первый взгляд таковой не кажется), по нашему мнению, следует отнести проблему негативного отношения политиков, практических работников и ученых к принимаемым в стране законам. После публикации закона в печати он сразу же подвергается резким нападкам, поступают многочисленные предложения о его модернизации, предлагаются поправки и дополнения к нему.

¹²⁴ Политика и экономика в региональном измерении. Сб. учеб. Материалов по курсу «Политическая регионалистика» / Под ред. В. Климанова и Н. Зубаревич. – М.: СПб.: ИГПИ: Летний сад, 2005. С. 171.

Часто предлагается отсрочить вступление в силу закона на будущее, хотя он еще не начал работать. Анализ этих предложений показывает, что одна их часть была отвергнута еще на стадии обсуждения законопроекта, так как они отражали отношения далекого прошлого. Другая же часть была отвергнута на том основании, что в стране еще не наступили условия для реализации таких предложений. Такому влиянию подвержены также бюджеты субъектов Российской Федерации.

Негативное отношение к законам в Российской Федерации является следствием недостаточной работы федерального центра на стадии подготовки и обсуждения законопроектов со всеми сторонами, которые будут эти законы выполнять. Не налажена система сотрудничества между федеральным центром и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации не только продуктивного обсуждения законов на стадии подготовки проектов, но и на стадии их практической реализации, достижению одинаковой трактовки положений закона.

Вторая проблема – это действующая система административно-территориального деления страны. Наличие небольших по территории субъектов Российской Федерации усугубляет экономические, финансовые отношения между самими регионами, а также между органами власти разных уровней. Малочисленные субъекты Федерации, на территории которых ведется добыча полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, многократно увеличивают разрыв в доходах на душу населения в разных субъектах Российской Федерации, причем в сотни раз. Это ведет к тупиковой ситуации, когда федеральный центр физически не в состоянии проводить выравнивание бюджетной обеспеченности, для чего ему потребовалось бы несколько бюджетов.

Вся страна в любой временной период располагает ограниченным объемом доступных ей ресурсов и овладение ими с каждым годом дорожает. Это обстоятельство накладывает жесткие ограничения, в первую очередь, в бюджетной сфере, когда объем доступных каждому бюджетному уровню денежных средств должен определяться обоснованными бюджетными потребностями, а не «желаниями» или полученными обязательствами от плановой экономики. Наличие «богатых», но малых по размерам субъектов Федерации, обуславливает рост бюджетных расходов, направляемых на финансирование «желаний».

Принцип равенства региональных бюджетов отдельных субъектов приводит к тому, что и другие субъекты тоже вводят в свои планы финансирование «желаний», чтобы не отстать от

«богатого» соседа. Для реализации этих задач, органы власти регионов, недостаточно обеспеченных собственными ресурсами, конечно же, обращаются за помощью к федеральному правительству, которое отказывает в удовлетворении подобных просьб. Тогда начинается его массированная атака, в том числе и со стороны политиков-депутатов и членов Федерального собрания. В итоге, часть таких «желаний» все же удается финансировать за счет средств федерального бюджета. И это делается в ущерб экономической эффективности, наконец, в ущерб обеспечения экономического роста и социальной справедливости.

Третья проблема касается общенациональных налогов - налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций, вернее, не самих налогов, а порядка зачисления доходов, поступающих от данных налогов, в региональные бюджеты, в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Например, поступления от налога на доходы физических лиц полностью зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации. Две трети поступлений от налога на прибыль организаций также зачисляются в бюджеты регионов. Теория государственных финансов рекомендует не только закреплять права по этим налогам за федеральным центром, но и зачислять поступления от них полностью в федеральный бюджет. Эти налоги являются самым эффективным инструментом вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Мнение, что вертикальное выравнивание должно носить чисто механический характер, т.е. поступления от национальных налогов делятся между федеральным центром и регионами в пропорции 50:50, - ошибочно и с финансовой точки зрения, и с точки зрения конечного влияния налоговых доходов на функционирование государственного сектора экономики, основная задача которого - обеспечение макроэкономического равновесия и эффективной структуры совокупного спроса.

Поэтому следует рассматривать эффект от зачисления поступлений от национальных налогов (в данном случае поступлений от налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций) только после фазы финансового выравнивания бюджетной обеспеченности, когда федеральный центр обеспечит равные возможности для всех субъектов Российской Федерации финансировать закрепленные за ними расходные полномочия (обязательства).

Если же поступления от федеральных налогов полностью или в большей части зачисляются в бюджеты регионов, они не могут выполнять распределительную функцию государственных финансов, с помощью которой федеральное правительство решает задачу обеспечения социальной справедливости. Зачисление поступлений от налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации не только не ведет к сокращению экономического и финансового различия между регионами и муниципальными образованиями, но даже усиливает его.

К четвертой проблеме можно отнести неуплату налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщиков, а налога на прибыль организаций - по месту экономической деятельности его структурных подразделений. В такой ситуации органы государственной власти субъектов Российской Федерации не заинтересованы конкурировать за привлечение на территорию своего влияния состоятельных физических лиц. Практика свидетельствует, что значительное число людей работает в городах, а проживает в других муниципальных образованиях и нередко - в других субъектах Российской Федерации. Основные государственные (в том числе и муниципальные) услуги данная категория населения получает по месту своего жительства. Поступления же от уплачиваемых ею налогов зачисляются в бюджеты органов власти, на территории которых она работает. Здесь же она получает минимум государственных услуг.

Неуплата налоговых поступлений по месту жительства физических лиц и по месту фактической экономической деятельности предприятий, во-первых, не обеспечивает перераспределительного эффекта, а, во-вторых, обуславливает неэффективное использование ограниченных денежных средств, доступных государству.

Международная практика показывает, что только национальные правительства способны управлять макроэкономикой, обеспечивать макроэкономическое равновесие и экономическое развитие. Это объясняется тем, что в руках национального правительства (в федеративных странах - федерального правительства) находятся все инструменты макроэкономической политики. Задача же органов государственной власти субъектов Российской Федерации - предоставлять населению государственные услуги¹²⁵.

¹²⁵Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика. 2005. С. 123.

В Российской Федерации в этом направлении начали реализовываться положительные меры. Однако сами по себе законы не всегда выполняются. Их соблюдение должно обеспечиваться всеми государственными институтами и на всех этапах государственного управления.

Таким образом, вышеизложенный материал является неполным перечнем основных проблем и второстепенных вопросов, которые мешают органам государственной власти субъектов Российской Федерации увеличивать свою доходную базу и рационально ее использовать. Для их решения можно предложить ряд мер по повышению эффективности управления государственными и региональными финансами, увеличению доходной базы региональных бюджетов.

Обоснованным представляется предложение о сокращении числа субъектов Российской Федерации. Следует стремиться к определению бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения не по субъектам Российской Федерации, а по федеральным округам. В этом случае разница в доходах региональных бюджетов разных субъектов Российской Федерации значительно сокращается, что предоставляет федеральному правительству больше возможностей осуществлять эффективное финансовое выравнивание и обеспечивать каждого жителя страны качественными и одинаковыми государственными услугами независимо от места его фактического проживания.

Следует отметить, что финансовая децентрализация и дерегулирование, осуществляемые в рамках бюджетного федерализма, не имеют ничего общего ни с централизацией доходных поступлений в федеральном бюджете, ни с их децентрализацией, когда они зачисляются в региональные бюджеты. Основная задача бюджетного федерализма, финансовой децентрализации - повышение качества предоставляемых жителям страны государственных услуг.

Чрезмерное внимание со стороны органов власти субъектов Российской Федерации к вопросам увеличения доходов своих бюджетов свидетельствует о неправильном с основополагающей точки зрения подходе к организации государственных и региональных финансов. Доходы бюджетов должны определяться только объемами расходных полномочий и обязательств, которые принимает на себя правительство субъекта Российской Федерации. Это обусловлено тем, что в любой период времени (финансовый год), экономика страны может производить ограниченное количество благ. Валовой внутренний продукт на 30-35% состоит из налоговых поступлений. Отсюда следует, что если государственный сектор увеличивает налогооблагаемую базу, то это приводит к сокращению доли частного сектора в валовом внутреннем продукте.