

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ РАВНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

М.И. Кан

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
г. Москва, Россия

Причины неизменного интереса к региональным диспропорциям в Российской Федерации обуславливаются формой государственного устройства и существенными различиями в социально-экономическом развитии страны. На пространственную структуру экономической активности в государстве в течение последних двадцати лет оказывали влияние множество, часто противоречивых, факторов. В первую очередь, необходимо отметить начавшиеся в начале 1990-х годов реформы, результатом которых стало внедрение рыночных механизмов и стимулов, заменивших централизованное планирование. С целью обеспечения в государстве политической и социально-экономической стабильности необходимо было проводить политику сглаживания межрегиональной поляризации. Для проведения политики выравнивания использовались такие инструменты, как: межбюджетные перераспределения с использованием субсидий и трансфертов, государственные инвестиции и др. Кроме того, пространственную мобильность факторов производства сдерживала инерционность экономических процессов, осложненная значительными издержками миграции, климатическими и географическими особенностями территорий. В соответствии с чем, пространственная структура экономической активности, сформированная в советский период, имела определенный запас прочности.

При этом ключевыми элементами государственного регулирования регионального развития до сих пор остаются специальное формирование и распределение финансовых потоков между уровнями и субъектами пространственной структуры государства, а также специально создаваемые условия для увеличения финансового потенциала собственно регионального развития. Современные представления о финансовых инструментах государственного регулирования регионального развития часто сводятся к сфере бюджетно-налоговых отношений. Сущность таких представлений можно выразить посредством положений о бюджетном федерализме. Прежде всего, бюджетный федерализм преимущественно отождествляется с межбюджетными отношениями. Кроме того, данные отношения субъектов предполагаются в виде единого «центра» и «регионов». Следует отметить, что именно через «бюджетный федерализм» обычно характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и самостоятельность территориальных образований [1, с. 161]. Необходимо отметить, что эволюция регионального развития в российском государстве шла под влиянием противоречивых факторов. Как уже было отмечено, ввиду значительных межрегиональных диспропорций, в Российской Федерации активно применялись межбюджетные трансферты в качестве финансового инструмента. Вместе с тем, большая доля государственных инвестиций также носит компенсационный характер. В итоге названные инструменты территориального развития были в основном направлены на сохранение сформированной пространственной структуры.

В соответствии с вышеуказанным, бюджетная политика является не только необходимым финансовым рычагом управления на всех уровнях власти, более того, обязательным условием формирования единого экономического пространства государства, выравнивания уровней социально-экономического развития в субъектах и муниципалитетах. На уровне субъекта РФ бюджет, выступая главным источником финансирования затрат территориального хозяйства и социальной сферы, является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на процессы, происходящие внутри региона. Бюджет выполняет основополагающую роль в финансовом обеспечении социально значимых целевых программ, инвестиционных проектов, служит основой для привлечения на территорию внебюджетных ресурсов.

Сложным является процесс выстраивания межбюджетных отношений. Отношениями с федеральным бюджетом недовольны все регионы: и те, кого считают «донорами», и те, кого считают «нахлебниками» [1, с. 167]. Можно также с уверенностью констатировать, что в рамках действующей системы межбюджетных отношений у региональных органов управления отсутствует мотивация в проведении рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики. В связи с этим, значимую роль в построении федерального бюджета играет «региональная справедливость», поскольку объем регионально ориентированных расходов федерального бюджета обширен: от финансовой поддержки отраслей до финансирования социальных программ. Важная особенность расходов федерального бюджета состоит в том, что они по бюджетной классификации расходов не относятся к открытым затратам на региональное развитие, а выступают в качестве скрытой формы финансовой поддержки регионов.

К недостаткам системы бюджетного федерализма на региональном уровне можно отнести тенденцию к централизации доходов бюджетов бюджетной системы РФ на федеральном уровне и значительная зависимость многих региональных бюджетов от финансовой помощи. Так, в 2015 году получателями дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности являются 71 регион и только 14 не имеют статус дотационных регионов.

Некоторые исследователи утверждают, что возможности местной власти формировать доходную часть своего бюджета «неизменно остаются ничтожными» [2, с. 234]. Собственные доходы муниципальных бюджетов, которые используются муниципалитетами для решения вопросов местного значения, увеличились в 2013 году по сравнению с предыдущим годом на 198,1 млрд рублей (8,8 %). Примечательным является тот факт, что рост доходов произошел за счет увеличения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, субсидий, и составили 2442,9 млрд рублей [3]. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2013 году доля межбюджетных трансфертов составила 61,1 % (2069,0 млрд рублей). При этом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составляют 75,3 % от общего объема дотаций (236,8 млрд рублей) [3]. Следует отметить, что значительную часть безвозмездных перечислений занимают субвенции и субсидии из вышестоящего бюджета, что, в первую очередь, связано с передачей части полномочий и финансовых ресурсов с федерального на региональный уровень и с регионального уровня на местный [4, с. 62].

В общем объеме поступивших в 2013 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 53,9 % (1317,7 млрд рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) – 46,1 % (1125,2 млрд рублей). При этом налоговые доходы местных бюджетов исполнены в 2013 году в сумме 1042,7 млрд рублей, с ростом к первоначальному плану поступлений на 6,7 % или 65,9 млрд рублей [3].

Анализ налоговых поступлений показал, что основным бюджетобразующим налогом в 2013 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов составляет 69,9 %. В налоговых поступлениях региональных бюджетов основную долю занимают именно федеральные налоги. Так, в течение 2005–2009 годов их доля находилась в пределах от 85 до 88 %. Доля собственных налоговых доходов остается незначительной (в 2013 году она составила 15,1 %) по сравнению с долей от поступлений в региональные бюджеты федеральных налогов, на которые региональные власти повлиять не могут [3].

В рассматриваемой модели «центр – регионы (периферия)» допускается, что экономическая активность может носить не только распределенный, но и концентрированный характер. Решающими факторами выступают издержки по обеспечению взаимодействия экономических агентов, усиливающийся эффект от масштаба, размер рынка и дифференциация производимых продуктов. В зависимости от уровня специализации и диверсификации экономики региона возможны различные соотношения поляризации и деконцентрации и, соответственно, разные пространственные модели экономического развития [5, с. 78].

Изучению сглаживания пространственной поляризации регионов посвятили свои труды многие российские и зарубежные ученые. В частности, Е.А. Коломак в своем исследовании пространственного распределения экономической активности в Российской Федерации основывалась на идее множественности пространственного равновесия и на гипотезах агломерационной экономики.

С целью изучения влияния мер государственной политики на пространственное экономическое развитие субъектов РФ, автор обозначает переменные: безвозмездное перечисление в бюджеты субъектов РФ и государственные инвестиции в экономику региона. Она предположила, что трансферты, поддерживая общественные финансы и улучшая обеспеченность населения бюджетными услугами, сдерживают мобильность населения. Кроме того, на сокращение межрегионального неравенства оказывают значительное влияние государственные капитальные вложения, которые компенсируют низкую инвестиционную активность на территории субъекта РФ. Согласно Е.А. Коломак, меры государственной региональной политики не вносят заметных изменений в процессы пространственной дивергенции [5, с. 90].

Также Е.А. Коломак фиксирует отрицательную корреляцию трансфертов и государственных инвестиций с ВРП. В связи с чем заключает, что государственную поддержку получают отстающие в развитии экономики субъекты РФ. Такое положение является признаком справедливости государственного регулирования, однако такая помощь не дает возможности регионам улучшить свои позиции.

Как уже отмечалось, в формировании пространственных пропорций России преобладают рыночные механизмы. Таким образом, Е.А. Коломак приходит к выводу, что факторами, определяющими пространственную концентрацию в стране, являются плотность населения, размер и доступность рынков, а также степень диверсификации экономики. Таким образом, ключевую роль в формировании пространственной структуры экономики страны играют факторы, которые имеют рыночную основу и которые выдвигает в качестве базовых агломерационная экономика.

В ходе сравнительного анализа бюджетов субъектов важна оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и повышение экономической активности внутри региона. Согласно теории агломерационной экономики, агломерационные процессы возникают в результате снижения издержек выхода на рынок товаров и сырья, благодаря хорошо развитой инфраструктуре, согласованию спроса на труд и его предложения и ускорению диффузии информации и инноваций [5, с. 87]. Концентрация и диверсификация ресурсов создают возможность экономии на масштабе, при этом достижение конечной цели при взаимодействии выгод и издержек пространственной концентрации ресурсов зависит от системы связей между экономическими

агентами, от их плотности и структуры и различается для разных территорий. Необходимо учесть, что одним из результатов может послужить рост конкуренции и дефицит немобильных факторов производства.

При этом, несмотря на значительные финансовые перераспределения из федерального бюджета и участие государства в инвестиционных процессах регионов, различия между субъектами РФ увеличиваются. Из чего следует, что механизмы государственного регулирования не оказывают сглаживающего влияния.

Е.А. Коломак показала, что наблюдается смена пространственной модели развития на новую модель, для которой характерны более высокая концентрация экономической активности и, соответственно, более высокий уровень межрегиональной однородности.

Таким образом, можно сделать вывод, что региональная политика государства должна балансировать между стимулированием «точек роста» и поддержкой дотационных регионов. Поскольку благодаря агломерационным механизмам субъекты с растущей экономикой способны самостоятельно, без государственной поддержки улучшать динамику развития. Стимулирование динамичных регионов приоритетно в том случае, если они создают положительные внешние эффекты и мультипликатор роста, которые имеют отражение на соседние регионы. В ситуации, когда межрегиональная конкуренция доминирует над кооперацией, пространственные внешние эффекты оказываются отрицательными. В таком случае государственное регулирование, ориентированное на поддержку успешных экономик, может привести к дальнейшему росту диспропорций в экономике государства. В то же время активная поддержка регионов со слабой экономикой демотивирует их к созданию условий для экономической активности и создает иждивенческие настроения внутри региона.

Приоритетным направлением в совершенствовании финансовых инструментов создания равных условий для повышения экономической активности субъектов РФ должно стать дальнейшее укрепление доходной базы региональных бюджетов. Финансовая поддержка регионам должна предоставляться с конкретным целевым использованием, в первую очередь, включающие субсидии на реализацию инфраструктурных проектов и создание агломерационные факторов роста экономической активности с целью повышения конкурентоспособности регионов как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Исходя из проведенного анализа, можно предположить, что повысить финансовую обеспеченность регионов прямо или косвенно позволит осуществление следующих системных мер:

- укрепление собственной доходной базы регионов, в том числе, возможность увеличения нормативов зачисления в региональные бюджеты налоговых и неналоговых доходов;
- осуществление дальнейшей ревизии и отмены налоговых льгот и преференций по региональным и местным налогам, установленных на федеральном уровне;
- создание механизма реальной компенсации выпадающих доходов в случае внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное законодательство;
- введение нормы, которая исключит практику распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в конце текущего финансового года.

Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития государства. Оказание финансовой помощи должно быть вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы, а именно для достижения сбалансированности бюджетов разных уровней и для обеспечения их самостоятельности, необходимо, прежде всего, установить четкие, хорошо проработанные критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

Литература

1. *Лексин, В.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – 2-е изд. – М. : Издательство ЛКИ. – 2007. – С. 368.
2. *Лавровский, Б.Л.* Современные тенденции формирования муниципальных бюджетов / Б.Л. Лавровский, Е.В. Уварова, И.А. Мурзов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 232–243.
3. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа : <http://www.minfin.ru/ru/>. – Дата доступа : 07.09.2015.
4. *Сумская, Т.В.* Основные направления субфедеральной бюджетной политики / Т.В. Сумская // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3(83). – С. 58–72.
5. *Коломак, Е.А.* Эволюция пространственного распределения экономической активности в России / Е.А. Коломак // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3(83). – С. 75–93.