ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКЗОГЕННОГО БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА

Е. В. Петрова

Данная статья посвящена решению актуальной проблемы регулирования регионального неравенства, которое автор рассматривает через призму функционирования бюджетно-налогового механизма, базирующегося на социально-экономическом подходе. Здесь представлены отличительные черты этого механизма по таким критериям, как: цель, уровни и направления его функционирования, методы, инструменты, регламентирующие документы, результативность. Также в статье содержится анализ основных причин, обусловливающих направления его совершенствования, и даны конкретные рекомендации по улучшению функционирования экзогенного бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства.

В условиях рыночной экономики важную роль в процессе регулирования регионального неравенства приобретает управление процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов, которое реализуется в рамках функционирования бюджетно-налогового механизма. Данный механизм представляет собой совокупность административных мер по формированию и исполнению средств федерального, региональных и местных бюджетов, обеспечивающих устранение асимметрии в качестве жизни населения путем предоставления повсеместно равных возможностей экономического развития территорий, а также необходимого количества и качества общественно полезных услуг.

Основные характерные черты бюджетно-налогового механизма регулирования регионального неравенства представлены в таблице.

Мы выделяем два уровня функционирования бюджетно-налоговых механизмов регулирования регионального неравенства.

Первый уровень — экзогенный, здесь механизмы базируются на принципах бюджетного и налогового федерализма, в рамках которых регулируются денежные потоки, проходящие через федеральную бюджетную систему, а также определяются пропорции распределения и использования финансовых ресурсов. Все это приводит к тому, что, изменяя размеры финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении территории и ее муниципалитетов, устанавливая направления наиболее эффективного вложения средств, добиваясь распределения финансовых ресурсов в соответствии с намеченными стратегическими социально-экономическими целями, федеральные органы управления могут эффективно воздействовать на региональное развитие в желаемом направлении.

Второй уровень — эндогенный. Здесь бюджетно-налоговый механизм строится, прежде

Таблица

Характерные черты бюджетно-налогового механизма регулирования региональной неравенства в рамках социально-экономического подхода

Показатель	Содержание
Цель функционирования	Обеспечить равномерное социально-экономическое развитие регионов РФ
Уровень функционирования	Экзогенный
	Эндогенный
Направление функционирования	Перераспределение финансовых ресурсов, необходимых для устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территории
	Регулирование размера финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц и контроль за их социально-экономической эффективностью
Метод	Социально ориентированное налогообложение
	Выравнивающее бюджетирование
	Территориальное взаимодействие
Инструмент	Налоговые ставки
	Налогооблагаемая база
	Трансферты (субвенции, дотации, субсидии)
	Кредитование
Регламентирующий документ	Стратегия социально-экономического развития 2020
	Федеральные, региональные, местные программы социально-экономического развития территории
	БК, Бюджетное послание Президента РФ, губернаторов и мэров соответствующих регионов и муниципалитетов
	НК и др. различные законодательно-нормативные акты по налогообложению
Результативность	Повышение качества жизни населения

всего, на принципах организации самостоятельного финансового обеспечения устранения асимметрии в социально-экономическом развитии на уровне региона.

На экзогенном уровне можно выделить ряд проблем, устранение которых требует совершенствования бюджетно-налогового механизма регулирования неравенства. Одни проблемы касаются перераспределения финансовых ресурсов, необходимых для устойчивого и сбалансированного развития территории. Другие касаются регулирования размера финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц.

Решение первой группы проблем имеет следующие особенности. Во-первых, необходимо обеспечить ясность и обоснованность решений вопросов предоставления средств государственной поддержки регионам (дотаций, субсидий, трансфертов, бюджетных ссуд и др.). Отсутствие официальных методик расчета сумм перечислений из федерального бюджета, а также критериев предоставления средств и условий приводит к тому, что средства из бюджета предоставляются не самым нуждающимся территориям, а это, в свою очередь, обусловливает низкую эффективность бюджетно-налогового регулирования неравенства.

Во-вторых, передача федеральных средств регионам не стимулирует их к поиску и увеличению собственных доходных источников и достижению финансовой независимости. В настоящее время преимущество в получении средств из федерального бюджета имеют субъекты РФ, поддерживающие высокий уровень бюджетных расходов, а не те регионы, в которых проводится работа по формированию сбалансированного бюджета и осуществляется поиск собственных доходных источников.

В-третьих, сравнение групповых показателей в целях выравнивания среднедушевых бюджетных доходов регионов, входящих в одну группу, имеет смысл тогда, когда коэффициент вариации приведенных среднедушевых расходов на этих территориях низкий. Нет смысла обеспечивать одинаковый бюджетный доход на

душу населения регионов, если уровень реальной социальной защищенности жителей этих территорий будет существенно отличаться, так как различна стоимость предоставления в них единицы бюджетной услуги в реальном денежном выражении.

В-четвертых, хотим отметить, что несмотря на осуществление попыток учета региональной специфики территории их все еще недостаточно, поскольку они касаются лишь трансфертов. В методиках расчетов субсидий, субвенций и других форм бюджетного финансирования территории учет социально-экономических тенденций и региональной специфики практически не осуществляется.

Решение второй группы проблем в целом касается совершенствования методик разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы, предоставления территориям особых налоговых режимов, применения к ним экономических санкций и др.

Во-первых, необходимо усовершенствовать разграничение доходных источников между уровнями бюджетов, несовершенство которого обусловлено нечетким разграничением в действующем законодательстве государственных функций между уровнями государственного управления. Как отмечают эксперты, недостатки в процессе разграничения государственных функций, заложенные в Конституции РФ и Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», обусловливают низкую эффективность управления социально-экономическим развитием регионов. Как следствие, необходимы инвентаризация и четкое закрепление полномочий по бюджетному финансированию для обеспечения оптимального разграничения доходов между уровнями государственного управления [1].

Во-вторых, исследуя распределение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, мы пришли к выводу, что тенденции его изменения не соответствуют общемировым тенденциям. Анализ бюджетных систем развитых стран позволяет сказать, что когда в мире преобладала макроэкономическая концепция регулирования социально-экономических проблем, роль центральных бюджетов была высока и в них концентрировалась основная масса бюджетных средств [2]. Однако затем приобрели актуальность микроэкономические принципы хозяйственной практики, обусловливающие снижение доли центрального бюджета и рост значимости низовых звеньев. Пока в России в привилегированном положении остается федеральный бюджет, при этом консолидированные бюджеты территорий имеют постоянный дефицит доходов, в то время как у них могла бы появиться возможность выйти на новый уровень самостоятельности и социально-экономического саморазвития регионов.

В-третьих, формирование бюджетов регионов во многом зависит от того, каким образом в текущем финансовом году произведено разделение ставок и установлены нормативы отчислений по налогам. Учитывая, что у региона нет твердых гарантий того, что нормативы отчислений будут долговременными, такое положение препятствует проведению работы по увеличению налогового потенциала региона и снижает эффективность бюджетно-налоговой политики, реализуемой на его территории. Для преодоления такого недостатка необходимо, чтобы бюджетно-налоговый механизм обеспечивал реальную финансовую самостоятельность регионов, повышал их заинтересованность в проведении собственной активной социально-экономической политики. В том числе необходимо повысить уровень собственных бюджетных доходов низовых уровней управления и значительно уменьшить влияние решений вышестоящих органов управления в сфере разделения регулирующих доходов на обеспеченность региона и муниципалитета финансовыми ресурсами.

В целом, решение перечисленных выше проблем должно базироваться на следующих теоретико-методологических положениях совершенствования бюджетно-налогового механизма регулирования регионального неравенства на экзогенном уровне:

1. Усиление проявления социальной функции государства, которое выражается в бюджетно-налоговой поддержке:

— укрепление предпринимательства и расширение производственной деятельности, стимулирующих организацию новых рабочих мест и, как следствие, снижение уровня безработицы;

— совершенствование системы здравоохранения, образования, а также науки и культуры;

— забота о личности и в первую очередь помощь социально незащищенным слоям населения;

— защита прав, свобод и законных интересов граждан;

— охрана правопорядка, наказание преступников и иных лиц, совершивших противоправные поступки.

2. Применение мирового опыта формирования бюджетно-налоговой политики, обеспечивающей становление социального государства, основной целью которого является обеспечение защиты и обслуживание интересов всего общества в целом, а также признание прав, свобод и законных интересов человека в качестве высшей ценности, приоритет прав человека перед интересами иных участников общественных отношений (хозяйствующих субъектов, государственных органов, должностных лиц и т. д.).

3. Стимулирование региональных и местных бюджетов к наращиванию собственных доходов путем закрепления за ними дополнительных налоговых доходов.

4. Учет территориальных особенностей, включая социально-экономический уровень развития территории, а также географическое положение, удаленность от центров, внутренние и внешние условия развития региона, традиции и культура и др.

5. Базирование на программах социально-экономического развития государства и регионов на кратко- и долгосрочную перспективу, а также Бюджетном послании Президента РФ, губернаторов и мэров соответствующих регионов и муниципалитетов, законах о бюджетах на очередной год на федеральном, региональном и местном уровне, различных законодательно-нормативных актах по налогообложению.

6. Ориентация на повышение социально-экономической результативности формирования и исполнения бюджета, требующая проведения многовариантных расчетов, позволяющих прогнозировать положительные и отрицательные последствия ее реализации и выбирать необходимый сценарий ее реализации применительно к конкретной территории.

Что касается совершенствования экзогенного бюджетно-налогового механизма регулирования регионального неравенства, то здесь в рамках предложенных положений можно обозначить следующие направления его преобразования.

1. Создать условия обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации путем оказания дополнительной финансовой поддержки регионам, имеющим отклонения фактической бюджетной обеспеченности от расчетной, а также для реализации субъектами Российской Федерации в полном объеме расходных обязательств. Для этого следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто путем изменения порядка расчета указанных дотаций, т. е. в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей не сокращать их объемы. Также целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

2. Разработать и внедрить схему применения бюджетных грантов для субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения управления общественными финансами, а также повышения качества оказываемых бюджетных услуг населению. При этом наиболее важным является социально-экономический аспект оценки эффективности реализуемых бюджетно-налоговых мер, который уже более 50 лет активно обсуждается научной общественностью. Обусловлено это, прежде всего, тем, что государство является не просто собирателем налогов, расходуемых на содержание государственного аппарата, а производителем общественных благ. Исходя из этого, возникает проблема оценки эффективности его деятельности; рациональности использования ресурсов, полученных от общества; разработки системы экономических и социальных оценок эффективности бюджета [3].

3. Использовать показатели не только макроэкономической эффективности бюджета, увязанной с объемом ВВП, объемом инвестиций, реальными доходами населения, соотношением экспорта-импорта, с динамикой инфляции и т. д., но и показатели эффективности, связанные с оценкой использования бюджетных средств по конкретным направлениям их расходования с учетом их социальной результативности. В конечном итоге подлинная эффек-

тивность должна отражать степень достижения определенной цели (помощь материнству, безработным, поддержание общественного порядка и т. д.), удовлетворения потребностей населения в специфических общественных услугах. При этом сами показатели эффективности должны быть дифференцированы по уровням распределения бюджетных средств, направлениям их использования и субъектам РФ, имеющим разные природные условия, уровень и приоритеты социально-экономического развития, местные традиции.

Список источников

1. *Балацкий Е., Екимова Н.* Налогово-бюджетная политика и экономический рост // Общество и экономика. — 2011. — №4-5. — С. 197-214.

2. *Грицюк Т. В.* Налогово-бюджетная политика как инструмент макроэкономического регулирования // Финансы и кредит. — 2004. — №13(151). — С. 42-53.

3. *Лушин С. И.* Об эффективности государственного бюджета // Финансы. — 2004. — №10. — С. 12-16.

УДК: 336.151

ключевые слова: бюджетно-налоговый механизм, регулирование регионального неравенства; сбалансированность бюджетов, бюджетный и налоговый федерализм