

УДК 336,6+336,12

Н.А.Урман

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

На основе анализа экономического развития регионов выявляются значительные диспропорции в уровнях динамики финансовой обеспеченности на душу населения независимо от уровня состояния экономики. Описывается попытка оценки влияния экономических показателей на состояние налоговой базы, и как следствие, на качество наполнения региональных бюджетов. По результатам делается вывод о необходимости существенного повышения качества экономического, а значит, и бюджетного планирования.

Ключевые слова: регион, налоговая база, региональный бюджет.

Главная цель экономического развития бюджетного обеспечения территорий – улучшение качества жизни населения, образующего местное сообщество, и увеличение его вклада в развитие всего общества, создание надежной налоговой базы для местного бюджета, позволяющей реализовывать необходимые программы. В условиях рыночной экономики местные власти проводят самостоятельную экономическую политику, направленную на поддержку малого бизнеса и привлечение новых инвестиций. Местную экономическую политику можно рассматривать как комплекс мер, осуществляемых органами местной власти или при ее участии, направленных на расширение экономического потенциала территорий и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий. Совершенствование межбюджетных отношений на современном этапе является одним из важнейших факторов формирования рыночных отношений в финансовой сфере. Без решения проблем создания научно обоснованных методик распределения и перераспределения налоговых и иных доходов, поступающих в бюджеты всех уровней, невозможно решить одну из важнейших конституционных задач – формирование равной обеспеченности всех граждан средствами бюджета.

За полтора десятилетия реформ в этой части было сделано многое. Но чем основательнее наука и практика совершенствования межбюджетных отношений проникает в глубины финансовых потоков, тем явственнее становится проблема изучения и включения в действие воспроизводственных возможностей бюджетов всех уровней.

Роль межбюджетных потоков не только в том, чтобы наполнить до какого-то оптимального уровня бюджеты всех уровней доходами. Это само собой разумеющаяся задача, и работу по совершенствованию методов ее решения государственные органы должны проводить постоянно, поскольку неуклонно идет усложнение жизни общества, усложнение в смысле расширения спектра потребностей, а значит, и постоянной необходимости их решения.

Но для того чтобы успешно удовлетворить растущие потребности, необходимо прежде всего развивать доходные источники, т.е. развивать само производство.

И не случайно по мере восстановления приемлемого уровня производства пока в некоторых отраслях экономики перед федеральными и региональными министерствами финансов и экономики остается задача расширения временного периода экономического и бюджетного планирования, вплоть до 10-летнего.

Во-первых, отрасли социальной сферы требуют обновления и развития своей материальной базы. Во-вторых, не создавая условий для расширения числа рабочих мест, не увеличив доходной базы бюджетов. В-третьих, чем сложнее и многообразнее жизнь в обществе, тем важнее думать о перспективе, а значит, вкладывать средства в пока что нерентабельные стороны науки, инфраструктуры и производства.

В этой связи есть прямой смысл углублять анализ воспроизводственной составляющей в межбюджетных отношениях. Без планомерного, сознательного перелива части средств бюджетов в промышленность, сельское хозяйство, строительство и промышленность строительных материалов, дорожное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство общество не сможет быстро и эффективно решить проблему роста уровня жизни.

В период реформирования путь от составления прямых директивных планов экономического развития и утверждения на этой основе ежегодных законов о бюджете страны и ее субъектов к формированию бюджетов трех уровней на основе прогнозов экономического развития пока не создал условий для динамичного развития экономики.

Сформированные бюджеты не становятся бюджетами развития. Развития в том смысле, что не предусмотрены средства на коренное техническое перевооружение бюджетообразующих обрабатывающих отраслей. Не заложены действительно большие и достаточные суммы для государственной системы подготовки и переподготовки большой группы кадров рабочих специальностей, школьное образование продолжает снижать требования к уровню подготовки кадров преподавателей, а значит, и к уровню обучения детей. Аграрный комплекс и жилищно-коммунальное хозяйство не получают достаточных средств даже для той части фермеров и управляющих жилищных компаний, которые могут и хотели бы работать на обновляемой материально-технической базе. Очередной бюджет вступает в действие как бюджет ежедневной ликвидации чрезвычайной ситуации как в производственной, так и в социальной сфере.

В этих условиях субъекты Федерации и все муниципальные образования вступают в очередной этап реформирования межбюджетных отношений. Что является экономической основой их предстоящего развития? Во-первых, продолжает увеличиваться разрыв в уровнях их социально-экономического развития. Между пятью бурно развивающимися регионами (Москва, Санкт-Петербург, нефтегазовый район), с одной стороны, и республиками (Тыва, Калмыкия, Ингушетия) и Читинской областью – с другой, разрыв приближается к 50-кратной величине.

Одновременно большинство регионов со средним и ниже среднего уровнем развития в истекшие 5 лет имели темпы социально-экономического развития ниже среднероссийских. И это не случайно, поскольку большая часть территории страны до 1992 г. имела многоотраслевую экономику с преобладанием предприятий обрабатывающих отраслей. Именно они под воздействием проводимой либеральной экономической реформы потеряли позиции на мировом и внутреннем рынках. Имея такую отраслевую структуру экономики, которая сложилась в результате демонополизации, приватизации и открытой таможенной политики, исполнительные и законодательные органы власти свыше 70 субъектов Федерации ежегодно вынуждены формировать доходную часть своих бюджетов от 10 до 80 % за счет поступлений налога на доходы физических лиц, налогообложения предприятий малого и среднего бизнеса и огромных сумм трансфертов из федерального бюджета.

На международном уровне за уходящий год Россия опустилась по индексу развития человеческого потенциала на три ступени и занимает 65-е место в мире. Индекс развития человеческого потенциала – это показатель уровня жизни, совмещающий такие критерии, как здравоохранение, образование, экономическое благосостояние, научный потенциал. В этих условиях формирование бюджетов большинства субъектов Федерации и тем более вновь образованных муниципальных образований фактически осуществляется по остаточному принципу. За ним отчетливо просматривается не столько экономическая, сколько политическая воля федерального руководства поставить регионы в зависимость от центра. Если бюджеты субъектов Федерации от 10 до 80 % вынуждены формироваться за счет трансфертов из федерального бюджета, то бюджеты подавляющего большинства муниципальных образований в еще большей степени зависят от федеральных и региональных трансфертов.

У региональных и муниципальных властей практически нет стимула к расширению источников доходной базы, к открытию новых рабочих мест, производств, к восстановлению утраченных позиций в ходе ускоренной приватизации. Продолжение центром политики высокой концентрации налоговых поступлений в федеральном бюджете особый удар наносит по муниципальным образованиям, где основными видами производства являются сельское хозяйство, легкая промышленность, машиностроение.

За годы реформ регионы убедительно показали, что без стимулирующей системы налоговых нормативов они не смогут сформировать собственные источники доходов и будут продолжать существование на основе централизованных трансфертов. И международный и наш собственный опыт формирования налоговых нормативов и ставок требует именно дифференцированного подхода. В каждом субъекте Федерации есть большая группа муниципальных образований, которая может сформировать достаточный бюджет на основе собственной доходной базы. Об этом убедительно говорит опыт организации сельскохозяйственных складов, через которые обеспечивали крестьян России, в том числе и в Сибири, техникой, семенами, племенным скотом. Данная система была организована в конце XIX – начале XX в. за счет бюджетных средств и кредитов государственного банка. Крестьянин, приобретая

все необходимое, имел возможность в течение 5–10 лет постепенно рассчитываться. Но самое главное – он без промедления имел возможность развивать производство. Именно создание стартовых условий для развития сельскохозяйственного производства, хотя бы для группы эффективно работающих фермеров, акционерных обществ, сельских кооперативов, может стать надежным источником расширения налоговой базы сельских муниципальных образований. Данный опыт характерен не только для села дореволюционной России, но и для 20–50-х гг. советского периода.

На современном этапе одной из главных причин, повлекших за собой спад в сельском хозяйстве, оказался диспаритет цен. Он означает неравномерность темпов роста цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. Экономисты-аграрники предлагают цены в АПК регулировать, а потери сельскому хозяйству от диспаритета цен компенсировать. Пока такой подход не находит поддержки в федеральных ведомствах. Еще в середине 90-х гг. стало ясно, что столь масштабное изъятие доходов из аграрного сектора экономики длительное время продолжаться не может. И уже тогда было понятно, что сельское хозяйство быстро теряет инвестиционную привлекательность. Мировой опыт подсказывает, что эффективнее всего возвращать средства селу можно через бюджет. В настоящее время созрели условия для того, чтобы сформировать такой механизм. Практически у федерального центра два выхода для решения этой проблемы.

Первый – страна уже менее чем на 30% обеспечивает себя продовольствием. Но это половина проблемы. Пока мы продовольствие покупаем за рубежом. Но сложнее всего решение проблемы аграрной безработицы. Годы реформ показали, что разрушение крупных сельскохозяйственных предприятий привело к гигантской утрате квалификации сельской рабочей силы, потере социальной инфраструктуры. Исчезновение рабочих мест в результате ускоренной приватизации не привело к адекватному росту фермерского хозяйства. Поэтому исчезли источники доходной части сельских бюджетов и проводимая реформа муниципального самоуправления не имеет под собой экономической базы. Свыше 70 субъектов Федерации вынуждено через систему трансфертов из региональных бюджетов до 80 % доходной части муниципальных бюджетов обеспечивать дотациями. Но бесконечно так продолжаться не может.

Второй путь – формирование постоянной доходной базы как муниципальных и региональных бюджетов, так и, что еще более важно, создание условий расширенного сельскохозяйственного воспроизводства. Разработка механизма отношений, направленного на увеличение государственной поддержки села, не только назревшая, но и выполняемая задача. Ее нужно решать в ходе формирования каждого очередного бюджетов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Особое своеобразие в решении проблем реформирования межбюджетных отношений и муниципального самоуправления придает отношение законодательной и исполнительной ветвей власти к развитию малого предпринимательства.

Анализ показывает, и это подтверждается проведенными обсуждениями в парламентах регионов и в Федеральном собрании, что на развитие малого бизнеса выделяются в лучшем случае средства для льготирования ставки процента по кредитам, для предоставления бюджетных микрокредитов и для частичной оплаты техники, получаемой по лизингу. В программах развития малого бизнеса большинства регионов уже второе десятилетие подряд называются одни и те же факторы, сдерживающие развитие малого предпринимательства. Во-первых, указывается на неразвитость финансово-кредитной поддержки; во-вторых, постоянно обращается внимание на слабость банковского сектора страны и высокие ставки процентов по кредитованию всех уровней бизнеса.

Таким образом, без реального участия государственного капитала в развитии банковского сектора, массовой кредитной кооперации, без качественного правового обеспечения механизма их действия и в дальнейшем малый бизнес будет развиваться только за счет собственных средств. Но для этого потребуются 10-летия. В этих условиях ожидать растущих поступлений от малого бизнеса в региональные и муниципальные бюджеты не приходится, напротив, стране и всем регионам еще предстоит наращивать инвестиции в развитие столь важной сферы рыночной экономики, как малое предпринимательство.

Опыт Швеции, Норвегии, Канады, ряда стран среднего развития свидетельствует именно о том, что они очень последовательно используют принцип дифференцированного расщепления налогов, идущих в бюджеты различных уровней. Используя и метод трансфертов, и метод дифференцирования налогов, приближаемые к возможностям каждого конкретного муниципалитета, они могут соблюдать принцип равенства бюджетной обеспеченности населения и принцип создания стимулов в развитии собственной налоговой базы.

Мы не имеем права забыть опыт оптимального протекционизма России и Советского Союза во второй половине XIX и до середины XX в., а также необходимо уделить внимание изучению опыта стран Западной Европы в проведении аграрной политики после Второй мировой войны. Именно западные европейские страны все послевоенные десятилетия и сегодня надежно защищают собственных фермеров от дешевой сельскохозяйственной продукции американских континентов, Австралии, Новой Зеландии и Азии. Все эти меры стран ЕС, Северной Америки есть не что иное, как создание законодательной основы надежно укрытого от международной конкуренции национального производства, а это значит создание условий развития собственной налоговой базы для каждого муниципального образования. Российские муниципальные образования умеют работать не хуже, но им нужна надежная профессионально сформированная законодательная защита от международной конкуренции и оптимально сформированная система налоговых нормативов.