

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ РФ

Ю.В. Рожков

д-р экон. наук, профессор кафедры банковского дела ХГАЭиП (Хабаровск)

О.И. Тишутина

канд. экон. наук, доцент кафедры финансов ХГАЭиП (Хабаровск)

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках бюджетного регулирования, которое в России на протяжении ряда лет является одной из актуальных проблем построения демократического федеративного государства.

Бюджетное регулирование зачастую отождествляется с понятием «межбюджетные отношения». Но между ними нельзя ставить знак равенства.

Бюджетное регулирование представляет собой комплекс механизмов управления бюджетной системой в целях обеспечения ее вертикальной и горизонтальной сбалансированности.

Под вертикальной сбалансированностью понимается процесс устранения несоответствий между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с доходным потенциалом бюджетов по вертикали (федеральный бюджет, бюджеты субъектов, местные бюджеты). Таким образом, целью вертикальной сбалансированности бюджетов является обеспечение финансовой базы для реализации расходных полномочий различных уровней власти.

Под горизонтальной сбалансированностью понимается устранение несоответствий в бюджетной обеспеченности между бюджетами одного уровня бюджетной системы, вызванных большими различиями в экономическом положении регионов, уровнях их затрат. Горизонтальное выравнивание иначе называют межбюджетным выравниванием, или межбюджетными отношениями.

Перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня – это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы, которые в силу сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий.

Соответственно, механизм распределения средств между бюджетами разного уровня в России посредством бюджетного регионального выравнивания должен быть ориентирован на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности. Этот механизм, с одной стороны, должен быть настроен на сглаживание вертикальных диспропорций, то есть устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем, а с другой – на выравнивание уровня потребления государственных услуг в разных регионах.

Корректирование вертикальных диспропорций нацелено на устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые за ними закреплены, ибо

центральное правительство, обладая гораздо более широкими возможностями макроэкономического регулирования и получения налоговых поступлений по сравнению с нижестоящими уровнями власти, может и обязано посредством оказания финансовой помощи за счет средств, аккумулированных в федеральном бюджете, устранять дисбаланс региональных бюджетов.

Однако даже если налоговых поступлений и субсидий вполне достаточно для финансирования совокупных расходов территориальных бюджетов, между бюджетными балансами регионов могут сохраняться различия, определяющие дифференциацию бюджетных возможностей по финансированию властных полномочий региональных органов в части реализации их социальных и управленческих функций. Поэтому субсидирование из федерального бюджета используется также для уменьшения горизонтальной диспропорции, то есть для выравнивания стоимости социально необходимых расходов между «богатыми» и «бедными» территориями страны.

Вертикальная несбалансированность потенциально заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти.

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы объективно обусловлена различным положением территориальных единиц, составляющих государство, вследствие их исторических, географических, экономических, природных и прочих особенностей. Горизонтальная несбалансированность проявляется как в разных потребностях, так и в разной стоимости предоставляемых государственных услуг. При этом один и тот же набор государственных услуг будет по-разному обходиться налогоплательщику в зависимости от финансового положения территориальных властей.

Сглаживание острых горизонтальных различий важно само по себе как выражение требования социальной справедливости. В то же время оно имеет общеэкономический эффект, поскольку предотвращает экономические потери, связанные с миграцией населения и капитала. Бюджетное выравнивание при этом осуществляется в общенациональных интересах и способствует укреплению государства.

Вертикальное и горизонтальное выравнивание – процесс единый и одновременно противоречивый. Основой механизма вертикального выравнивания бюджетной системы является законодательное закрепление за каждым бюджетным уровнем финансирования конкретных сфер деятельности, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами (территориями),

а также разграничению бюджетной ответственности между федеральным и региональным органами власти и управления.

Цель бюджетного регулирования доходов региональных бюджетов состоит в таком распределении налогов между территориальными уровнями бюджетной системы страны, которое свело бы к минимуму необходимость дополнительного распределения между ними финансовых средств. При составлении регионального бюджета его доходная структура должна полностью (или хотя бы в ощутимой мере) контролироваться властями соответствующего уровня, то есть формироваться преимущественно из региональных и местных налогов.

Таким образом, совершенно очевидно, что налоговая система федеративного государства должна содержать четкие механизмы разграничения полномочий по установлению, взиманию и перераспределению налогов между федеральными органами власти и субъектами Федерации, а также между регионами.

Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов посредством применения единых формализованных методов распределения федеральной финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Действующая в России модель бюджетного регулирования не только не привела к сокращению чрезмерных различий в бюджетной обеспеченности регионов, но еще и усилила их. Наличие бюджетной асимметрии, имеющей тенденцию к росту, дает основание утверждать, что существующий механизм бюджетного выравнивания выполняет преимущественно выравнивающую, но не стимулирующую функцию.

Безусловно, в России в условиях значительной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития бюджетное выравнивание просто необходимо. Но важно, чтобы оно обосновывалось именно объективными причинами, а не возможностью того или другого региона лоббировать свои интересы. При реализации межбюджетного выравнивания важно отталкиваться от необходимости обеспечения минимально необходимого уровня и качества социальных услуг в регионах. Чтобы не снижать мотивацию достаточно сильных территорий в наращивании налогового потенциала, правильным и, главное, справедливым будет учитывать порядок распределения регионов по степени бюджетной обеспеченности до выравнивания и сохранить его таким же после реализации межбюджетных мероприятий. Власти территорий должны быть заинтересованы в наиболее полном и своевременном сборе налогов в бюджетную систему страны, в рациональном и эффективном расходовании бюджетных средств.

Интересным в данном случае представляется опыт Китая. По мнению китайских ученых, успех экономики Китая достигается умением удерживать региональные различия в рамках допустимой диспропорциональности, не перерастающей в противостояние регионов. Эффективность применения данной политики обусловлена следующими факторами:

- высокие темпы роста экономически развитых территорий обеспечивают накопление капитала, используемого как инвестиции в слаборазвитые районы;
- неограниченные ресурсы рабочей силы на территориях со слаборазвитой экономикой (на западе и в центре) используются для стабильного развития восточной части страны (более экономически успешной);

- эффективность внешних связей на востоке страны стимулирует реформы и общее экономическое развитие;
- специальные экономические зоны обеспечивают экспериментальную площадку реформ.

Кроме того, создаются благоприятные условия для полного развертывания преимуществ экономики регионов.

Экономически отсталых территорий в России много больше, чем экономически развитых, и расположены они в основном в районах Восточной Сибири и Дальнего Востока. Думается, что применение китайского опыта могло бы быть эффективным, если учесть, что практически все регионы Дальнего Востока являются приграничными территориями, «обреченными» на экономическое и торговое сотрудничество с другими государствами.

Приграничное положение региона – объективный геополитический фактор. Его нельзя изменить, а можно лишь учитывать, формируя региональную, бюджетную, налоговую, кредитную и внешнеэкономическую политику. Однако, несмотря на важную роль приграничных регионов, проблемы их бюджетной обеспеченности, межбюджетных отношений между Федерацией и приграничными субъектами РФ недостаточно учитываются в процессе бюджетного регулирования.

Методика расчета, используемая Министерством финансов РФ при осуществлении межбюджетных трансфертов, фактически игнорирует специфику приграничных территорий. Межбюджетные отношения федерального центра с приграничными субъектами – те же, что и со всеми другими. Хотя в целом ряде стран механизм формирования отношений центра с регионами, граничащими с суверенными государствами, имеет некоторые особенности.

Финансовый потенциал приграничных субъектов РФ можно развивать посредством:

- снижения или отмены таможенных пошлин на определенные группы товаров, импортируемых из зарубежья;

- введения льготного таможенного режима и льготного налогообложения в целях стимулирования иностранных инвестиций в производственную сферу;

- предоставления налоговых льгот хозяйствующим субъектам, производящим конкурентоспособную продукцию, поставляемую на внешний рынок;

- использования специальных региональных фондов;

- использования специальных федеральных программ развития приграничных регионов и т.п.

Совершенно необходимо с помощью финансовых рычагов, в том числе изменений бюджетного и налогового законодательства, сделать приграничные регионы инвестиционно привлекательными. Это будет способствовать увеличению доходной части их бюджетов, снижению риска экономической и финансовой безопасности.

Безусловно, каждый регион имеет свою специфику. Поэтому правовые акты и используемые методы бюджетного регулирования должны учитывать не только общие проблемы, но и особые интересы регионов. Единые для всех типов регионов законодательные и нормативные документы требуют доработки с учетом специфики территорий. Особо следует учитывать разнообразие субъектов по экономическим, геополитическим и стратегическим факторам.

Модель выравнивания уровней развития приграничных регионов должна быть адекватной современным условиям и способствовать мобилизации всех доступных ресурсов экономического роста.