

УДК 336.14

**О.М. ЗАКИРОВА,**  
*старший преподаватель, соискатель*

*Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА ТЕРРИТОРИЙ**

*В статье рассматривается такая экономическая категория, как бюджет. Анализируется механизм формирования региональных бюджетов субъектов Российской Федерации.*

Развитие федеративного государства и становление системы территориального управления и местного самоуправления неизбежно подчеркивает проблемы распределения полномочий и обеспечения устойчивости региональных и местных бюджетов как основы развития территорий. Экономическое и социальное развитие любой самостоятельной административно-территориальной единицы определяется экономическим и бюджетно-налоговым потенциалом, а также эффективностью системы территориального управления. При этом устойчивый экономический рост является основной предпосылкой для оздоровления всей системы региональных и муниципальных финансов и обеспечения их финансовой устойчивости и самодостаточности.

Необходимость реформирования финансово-бюджетного сектора экономики России предопределяет необходимость поиска новых подходов и методов формирования финансовых ресурсов территориальных органов власти на основе реализации принципа самостоятельности бюджетов всех уровней. Формирование подходов, обеспечивающих финансово-экономическую самостоятельность административно-территориальных образований, с одной стороны, и необходимость сохранения достаточного уровня финансовой централизации – с другой, определяет новые задачи в области управления территориальным развитием.

В новых условиях децентрализации планирования и управления не только предоставляют-

ся перспективные возможности, но и предъявляются новые требования к организации финансово-экономических отношений между уровнями государственной региональной власти и органами местного самоуправления.

Однако существующие в современной России проблемы в сфере бюджетных отношений требуют не только корректировки принципиальных теоретических основ, но и рассмотрения в новом ракурсе многих методологических и методических вопросов.

При построении бюджетных отношений в федеративном государстве интересы какого-либо уровня бюджетной системы не могут превалировать над интересами других. В связи с этим вопросы оценки экономического и финансового неравенства регионов и муниципальных образований, принципы и методы формирования бюджетов территорий, степень управляемости территориальных сообществ со стороны органов власти и муниципальными бюджетами со стороны вышестоящих бюджетов постоянно находится в центре внимания современной экономической науки.

Изменения экономических отношений в России, осуществляемые в ходе проводимых реформ, вызывают необходимость столь же масштабных перемен на всех уровнях управления экономикой, в том числе на территориальном уровне. В настоящее время еще многие российские регионы относятся к разряду депрессивных, наблюдается опасная тенденция углубления разрыва в

степени социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В связи с чем необходимо сосредоточить усилия на разработке и внедрении новой более эффективной модели социально-экономических преобразований, которая должна содержать совокупность социальных, экономических, правовых, экологических и прочих стимулов, направленных на обеспечение экономического роста и защиту социально-экономических интересов всего населения, с целью решения главной задачи – создания единого рыночно-ориентированного экономического пространства, базирующегося на стимулах экономического роста, с целью обеспечения самодостаточности территорий.

В ряде субъектов Российской Федерации разрабатываются собственные стратегии социально-экономического роста, реализуются свои механизмы обеспечения устойчивого и поступательного развития.

Вместе с тем методологическая база реализации этих сложных и разнонаправленных задач в полной мере еще не разработана, в регионах существуют различные условия и трудности как объективного, так и субъективного характера.

К числу насущных проблем, требующих скорейшего решения, относятся, прежде всего, такие как обеспечение системного подхода к управлению социально-экономическими процессами в регионе. Упорядочение системы государственного регулирования регионального развития, обоснование направлений реструктуризации регионального хозяйства, определение направлений оптимизации бюджетных расходов и расширения налогового поля территории и ряд других.

Как экономическая категория бюджет представляет собой денежный фонд, который аккумулирует финансовые потоки (доходы и поступления) и направляет накопленные финансовые ресурсы другим субъектам бюджетных взаимоотношений. Также следует отметить, что кругооборот бюджетных ресурсов характеризуется:

1) открытостью во внешнюю среду;

2) отсутствием источника воспроизводства финансовых ресурсов внутри самого бюджета.

Устойчивость бюджета в рамках текущего финансового года предполагает стабильность и предсказуемость его параметров – доходов и расходов, что эквивалентно понятию сбалансированности. Критериями "текущей устойчивости" являются:

а) обеспечение полностью и в срок текущих платежей в региональный бюджет;

б) своевременное покрытие текущих обязательств и недопущение накопления задолженности перед бюджетной сферой;

в) обеспечение нормальной ликвидности бюджета.

Основываясь на тезисе о том, что устойчивость есть характеристика эволюции экономической системы [1], можно прийти к выводу, что ее оценка должна быть непосредственно связана с экономической динамикой параметров как самой системы, так и окружающей ее среды, а также прогнозом ее вероятных изменений в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В этой связи предлагается ввести понятие "долгосрочная (среднесрочная) устойчивость бюджета субъекта РФ", которая будет характеризовать позитивную динамику прогнозных показателей бюджета на среднесрочный или долгосрочный период – в зависимости от горизонта прогнозирования.

Устойчивость обеспечивается за счет соответствующей конструкции регионального бюджета, то есть наличием в его структуре таких прогрессивных элементов, которые повышают сопротивляемость к деструктивным внешним воздействиям, а также обеспечивают формирование основных параметров микро- и макросреды в соответствии с целями и задачами, а также приоритетами регионального развития.

Прогрессивным элементом, который может обеспечить устойчивое функционирование бюджета субъекта Федерации, определяющим адаптацию структуры бюджетных расходов к изменению потребностей регионального развития, может стать бюджет развития.

К числу важнейших параметров внешней среды, влияющих на устойчивость бюджета, можно отнести следующие:

- факторы, определяющие финансовый потенциал региона (отраслевая структура экономики региона и ее конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынке, финансово-экономическое состояние предприятий и их деловая активность во внешней среде, инвестиционная активность предприятий и технический уровень производства, уровень развития рыночной инфраструктуры и т.д.);

- социально-демографическая среда, определяемая параметрами уровня и качества жизни населения, состоянием рынка труда, динамикой и структурой доходов;

- условия и факторы, обеспечивающие стабильность бюджетной системы в целом.

Для оценки эффективности формирования бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо провести анализ механизма формирования региональных бюджетов. В этой связи предлагается уточнить основные элементы ме-

ханизма формирования территориальных бюджетов (рис. 1).

Для соответствующего территориального органа власти формирование бюджета заключается в определении и мобилизации в бюджет объемов доходов, необходимых и достаточных для осуществления запланированных расходов [2]. Соответственно, отношения между органами власти по поводу формирования бюджетов разных уровней направлены на законодательное установление исходного разграничения расходных полномочий и доходных источников с целью обеспечения качественного и достоверного планирования доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Можно выделить два пути повышения устойчивости доходной базы территориальных бюджетов, определяющих вектор устойчивого экономического роста:

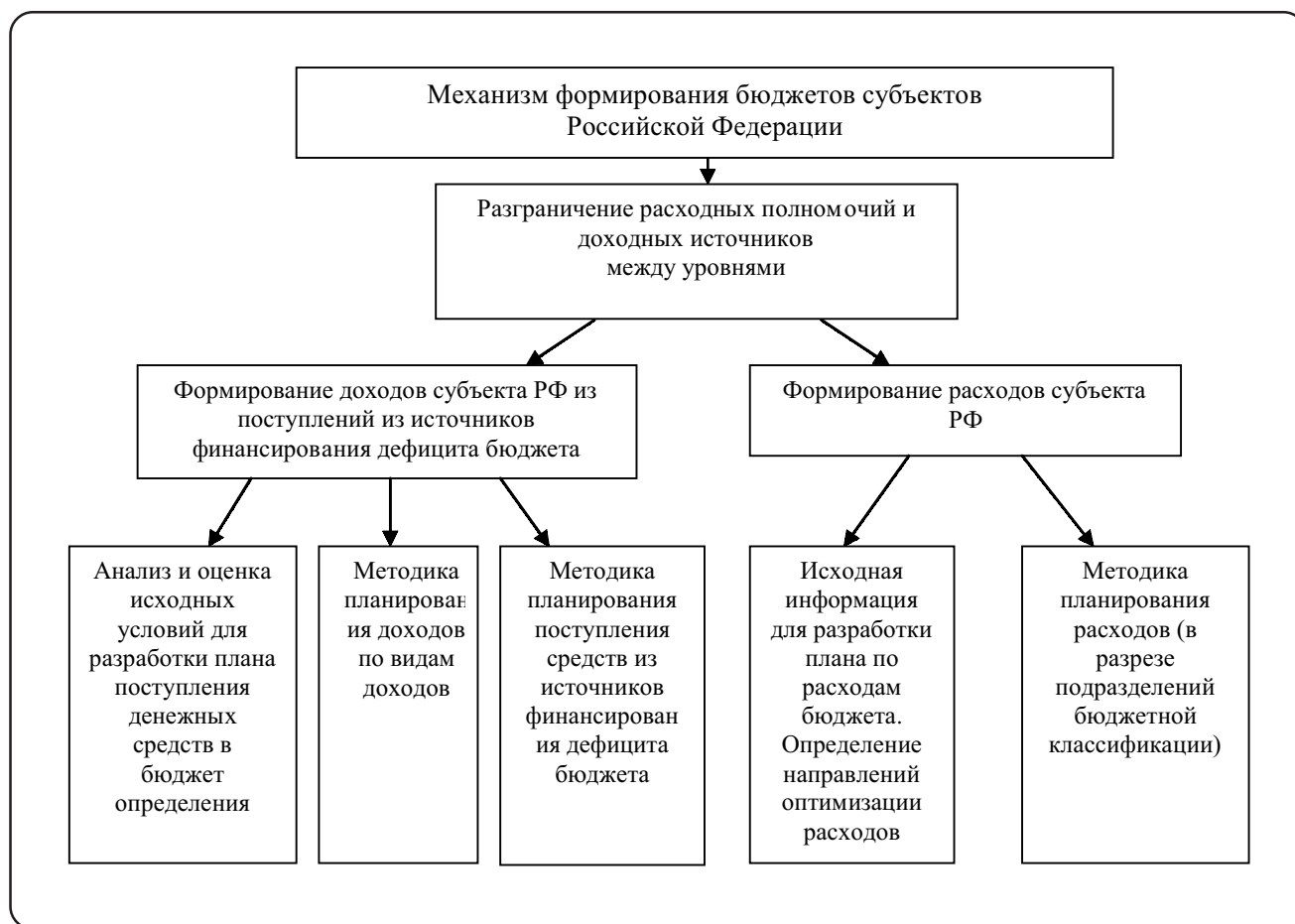


Рис. 1. Механизм формирования бюджетов субъектов РФ

1) модернизация модели бюджетного федерализма в направлении, обеспечивающем рост собственных доходов региональных бюджетов на основе активизации налоговых и неналоговых источников;

2) укрепление и развитие финансового потенциала, основанного на неуклонном росте созданного в регионе валового регионального продукта.

Проведенный анализ доходов бюджета Республики Татарстан за 2005–2007 гг. приводится в табл. 1.

В Республике Татарстан доходы бюджета в динамике 2005–2007 гг. представлены позитивными изменениями роста налоговых доходов с 64% в 2005 г. до 69% в 2006 г., в 2007 г. по оценке они должны составлять 72,8% в объеме доходов РТ. Положительная тенденция наблюдается по неналоговым доходам – они выросли с 8% в 2005 г.

до 11,5% по оценке в 2007 г. Однако значительная тенденция прослеживается в снижении безвозмездных перечислений (межбюджетных трансфертов) с 26,6% в 2005 г. до 12,9% в 2007 г.

Межбюджетные трансферты, направляемые из федерального бюджета в бюджет РТ с 2006 г., начали утрачивать свое значение. Субсидии уменьшились на 50%, субвенции – на 20%. Данное обстоятельство свидетельствует о повышении доходов бюджета РТ исключительно на основе собственных доходных источников, на основе расширения "налогового поля" территории.

В Республике Татарстан наблюдается тенденция роста устойчивости бюджета, обусловленная увеличением налоговых доходных источников субъекта РФ.

Проведем анализ налоговых доходов в бюджете РТ (табл. 2).

Таблица 1

Структура доходов бюджета РТ 2005-2007 гг.\*

	2005		2006		2007 (предварительная оценка)	
	Показатель, млрд руб.	Удельный вес, %	Показатель, млрд руб.	Удельный вес, %	Показатель, млрд руб.	Удельный вес, %
Налоговые	55,9	64,0	61,0	69,0	77,3	72,8
Неналоговые	7,0	8,0	9,4	10,6	12,1	11,5
Доходы целевых бюджетных фондов	3,0	3,4	2,6	2,9	3,0	2,8
Безвозмездные перечисления	23,3	26,6	15,3	17,5	13,7	12,9
Итого всех доходов	87,3	100	88,3	100	106,1	100

Таблица 2

Структура налоговых доходов бюджета РТ 2005-2007 гг.\*

	2005		2006		2007 (предварительная оценка)	
	2005 г., млрд руб.	Удельный вес, %	2006 г., млрд руб.	Удельный вес, %	2007 г., млрд руб.	Удельный вес, %
Налог на прибыль организаций	23,2	41	23,0	38	29,9	39
Налог на доходы физических лиц	14,3	26	18,9	31	25,9	35
Акцизы	4,9	8,8	3,6	6,0	4,2	5,0
Налоги на совокупный доход	1,8	3,2	2,6	4,0	3,3	4,0
Налоги на имущество	8,4	15	8,8	14,4	10	13
Платежи за пользование природными ресурсами	2,8	5	3,6	6	3,6	4
Прочие	0,4	0,1	0,4	0,1	0,5	0,1
Всего	55,9	100	61,0	100	77,3	100

\* Источник: Законы РТ о бюджете (об исполнении бюджета) Республики Татарстан за соответствующий год.

Анализ структуры налоговых доходов РТ свидетельствует, что налог на прибыль организаций является основным налоговым доходом в бюджете РТ. В 2005 г. налог на прибыль организаций составил 41% и увеличился по оценке в 2007 г. относительно 2005 г. на 6,7 млрд руб.

Высокие темпы роста имеет налог на доходы физических лиц. В 2005 г. он составлял 26% в структуре налоговых доходов, в 2007 г. – 35%, увеличился относительно 2005 г. на 11,6 млрд руб.

Следующими по значимости являются налоги на имущество. В 2005 г. они составляли 15% в структуре налоговых доходов и увеличились к 2007 г. на 1,6 млрд руб.

Рост основных налоговых доходов объясняется ростом цен на нефть на мировых рынках и ростом экономики республики в целом. А также повышением эффективности работы налоговых органов в том числе по легализации теневых доходов.

Таким образом в Республике Татарстан наблюдается тенденция роста устойчивости бюджета, обусловленная увеличением состава налоговых доходных источников субъекта РФ.

Несмотря на изменения, вносимые в налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации, меры последних лет, направленные на его совершенствование, явно не достаточны. Действующая налоговая система в совокупности с бюджетным законодательством остается по-прежнему низко эффективной в отношении формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и обеспечения их самостоятельности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как и прежде, не имеют реальной налоговой "свободы" по налоговым источникам, закрепленным за ними на постоянной основе, так как полномочия последних ограничены рамками федерального законодательства.

Наряду с необходимостью дальнейшего совершенствования налогового законодательства Российской Федерации, расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области региональных и мест-

ных налогов важным фактором эффективного формирования бюджетов субъектов Российской Федерации является качество методики планирования доходов.

Существующая в настоящее время методика планирования налоговых поступлений в бюджеты территорий основана на расчетном определении налоговой базы в разрезе источников формирования доходов бюджета, исходя из элементов налоговой базы или объема фактического поступления налогов в базовом периоде, корректируемого на индексы-дефляторы, с последующим исчислением объема поступлений соответствующего налога в плановом периоде, что явно не отражает возможности и заинтересованность региональных и местных органов власти в поиске резервов роста налогового потенциала территорий.

Учитывая объективно сложившуюся вариацию уровней развития регионов, представляется вполне обоснованным построение системы участия субъектов Федерации в совместных налогах на основе дифференцированных нормативов, которые в большей степени способны выполнять свою регулирующую функцию. В основу дифференциации могут быть положены такие критерии, как численность и плотность населения региона, уровень урбанизации территории, соотношение между текущими доходами и необходимыми расходами и др.

В данном случае "развитие" означает расширение налогового потенциала, создание новых рабочих мест, улучшение экологической ситуации, прекращение спада производства, то есть исправление или улучшение деформаций в региональной экономике, выраженное реальными результатами.

Исходя из этого, среди путей территориального развития можно выделить следующие направления бюджетной поддержки:

1) кризисные – наличие и устранение в экономической или социальной сфере субъекта Федерации болевых очагов, сдерживающих развитие региона. Речь идет не о прямом коммерческом эффекте, бюджетная эффективность здесь обеспечивается за счет поэтапного снижения бюджетных расходов. А в долгосрочной перс-



пективе – выведение на уровень самоокупаемости. Устранение данных диспропорций позволит в будущем сократить нагрузку на текущий бюджет и снизить бюджетную зависимость территории;

2) приоритетные – определение и поддержка видов деятельности, обладающих мультипликативным эффектом в экономике региона и способных как "локомотив" вывести территорию на новые возможности экономического роста;

3) перспективные – поддержка перспективных с точки зрения развития субъекта Федерации производств и видов деятельности. Направление бюджетных инвестиций в эти объекты может обеспечить быструю окупаемость, высокую эффективность вложений, а также дать импульс для подъема всей территориальной экономики.

Основой концепции формирования и функционирования бюджета развития на региональном уровне должно явиться ресурсное обеспечение долгосрочного устойчивого социально-экономического развития региона.

Подключение механизмов бюджетного инвестирования может происходить только в тех случаях, когда государственное вмешательство не просто желательно, а необходимо.

Соблюдение этого принципа, должно обеспечить концентрацию ограниченных инвестиционных ресурсов бюджета на наиболее важных для экономики региона объектах.

Условием эффективного управления бюджетными ресурсами, распределяемыми через бюджет развития, является физическое разделение текущего и инвестиционного бюджетов и разграничение образующих их финансовых потоков.

Таким образом, изменение условий функционирования финансов общественного сектора и усиление рыночных начал как в сфере обращения бюджетных ресурсов, так и за ее пределами предъявляет особые требования к обеспечению финансово-экономической устойчивости бюджетов. Это особенно актуально в силу большей открытости региональной экономики.

Финансово-экономическая устойчивость региональных бюджетов определяется совокупностью факторов регионального значения, и ее обеспечение может быть достигнуто усилиями субфедеральных органов власти.

В области налоговой политики главной задачей региональных органов власти является актуализация стимулирующей функции налоговой системы как инструмента обеспечения долгосрочной устойчивости. Усиление в составе бюджетных расходов позиций бюджета развития создаст условия для восстановления инвестиционной активности в регионах и обеспечит предпосылки для реального подъема экономики.

Таким образом, источники обеспечения устойчивости регионального бюджета лежат не в сфере финансовых технологий – перераспределении доходов и сокращении необходимых расходов, а в восстановлении и последовательном развитии региональной экономики, в повышении ее эффективности, определяющей вектор экономического роста территории.

#### Список литературы

1. Качалова Е.А. Региональный опыт реформирования местного самоуправления // Финансы. – 2007. – № 4. – С. 57–61.
2. Ершов В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление. Хозяйство и право. – 2006. – № 4. – С. 73–80.

*В редакцию материал поступил 14.08.08.*