

УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Сидорова Е.Н.

В статье представлена структура региональных финансовых ресурсов, раскрыты источники их формирования, определено место бюджета. Раскрыты проблемы и сформулированы рекомендации по повышению финансовой обеспеченности территорий путем оптимизации межбюджетных отношений. Показана их роль как одного из важнейших факторов укрепления финансовой базы территорий, обоснована необходимость придания бюджетному процессу стимулирующего воздействия на уровень развития региональных экономических систем. Сформулированы предложения по переходу от затратного метода управления бюджетными ресурсами к модели управления результатами, по развитию механизма взаимодействия территориальных органов управления с хозяйствующими субъектами на основе государственно – частного партнерства.

Современная финансовая политика так и не стала важнейшей стратегией регионального развития и ограничивается в основном сферой межбюджетного регулирования. Характерная особенность межбюджетного взаимодействия заключается в обеспечении расходов за счет перераспределения средств между уровнями бюджетной системы. В итоге почти 90% налоговых доходов региональных и местных бюджетов в настоящее время формируется за счет отчислений от федеральных налогов, что подрывает стимулы к повышению региональной экономики, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий. Сложился чрезвычайно высокий разрыв по уровню финансовой, в том числе, бюджетной обеспеченности отдельных субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения.

Резкая дифференциация в условиях жизни населения различных регионов страны свидетельствует о нарушении принципов социальной справедливости, приводит к нарастанию межрегиональных противоречий. В этих условиях стратегически важным для России является проведение эффективной государственной политики по сглаживанию различий в уровнях социально-экономического развития регионов, которая должна проводиться преимущественно за счет укрепления их собственной финансовой базы.

Принципиально важным при решении этой народнохозяйственной проблемы является не усреднение уровня бюджетной обеспеченности регионов посредством перераспределения бюджетных источников, а создание эффективного механизма удовлетворения растущих социально-экономических потребностей населения за счет наращивания и использования собственного территориального ресурсного потенциала развития, достижения финансовой самодостаточности субъекта Российской Федерации и подведомственных ему муниципальных образований.

Кардинальные изменения в общественно-экономическом устройстве страны, формирование многоукладной экономики, переход к рыночным отношениям изменили положение регионов в общей системе управления, вызвали необходимость формирования государственной региональной политики, направленной на укрепление общего экономического пространства, выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, их экономический рост и устойчивое социальное развитие.

В условиях рыночной экономики возросла роль финансов, которые, обслуживая воспроизводственный процесс, обладают большими возможностями влияния на экономику, на процессы общественного развития, поскольку элементы финансовой системы, в большинстве своем, относятся к регуляторам рыночной экономики.

Особое значение в контексте исследуемой проблемы имеет вопрос о структуре финансовых ресурсов.

По своему содержанию, назначению, механизму формирования, распределения и расходования финансовые ресурсы подразделяются на централизованные и децентрализованные. Централизованные фонды финансовых ресурсов создаются на государственном уровне. К ним относятся: бюджет, фонд социального страхования, пенсионный фонд, фонд медицинского страхования и другие финансовые фонды. За счет средств этих фондов финансируются расходы, относящиеся к прерогативе государственной социально-экономической политики.

Другая группа финансовых ресурсов – децентрализованные – образуются хозяйствующими субъектами и домохозяйствами. Эти средства обеспечивают воспроизводственный процесс в той или иной форме. Они по существу и есть основные финансовые потоки, из которых и за счет которых формируются и централизованные финансовые ресурсы. Так, доходы консолидированного бюджета более чем на 90 процентов состоят из налоговых платежей предприятий и организаций.

Централизованные и децентрализованные финансовые ресурсы, как и соответствующие им финансовые потоки, являются сложными и совершенно отличными друг от друга объектами управления, с точки зрения возможности управляющего воздействия на них. Как известно, государственные финансовые ресурсы управляются в законодательно установленном порядке на различных уровнях государственной власти.

Что же касается децентрализованных финансовых ресурсов, то они (финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм и домохозяйств) формируются, распределяются и используются относительно самостоятельно. Федеральные, региональные и муниципальные органы власти не имеют правомочий непосредственного, прямого воздействия на их финансовые потоки. Объектами управления становятся налоги, которые изымаются у них в обязательном и законодательно установленном порядке в бюджеты всех уровней.

Тем не менее, децентрализованные финансовые ресурсы не выходят полностью из сферы управленческого воздействия государственных, региональных и муниципальных органов власти. Управление ими осуществляется путем опосредованного регулирования через различные финансовые институты (структуры) рыночного сектора. Следует отметить, что влияние рыночных механизмов на финансовые потоки не менее эффективно, чем государственное, поскольку практически всегда связано с действием стимулирующих факторов.

В целом можно говорить о том, что финансовые ресурсы, как объект управления, представляют собой достаточно сложные процессы движения денежных средств. Это движение зависит от механизма рыночной мотивации субъектов управления и от прямого воздействия органов региональной власти.

Особое место и значение, с точки зрения наращивания экономического потенциала, имеют региональные финансовые ресурсы и механизмы управления ими. Выработка мероприятий по укреплению финансовой базы территориальных образований требует анализа процессов формирования финансовых ресурсов и, прежде всего, их источников.

Источники региональных финансовых ресурсов. В условиях развития рыночных отношений и установления принципов бюджетного федерализма в основу регионального управления закладываются принципы самообеспечения и самодостаточности, направленные на повышение экономической заинтересованности региональных органов управления в создании собственных финансовых ресурсов. Возможность решения экономических проблем региона определяется его способностью воспроизводить собственные финансовые ресурсы и привлекать их со стороны.

Собственные финансовые источники региона, формирующиеся на территории, включают:

- прибыль, остающуюся в предпринимательской сфере после выплаты обязательных платежей, налогов, возврата кредитов и процентов по ним;
- платежи и налоги, поступающие в консолидированный региональный бюджет.

Финансовыми ресурсами, привлекаемыми со стороны, являются:

- средства федерального бюджета, выделяемые для реализации общероссийских государственных программ на территории региона;
- дотации и трансферты, выделяемые бюджету региона;
- дополнительные средства, поступающие в регион за счет предоставления льгот по федеральным налогам;
- средства, поступающие в регион из федеральных внебюджетных фондов;
- заемные средства.

Таким образом, финансовые ресурсы региона складываются из следующих источников:

- средств, аккумулируемых в региональной бюджетной системе;
- средств внебюджетных фондов, главным образом, внебюджетных социальных фондов;
- ресурсов, используемых хозяйствующими субъектами (прибыль и амортизационные отчисления);
- ресурсов населения (домохозяйств).

Основным назначением финансовых ресурсов является финансирование расходов, направляемых на социально-экономическое развитие территорий.

Бюджеты. Центральным звеном финансовой системы являются бюджеты. Особенности бюджетной системы Российской Федерации обусловлены спецификой ее государственного устройства, опыта исторического развития, географического положения. Огромная территория, неоднородные природно-климатические условия, большие различия по уровню минерально-сырьевых запасов, неравномерная плотность населения и многие другие факторы предопределили значительную разницу в экономическом развитии территорий, соответственно стали причиной разного уровня возможностей территорий в формировании бюджетных доходов. Углубила проблему недостаточно обоснованная экономическая региональная политика, проводимая на протяжении десятилетий, в части комплексного развития территории страны. В итоге, чтобы сгладить названные различия, необходимо государственное вмешательство.

Аналогичная ситуация сложилась внутри регионов. Там тоже наблюдается значительная разница в уровне развития муниципальных образований. Поэтому на уровне региона также существует необходимость регулирования финансовых отношений, выравнивания финансовых возможностей территориальных образований. Регулирование осуществляется преимущественно посредством проведения бюджетной политики, через систему межбюджетных отношений. При этом цель бюджетной политики должна

заключается в достижении баланса интересов государства, субъектов Федерации, органов местного самоуправления в образовании и распределении общественных финансов.

С введением в действие Бюджетного кодекса РФ, принятого в 1998 году он стал главным законодательным актом в области бюджетных отношений. В статье 10 названного документа была установлена следующая структура бюджетной системы Российской Федерации. Она состояла из бюджетов трех уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- бюджеты субъектов Российской Федерации с бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты.

Значительным вкладом в процесс совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации стала Программа развития бюджетного федерализма в России до 2005 г. В Программе было предусмотрено разделение муниципальных образований на: муниципальные образования первого уровня (районы и города), непосредственно входящие в состав субъекта РФ, и муниципальные образования второго уровня (города районного значения, поселки, сельские администрации и т.д.). В Программе также было предусмотрено разграничение основных полномочий, источников доходов и объектов собственности между типами муниципальных образований.

Основные положения Программы нашли отражение в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 года № 131-ФЗ. В его основу заложены положения, направленные на дальнейшее развитие местного самоуправления, эффективное решение вопросов местного значения.

Другим важным законодательным актом в части межбюджетного взаимодействия территорий разного уровня стал Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" от 22.08.2004 г. № 120-ФЗ, в соответствии с которым бюджетная система Российской Федерации расширена и в настоящее время состоит из следующих уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе: муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований, городов федерального значения Москвы и Санкт - Петербурга; бюджеты городских поселений.

Однако, несмотря на принятые за годы реформ нормативно-правовые акты, в России так и не создан пока механизма обеспечения гарантий финансовой самостоятельности и независимости территорий, адекватный сложившейся экономической ситуации.

Недостатки действующей системы финансово-бюджетных отношений. Продолжается централизация устойчивых и наиболее легко контролируемых налогов в федеральном бюджете. В полной мере это относится и к субъектам Федерации. Большая часть поступлений от наиболее крупных и стабильных налогов продолжает использоваться для формирования регионального бюджета субъекта Федерации. За местными бюджетами закреплены всего два налога – земельный и на имущество физических лиц.

Серьезным недостатком действующих финансово-бюджетных отношений, оказывающим негативное влияние на экономическое развитие страны и регионов, является отсутствие мотивации региональных и местных органов управления к повышению уровня

экономического развития территорий. Широко практикуемое трансфертное, а по сути волевое, перераспределение бюджетных средств с целью выравнивания бюджетной обеспеченности территорий разного уровня подрывает заинтересованность регионов, прежде всего наиболее развитых, в укреплении собственной экономической базы.

Размер отчислений от общегосударственных доходов в местные бюджеты определяется ежегодно как разница между суммами расходов соответствующего бюджета и закрепленными за ним собственными доходами. При этом разрыв между ростом расходов и собственными доходами бюджетов покрывается при их балансировании за счет повышения отчислений от общегосударственных налогов и доходов. В случае улучшения финансовых результатов предприятий, расположенных на территории, и роста за счет этого доходов местного бюджета снижаются размеры поступлений в него от общегосударственных налогов и доходов. Проблема разработки эффективного механизма формирования бюджетов за счет развития производственной и предпринимательской активности последовательно замещается поисками справедливого способа перераспределения средств между бюджетами разного уровня. В этой связи следует заметить, что само смещение акцента в пользу перераспределительных отношений вряд ли даст новый импульс территориям к повышению их доходов, учитывая, что "излишки" доходов, полученные от повышения эффективности экономики, будут реквизированы и затем посредством перераспределения переданы другим территориям.

Такой порядок балансирования бюджетов, полностью оторванный от результатов экономической деятельности территорий, приводит к тому, что в лучшем финансовом положении оказываются те регионы, которые не стремятся к "зарабатыванию" средств, изысканию дополнительных финансовых ресурсов, поскольку допущенные недостатки в формировании местных бюджетов компенсируются за счет отчислений от общегосударственных доходов и налогов. Повышение же доходов от местных бюджетов за счет собственных закрепленных источников приводит к сокращению отчислений от вышестоящих бюджетов.

В целях компенсации выпадающих собственных доходов территорий функционируют уже пять фондов, вместо одного – Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. В зависимости от целей и объектов финансирования, кроме названного, финансовая поддержка предусматривается из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, Федерального фонда регионального развития и Федерального фонда компенсаций.

По нашему мнению, следует перейти к практике формирования бюджетов снизу вверх, а не наоборот. В этом случае каждое муниципальное образование сможет реально оценить возможность выполнения им совокупности определенных государственных функций и определить необходимый для этого размер бюджетных ресурсов. Нормативы распределения налоговых доходов должны строиться таким образом, чтобы обеспечивать максимально возможное удовлетворение потребностей большинства муниципальных образований за счет собственных доходов, при минимальном перемещении бюджетных средств в масштабах России, и в пределах субъектов Федерации, через различные виды трансфертных фондов.

На сегодняшний день за счет собственных источников финансируется менее половины бюджетных потребностей муниципальных территорий. Остальное обеспечивается за счет дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. А их распределение носит достаточно избирательный характер, что делает органы местного самоуправления зависимыми от воли федеральных и региональных органов власти.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы продолжения бюджетной реформы, определения порядка реализации бюджетной стратегии и тактики, выбора инструментов для исполнения бюджетной политики. Сложность разработки эффективной бюджетной политики обусловлена широким спектром вопросов, связанных с формированием и развитием адекватного современным требованиям механизма организационно-финансовых отношений, складывающихся в процессе управления общественными финансами. Противоречия между возрастающими задачами регионального и местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывают необходимость совершенствования и укрепления финансовой базы органов регионального управления и местного самоуправления.

Основные направления развития финансовых основ территориальных образований.

1. При управлении региональными и муниципальными финансами назрела необходимость перехода от затратной модели на принципы бюджетирования, ориентированного на результат. Бюджетирование предполагает комплекс действий по разработке проекта бюджета и его исполнению, оценке исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств. Суть затратной модели, действующей в настоящее время, заключается в детальном планировании бюджетных расходов. Результат оценивается по степени выполнения запланированных расходов. Чем точнее выполнен план расходов, тем выше оценивается результат исполнения бюджета. Основным принципом модели бюджета, ориентированного на результат, является планирование результатов. Цель считается достигнутой в случае обеспечения лучших результатов при меньших затратах ресурсов, то есть, на этапе планирования и расходования бюджетных средств учитывается соотношение объемов финансирования и уровень достижения общественно значимых целей и полученных результатов.

Внедрение принципов и процедур управления по результатам предполагает создание необходимых условий и предпосылок их реализации. К ним относятся: разработка системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов; разработка методики оценки эффективности и результативности бюджетных расходов; разработка принципов управления по результатам; разработка методов программно-целевого бюджетирования; разработка алгоритма перехода от затратного метода управления бюджетными ресурсами к модели управления результатами – бюджету, ориентированному на результат, и др.

2. Другим важным направлением повышения результативности управления региональным и муниципальным развитием, напрямую увязанным с реализацией первого пункта, является внедрение программно-целевых методов управления региональной экономикой и экономикой муниципальных образований. Преимущество целевых программ заключается в детальной проработке перспектив и ожидаемых конкретных результатов от их реализации, согласовании интересов участников, разработке механизмов объединения финансовых ресурсов всех заинтересованных участников и последующего распределения полученных финансовых выгод.

Проект программы должен включать: качественно и количественно конкретизированные основные цели и задачи, этапы и сроки выполнения программы; взаимосвязанную систему программных мероприятий; объемы финансовых, материальных и трудовых затрат; характеристику механизмов осуществления программы, включая систему стимулирования (льгот) выполнения заказов на поставки продукции для государственных нужд; предложения по организации управления реализацией программы и контролю за ходом ее

выполнения; оценку социально-экономической эффективности и экологических последствий от реализации программных мероприятий; сведения о государственном заказчике программы, потенциальных исполнителях и соисполнителях работ [1].

По результатам выполнения программ можно судить об эффективности использования средств, в том числе бюджетных, израсходованных на их осуществление, что позволяет, в свою очередь, соотнести затраты на реализацию проектов с их результатами.

3. Одним из важнейших инструментов, с помощью которых можно эффективно содействовать укреплению финансовых основ территориальных систем и, тем самым, их устойчивому развитию, является комплекс межбюджетных отношений. Именно в рамках межбюджетных отношений возможно перераспределение доходов в пользу региональных и местных бюджетов.

Реализация конституционных гарантий самостоятельности территорий разного уровня в решении вопросов их развития во многом зависит от закрепления в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения их бюджетов. Поэтому при внесении изменений в налоговое и бюджетное законодательство необходимо предусмотреть закрепление в законодательном порядке за региональными и местными бюджетами большей, чем в настоящее время, доли основных налогов (налог на прибыль предприятий и организаций, налог на доходы физических лиц и др.). Это способствовало бы повышению размеров собственных доходов региональных и местных бюджетов, ликвидировало противоречия, имеющиеся в современных межбюджетных отношениях.

От характера первичного поступления налогов зависит эффективность вторичного распределения федеральной помощи регионам, возможность минимизации величины встречных финансовых потоков. Положительные результаты по стабилизации ситуации в бюджетной сфере могут быть достигнуты без увеличения налоговой нагрузки, только за счет более рационального ее распределения.

В целях укрепления финансовых основ территорий разного уровня, обеспечения сочетания бюджетной самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований с системой стимулов, побуждающей территориальные органы управления проводить экономическую политику, направленную на повышение эффективности региональной экономики, в качестве главных принципов формирования межбюджетных отношений могут быть определены:

- бюджетное стимулирование развития экономической базы территорий. Бюджетный механизм должен ставить территориальные органы управления в зависимость не от вышестоящих бюджетов, а от результатов собственной деятельности;
- самодостаточность финансирования развития территориальных образований;
- самостоятельность органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;
- сокращение сферы совместных полномочий бюджетов разных уровней.

Исходя из общих принципов необходимо:

- обеспечить строгое соответствие бюджетных полномочий, определяемых для каждого уровня власти, размеру доходных бюджетных поступлений, необходимых для их реализации;
- законодательно определить порядок изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы;

- обеспечить неуклонное соблюдение нормативов оптимальных пропорций распределения бюджетных доходов между федеральным уровнем управления, уровнем субъектов Федерации и местного самоуправления;
- законодательно определить на федеральном уровне минимальный норматив отчислений из консолидированного бюджета субъекта Федерации в бюджеты муниципальных образований (не менее 50% региональных бюджетных доходов);
- формировать межбюджетные отношения на основе стимулирования территориальных образований к наращиванию экономического потенциала, укреплению на этой базе финансового состояния. Межбюджетные отношения по всей иерархии должны строиться таким образом, чтобы регионам было выгодно прилагать усилия для получения максимального экономического и финансового результата;
- закрепить за каждым уровнем бюджетной системы налоги и доходные источники, эффективность которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;
- предусмотреть обязательное разделение бюджетов на текущие и капитальные расходы, в законодательном порядке обеспечивать создание (точнее, воссоздание по опыту дореформенного периода) бюджета развития, как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципальных образований, придавая, тем самым, инвестиционную направленность бюджетам разных уровней;
- повысить роль кредитных форм финансирования бюджетных расходов, в первую очередь, инвестиционной направленности.

4. Увеличению доли собственных доходов региональных и местных бюджетов будет способствовать активизация деятельности органов территориального управления в направлении увеличения неналоговых поступлений. Основные резервы неналоговых поступлений сосредоточены в более активном использовании и эффективном управлении собственностью территорий.

Для увеличения доли неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджетов будет способствовать приватизация части предприятий, функции которых могут выполнять частные структуры (озеленение улиц, услуги жилищно-коммунального хозяйства и др.). Это приведет к экономии бюджетных средств и позволит расширить круг плательщиков налогов. Необходимо полнее использовать экономический потенциал земли и природных ресурсов. Земля как объект рыночных отношений имеет особое значение во всей системе предпринимательской деятельности, является значимым фактором практически в любой сфере бизнеса, прямо или косвенно участвующим в производстве всех других товаров и услуг. Именно решение проблем, связанных с организацией земельных отношений, включающих такие элементы, как земельная рента, учет и оценка земли, арендная плата, налог на землю, ценообразование и другие приведут к росту поступлений денежных средств в распоряжение органов территориального управления.

5. Другим основополагающим принципом совершенствования финансово-бюджетной политики должно стать неуклонное воплощение стратегии регионального экономического развития. Существенным фактором активизации экономического роста и повышения финансовой устойчивости в регионах является развитие муниципального сектора экономики. В настоящее время на муниципальный сектор приходится все-

го лишь 22,16% общего объема платных услуг населению; 7,88% инвестиций; 2,19% общего объема промышленной продукции; 4,68% оборота розничной торговли при доле занятых в организациях муниципального сектора экономики около 17% от общего числа занятых в экономике России [2, с. 11]. Между тем, именно на территории муниципальных образований находится основная масса потребителей благ и услуг. Возможности муниципальных образований в обеспечении экономического роста пока недооцениваются.

Повышение доходов от функционирования хозяйственного комплекса муниципальных образований может быть достигнуто на основе осуществления эффективной структурной перестройки, развития среднего и малого бизнеса.

Зависимость региональной экономики от деятельности малых и средних предприятий, казалось бы, очевидна. Однако на практике ситуация складывается иначе. Главная причина заключается в действующих схемах межбюджетных отношений, которые, как уже отмечалось, не только не интересуют территориальные органы управления в развитии региональной экономики, но делают это невыгодным. Развитие предпринимательского сектора не влияет на состояние бюджета, так как добавление в него собственных средств влечет за собой снижение трансфертных платежей.

Этим, в основном, объясняется почти полное отсутствие поддержки малого и среднего бизнеса со стороны муниципальной власти. К причинам их слабого развития можно также отнести несовершенство нормативно-правовой базы и системы налогообложения, недостаточность средств, выделяемых государством на его поддержку, и другие. Однако основной причиной низкого уровня развития малого и среднего предпринимательства следует признать отсутствие его поддержки со стороны муниципальных образований.

Для кардинального изменения данной ситуации целесообразно все налоговые поступления от малых и средних предприятий закрепить на долговременной основе за местным бюджетом. Принципиально важным при этом является сохранение нормативов отчислений из вышестоящего бюджета, то есть дополнительные доходы от этой сферы деятельности должны в полном объеме зачисляться в муниципальные бюджеты.

6. Важнейшим условием эффективного развития территориальных систем является повышение уровня заинтересованности региональных и муниципальных органов власти и управления в увеличении доходной части бюджетов.

Так уж сложилось, что основной функцией межбюджетного регулирования является выравнивание бюджетной обеспеченности. Оно безусловно необходимо, поскольку различные территории изначально находятся в неравных условиях по своему экономическому развитию, налоговому потенциалу, а значит, и по доходам бюджетов.

Однако, если выравнивание бюджетной обеспеченности становится единственной целью, то территориальные органы власти не заинтересованы в увеличении объема собственных доходов. В таком случае, как уже отмечалось, территории, добившиеся увеличения собственных доходов, получают меньший объем дотаций из регионального бюджета. Подобный механизм провоцирует безынициативность и иждивенчество местных властей. Более выгодным становится формирование острodefицитных бюджетов, ориентированное на дальнейшее выравнивание за счет поступлений из вышестоящего бюджета.

Справедливо о соотношении выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетного регулирования пишет А.Г. Игудин: "... когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функци-

ей, в ущерб ей, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений" [3].

Полностью соответствует реальной действительности оценка, данная А.М. Лавровым, который отмечает: "Нынешняя система межбюджетных отношений сверх централизована... мягкие бюджетные ограничения означают, что при хорошей работе администрации территории вышестоящий уровень заберет у нее все, что сможет найти, но при плохой работе ... помогут ссудами, субвенциями и другой финансовой поддержкой" [4]. Стимулирование должно способствовать увеличению собственных доходов местных бюджетов и консолидированного бюджета региона.

Межбюджетные отношения по всей иерархии должны строиться таким образом, чтобы регионам и муниципальным образованиям было выгодно прилагать усилия для получения максимального экономического и финансового результата. Механизм достижения этого состоит в установлении прямой зависимости величины средств, оставляемых на территории в виде их бюджетов и направляемых на финансирование социально-экономического развития территории, от эффективности их экономики.

Заслуживают внимания предложения авторов, которые в качестве варианта решения проблемы сочетания выравнивающей и стимулирующей функций рекомендуют создание двух фондов на региональном уровне:

- фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- фонда финансового стимулирования муниципальных образований, который должен формироваться с целью стимулирования деятельности органов муниципальной власти, направленной на увеличение объема доходов бюджета муниципального образования и соответственно консолидированного бюджета области.

7. Серьезным препятствием экономического развития как на региональном, так и на муниципальном уровнях является отсутствие механизмов эффективного взаимодействия территориальных органов управления и хозяйствующих субъектов, расположенных в пределах их административно-территориальных образований. В этой связи чрезвычайно важное значение приобретает развитие государственно – частного партнерства. Под государственно – частным партнерством понимается система экономических отношений, основанных на доверии и закрепленных в договоре, между администрацией территории и заинтересованной в ее развитии хозяйственной структурой, готовой совместно с администрацией непосредственно заниматься этим развитием.

Предполагается, что партнеры должны быть соавторами программ территориального развития и входить в команду лиц, непосредственно обеспечивающих их реализацию. В этом случае хозяйствующий субъект должен становиться полноправным партнером, его роль не должна ограничиваться только уплатой налогов или оказанием благотворительной помощи. Работа по системе государственно – частного партнерства не должна сводиться к традиционной модели муниципального заказа, которая не обеспечивает равноправного сотрудничества и ставит в заведомо неравноправное положение исполнителя заказа. Партнеры взаимно должны с самого начала брать на себя решение проблемы, вкладывать ресурсы, начиная от предпроектных обоснований до завершения проекта, имея при этом четко обозначенные гарантии получения в итоге ожидаемых преимуществ.

8. Важным направлением развития финансовой базы территорий может стать выпуск муниципальных облигационных займов посредством мобилизации финансо-

вых средств населения и хозяйствующих структур. Привлеченные денежные средства могут быть направлены на создание новой и укрепление действующей налоговой базы, инвестированы в объекты коммунального и социального назначения. Особенно перспективным является выпуск муниципальных ценных бумаг для целей финансирования проектов, которые после завершения строительства будут иметь собственные доходные источники.

9. Существенным фактором укрепления финансовой базы территорий является повышение эффективности использования их имущественного потенциала, прежде всего за счет развития и совершенствования арендной платы за предоставление муниципальных помещений в пользование физическим и юридическим лицам. В перспективе процесс сдачи в аренду предприятий и объектов муниципальной собственности должен расширяться и совершенствоваться. Основными критериями, которыми следует руководствоваться в ходе этого процесса, являются: конкурсность, экономическая целесообразность и эффективность. Весьма перспективной представляется сложившаяся практика предоставления в аренду или продажи физическим и юридическим лицам нежилых помещений на первых этажах жилых зданий, особенно на центральных улицах и вдоль автомагистралей, открытия обустроенных рынков, торговых центров и т.д.

10. В свете решения проблемы мобилизации ресурсов в целях самообеспечения региона заслуживает особого внимания создание эффективного механизма устойчивого привлечения в региональную экономику отечественных и иностранных инвестиций. При этом приоритетное значение для хозяйственного комплекса имеет привлечение инвестиций в основной капитал, реализуемых в форме капитальных вложений в: создание и воспроизводство основных фондов, в том числе новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, их капитальный ремонт, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие капитальные затраты.

Для решения этой проблемы необходимо преодолеть ряд факторов, сдерживающих инвестиционную деятельность в России. Главным из них является высокий уровень инвестиционного риска, обусловленный: неустойчивостью нормативно-правовой базы, в частности, в области бюджетно-налогового законодательства и имущественных правоотношений; отсутствием эффективного финансового рынка и возможности оперативного контроля риска вложений в отдельные активы; отсутствием стабильности в функционировании кредитно-банковской системы, ее низким финансовым потенциалом и неготовностью к участию в долгосрочных, масштабных инвестиционных проектах; низким уровнем исполнения законодательных норм и договорных обязательств и др.

При формировании инвестиционной политики следует учитывать ряд других моментов, в частности, следует иметь в виду, что предпринимательский капитал прежде всего устремляется в те отрасли, где ожидается максимальная прибыль, что обостряет проблему пропорционального развития региональной экономики, усложняет задачи ее реформирования. Например, в 2004 г. 35,3% всех иностранных инвестиций России или 73% зарубежных вложений в промышленность приходилось на три отрасли – нефтедобычу, черную и цветную металлургию, а почти треть импортированного капитала была вложена в торговлю и общественное питание [5, с. 359].

В этой связи необходимо принять меры, направленные на переориентацию иностранных инвестиций, используя механизмы включения налоговых мер, привлечения иностранных кредитов, развития компенсационных соглашений и других элементов хозяйственного механизма.

Подводя итог, следует отметить, что у большинства территориальных структур в современных условиях имеются благоприятные возможности и значительные резервы для наращивания своего финансового потенциала. Однако для того, чтобы эти возможности стали реальными, необходимо сформировать у региональных органов власти и местного самоуправления активную позицию по изысканию резервов пополнения доходной части своих бюджетов и повышению эффективности использования этих ресурсов. Это позволит сделать определенные шаги по укреплению их финансовой базы – основного условия социально-экономического развития территорий всех уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2000. С. 311 – 312.
2. Чередниченко Л.Г. Оценка влияния региональных финансовых факторов на эффективность экономического роста// Региональная экономика: теория и практика. 2004. № 11(14).
3. Игудин А.Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации // Финансы. 2004. № 7. С. 7 – 10.
4. Лавров А.М. Новые подходы к управлению общественными финансами // Финансы. 2003. № 9. С. 8 – 10.
5. Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2005.