

ОЦЕНКА ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ОРГАНИЗАЦИЮ И РЕАЛИЗАЦИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

И.А. Глушинская (Псков, Россия)

Представляется целесообразным, для оценки эффективности межбюджетного регулирования, выделить основные факторы, которые оказывают непосредственное влияние на его организацию и реализацию в субъекте федерации. Влияние некоторых факторов обусловлено особенностями реализации бюджетной политики в регионе, а влияние других следует связать с воздействием внешней среды.

Эффективность межбюджетного регулирования на уровне субъекта федерации может анализироваться по различным параметрам. Предложим классификацию, в которой выделим четыре группы факторов и дадим их краткую характеристику. В основе каждой группы выделим факторы, которые являются региональными и муниципальными, частными и общими. Общие факторы те, которые определяют качество межбюджетного регулирования, а частные – те, в основу анализа которых положены количественные показатели.

Рассмотрим предложенную классификацию более подробно.

1. Экономические факторы, это обстоятельства, которые определяют общий уровень развития территории региона: в промышленной сфере, в сельском хозяйстве, в области финансов и т.д. Среди экономических факторов особое внимание следует уделять уровню налогового потенциала территории, то есть способность рассматриваемого субъекта федерации воспроизводить доходную часть регионального бюджета. От этого в большой степени зависит, будет ли регион являться реципиентом или донором.

К экономическим факторам следует отнести:

- налоговый потенциал региона;
- уровень социально-экономического развития региона;
- объем бюджетных средств, перераспределяемых в системе межбюджетных трансфертов;
- уровень бюджетных доходов региона в расчете на одного жителя;

Указанные факторы оказывают существенное влияние на эффективность межбюджетного регулирования и в значительной степени определяют объем ресурсной базы, который может быть перераспределен отдельным муниципальным образованиям, а также выявляют их потребности в бюджетных трансфертах и показывают возможности местных бюджетов по совместному финансированию расходов в случае предоставления субсидий.

2. Социальные факторы, влияющие на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, характеризуют процессы, происходящие в общественной сфере региона. Эти факторы имеют значение при анализе, конечного итога бюджетной политики региона в социальной сфере, которая направлена на улучшение качества жизни граждан. Анализ местных бюджетов в РФ, позволяет сделать вывод о том, что более половины всех бюджетных расходов являются социально ориентированными.

К социальным факторам предлагается отнести:

- численность населения и региона в целом;
- демографическую структуру населения;
- степень дифференциации населения региона по различным критериям;
- количественная характеристика отдельных групп населения.

Проводя анализ воздействия социальных факторов на процесс межбюджетного регулирования на уровне субъекта федерации, следует обратить внимание на тот факт, что они оказывают значительное влияние на налоговый потенциал региона. В ситуации, когда в регионах преобладает нетрудоспособное население, существенно сокращаются налоговые поступления. Таким образом, можно сделать вывод о том, демографические характеристики населения региона предопределяют уровень налоговых поступлений в местный бюджет, и, исходя из этого, выявляют размеры потребностей региона в выравнивающих бюджетных трансфертах.

Социальные факторы так же оказывают значительное влияние на объемы и стоимость услуг в регионе. Например, низкая численность детей и подростков в регион приводит к «малокомплектности» групп в детских садах и классов в школах и, как следствие, провоцирует необходимость в дополнительных межбюджетных трансфертах, для решения дополнительного финансирования сферы образования региона [5, с. 114-115].

Для проведения процедуры распределения дотаций используется показатель численности населения региона, который характеризует степень воздействие социальных факторов на межбюджетное регулирование в субъекте федерации.

Таким образом, социальные факторы оказывают большое влияние на межбюджетные отношения в субъекте федерации, в частности, на экономический и налоговый потенциал, стоимость услуг и как следствие, потребность в бюджетных трансфертах.

3. Правовые факторы, влияющие на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, это так называемые «правила игры» для всех сторон межбюджетных отношений. Законодательная база, то есть правовые факторы оказывают большое влияние на бюджетный процесс на уровне региона и основополагающим, безусловно, является состояние финансового законодательства субъекта федерации, и особенно нормативные правовые акты, касающиеся межбюджетных отношений [2, с. 17-26]. Например, размер налоговых ставок или нормативы распределения налоговых поступлений между различными бюджетами следует относить к правовым факторам, хотя они являются преимущественно внешними для субъекта федерации.

К правовым факторам относятся:

- состояние регионального законодательства;
- используемые методики распределения межбюджетных трансфертов;
- используемые виды межбюджетных трансфертов;
- условия федерального законодательства по применению межбюджетных трансфертов в регионе;
- налоговые ставки;
- полномочия федеральных властей в сфере предоставления льгот по местным налогам;
- нормативы распределения налоговых доходов.

Обратим внимание на характерный способ влияния правовых факторов на эффективность межбюджетного регулирования, поскольку они являются ограничивающими рамками в реализации межбюджетного регулирования на региональном уровне. Несмотря на это необходимо учитывать, что стабильность законодательной базы оказывает значительное влияние на повышение эффективности всей системы межбюджетного регулирования в целом.

4. Политические факторы, влияющие на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, более субъективны, чем другие факторы.

К политическим факторам относятся:

- степень согласованности бюджетной политики субъекта федерации.
- стадия политического цикла, например, близость выборов;
- объемы бюджетного кредитования;
- состояние делегируемых полномочий;
- эффективность трансфертного стимулирования.

В последнее десятилетие значимость воздействия политических факторов в РФ на систему межбюджетного регулирования возрастает. Как отмечает А.Г. Силуанов: «...Реформирование бюджетной системы во многом носит политический характер» [4, с. 4-5].

Особенно ярко процесс реформирования бюджетной сферы проявляется в области межбюджетного регулирования. Несмотря на то, что влияние политических факторов, на функционирование системы трансфертов субъективно, их влияние проявляется на каждом этапе функционирования финансовой системы. В конце 90-х гг. XX в. предоставление бюджетных ссуд регионам являлось проявлением негативного влияния политических факторов на весь бюджетный процесс. В настоящее время распределение трансфертов: дотаций, субсидий и субвенций жестко регламентировано нормативными правовыми актами, а методики распределения утверждены законодательно. В сфере межбюджетных трансфертов прослеживается логика к подходам по распределению различных видов трансфертов. Например, субвенции выделяются регионам на основании полномочий, финансирование которых им передано, дотации же имеют в своей основе оценку налогового потенциала региона, а для субсидий необходимо произвести оценку большего количества факторов, например, приоритетов регионального развития.

При оценке соотношения экономических и политических факторов, влияющих на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, необходимо учитывать, тот факт, что весьма существенна их степень взаимного влияния. Например, при выборе приоритетов развития субъекта федерации, необходимо определить возможность дальнейшего распределения субсидий, а сложившаяся в настоящее время практика формирования региональных бюджетов и различия между ними в уровне налогового потенциала являются, так называемыми, «ограничителями» в возможном более эффективном распределении трансфертов между регионами. Указанное воздействие служит источником не только дополнительных возможностей для развития региона, но и угроз для сбалансированного развития территории. Возможности, прежде всего, обусловлены тем фактом, что распределение бюджетных трансфертов с учетом выявленных и обоснованных приоритетов регионального развития позволит более эффективно использовать ресурсы местных бюджетов.

Опасности, для сбалансированного развития региона могут быть связаны с тем, что местные органы власти под влиянием политических факторов могут стремиться к сохранению высокой степени финансовой зависимости муниципальных образований, тем самым создавая соответствующие налоговые и бюджетные проблемы. Такая ситуация может возникнуть в результате отношения к межбюджетным трансфертам как к инструменту политического воздействия, или даже административного давления. В России имеется негативный опыт, связанный, с конфликтами между региональными властями и орга-

нами местного самоуправления муниципальных образований, являющихся административными центрами субъектов федерации. В настоящее время такое политическое противостояние, в большинстве субъектов федерации преодолено, однако распределение средств между бюджетами все равно остается проблематичным.

Подход к анализу выявленных факторов может быть различным. Например, в зависимости от уровня управления, можно выделить федеральные, региональные и местные факторы. В зависимости от субъекта анализируемой бюджетной политики дополнительно можно выявить внутренние и внешние факторы [3, с. 25-30].

Социальные и экономические факторы являются преимущественно внутренними. Экономические факторы отличаются достаточно высокой степенью управляемости, примерами которых являются прибыль организаций, находящихся на территории муниципального образования, доходы от платных услуг и предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, от аренды и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности и т. д.

У социальных факторов более низкий уровень управляемости. Например, органы местного самоуправления не могут повлиять существенные изменения в численности населения и его демографической структуре региона. Если даже региональные власти, реализуют политику по привлечению мигрантов или стимулированию рождаемости, то предпринятые меры могут дать значимый результат только в долгосрочной перспективе. Поэтому их следует отнести к группе внутренних и неуправляемых факторов. Практически все факторы могут в той или иной степени быть подвержены влиянию решений и действий органов местного самоуправления прямому или опосредованному в долгосрочной перспективе. Однако оценить подобное долгосрочное влияние достаточно сложно, так как со временем система взаимосвязей и взаимозависимостей в реализации федеральной, региональной и муниципальной бюджетной политики усложняется.

К управляемым факторам следует отнести цели межбюджетного регулирования, состояние регионального законодательства, а так же согласованность бюджетной политики региона и отдельных муниципальных образований. Учитывая, что субъект федерации не является изолированной системой и существует в рамках единого экономического и законодательного пространства государства, следует выделить неуправляемые факторы, которые определяются исключительно внешней средой. Такими факторами являются, например, требования федерального законодательства по распределению трансфертов в регионах. Большой интерес представляют те факторы, на которые власти субъекта федерации могут воздействовать отчасти. К ним следует отнести большинство факторов экономической группы, например, уровень социально-экономического развития региона, уровень бюджетных доходов в расчете на одного жителя и т. д.

Рассматривая взаимодействие факторов, влияющих на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, с точки зрения перспектив согласования интересов региональных и местных властей, следует отметить степень воздействия факторов, отнесенных ко всем группам классификации.

Наиболее существенное влияние на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, оказывают политические факторы, так как цели и согласованность бюджетной политики региона определяют возможность согласования интересов всех сторон бюджетного процесса. Если в качестве единственной цели межбюджетного регулирования выбрана цель выравнивания бюджетной обеспеченности региона, то это является явной предпосылкой конфликта интересов субъекта федерации и муниципальных образований, являющихся финансовыми донорами [1, с. 159]. С другой стороны, если цель выравнивания бюджетной обеспеченности региона, не выбрана в качестве основной, а в регионе преобладают муниципальные образования с низким доходным потенциалом, то наблюдается конфликт интересов субъекта федерации и этих муниципальных образований, что неизбежно приведёт к обострению социальной напряженности в регионе. Таким образом, принципиальные различия в приоритетах развития субъекта федерации и муниципальных образований означают, что субсидии регионального бюджета не будут использоваться для развития такого муниципального образования, что также характеризует возможный конфликт региональных и местных интересов. Делегирование полномочий является мощным фактором, определяющим возможность рационального распределения средств между уровнями бюджетной системы региона [6, с. 5-11]. Возможность более активного использования данного механизма распределения бюджетных средств определяет необходимость согласования интересов сторон по финансированию делегируемых функций. При распределении бюджетных средств между муниципальными районами и поселениями особенно существенно проявляется влияние данного фактора.

Безусловно, большое влияние на процесс согласования интересов субъекта федерации и муниципальных образований оказывают и экономические факторы. Воздействие этих факторов носит объективный характер и ограничивает возможности региона по изменению системы межбюджетного регулирования. Так, например, если в большинстве муниципальных образований достаточно низкий уровень налогового потенциала, а так же налоговых и неналоговых поступлений в расчете на одного жителя, то это предопределяет обязательность бюджетного выравнивания. Согласование интересов сторон бюджет-

ного процесса в данной ситуации будет означать для субъекта федерации «снижение социальной напряженности», а для муниципальных образований «финансирование программ местного значения».

Таким образом, анализ факторов, оказывающих влияние на организацию и реализацию межбюджетных отношений, на региональном уровне показал, что на согласованность интересов региона и муниципальных образований существенно воздействуют все группы факторов в комплексе.

Предлагаемая классификация факторов, влияющих на организацию и реализацию межбюджетных отношений на региональном уровне, позволяет детализировать их влияние на формирование доходов местных бюджетов, а, следовательно, повысить эффективность управленческих решений в области межбюджетного регулирования в субъекте федерации.

1. Ишина, И.В. Управление общественными финансами: теория и практика/ И.В. Ишина, О.Н. Долина, С.В. Фрумина – М.: Дашков и К^о, 2015. – 159 с.
2. Лавров, А.М. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы А. М. Лавров, Е.А. Домбровский // Финансы. – 2016. – № 5. – С. 17–26.
3. Пронина, Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов / Л. И. Пронина // Финансы. – 2009. – № 5. – С. 25–30.
4. Силуанов, А.Г. Тучные годы остались в прошлом, сегодня нам нужно повышать качество работы с расходами. / А.Г. Силуанов // Финансы. 2014. № 1. С. 4–5.
5. Френкель, А. Российская экономика в условиях кризиса/ А. Френкель, Я. Сергиенко, Б. Тихомиров, Л. Рощина // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. – № 4. – С. 114–116.
6. Швецов, А. Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления/ А. Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – №3. – С. 5–11.

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ И МЕТОДОЛОГИИ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА»

В.П. Сидоров (Псков, Россия)

Вряд ли кто станет отрицать, что право, как и государство, является историческим продуктом общественного развития. Юридически оно оформляется в государственно-организованном обществе как основной нормативный регулятор общественных отношений. Обычаи, моральные и религиозные нормы первобытного общества отходят на второй план, уступая место правовому регулированию общественных отношений.

Взгляды на право, его происхождение, место и роль в системе нормативного регулирования менялись по мере развития самого общества, зрелости научной правовой мысли, всевозможных объективных и субъективных факторов [8, с.166].

«Наука теория государства и права, которая также занимается изучением вопросов, связанных с государством и правом, исследует множество проблем, связанных с формулированием понятий и определений, которые составляют ее предмет. И так как наука не стоит на месте, ее современное состояние характеризуется многообразием подходов в объяснении юридических явлений, их интерпретации с учетом новых знаний как российской, так и зарубежной юриспруденции» [1, с.130].

В большинстве юридических вузов дисциплина «Проблемы теории государства и права» изучается на четвертом курсе бакалавриата. Эта дисциплина создается не только для того, чтобы студенты подготовились к сдаче государственного экзамена, но и для того, чтобы, вспомнив то, что они изучали на первом курсе, и уже на более высоком уровне выявляли и обсуждали проблемы теории государства и права, применяя полученные знания в период своего обучения на юридическом факультете.

Анализ существующей учебной юридической литературы показывает, что большинство учебников по «Проблемам теории государства и права» практически повторяют тот же материал, что и в учебниках по «Теории государства и права». В некоторых случаях наблюдается детализация и толкование отдельных понятий теории государства и права, углубление в философские или политологические вопросы, однако принципиальных, существенных отличий от материала, изложенного в учебниках «Теория государства и права», практически не содержится.

Необходимо заметить, что и раньше, и сейчас издавались издаются учебники по «Проблемам теории государства и права», содержащие в себе толкование отдельных проблемных вопросов теории государства и права. Это, например, учебник доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ Т.Н. Радько «Проблемы теории государства и права»; учебное пособие по «Актуальным проблемам теории государства и права» – ответственный редактор доктор юридических наук, профессор Р.В. Шагиева; учебник под общей редакцией В.С. Нерсесянца «Проблемы общей теории права и государства»; учебное пособие под редакцией М.Н. Марченко «Проблемы теории государства и права»; учебник под редакцией В.М. Сырых «Проблемы теории государства и права»; учебник «Проблемы теории права и правореализации» – ответственный редактор Л.Т. Бакулина; учебник «Проблемы теории государства и права» – авторы Абдулаев М.И., Комаров С.А.; «Проблемы теории государства и права» – автор Беспалько В.Г.; «Проблемы теории государства и права» – соавторы Головастиков А.Н. и Дмитриев Ю.А.; «Актуальные