

ПРОБЛЕМЫ РЕСУРСНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ «РЕГИОН – СУБРЕГИОН – МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»

Рассматриваются особенности функционирования субрегиональных территориальных систем как промежуточного уровня распределения задач и ресурсов (в том числе финансовых) на основе оптимальности сочетания интересов региональных, муниципальных бюджетов и инвестиций хозяйствующих субъектов при достаточно высоком уровне автономности функционирования каждого из них, а также проблемы встраивания субрегионов в систему ресурсных взаимоотношений «регион – муниципальные образования». Проблема встраивания может быть решена, если рассмотреть субрегион как особую форму сфокусированной целевой финансовой эквализации в системе «регион – муниципальное образование», выраженной в сочетании принципа субсидиарности при распределении полномочий, принципа достаточности при распределении доходов и принципа распределения тягот при перераспределении ресурсов.

Ключевые слова: субрегион; муниципальное образование; субсидиарность; финансовая эквализация; бюджетный федерализм; бюджетная обеспеченность.

Изменения характера хозяйственно-экономических связей между экономическими агентами территорий обусловили необходимость формирования гибких адаптивных межтерриториальных объединений (особенно в аспекте межмуниципального сотрудничества), возникновения новых межтерриториальных задач, решение которых требует концентрации не только бюджетных средств, но и средств других активных «игроков» экономического пространства территории. Следует отметить, что сложившаяся система территориального размещения уже не требует дополнительных вложений и на первый план выходит поиск не оптимальных путей размещения производительных сил, а разработка новых методов управления территориальным размещением, которые в условиях рыночной экономики жестко не зависят от администрирования.

В целом совершенствование внутрирегиональной территориально-экономической структуры может осуществляться по двум направлениям: административному (мультимуниципальное укрупнение) и экономическому (ассоциации, кластеры, агломерации, субрегионы). Анализ подходов позволил сделать вывод о том, что дальнейшее развитие способов локализации экономических зон во внутренней среде региона-субъекта должно быть основано на подходе к внутрирегиональному пространственному развитию, позволяющему консолидировать усилия и ресурсы для комплексного решения социально-экономических проблем территорий региона через соответствующую программу развития, интегрируя возможности других подходов, обеспечивая баланс интересов экономических агентов территории, а также создавая условия для сохранения культурно-исторических особенностей.

Исходя из этого, автором предлагается использовать субрегиональный подход к территориальному развитию как более широкую разновидность межрегиональных кластеров в приоритетных видах экономической деятельности. Суть данного подхода заключается в том, что муниципальные образования, как и субъекты Российской Федерации, также могут объединяться в экономические районы мезоуровня или субрегионального уровня в рамках межтерриториального стратегического сотрудничества.

Отличительными особенностями субрегиона как территориальной социально-экономической системы будут являться:

а) относительная подвижность границ. Как территориальная база реализации целевых программ именно субрегионы чаще всего фигурируют в программах регионального уровня, причем в различных программах границы выделяемых субрегионов могут быть разными. Это определяется целями соответствующих программ;

б) цели формирования субрегиона, которые также могут быть разными. Это и более полное использование ресурсного потенциала, и экономия в расходах за счет создания совместной инфраструктуры, привлечение инвестиций путем формирования условий для реализации крупных проектов. В общем, цель можно определить как консолидацию усилий и ресурсов для комплексного решения социально-экономических проблем территорий региона;

в) способ образования. В условиях рыночной экономики субрегионы, являясь наиболее адекватной им формой территориальных образований, формируемых как «сверху вниз» по инициативе региональных органов власти (территориальный – экономико-географический плюс административный), так и «снизу вверх» по инициативе экономических резидентов территории (экономический – кластерный);

г) характер складывающихся в них экономических отношений. Они подчинены принципу экономической целесообразности и даже могут иметь стихийный характер. В их рамках стейкхолдеры добровольно объединяют свои усилия для решения актуальных для них в данный момент задач;

д) программный характер управления и деятельности;

е) отсутствие признаков административной единицы (органов власти, бюджета, текущих обязательств);

ж) наличие вертикальных (между органами власти региона и МО) и горизонтальных (между органами власти, хозяйствующими субъектами и населением) связей при преобладающей роли последних.

Таким образом, под субрегионом мы понимаем территориальную социально-экономическую систему (группу муниципальных образований), выделяемую по цели реализуемых проектов и характеру складывающихся в ней экономических отношений. При этом субрегион является зоной консолидации полномочий, имеющихся потенциала и ресурсов территории для

комплексного решения социально-экономических проблем развития территорий региона.

Примерами субрегионов являются два субрегиона Республики Башкортостан: Зауралье и северо-восточные районы республики. В частности, Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 г. № 38 утверждена Среднесрочная комплексная программа экономического развития Зауралья на 2011–2015 гг. [1]. Этот субрегион объединяет городской округ город Сибай, Абзелиловский, Баймакский, Бурзянский, Зианчуринский, Зилаирский, Учалинский, Хайбуллинский муниципальные районы Республики Башкортостан. Площадь субрегиона составляет 40 062 кв. км (27,9% площади Республики Башкортостан). Численность населения в 2010 г. составила 344 271 человек (8,47% населения республики).

Программа развития второго субрегиона – Среднесрочная комплексная программа развития Северо-Востока Башкортостана на 2011–2015 гг. – утверждена Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 г. № 395 [2]. К северо-восточным районам Башкортостана отнесены Аскинский, Белокаитайский, Дуванский, Караидельский, Кигинский, Мечетлинский, Нуримановский и Салаватский муниципальные районы. Они занимают более 14,38% территории республики, здесь проживает 4,7% населения республики (191,3 тыс. человек).

В таких новых способах пространственной локализации особую актуальность представляют не только определение роли субрегионов в активизации потенциала саморазвития локальных территорий и формирование системы стратегического управления субрегионами, но и выявление источников их ресурсного обеспе-

чения. Последняя задача в отношении субрегиона стоит особо остро. Отсутствие его административно-властной сущности в отличие от субъекта Федерации или муниципального образования, с одной стороны, и его временный целевой характер функционирования – с другой, вызывают невозможность или проблемность встраивания данной территориальной системы в иерархическую структуру финансово-бюджетных отношений. С другой стороны, в его финансировании участвуют и такие «игроки» экономического пространства субрегиона, как инвесторы, заинтересованные в финансировании отдельных мероприятий в рамках Программы развития субрегиона. В связи с этим возникает необходимость разработки и практической реализации мер по совершенствованию методологических основ финансового обеспечения функционирования и развития субрегиональных социально-экономических систем.

На рис. 1 представлена графическая интерпретация проблемы встраивания субрегиона в систему бюджетных ресурсов с точки зрения трех категорий взаимодействия: полномочий, доходов и расходов территории. Финансовые ресурсы субрегиона носят небюджетный характер, что объясняется невозможностью соблюдения на уровне субрегиона всех законодательно установленных процедурных аспектов формирования бюджета. Финансовое обеспечение осуществляется из некоего фонда территориального развития, а сам механизм данного обеспечения состоит из взаимосвязанных элементов с иерархической соподчиненностью и включает источники поступления финансовых средств; формы аккумуляции средств, поступающих из различных источников; вложения мобилизованного капитала.

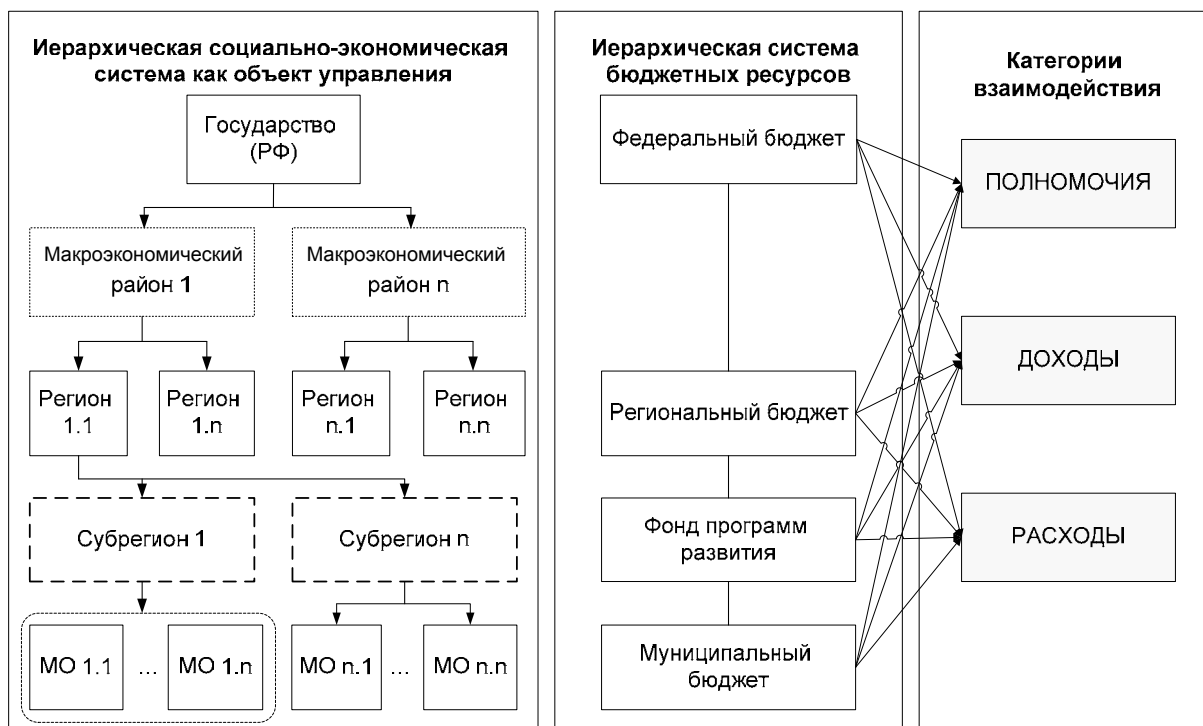


Рис. 1. Проблема встраивания субрегиона в финансовую систему взаимоотношений между уровнями власти

Отсюда возникает проблема встраивания субрегиона как промежуточного уровня распределения задач и

ресурсов (в том числе финансовых) в систему «регион – муниципальное образование» на основе оптималь-

ности сочетания интересов региональных, муниципальных бюджетов и инвестиций хозяйствующих субъектов при достаточно высоком уровне автономности функционирования каждого из них.

Подобная проблема может быть решена, если рассмотреть субрегион как особую форму сфокусированной целевой финансовой эквализации в системе «регион – муниципальное образование». Под этим термином в Германии, а также других немецкоязычных странах: Австрии и Швейцарии – понимается выравнивание финансовых ресурсов по вертикали властных отношений (между федерацией и землями), их перераспределение по горизонтали (между землями или кантонами), компенсация издержек, связанных с самим процессом перераспределения финансовых ресурсов, особенно для субъектов-доноров [3].

Сам механизм финансовой эквализации предполагает осуществление следующих этапов: 1) эквализация полномочий – распределение полномочий по принципу субсидиарности; 2) эквализация доходов – распределение налоговых доходов на основе принципа достаточности; 3) эквализация тягот – перераспределение финансовых ресурсов на базе принципа распределения тягот. Определим сущность данных этапов применительно к субрегиону.

1. Эквализация полномочий. На первом этапе происходит распределение полномочий, а в финансовом плане – расходных обязательств между уровнями власти, денежным эквивалентом которых является потребность территории в финансовых ресурсах. Распределение полномочий осуществляется исходя из принципа субсидиарности: каждому уровню власти поручается выполнение только тех государственных (или муниципальных) задач, которые могут выполняться или выполняются лучше только на этом уровне. Этап предполагает законодательное разграничение задач через определение оптимального уровня децентрализации или централизации в предоставлении населению того или иного общественного (государственного) блага.

Роль субрегиона в распределении полномочий состоит в следующем. Определенная часть муниципальных образований в настоящее время не обладает достаточными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения, для осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. В связи с тем что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, не соответствует уровню их реальных потребностей, муниципальным образованиям необходимо искать более гибкие и эффективные механизмы решения стоящих перед ними задач по удовлетворению потребностей населения, проживающего на их территории.

Это может обеспечить субрегионы, чьи полномочия направлены на решение дополнительных задач, выходящих за рамки законодательно установленных, либо решение которых невозможно усилиями самого муниципального развития (в силу объективной недостаточности ресурсов – кадровых, информационных и прежде

всего финансовых) и предполагает консолидацию усилий различных субъектов хозяйственных отношений (как государственных и муниципальных, так и частных). Прежде всего это касается традиционно депрессивных муниципальных образований, как обладающих низким потенциалом, так и неэффективно его использующих.

Субрегион становится зоной выравнивания полномочий и консолидации ресурсов для решения дополнительных задач, направленных на комплексное социально-экономическое развитие территории.

2. Эквализация доходов. На второй стадии механизма финансовой эквализации происходит распределение налоговых доходов между уровнями власти исходя из принципов необходимости и достаточности доходов для покрытия расходных обязательств соответствующих территорий. После осуществления данного этапа финансовой эквализации недостаток финансовых средств должны испытывать только те территории, которые в силу объективных (природно-климатических и других) особенностей имеют низкий уровень бюджетной обеспеченности.

На данном этапе субрегион не выступает в роли звена перераспределения налогов, однако он может стать зоной увеличения налоговой базы и, как следствие, роста бюджетной обеспеченности территории. Так, вхождение муниципального образования в субрегион не может предполагать прямых способов увеличения его доходной базы через распределительные инструменты (передача налогов на местный уровень, установление фиксированных или дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов). Это может вызвать конфликт интересов для других муниципальных образований, не входящих в субрегион. Однако реализация программных мероприятий в субрегионе должна стать косвенным механизмом роста финансовой самостоятельности муниципального образования через рост и активизацию его финансового потенциала (для местного уровня это прежде всего увеличение налога на доходы физических лиц, формирующих в среднем до 80% налоговых доходов муниципальных образований, местных налогов и сборов, налогов на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства и других). Следует учитывать и мультипликативный эффект от программных мероприятий на другие сферы экономики муниципального образования, уровень его социально-экономического и финансового развития.

3. На третьем этапе финансовой эквализации происходит выравнивание (горизонтальное и вертикальное) финансовых мандатов муниципальных образований, исходя из объективных возможностей территорий и тех социальных стандартов, которые они должны обеспечить. Решение задач лежит в двух плоскостях: с точки зрения бюджетного выравнивания финансовых возможностей по обеспечению расходных обязательств территорий и с точки зрения выбора приоритетных направлений развития, финансирование которых позволит достичь наибольших результатов.

Не вызывает сомнений, что задача распределения «тягот развития» между вертикальными и горизонтальными уровнями территориальной организации

населения лежит не только в плоскости межбюджетного выравнивания. Принцип саморазвития территорий предполагает активизацию внутреннего потенциала, определение локомотивов роста, концентрация на которых в результате даст больший эффект комплексного развития территорий, чем рассредоточение внимания на отдельных задачах выравнивания. Данную задачу отчасти будут решать программы развития субрегионов, в связи с этим с позиций финансовой эквализации необходимо определить, какую часть от исполнения и финансирования задач и «тягот» развития региона и муниципальных образований берет на себя субрегион. В связи с чем возникает множество вопросов определения функций, структурных позиций и возможностей субрегионального компонента в процессе развития территориальной экономической системы, в том числе и решение проблемы аккумуляции фонда субрегиона для исполнения расходных полномочий, осуществляемых в рамках программы развития субрегиона.

Наиболее значительными частями совокупного территориального капитала, обслуживающего деятельность субрегиона, выступают государственный и муниципальный капитал (в форме бюджетного финансирования), средства внебюджетных целевых фондов, ссудный капитал и собственный капитал хозяйствующих субъектов.

Следует обратить внимание, что законодательство разрешает объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов МО для совместного решения вопросов местного значения, что как раз и можно сделать в рамках формирования отдельных субрегионов.

Бюджетное финансирование программ субрегионов представляет собой форму предоставления государством бюджетных средств на безвозвратной и возвратной основе для полного или частичного покрытия расходов, связанных с осуществлением конкретных мероприятий в рамках программы развития субрегиона,

имеющих региональное или локальное значение. Бюджетное финансирование осуществляется в соответствии с установленными принципами путем использования специальных форм и методов предоставления бюджетных средств (дотации, субсидии, субвенции); в ходе бюджетного финансирования действует государственный финансовый контроль за целевым, экономным и эффективным расходованием денежных средств.

Частичное финансирование деятельности субрегиона за счет бюджетных средств может осуществляться в рамках региональных адресных инвестиционных программ, рекомендованных для финансирования в соответствующие периоды реализации программы субрегиона. Эффективные механизмы финансирования проектов развития субрегионов также могут быть сформированы в результате образования и деятельности ряда институтов развития – целевых внебюджетных фондов: разнообразных фондов развития региона, фондов поддержки малого предпринимательства регионов и других.

Следует отметить, что финансирование за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов является важным источником финансового обеспечения деятельности территориальных систем, но в большинстве случаев федеральных и региональных бюджетных средств недостаточно. Учитывая ограниченный объем бюджетного финансирования и средств внебюджетных фондов, необходимо развитие комплекса мер по стимулированию развития иных источников финансирования субрегионов, таких как частные капиталовложения, собственные средства предприятий, кредитные продукты коммерческих банков.

В целом использование принципов финансовой эквализации позволит повысить эффективность функционирования и развития финансово-бюджетных отношений в регионе в аспекте формирования субрегиональных территориальных социально-экономических систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление* Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 г. № 38 «О Среднесрочной комплексной программе экономического развития Зауралья на 2011–2015 годы». URL: http://www.presidentrb.ru/rus/dokumenty/respublikanskije_programmy/3706.html
2. *Постановление* Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 г. № 395 «О Среднесрочной комплексной программе социально-экономического развития северо-восточных районов Республики Башкортостан на 2011–2015 годы». URL: http://www.pravitelstvorb.ru/press_office/newsline/detail.php?ID=2202
3. *Пинская М.Р.* Налоговый федерализм как основа для распределения налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы // Бизнес-информ. 2009. № 4. С. 72–75.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 11 февраля 2013 г.