

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ

Ресурсы, которыми располагает общество (природные, трудовые, финансовые и т.д.), должны являться экономической основой его эффективного социально-экономического развития. Для этого требуются и умелое управление природно-экономическим потенциалом страны, и правильное, экономически и социально оправданное разграничение собственности по уровням государственного управления.

Ключевые слова: экономическая основа; региональная система; ресурсное обеспечение; разграничение функций; ресурс.

Проблема упорядочения взаимоотношений федерального центра, регионов и муниципальных образований остается нерешенной до настоящего времени. Поиск оптимального соотношения между «унитаризмом», «федерализмом» и «регионализмом» производится во всем мире вообще и в России в частности на протяжении многих десятилетий.

Следует отметить, что регионализация многих сторон жизнедеятельности общества является объективной тенденцией, характерной для всего мирового общества. В то же время регионализация не должна приводить к национально-территориальному и региональному сепаратизму.

Как жесткая унитарность, так и, наоборот, региональный сепаратизм в конечном счете препятствуют целенаправленному, устойчивому и эффективному социально-экономическому развитию общества в интересах граждан. В этой связи поиск решений, обеспечивающих оптимальное сочетание централизации и самостоятельности субъектов Федерации, связан с необходимостью целенаправленного, эффективного и устойчивого развития страны как целостной системы. Важнейшим критерием построения целостной и эффективной Федерации (как социальной экономической системы) является оптимальное разграничение функций и полномочий по уровням государственного и муниципального управления с соответствующим закреплением собственности на ресурсы, поскольку без адекватной ресурсной базы качественное управление невозможно.

С точки зрения системного подхода Российская Федерация является сложной эколого-социально-экономической системой, поэтому для проработки приемлемых решений по эффективному управлению такой системой целесообразно использовать общие принципы оптимального управления многоуровневыми системами.

Под многоуровневыми иерархическими системами понимают системы, обладающие следующими существенными характеристиками:

- возможность вертикальной декомпозиции системы на подсистемы;
- приоритет действий или правом разумного вмешательства управленческих структур верхнего уровня в деятельность нижерасположенных подсистем;
- зависимость действий управленческих структур верхнего уровня от фактического исполнения субъектами подсистем нижестоящего уровня своих функций.

Необходимо отметить, что существование иерархии оправдано лишь тогда, когда проведено рациональное распределение функций по принятию решений между подсистемами различных уровней.

Выделение в системе ряда уровней обладает рядом преимуществ, основными из которых являются [1]:

- обеспечение комплексности решения проблем;
- повышение адаптивности всей системы;
- повышение надежности всей системы;
- возможность упрощения управленческих задач за счет делегирования полномочий.

Создание иерархических структур позволяет субъектам управления отдельных подсистем принимать самостоятельные решения по определенному кругу проблем, соответствующих их функциям, обеспечивая тем самым более высокую надежность и адаптивность системы в целом.

Следовательно, целенаправленное, эффективное и устойчивое развитие Российской Федерации как многоуровневой иерархической системы предполагает обеспечение:

- 1) целостности всей системы и выделение общесистемных (общефедеральных) функций;
- 2) относительной самостоятельности подсистем (субъектов Федерации, а внутри них – муниципальных образований: городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений);
- 3) самоорганизации;
- 4) устойчивости и выживаемости;
- 5) адаптивности и мобильности.

Российская Федерация как большая система (как, впрочем, и любая другая страна) сможет целенаправленно, эффективно, устойчиво функционировать и развиваться только при обеспечении оптимального сочетания централизации с необходимой и достаточной самостоятельностью субъектов Федерации и муниципальных образований, для чего как раз и необходимо разграничение и закрепление функций, полномочий и ресурсов. В этой связи следует отметить, что предпринимаемые в настоящее время Президентом России меры по укреплению федерального центра, воссозданию вертикали власти, созданию федеральных округов, направленные, казалось бы, во благо страны, но проводимые без должного системного обоснования и весьма хаотично, привели уже в 2000–2001 гг. к ослаблению второго уровня – субъектов Федерации – в части ресурсного обеспечения.

«Исходная предпосылка государственного строительства – сохранение государственной целостности страны. Она должна опираться на гармонично сбалансированную сильную федеральную власть, сильную власть субъектов Федерации и сильное местное самоуправление. Реформирование федеральных отношений должно осуществляться постепенно, на эволюционной долгосрочной основе; предстоит пройти несколько этапов становления подлинно демократической, «симметричной» Федерации, основанной на территориальном принципе построения. При этом задачей развития экономических федеративных отношений призвано стать дальнейшее углубление интеграционных процессов,

создание условий для повышения самодостаточности субъектов Федерации и конкурентоспособности хозяйственных субъектов, усиление роли государства в управлении экономикой страны, формирование стратегических направлений ее развития» [2].

Разграничение функций, полномочий и ресурсов по уровням государственного управления и местного самоуправления должно быть представлено в виде своего рода «системной модели разграничения “функции – полномочия – ресурсы”» (таблица).

Системная модель разграничения управленческой деятельности по уровням

| Функции координационного центра СНГ | | Функции РФ | | Функции субъектов Федерации | | Функции районного (городского) уровня | | Функции сельского и поселкового уровня | |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------------------|------------|--|------------|
| Полномочия | Ресурсы, % | Полномочия | Ресурсы, % | Полномочия | Ресурсы, % | Полномочия | Ресурсы, % | Полномочия | Ресурсы, % |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

Только при обосновании такого рода системной модели разграничения управленческой деятельности по уровням можно обеспечить реализацию схемы «оптимального федерализма».

В целом единая система государственной власти и местного самоуправления включает три взаимодействующие, но относительно самостоятельные составные части:

- систему органов государственной власти федерального уровня;
- систему органов государственной власти субъектов Федерации;
- систему органов местного самоуправления, где, в свою очередь, теперь выделяется два подуровня.

Последнее требует обоснования и четкого разграничения функций и полномочий по уровням государственного управления (федеральному и региональному) и местного самоуправления. Кроме того, безусловно, реализация функций органов государственной власти и местного самоуправления требует создания соответствующей экономической основы. В качестве такой основы каждый из уровней в обязательном порядке должен иметь в управлении:

- природные ресурсы;
- основные фонды производственного и непроизводственного назначения;
- финансовые ресурсы.

Очевидно, что без наличия необходимой и достаточной ресурсной базы ни государственное, ни региональное управление, ни местное самоуправление эффективно реализовать невозможно.

Таким образом, совершенствование экономических основ как государственного и регионального управления, так и местного самоуправления должно в первую очередь включать разработку теоретико-методических и нормативно-правовых основ, обеспечивающих соответствие составных частей в триаде «функции – полномочия – ресурсы».

Для целенаправленного, пропорционального и эффективного развития социально-экономических систем в составе Федерации и успешного выполнения функций на каждом из уровней доли собственности на природные ресурсы, финансовые ресурсы и основные фонды должны быть необходимыми и достаточными для обеспечения саморазвития региональных и муниципальных систем при удовлетворении потребностей населения и соответствующих территориальных общностей на уровне рациональных стандартов образа и уровня жизни.

Между тем практика раздела собственности на основные ресурсы изначально не ориентировалась на известные научно-методические работы. В результате, до настоящего времени актуальными являются проблемы межбюджетных отношений, вопросы налогового потенциала (или производственно-ресурсная база, находящаяся в собственности субфедеральных органов). Наблюдается явное несоответствие между полномочиями и ресурсами.

Реформирование финансово-экономических основ деятельности муниципальных органов власти ухудшает ресурсное положение последних. «При разграничении права собственности на землю между федеральными, региональными и местными органами власти большая часть земельных участков на территории муниципального образования, как правило, переходит в федеральную собственность» [3. С. 4].

Особое место в системе федеративных отношений в России занимает вопрос о собственности и распределении собственнических полномочий в сфере природопользования. До настоящего времени отсутствует четкая концепция и методика обоснования пропорций разделения ресурсов окружающей природной среды между федеральным, территориальным и муниципальными уровнями.

Следствием создавшейся ситуации с неопределенностью собственнического статуса огромного массива природных благ является несовершенство всего экономического механизма природопользования и в результате – утрата для бюджетов всех уровней значительной части дохода, прежде всего в форме ренты. В более общем смысле можно говорить, что в стране складывается практика бесконтрольной, хищнической эксплуатации природных благ, когда отсутствие формально установленных отношений (субъектов) собственности снижает ответственность пользователей этих благ за эколого-экономические результаты хозяйствования, а государство не может обеспечить эффективное распределение рентного дохода.

Настоятельная необходимость производить экономико-правовое разделение собственности на природные ресурсы обосновывается следующим:

Во-первых, природные ресурсы – один из показателей экономической мощи государства. Следовательно, правильное обоснование и распределение собственности по уровням создает основу для укрепления социально-экономических и политико-правовых функций государства и его субъектов, определяет «вес» государ-

ства в мировом сообществе и субъектов в пределах Федерации.

Во-вторых, чрезмерная централизация прав собственности на природные ресурсы может привести к снижению отдачи от их использования, потере оперативности управления. Кроме того, это может привести к несоответствию между потребностями региона в определенных видах и объемах природных ресурсов как для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения и ведения расширенного воспроизводства на своей территории, так и для поддержания нормального экологического состояния территорий. В результате затрудняется стабилизация экономико-политических отношений центра и регионов, в том числе по вопросам распоряжения и пользования конкретными природными объектами и по вопросам разделения ренты на соответствующий вид природного ресурса в форме налоговых поступлений и неналоговых доходов.

В-третьих, требуется создание реальных условий субъектам Российской Федерации в проведении социально-экономических преобразований на своей территории, т.е. наделение их устойчивым природно-экономическим базисом, не допуская при этом регионального сепаратизма.

Говоря о разграничении объектов собственности между Федерацией и ее субъектами, имеется в виду разграничение предметов ведения между ними, то есть «конституционально зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы Федерации и ее субъекты компетентны принимать решения» [4].

Между тем и в ранее используемом, и в существующем Российском законодательстве не были однозначно определены правовые положения в отношении владения, пользования и распоряжения ресурсами природы.

Так, согласно Конституции 1978 г., с учетом внесенных в неё поправок и изменений (в течение 1989–1992 гг.), «земля и её недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение природными богатствами не могли осуществляться в ущерб интересам этих народов. Формы собственности на землю, её недра, воды, растительный и животный мир устанавливались съездом народных депутатов Российской Федерации. Статус федеральных природных ресурсов определялся по взаимной договоренности сторон».

Причем положения Конституции подкреплялись и другими законодательными актами.

Закон «О собственности в РСФСР» гласил: «Земля, её недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, и находятся в ведении Советов народных депутатов».

Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» подчеркивал: «Экономическую базу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, её недра, воды, леса, растительный и животный мир) и муниципальная собственность».

В результате сложилось явное правовое противоречие по вопросу о действительном собственнике природных ресурсов: то ли это государство, что вытекает

из практического регламента, то ли народ, «проживающий на соответствующей территории».

Во вновь принятой Конституции Российской Федерации закреплено следующее:

1. «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

2. «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

3. «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Нетрудно увидеть, что в зависимости от того, как трактовать слова «используются и охраняются», можно по-разному определить отношения собственности на природные ресурсы в региональном аспекте. Если абсолютизировать использование природных ресурсов в интересах «народов, проживающих на соответствующей территории», можно предположить и признание абсолютного права этих народов на владение и распоряжение региональными природными ресурсами [5].

«Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

В соответствии с другим наиболее значимым законом в сфере недропользования – Законом «О недрах»:

«Недра... и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» [6].

В законах закреплены самые общие положения в отношении собственности на природные ресурсы, при этом остаются неопределенными конкретные полномочия федеральных органов власти как в части порядка разграничения объектов недр на федеральную собственность и собственность субъектов федерации, так и в части управления федеральными объектами недр на территории субъектов Федерации. Не выработан и порядок формирования федерального перечня объектов недр, его содержание, принципы формирования. Не уточнены пределы исключительной компетенции федеральных органов власти по распоряжению фондом недр, хотя попытки административно-волевого разделения собственности были предприняты.

В настоящее время исключительно к федеральной собственности относятся «ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные, национальные природные парки, курорты, заказники, имеющие общереспубликанское значение)» [7]. То есть в собственности государства в целом (Федерации) находятся все существующие ресурсы, и при этом в собственность субъектов Федерации природные

ресурсы могут передаваться в порядке и на условиях, установленных правительством Российской Федерации.

Реально вопросы разграничения прав владения, пользования и распоряжения ресурсами окружающей среды во многом зависят от субъективных факторов, т.е. решаются по «взаимной договоренности» сторон, как правило, в интересах более сильной стороны. Неясности правового характера существенно затрудняют решение массы экономических вопросов (предпринимательского, финансового плана) и в оперативном управлении, и в стратегическом.

Значительно усложняется деятельность регионов. Создается обширная зона конфликтов как между самими органами власти и управления, так и между органами и хозяйствующими субъектами.

Так, пользуясь правами собственности в отношении наиболее ценных ресурсов недр, руководствуясь «общегосударственными» (а часто просто ведомственными) интересами, центральные органы проводят решения о разработке новых месторождений без учета существующей природно-техногенной нагрузки данного ландшафта, о строительстве хранилищ ядерных отходов, водохранилищ и тому подобное, игнорируя интересы населения, проживающего на соответствующих территориях. При этом может иметь место и противоположная ситуация, когда территория, получив в полное ведение конкретный природный объект, например лесной массив, может передать его в промышленное использование, хотя со стороны государства преследовалась цель создания рекреационной зоны или национального парка.

Таким образом, необходимость разграничения собственности на природные ресурсы по уровням государственного управления является в настоящее время крайне актуальной и неотложной проблемой.

Отметим, что данная тематика неоднократно рассматривается в периодической печати [5, 8]. Причем большинство авторов склоняются к решению вопроса о разграничении собственности на природные ресурсы с помощью механизма дифференциации природной ренты, которая должна найти свое реальное воплощение через систему налогообложения, отличную от ныне действующей.

Таким образом, обнаруживается определенное, вполне обоснованное противоречие в подходах к разделению собственности на природные ресурсы по вертикали власти. По утверждениям Е. Ушакова и Е.М. Бухвальда, природное богатство не может в рамках единой страны и населяющего его единого народа дробиться по территориальным клочкам, каковы бы ни были их размеры. Так, открытие и разработка крупных месторождений полезных ископаемых, освоение территорий с их разносторонним инфраструктурным обеспечением – это результат труда многих поколений жителей всей страны [5]. Разумность сохранения в сфере недропользования преобладающего значения федеральной собственности логически объясняется и предостоящими огромными затратами на поддержание и дальнейшее развитие минерально-сырьевой базы России.

Однако признается, что процесс выделения нефедеральной собственности на природные ресурсы будет продолжаться, т.к. доля собственности на природные ресурсы

определяет и степень независимости субъектов Российской Федерации от федерального центра.

«Ведь не будет серьезным преувеличением сказать: какой долей собственности на природные ресурсы будет обладать тот или иной субъект Федерации, такой он будет обладать и властью, а следовательно, независимостью от центра» [5. С. 10].

Во многом происходившее до настоящего времени разделение собственности на природные ресурсы не имело действительно продуманной социально-экономической стратегии.

Следовательно, проблема принятия решения о разграничении собственности и установления ее долей по уровням государственного устройства требует специальной теоретической и методической проработки.

При этом решение вопроса о разграничении собственности требует учета следующего:

Во-первых, специфики самих природных ресурсов, т.к. они сильно дифференцированы между собой.

Во-вторых, необходимости обеспечения устойчивого развития социально-экономических систем, а значит, правильного варьирования формами собственности на природные ресурсы с позиции обеспечения приоритетности экологической эффективности их использования на данном этапе развития человечества (а не только экономической эффективности).

Роль федерального центра должна быть сконцентрирована вокруг:

- обеспечения нормальных условий долговременного воспроизводства основных видов природно-ресурсных благ, в том числе за счет поддержания (финансирования) необходимого уровня геолого-разведочных и подготовительных работ;

- вокруг содействия в повышении технического уровня всех форм природопользования в каждом регионе в целях комплексности использования природных благ на общегосударственные и региональные нужды;

- вокруг предотвращения процесса возникновения в результате нерационального природопользования очагов экологических кризисов как регионального, так и общегосударственного значения;

- обеспечения доступного и гарантированного объема социально-экономических благ всему населению независимо от места проживания (учитывая сырьевую направленность российской экономики);

- обеспечения нормальных условий жизнедеятельности малым этническим группам и народностям, существующим по основе традиционного природопользования.

Итак, требуется законодательное оформление следующих вопросов:

1. Введение платности всех видов природных ресурсов через налоги или систему платежей, имеющих своим базовым регулятором ренты.

2. Четкое доленое распределение ренты по вертикали бюджетной системы, учитывающая необходимость 100%-ного наполнения бюджета социально-необходимых расходов территории и общегосударственных затрат на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

3. Распределение компетенции в области природопользования между федеральными, региональными и местными ветвями власти.

4. Определение объемов объектов государственной собственности и формы ее проявления, а также границ вмешательства государства в деятельность экономических субъектов, обладающих правами пользования и распоряжения.

Предлагается использовать следующую методику разграничения собственности на природные ресурсы по уровням государственного управления.

На первом этапе существующие природные ресурсы распределяются на объекты, находящиеся:

а) в исключительной собственности Российской Федерации;

б) в исключительной собственности субъектов Федерации;

в) в исключительной собственности местного (муниципального) управления;

г) в совместной собственности Федерации и ее субъектов;

д) в совместной собственности субъектов Федерации (регионов) и муниципальных органов.

На втором этапе следует проводить обоснование долей собственности на «совместные» природные ресурсы по уровням государственного управления.

Это предполагает четкое определение правовых и финансово-экономических границ взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти всех уровней. Причем соотношение компетенции, подчеркнем еще раз, должно иметь научно обоснованный характер, т.е. опираться на единую, стандартизированную методику распределения собственности на природные ресурсы, учитывающую при этом имеющийся бюджетный потенциал отдельных национально-государственных образований и структуру возможных базовых экономических точек роста конкретных территорий.

Наиболее сложной частью предлагаемой методики является выработка подходов к обоснованию необхо-

димых и достаточных долей собственности на природные ресурсы по уровням. Предлагается схема обоснования, состоящая из следующих этапов:

1. Обосновывается норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя национально-государственного, административно-территориального или местного (муниципального) образования. Норматив рассчитывается с учетом специфики конкретных территорий (их промышленного, научного, природного потенциала, уровня развития инфраструктуры, структуры и состава населения, месторасположения по отношению к основным национальным и международным торговым центрам и другое), а также в обязательном порядке предусматривается возможность расширенного развития территорий [9].

2. Определяется «наполнение» этого показателя за счет собственных доходных источников территорий (без учета трансфертных перечислений из бюджетов вышестоящего уровня).

3. Определяется возможное изменение собственных доходов территорий при изменении долей собственности на активные природные ресурсы, т.е. ресурсы, которые реально используются или могут в ближайшее время использоваться в хозяйственном обороте.

4. Сравниваются необходимый норматив бюджетной обеспеченности (текущего года и на перспективу) и прогнозный, получаемый путем варьирования отношениями собственности на природные ресурсы.

Заметим, что одной из наиболее активно обсуждаемых концепций реформ налоговой системы Российской Федерации является подход, основанный на необходимости увеличения в общей массе налоговых поступлений доли ресурсных и имущественных платежей. Это еще одно доказательство настоятельной потребности реформирования отношений собственности на природные ресурсы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. М.: Мир, 1973. 344 с.
2. Итоги, проблемы и перспективы развития федеральных отношений в Российской Федерации // РЭЖ. 2001. № 5–6. С. 14–18.
3. Мовсеян А., Огнивцев С. Цивилизационные основы мировой экономики // Общество и экономика. 2000. № 3–4. С. 12–24.
4. Федерация в зарубежных странах. М.: Юрид. лит., 1993. 112 с.
5. Ушаков Е. К разгосударствлению земли и других природных ресурсов // Российский экономический журнал. 1994. № 11. С. 9–18.
6. Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 29.05.2002) «О недрах» // Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
7. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
8. Гаверилов В., Иваровский С. Реформирование собственности на землю и другие природные ресурсы // РЭЖ. 1995. № 3. С. 59–64.
9. Садков В.Г., Гринкевич Л.С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы. 1997. № 6. С. 16–19.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 13 июля 2009 г.