

Джурбина Е.М.,
к.э.н., доцент

ТРАНСФЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Рассматриваются схемы взаимосвязи межбюджетных отношений с объективными условиями развития региональной экономики на основе пропорций соотношения «развивающих» и «выравнивающих» трансфертов.

Коррекция сложившейся системы межбюджетных трансфертов, повышение её действенности является актуальной научно-теоретической и организационно-практической проблемой. Учитывая мезоэкономическую природу и сущность межбюджетных трансфертов, особую роль в данной проблематике приобретает её территориальный аспект, сопряжённость системы межбюджетных трансфертов с реалиями российского экономического регионализма, с особенностями территориального социально-экономического развития [1, 3]. Особую важность в этой связи приобретают такие сопряжённые между собой вопросы, как проекция условий и особенностей территориально-хозяйственного развития на систему трансфертов, принципы распределения и эффективность трансфертов с учетом мезоэкономических реалий, адаптивные, «работающие» на региональное развитие формы и инструменты межбюджетных трансфертов и др. (рис.1).

По своей сути система межбюджетных трансфертов изначально являет собой специфический способ территориальной адаптации складывающихся межбюджетных отношений, согласования бюджетных доходов и расходов с учётом реалий региональной социально-экономической стратификации. Однако полнота подобного рода адаптации, а также её детерминанты, способы и формы, вариативны, носят преходящий, эволюционный характер, что требует «донастройки» всей системы, её перманентного «приближения» к видоизменяющимся территориально-хозяйствующим реалиям или, иначе говоря, «территориализации» [2].



Рис. 1 - «Территориальная составляющая» в приоритетной проблематике межбюджетных трансфертов

Детерминанты «территориализации» многообразны. Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на традиционный для отечественной системы управления недоучёт сложнейшей полифонии региональных факторов и реалий, предполагающий перманентное «навёрстывание упущенного», в том числе и в сфере межбюджетных отношений, в вопросах формирования и коррекции системы межбюджетных трансфертов. Во вторых, на современном этапе «территориализация», безусловно, стимулируется логикой бюджетной реформы, поиском действенных подходов в области региональной политики, общей территориально-хозяйственной динамикой. Наконец, «территориализация» системы межбюджетных трансфертов в целом созвучна императивам и трендам развития мезоэкономики и являет собой одну из её значимых в плане обеспечения общей позитивной динамики сторон.

Превалирующие, начиная со второй половины 1990-х г.г., интересы и приоритеты мезоэкономического выравнивания обусловили доминанту преимущественно статических факторов в территориализации.

Речь, в данном случае, идёт о всё более чётком учёте и фиксации в трансфертном механизме не только фактических, проистекающих из бюджетного дефицита, потребностей в безвозмездных перечислениях из бюджетов вышестоящих уровней, но и собственно территориальной детерминации бюджетных доходов и расходов, включая воздействие природно-климатического фактора на местную систему ЖКХ, особенности транспортной доступности, системы расселения и т.п. [4]

С начала 2000-х гг. императивом эволюции системы межбюджетных отношений становится всё больший акцент на обеспечение устойчивого инвестиционного ориентированного мезоэкономического роста, что, в свою очередь, немыслимо вне полномасштабного учёта динамических факторов и компонент «территориализации».

Закономерный и вполне своевременный «крен» научного сознания, проецируясь и на проблематику собственно межбюджетных трансфертов, создаёт концептуальную основу для её дальнейшей «территориализации». Территориализация, в данной ситуации, это и видоизменение общих мезоэкономических условий и отношений, и коррекция принципов формирования системы межбюджетных трансфертов, и эволюция её территориально-хозяйственных следствий. Процесс этот инициируется спонтанно складывающимся противоречием между модифицирующимися мезоэкономическими реалиями и системой межбюджетных отношений, между фактическим состоянием и приоритетами системы межбюджетных трансфертов.

Необходимо отметить, что всё последнее десятилетие осуществлялся последовательный переход от учёта и оценки диверсифицированной потребности регионов в бюджетно-финансовой «подпитке» на основе межбюджетных трансфертов, к видению как объективной территориальной детерминации бюджетных доходов, расходов и в целом бюджетной обеспеченности, так и необходимости преодоления складывающейся асимметрии на основе задействования трансфертного механизма.

Иная принципиально важная линия «территориализации» заключается в продвижении от статического видения ситуации и учёта отдельных аспектов и факторов пространственной бюджетно-финансовой асимметрии к пониманию базовых особенностей и закономерностей территориально-хозяйственной динамики, от преимущественной ориентации на решение задач бюджетного выравнивания – к стимулированию экономической модернизации, развитию региональной экономики в целом [5]. В данном контексте само сложившееся видение межбюджетных трансфертов как в значительной мере вынужденного, обусловленного территориально-хозяйственными диспропорциями и несовершенством общей бюджетно-финансовой системы феномена, должно всё больше замещаться пониманием последних как значимого компонента механизма регионального развития.

Перенос акцентов на эволюционную, модернизационно-развивающую сторону системы межбюджетных трансфертов сопряжён с реализацией соответствующих мониторинговых подходов, сопряжённым отслеживанием динамики собственно межбюджетных трансфертов, общей бюджетно-финансовой ситуации, мезоэкономических трендов в целом. Не менее важной составляющей «территориализации» на современном этапе выступает и тщательное согласование комплекса сопутствующих получению и использованию трансфертов вопросов в системе «центр - регионы», «государственная вертикаль – муниципальные образования», а также «бизнес – территория».

Подчеркнём, в современной ситуации в контексте «территориализации» системы межбюджетных трансфертов доминантным вектором подобного согласования должно стать дополнение более или менее мотивированного распределения и перераспределения бюджетных ресурсов формированием целостной системы бюджетно-финансовой координации и стимулирования территориально-хозяйственного развития как по «вертикали», так и по «горизонтали» (в том числе в форме внедряемых «отрицательных трансфертов», субвенций на выполнение задач межмуниципального характера и др.), с дальнейшей дифференциацией трансфертного потока (по формам, направлениям и т.д.) при его одновременном сосредоточении в приоритетных сегментах мезоэкономической активности, со стимулированием действенной, «работающей» на мезоэкономическое развитие, территориальной конкуренцией за трансферты.

Реалии современной регионализации диктуют необходимость определённого включения в действующий трансфертный механизм и структур управления на уровне федеральных округов, причём не только в сфере формирования федеральных целевых программ, но и, возможно, подключения к распределению части бюджетных дотаций в соответствие с макрорегиональными приоритетами [2].

Нельзя не акцентировать внимание и на таком приоритетном аспекте данной проблематики, как потенциал трансфертного «сопровождения» объективно зарождающейся и воздействующей на всю мезоэкономику «волны» (или цикла) территориально-хозяйственной модернизации в рамках существующей центрo-периферийной системы. Модельно авторская концепция подобного «сопровождения» на основе задействования возможностей как модернизационно-развивающей, так и адаптационно-выравнивающей компонент системы межбюджетных трансфертов может быть отражена в виде трёх следующих в логической последовательности схем.

Первая отражает начальную стадию волны (в постсоветской России имевшую место во второй половине 1990-х – начале 2000 гг.) с характерным для неё опережающим развитием общесистемного «центра» (рис.2).

В этой ситуации модернизационно-развивающие трансферты, как видится, должны быть преимущественно нацелены на поддержку данного процесса, а также на обеспечение последующей динамики полупериферии (отдельных регионов, а также городов и городских агломераций 2-го уровня). Выравнивающие трансферты, напротив, целесообразно ориентировать главным образом на периферию и полупериферию.

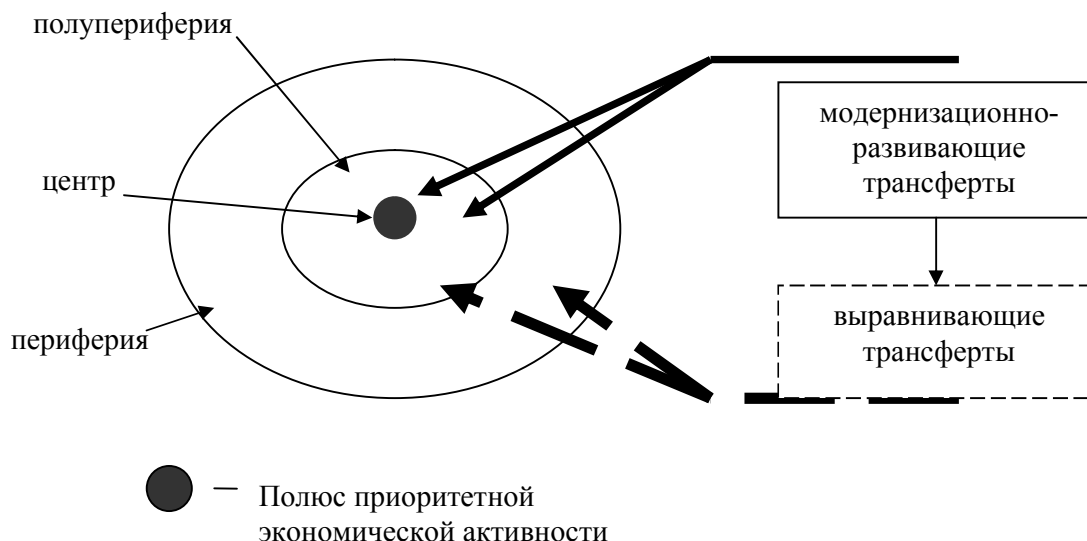


Рис. 2 - Трансфертное обеспечение «волны» территориально-хозяйственного роста и модернизации;

А. Опережающее развитие «центра» (1-я стадия «волны»)

Последнее, заметим, способно обеспечить последней дополнительный бюджетно-финансовый потенциал для опережающего развития, перехода ситуации в следующую, вторую стадию, когда наивысшую динамику демонстрирует уже не «центр», а полупериферия, наряду с центром существенно «отрывающиеся» от остальной территории по всей совокупности значимых социально-экономических индикаторов.

Складывающаяся на второй стадии «волны» (характерной для России с начала 2000-х гг.) территориально-хозяйственного роста и модернизации ситуация диктует необходимость концентрации выравнивающих трансфертов на периферийных территориях (рис.3).

Модернизационно-развивающие трансферты при этом должны быть ориентированы, с одной стороны, на периферию, с другой – перераспределяться в пользу «центра» (ради обеспечения устойчивости и целостности всей территориально-хозяйственной системы).

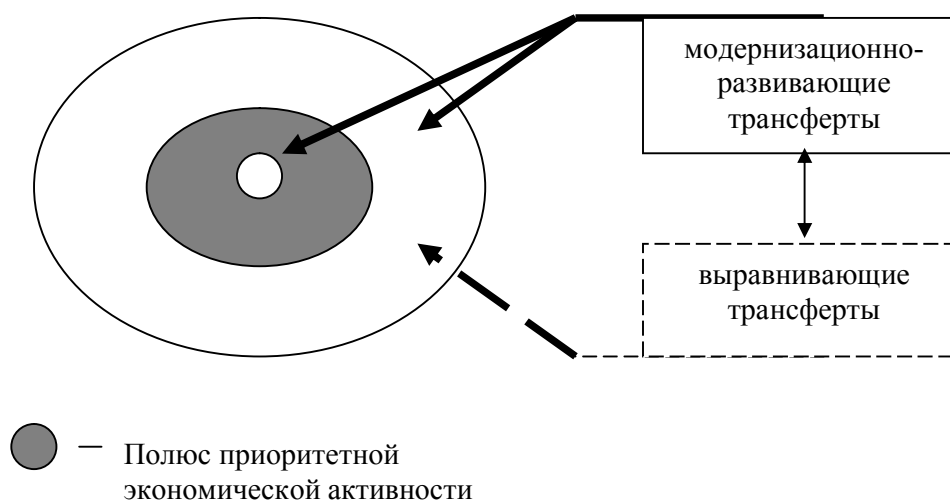


Рис.3 - Трансфертное обеспечение «волны» территориально-хозяйственного роста и модернизации;

Б. Опережающее развитие «полупериферии» (2-я стадия «волны»)

Что же касается завершающей (третьей) стадии «волны» территориально-хозяйственного роста и модернизации (когда наивысшая динамика экономического роста фиксируется на периферии), то здесь основной потенциал модернизационно-развивающих трансфертов, как представляется, должен быть сконцентрирован на полупериферии и «центре» в интересах генерирования нового инновационного цикла. Выравнивающие трансферты, напротив, ориентированы на поддержку периферии и, отчасти, полупериферии (рис.4).

Базируясь на предложенной выше схеме, можно взаимоувязать систему межбюджетных трансфертов с объективными территориально-хозяйственными процессами, а также с императивами их регулирования, варьируя, с одной стороны, масштаб трансфертного «потока» в пользу «центра», «полупериферии», либо «периферии», с другой, пропорцией соотношения «модернизационно-развивающих» и «выравнивающих» трансфертов в зависимости от мезоэкономических реалий.

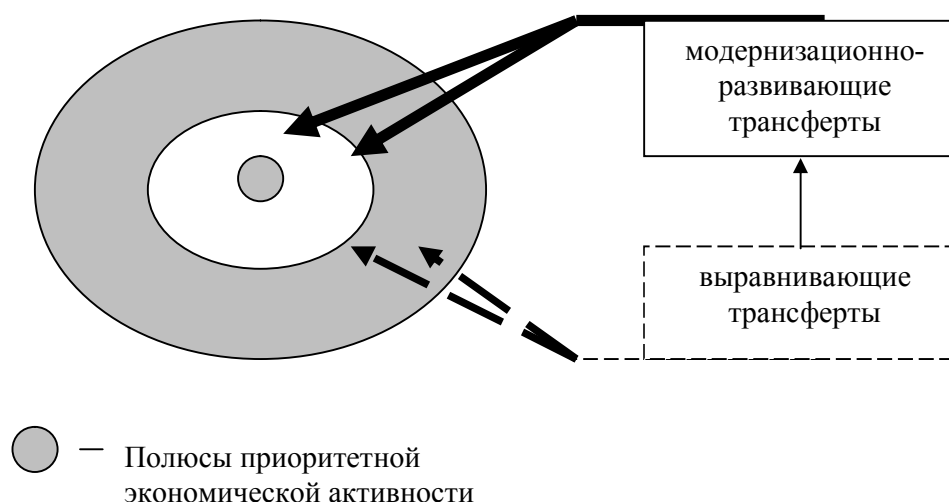


Рис. 4 - Трансфертное обеспечение «волны» территориально-хозяйственного роста и модернизации;

В. Опережающее развитие «периферии» при одновременной реконверсии «центра» (3-я стадия «волны»)

Нельзя при этом не отметить, что необходимым условием реализации подобного рода территориально-адаптированных подходов является не только тщательный и разносторонний мониторинг территориально-хозяйственных реалий, но и наличие сбалансированной региональной политики.

Литература

1. Дружинин А.Г., Ионов А.Ч. Концептуальные основы регионализации экономики. Ростов-на-Дону: из-во СКНЦВШ. 2001.
2. Дружинин А.Г. Территориальная составляющая институциональной модернизации российской экономики: постановка проблемы // Институциональная модернизация российской экономики: территориальный аспект / Под ред. А.Г. Дружинина и В.Е. Шувалова. – Ростов-на-Дону: Из-во РГУ. 2005.
3. Климанов В.В. Региональные системы и региональное развитие в России. М. 2003.
4. Колесников Ю.С. Модернизация территориальной организации экономики и макроэкономические функции этноэкономики // Этноэкономика в модернизационной парадигме развития национального хозяйства. Ростов-на-Дону. Изд-во РГУ. 2004
5. Курляндская Г.В. Николаенко Е.И. Шишкин Д.В. Децентрализация публичной власти и межбюджетные отношения в регионах России // Вопросы экономики. 2000. № 3.