

УДК 330.342

Н.И. Климова

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, г. Уфа, Россия

E-mail: klimova_ni_2011@mail.ru

М.В. Шамова

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, г. Уфа, Россия

E-mail: maryshaleva@mail.ru

Т.Ю. Тютюнникова

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, г. Уфа, Россия

E-mail: klimova0976@mail.ru

**ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЯМИ
НА РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЯХ ИХ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА
FINANCIAL MANAGEMENT OF TERRITORIES
AT VARIOUS STAGES OF THEIR LIFE CYCLE**

Аннотация: Работа посвящена рассмотрению проблемы финансового управления территориями на различных стадиях их жизненного цикла. Показано, что рассмотрение данной проблемы базируется на решении триединой задачи – оценке финансово-ресурсной базы социально-экономического развития территорий различной стадийной принадлежности, систематизации и оценке сложившейся российской и зарубежной системы финансово-инвестиционной поддержки развития территориальных образований и формировании обновленного инструментария финансового управления разноуровневыми территориями на различных стадиях их жизненного цикла. Представлены варианты решения поставленных задач, конечным итогом которых является формирование обновленного инструментария управления финансовыми ресурсами территорий.

Abstract: The work is devoted to the consideration of the problem of financial management of territories at various stages of their life cycle. It is shown that the solution to this problem is based on the study of the triune problem – assessing the financial and resource base of the socio-economic development of territories of different stadia, systematizing and evaluating the existing Russian and foreign financial and investment support system for the development of territorial entities and the formation of updated tools for financial management of multilevel territories at various stages of their life cycle. Options for solving the tasks are presented, the final result of which is the formation of updated tools for managing financial resources of the territories.

Ключевые слова: территории, территориальные финансы, территориальное управление, обновленный инструментарий финансового управления.

Keywords: territories, territorial finances, territorial administration, updated tools of financial management.

Решение проблемы финансового управления территориями на различных стадиях их жизненного цикла предполагает рассмотрение задач, логично раскрывающих этапы ее решения. При этом, процедура формирования результатов может быть разбита на 3 основных этапа, последовательно раскрывающих выбранную к исследованию проблематику. На первом из этих этапов следует дать оценку финансово-ресурсной базы социально-экономического развития территорий, находящихся в различных периодах их жизненного цикла; на втором – осуществить систематизацию и оценку сложившейся российской и зарубежной системы финансово-инвестиционной поддержки развития территориальных образований различной стадийной принадлежности. И, наконец, третий

этап предполагает формирование обновленного инструментария финансового управления разноуровневыми территориями на различных стадиях их жизненного цикла:

При этом на первом этапе наряду с оценкой ресурсных возможностей территорий не менее значимым является выявление ключевых факторов, оказывающих доминирующее влияние на финансово-инвестиционное состояние территориальных образований различной стадийной принадлежности, в том числе в разрезе отдельных институциональных секторов экономики территорий. Кроме того, данная оценка и выявленные факторы могут быть задействованы при построении моделей взаимосвязи влияния данных факторов на конечные результаты территориального развития.

Выявление доминирующих факторов, оказывающих наиболее значимое влияние на итоги функционирования территориальной социально-экономической системы, в свою очередь, позволит осуществить их последующее задействование в обновленном инструментарии финансового управления разноуровневыми территориальными образованиями. Кроме того, в рамках данного этапа целесообразно проведение оценки последствий реализуемых моделей финансового управления в привязке к различным стадиям их жизненного цикла и формирование основы для разработки мероприятий по активизации и развитию в рамках территорий инвестиционных процессов.

Исследование, проведенное в рамках данного этапа, является особо значимым с позиции распределения финансовых ресурсов по институциональным секторам экономики, поскольку факторы внешней и внутренней среды оказывают различное влияние на их объемы и распределение. Так, например, в числе современных тенденций формирования и использования ресурсной базы четко просматривается доминирующее значение финансов предпринимательского сектора региона, которое характерно для второй фазы стадии развития и первой фазы стадии зрелости территорий. Интерес предпринимательских структур к размещению предприятий в рамках развивающихся территориальных образований (стадии становления и первая фаза развития) обусловлен активным формированием соответствующей инфраструктуры и заинтересованностью органов власти и управления в привлечении на данные территории дополнительных финансовых ресурсов посредством создания системы преференций для развития бизнеса. Данные обстоятельства являются объективным основанием для доминантных позиций бизнес-сектора экономики территорий в процессах формирования и использования их ресурсной базы.

Кроме того, при оценке ресурсных возможностей территорий отмечается опосредованная поддержка бизнеса со стороны региональных и местных органов управления, характерная для 1-й фазы стадии упадка. Предпосылками ее осуществления является потребность практически уже освоенной и заселенной территории в притоке финансовых ресурсов для поддержания созданной как производственной, так и социальной инфраструктуры. Проявлением данной заинтересованности со стороны региона, например, в Башкортостане является проведение в бизнес- и инвестиционных форумах на территориях, являющихся слаборазвитыми по сравнению с другими территориальными образованиями республики ((Всероссийский инвестиционный форум «Зауралье – 2019 (г. Сибай, июнь, 2019), организованный при поддержке и участии Агентства стратегических инициатив и общественной организации «Деловая Россия» (г. Москва)). Проведение такого рода форумов отмечено как пример «best practices», позволяющих повысить заинтересованность бизнеса во вложении финансовых ресурсов в слаборазвитые территории и в сочетании с использованием механизмов государственно-частного партнерства обеспечить поддержание приемлемых условий их жизнедеятельности.

Наряду с бизнес-сектором возрастает значимость и объемы участия сектора домохозяйств в поддержании социально-экономического уровня собственных территорий.

С точки зрения стадияльной оценки финансовых ресурсов данное участие (начиная со второй фазы стадии зрелости жизненного цикла) отмечено как особо существенное, поскольку способствует закреплению населения (снижению отрицательной миграции), формированию потребностей в изыскании источников и резервов получения денежных доходов в рамках мест его проживания. С этих позиций активизация участия домохозяйств в развитии собственных территорий с использованием предпринимательских навыков в видах экономической деятельности, прямо или опосредованно связанных с территориальной специализацией, классифицирована как элемент «новой ментальности», подлежащей закреплению и развитию усилиями представителей всех институциональных секторов экономики территорий.

Представленный обзор и оценка современных тенденций формирования и использования ресурсной базы территорий, проведенная на первом этапе является исходной базой для реализации последующего второго этапа исследования – рассмотрения сложившейся системы финансово-инвестиционной поддержки развития территориальных образований различной стадияльной принадлежности. Данный анализ и оценку сложившейся системы финансово-инвестиционной поддержки развития территориальных образований различной стадияльной принадлежности целесообразно проводить, во-первых, на базе исследования российского и зарубежного опыта поддержки развития территориальных образований, находящихся на разных стадиях их жизненного цикла, и, во-вторых, на основе систематизации лучших практик управления стадияльным развитием территориальных образований.

В результате анализа зарубежного опыта развитых стран выявлены базовые и относительные индикаторы определения масштабов финансово-инвестиционной поддержки развития территориальных образований. В их числе индикаторы уровня предпринимательской активности, уровня безработицы, интенсивности миграционных потоков из региона (базовые индикаторы), а также относительные индикаторы, определяемые посредством сравнения базовых индикаторов с их аналогами по другим территориям на общенациональном уровне.

Объективно существующие различия в российской и зарубежной практике поддержки развития территориальных образований, главным образом, заключаются, во-первых, в преимущественно грантовой форме поддержки в странах англо-саксонской системы (США, Австралия и др.). Во-вторых, в реализации программ поддержки территорий континентальной Европы (Чехия, Венгрия, Финляндия и др.) с более активным привлечением бизнеса и населения, направленных на максимальное развитие регионального потенциала. В качестве примера лучших практик привлечения финансов бизнес-сектора и населения в области финансового управления регионом можно выделить краудфандинг (crowd funding) и краудинвестинг (crowd investing).

Кроме того, с позиции выявления тенденций и оценки зарубежного опыта представляется значимой систематизация сложившихся подходов и выявление лучших практик поддержки развития территорий. Результаты данной систематизации лучших практик управления стадияльным развитием территориальных образований свидетельствует о направленности совершенствования муниципального и регионального управления по принципу «от простого к сложному». При этом исходной базой данного совершенствования является деление регионов на две группы – регионы, нуждающиеся и особо нуждающиеся в финансовой поддержке. Представленная группировка территорий должна быть подкреплена соответствующим методическим обеспечением – разработанным методическим аппаратом, который определяет основания для типологизации регионов. В основе данного методического инструментария, в основном, принимается принцип «от достигнутого» с ориентацией на уже существующий бюджетный уровень и прямое восполнение «бюджетного дефицита», который возникал

как разница между размером аккумулируемых в регионах налогов (бюджетными доходами) и бюджетными расходами, потребными для осуществления на территории возложенных на них функций.

Кроме того, в развитии системы финансово-инвестиционной поддержки зачастую реализуется схема выделения средств финансового обеспечения развития, базирующаяся на классификации регионов по инновационному принципу – выделению точек и зон экономического роста. Но, например, в России, несмотря на прогрессивность данных подходов, их реализация была в определенной части свернута. В результате, начиная с 2000-х гг., в большинстве регионов, в том числе и в Башкортостане применяется система, в основу которой положена схема определения объемов финансовой поддержки, главным образом, по бюджетным параметрам, таким как уровень бюджетной обеспеченности, прогнозируемый объем налоговых доходов, коэффициент дифференциации бюджетных расходов и др.

Тем самым очевидно, что реализуемая в настоящее время российская схема финансовой поддержки отличается от зарубежных аналогов, поскольку в значительной степени отвлечена от ранжирования регионов по каким-либо значимым показателям (в том числе, по различной стадияльной принадлежности территориальных образований). Ее узловым принципом является не столько взаимосвязь объемов финансирования и типов регионов, сколько формирование нескольких видов финансовой поддержки (субвенций, субсидий и т.д.), которые позволяют обеспечить реализацию принципа выравнивания.

Полученный вывод и результаты сопоставления российского и зарубежного опыта финансовой поддержки территориального развития выступают основой для корректировки инструментария финансового обеспечения территориальных образований, проводимого в целях снижения дифференциации сложившихся уровней социально-экономического развития территорий, то есть решения задачи третьего этапа разработки. Результаты данного этапа могут быть задействованы также при разработке рекомендаций как по выравниванию положения в социальной сфере, так и при формировании «точек роста» в экономике с использованием инструментария финансово-бюджетной поддержки. В качестве одной из составляющих данного инструментария может быть предложено дальнейшее улучшение системы финансово-инвестиционной поддержки территориальных образований через совершенствование деятельности территориальных институтов развития.

Целевой установкой данного усовершенствования может являться формирование целостной системы территориальных институтов развития, которая бы закрывала узкие места как в сложившейся организационно-экономической системе поддержки, так и в реализуемой государственной инвестиционной политике. В качестве основы для выявления диспропорций и последующего формирования эффективной системы поддержки территориального развития может быть предложен макет матрицы институтов развития. Конструкция данной матрицы по вертикали должна содержать перечень действующих в настоящее время структур финансовой поддержки, а по горизонтали – их характеристики, которые отражают целевые установки, источники формирования, условия функционирования, предпосылки аккумуляции и выделения финансовых средств и т.д. С учетом ранее определенных ресурсных возможностей территорий встраивание данной матрицы в инструментарий территориального управления позволит обеспечить не только совершенствование механизмов финансовой поддержки, но и будет способствовать формированию обновленных моделей финансового управления разноразноуровневыми территориальными социально-экономическими системами.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания ИСЭИ УФИЦ РАН на 2019 г.

