

УДК 332.135

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ФИНАНСОВОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

¹Атаева А.Г., ¹Уляева А.Г., ²Япаров Г.Х.

¹ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН», Уфа, e-mail: ice_lu@mail.ru;

²ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный аграрный университет», Уфа, e-mail: yaparov.g.h@mail.ru

В статье проведен анализ влияния агломерационных процессов на финансовые аспекты развития территориальных локалитетов региона как в части изменения финансовой самостоятельности муниципальных образований, территориально приближенных к крупным городским округам, так и в части финансовых диспропорций в бюджетной обеспеченности территориальных систем муниципального уровня внутри региона. Были проанализированы агломерационные процессы в Республике Башкортостан с точки зрения процессов урбанизации (миграционных процессов и роста строительства жилья) и процессов стягивания экономического пространства вокруг столицы республики. С позиций влияния агломерационных процессов на финансовые показатели развития муниципальных образований были оценены тенденции изменения финансовой самостоятельности территорий, приближенных к столице, в сравнении с другими муниципальными образованиями Республики Башкортостан. По итогам анализа определены факторы формирования доходов местных бюджетов, при которых агломерационные эффекты будут обеспечивать повышение финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Ключевые слова: агломерация, агломерационные эффекты, муниципальное образование, финансовая самостоятельность муниципальных образований, местный бюджет

ANALYSIS OF INFLUENCE INTRAREGIONAL AGGLOMERATION PROCESSES ON THE FINANCIAL DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITIES

¹Ataeva A.G., ¹Ulyayeva A.G., ²Yaparov G.K.

¹Institute for Social and Economic Research, Ufa Scientific Center, Russian Academy of Sciences, Ufa, e-mail: ice_lu@mail.ru;

²Bashkir State Agrarian University, Ufa, e-mail: yaparov.g.h@mail.ru

We have analyzed the impact of agglomeration on the financial aspects of the territorial localities of the region from the position changes of financial autonomy of municipalities, geographically close to large urban districts, and from the standpoint of financial imbalances in budgetary provision municipalities. We estimate agglomeration processes in the Republic of Bashkortostan as from the standpoint of urbanization (migration and growth of housing construction) and changes in certain economic indicators. From the standpoint of the impact of agglomeration on the financial performance of municipal development were evaluated trends in financial autonomy areas close to the capital, in comparison with other municipalities of the Republic of Bashkortostan. On the analysis we have identified factors of local revenues, in which agglomeration effects will provide an increase in financial autonomy of municipalities.

Keywords: agglomeration, agglomeration effects, municipality, financial autonomy of municipalities, local budget

Современный этап развития региональной экономики в России характеризуется усилением агломерационных процессов, характеризующихся стягиванием экономического пространства вокруг крупных городов. Эти тенденции отражаются и в стратегических документах развития страны. Концепция развития России до 2020 года устанавливает, что «инновационное и социальное направления долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации проявляются в развитии научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой» [7].

Городская агломерация как место расселения и концентрации производства начала рассматриваться еще в 1970-е гг. в СССР, однако до сих пор нет ни законодательно утвержденного определения городской агломерации, ни единого теоретического подхода к пониманию ее сущности и значимости. Сам термин «агломерация» был введен М. Руже [5], который отмечал, что агломерация возникает в тот момент, когда концентрация видов деятельности города выходит за пределы его административных границ и распространяется на населенные пункты, расположенные по соседству с ним. Для отечественной литературы понятие городской агломерации использовалось уже в начале XX века под разными наименованиями: «хозяйственный округ города»

А.А. Крубера, и «агломерация» М.Г. Диканского, и «экономический город» В.П. Семенова-Тян-Шанского. Авторы дают свое определение агломерации, так, Г.М. Лаппо дал этому понятию следующее определение: «компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями» [5].

В Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов России определяется, что городская агломерация – это компактная территориальная группа городских и сельских поселений, объединённых в сложную динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями, производственными, коммунально-хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными, а также совместным использованием данного ареала и его ресурсов [4].

В настоящее время существуют различные мнения насчет необходимости стимулирования развития агломераций в России. С одной стороны, агломерации являются так называемыми «точками роста», оказывающими мультипликативный эффект на развитие как самой агломерации и территориально приближенных к ней муниципальных образований, так и региона в целом. Положительными эффектами агломерации являются ускоренное развитие инфраструктуры, расширение и диверсификация рынка труда, стимулирование притока инвестиций, развитие научной, социальной, образовательной и других сфер. С другой стороны, агломерационные процессы усиливают внутрирегиональные диспропорции социально-экономического развития муниципальных образований, способствуют «вымыванию» населения из отдаленных муниципалитетов, ведут к ослаблению традиционных исторических, социокультурных особенностей отдельных территорий региона.

Агломерационные эффекты влияют и на финансовые аспекты развития территориальных локалитетов как в части изменения финансовой самостоятельности муниципальных образований, территориально приближенных к крупным городским округам, так и в части финансовых диспропорций в бюджетной обеспеченности территориальных систем муниципального уровня внутри региона. В исследовании мы проведем анализ указанных положений на примере муниципальных образований Республики Башкортостан.

По разным данным в России количество агломераций колеблется от 14 до 52. Прежде всего, в число агломераций входят территории вокруг столиц субъектов Российской Федерации. В исследовании объектом является Республика Башкортостан, которая в своем составе имеет одну агломерацию – Уфимскую, являющуюся таковой по ряду признаков, однако ни в одной нормативном документе формально не обозначенную. Неофициально к Уфимской агломерации относятся город-миллионер Уфа (ядро агломерации), вокруг которого расположены г. Благовещенск, Благовещенский, Иглинский, Кармаскалинский, Кушнаренковский, Чишминский, Уфимский районы. За период с 2009 по 2013 гг. население этих муниципальных образований выросло на 67125 человек или 5,1% (с 1 323 672 до 1 390 957 человек).

Не рассматривая критерии агломерации и не проводя доказательств того, является ли действительно неофициальная Уфимская агломерация агломерацией по всем общепринятым признакам, рассмотрим, действительно ли в Республике Башкортостан активно развиваются агломерационные процессы и влияют ли они на финансовое развитие муниципалитетов. Анализ развития агломерационных процессов будем проводить с позиции исследования урбанизации: миграционного прироста в муниципальных образованиях в составе агломерации и роста строительства жилья (в том числе индивидуального).

Анализ внутрирегиональных миграционных потоков в Республике Башкортостан свидетельствует о значительном оттоке населения из муниципальных районов в городские округа и муниципальные районы, приближенные к столице (рис. 1).

Условно, за период 2009–2012 гг. более 70% граждан, уехавших из 47 (из 54) муниципальных районов и 1 городского округа, выбрали в качестве места своего проживания столицу – ГО г. Уфа и два прилегающих к нему муниципальных района (Уфимский и Иглинский) (анализировались только внутрирегиональные миграционные потоки). Для данной зоны характерна и маятниковая миграция (значительная часть трудоспособного населения Иглинского, Уфимского и Благовещенского районов трудится в столице).

Усиление агломерационных потоков характеризует и рост введенного жилья (в том числе и индивидуального) в муниципальных районах, прилегающих к столице, среднее значение которого составило 2,2 раза (причем в Благовещенском муниципальном районе рост составил 3,7 раза для жилья в целом

и 4 раза для индивидуального). Рост ввода в действие жилых домов в самой столице составил 1,5 раза, для индивидуального строительства – 3,3 раза (рис. 2). Учитывая тот факт, что в среднем по Республике Башкор-

тостан рост рассматриваемых показателей за аналогичный период составил 1,4 и 1,55 раз соответственно, наблюдается явная тенденция роста застройки в муниципальных районах, приближенных к столице.

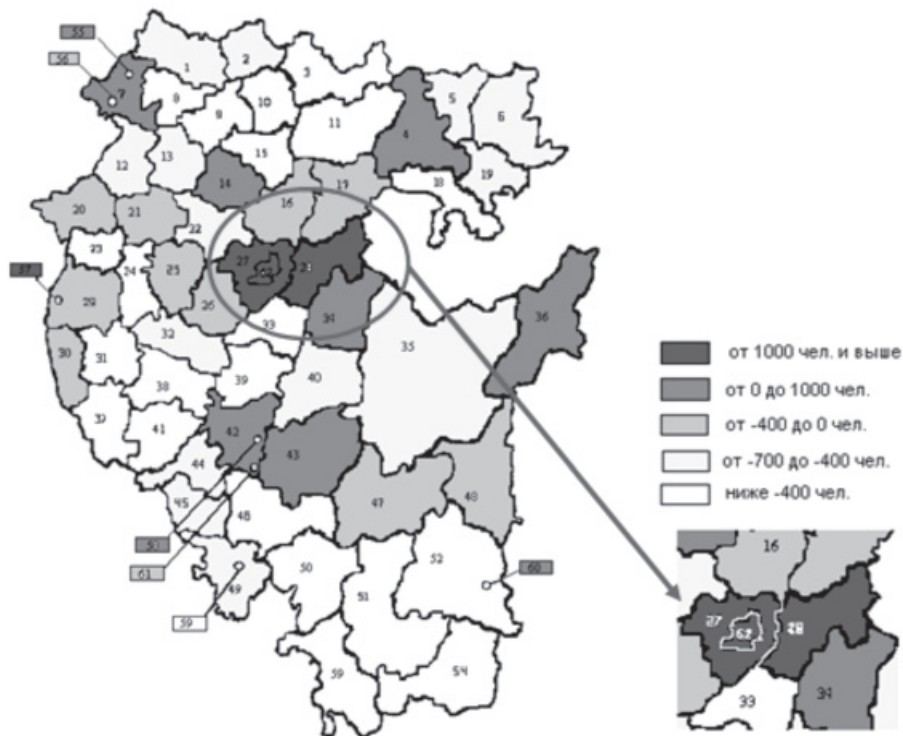


Рис. 1. Суммарный миграционный прирост/убыль в муниципальных образованиях Республики Башкортостан за 2009–2012 гг.

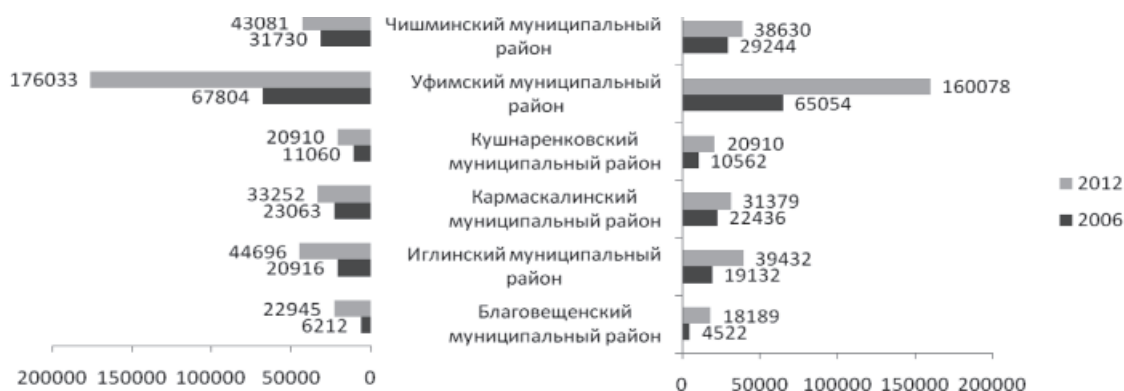


Рис. 2. Ввод в действие жилых (слева) и индивидуальных жилых (справа) домов на территории муниципального образования, квадратный метр общей площади

Безусловно, нельзя рассматривать агломерацию только как форму расселения, это и форма организации региональной экономики. Такую двойственность еще в 70-х гг. XX в. отмечали европейские экономисты-регионалисты. Они рассматривали городские агломерации как многоотраслевой, многофункциональный центр националь-

ного значения со специализацией на наиболее прогрессивных отраслях экономики, а также как подсистему общей народнохозяйственной системы размещения производства и расселения страны [8].

На территории Уфимской агломерации уровень средней заработной платы на 21 % выше, чем в целом по МО республики

(в ГО г. Уфа показатель выше более чем на 65%), среднедушевые инвестиции (без учета бюджетных инвестиций) выше более чем в два раза (в ГО г. Уфа показатель выше в 3,4 раза), показатель отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по всем видам экономической деятельности составляет 53% от показателя в целом по республике (в ГО г. Уфа доля составляет 47,8%). То есть фактически Уфимская агломерация и есть центр экономического пространства региона, и тенденции последних лет говорят об усилении экономической роли данного субрегиона.

При этом Уфимская агломерация является типичной формой агломерации, где основополагающими являются интересы городского округа город Уфа, к нему стягиваются все виды ресурсов как с территории самой агломерации, так и со всего региона, что в свою очередь ведет к росту социально-экономической дифференциации территорий внутри агломерации. Соответственно, можно согласиться с таким мнением, что фактическое отсутствие методологии управления социально-экономическим развитием агломерации, порождает огромный пласт проблем, сводя к минимуму агломерационный эффект [8].

Например, в сельских поселениях, входящих в Уфимскую агломерацию, сохраняется высокий уровень безработицы, относительно низкий уровень заработной платы, отток трудоспособного населения в столицу, множество социальных проблем (социальное сиротство, алкоголизм, высокая смертность и др.). Кроме того, вхождение в агломерацию не решает проблемы местного самоуправления в муниципальных образованиях, в том числе и финансового характера (низкая финансовая самостоятельность, высокая дотационность, незаинтересованность органов местного самоуправления в саморазвитии и расширении налогооблагаемой базы). Это усугубляется тем, что проблемы управления особенно проявляются именно на уровне муниципалитетов в силу ряда особенностей (относительно небольшое пространство, близость органов управления к населению и хозяйствующим субъектам, низкая самостоятельность) [6].

Далее рассмотрим влияние агломерационных процессов на изменение финансовой самостоятельности муниципальных образований, входящих в агломерацию.

На сегодня фактически большинство муниципальных образований (особенно муниципальных районов и сельских поселений) являются финансово несостоятель-

ными: так, анализ доходной части местных бюджетов РФ до реформы и после показывает, что доля налоговых поступлений в доходах местных бюджетов снизилась более чем в два раза (с 70,0% на 1999 год до 29,8% на 2012 год). Подобные тенденции связаны с последствиями федеральной и региональной политики в области налогообложения.

В структуре доходов местных бюджетов местные налоги составляют всего 4,5% на 2012 год, снизившись за последние 10 лет более чем в 3 раза. Это обусловлено тем, что сократилось количество местных налогов. Если Законом Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в России» было установлено 23 местных налога и сбора, то в Налоговом кодексе Российской Федерации (ч. 1) от 31 июля 1998 года их стало 5, а его редакция от 2 ноября 2004 года сократила их количество до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц).

Соответственно, доля местных налогов в бюджетах муниципалитетов сократилась. Так, в бюджете ГО г. Уфа за 2012 год поступления доходов от земельного налога составили 1,3% всех доходов, и связано это, в первую очередь, с тем, что 89% земельного фонда городского округа – это земли, государственная собственность на которую не разграничена. Кроме того, значительно были сокращены отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов [1]. Аналогичная ситуация и в целом по всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан. Доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов местных бюджетов (без учета субвенций) за 2012 год составляет для муниципальных районов 27,8%, для городских округов значение показателя несколько выше – 57,1%. Разрыв между минимальным значением данного показателя (7,5% в муниципальном районе Балтачевский район РБ) и максимальным (84% в ГО г. Салават) составляет более чем 11 раз.

Анализ финансовой самостоятельности муниципальных образований в целом по Республике Башкортостан в части доли налоговых и неналоговых доходов в общих доходах местных бюджетов показал высокую степень дифференциации финансовой самостоятельности (табл. 1).

За рассматриваемый период увеличилась дифференциация финансовой самостоятельности между муниципальными районами, в то время как по городским округам

снизилась. В целом же разрыв между максимальным уровнем по показателю доли налоговых и неналоговых доходов в общих

доходах местных бюджетов за 2012 год по всем муниципальным образованиям составляет 4,6 раза.

Таблица 1
Изменение степени дифференциации финансовой самостоятельности (ФС) муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан, 2012

Муниципальные районы (МР)			
Год	Минимум ФС	Максимум ФС	Разрыв, раз
2006	10,3% (Зилаирский МР)	81,3% (Кармаскалинский МР)	7,9
2007	17,3% (Мишкинский МР)	47,2% (Туймазинский МР)	2,7
2008	14,0% (Зианчуринский МР)	52,7% (Краснокамский МР)	3,8
2009	14,8% (Зианчуринский МР)	43,0% (Янаульский МР)	2,9
2010	15,4% (Зианчуринский МР)	42,3% (Белорецкий МР)	2,7
2011	16,3% (Баймакский МР)	53,7% (Белорецкий МР)	3,3
2012	13,6% (Мишкинский МР)	45,4% (Краснокамский МР)	3,3
Городские округа (ГО)			
Год	Минимум ФС	Максимум ФС	Разрыв, раз
2006	32,4% (ГО г. Кумертау)	74,5% (ГО г. Уфа)	2,3
2007	35,0% (ГО г. Кумертау)	76,4% (ГО г. Уфа)	2,2
2008	36,3% (ГО г. Кумертау)	73,2% (ГО г. Уфа)	2,0
2009	44,6% (ГО г. Сибай)	60,5% (ГО г. Салават)	1,4
2010	47,1% (ГО г. Кумертау)	70,3% (ГО г. Салават)	1,5
2011	42,1% (ГО г. Кумертау)	74,3% (ГО г. Салават)	1,8
2012	48,6% (ГО г. Кумертау)	62,9% (ГО г. Салават)	1,3

Что касается влияния агломерационных эффектов, то в целом финансовая самостоятельность муниципальных районов, входящих в Уфимскую агломерацию, до-

статочно высока (не считая Кушнаренковский район), однако гораздо ниже, чем в городских округах (включая и столицу республики) (рис. 3).

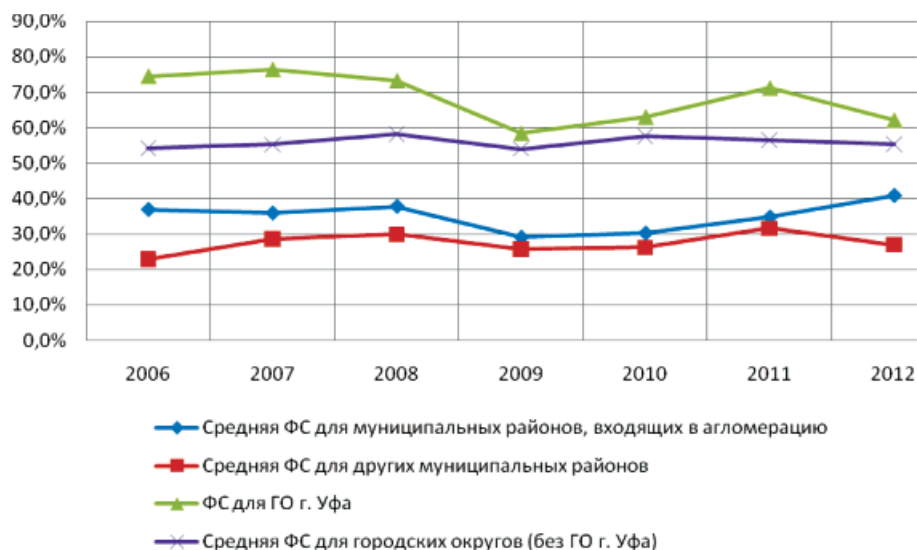


Рис. 3. Динамика изменения финансовой самостоятельности муниципальных образований Республики Башкортостан

Если посмотреть данные табл. 1, то в группу муниципальных районов с максимальной финансовой самостоятельностью районы Уфимской агломерации не

входят (кроме Кармаскалинского района за 2006 год). Стоит также отметить, что несмотря на активные агломерационные процессы за последние шесть лет, финансовая

самостоятельность большинства муниципальных образований Уфимской агломерации

за этот период снизилась (кроме Чишминского района) (табл. 2).

Таблица 2

Место муниципальных районов (МР), входящих в агломерацию, среди всех муниципальных районов Республики Башкортостан по показателю финансовой самостоятельности

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Благовещенский МР	7	5	7	28	38	20	12
Иглинский МР	15	11	6	15	5	27	23
Кармаскалинский МР	1	25	21	17	12	32	21
Кушнаренковский МР	23	33	53	39	34	14	26
Уфимский МР	13	4	2	5	19	13	10
Чишминский МР	14	10	13	8	7	10	6
<i>Среднее место для МР, входящих в агломерацию</i>	<i>12</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>16</i>

Следовательно, агломерационные эффекты действительно оказывают положительное влияние на финансовую самостоятельность муниципальных образований, входящих в нее, но нельзя говорить, что усиление агломерационных процессов обеспечивает ее резкое повышение. Кроме того, нельзя однозначно утверждать, что стягивание экономического пространства влияет на резкий рост финансовой дифференциации всех муниципальных образований по уровню финансовой самостоятельности. Но отсутствие прямого влияния на увеличение диспропорции связано со следующими моментами: во-первых, отрыв

финансовой самостоятельности городских округов (в том числе столицы – ГО г. Уфа) настолько высок, что ее дальнейший рост может привести к негативным последствиям; во-вторых, рост сдерживают процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности территорий (передача налоговых отчислений на уровень муниципальных образований); в-третьих, агломерационные процессы не оказывают существенного влияния на рост налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований, входящих в нее. Для этого следует рассмотреть факторы формирования доходов местных бюджетов муниципальных образований (рис. 4).



Рис. 4. Факторы формирования местных бюджетов России на 2012 г.

Из рис. 4 видно, что основным источником доходов местных бюджетов являются доходы населения (обеспечивающие поступления по налогу на доходы физических лиц как самого бюджетобразующего нало-

га для местных бюджетов), далее прибыль малых и средних предприятий, обеспеченность жильем и кадастровая стоимость земли, а также соответствующие составляющие данных факторов [2].

Таким образом, анализ факторов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов свидетельствует о том, что агломерационные эффекты будут в том случае обеспечивать повышение финансовой самостоятельности, если в агломерации будут создаваться рабочие места, формироваться условия для развития малого и среднего предпринимательства (в части установления налоговых льгот, улучшения инфраструктуры, муниципальных программ поддержки, привлечения сторонних инвестиций); решаться жилищные проблемы населения и повышаться обеспеченность жильем, в том числе через субсидирование жилищного строительства; улучшаться инфраструктурная составляющая земельных участков и обеспечиваться эффективное их использование.

Кроме того, учитывая моноцентрический характер развития экономики Уфимской агломерации, необходимо обеспечить условия для развития всех муниципальных образований, входящих в агломерацию через формирование действенных инструментов межмуниципального сотрудничества, повышение эффективности местного самоуправления и активизацию потенциала саморазвития муниципальных образований как самой агломерации, так и региона в целом.

Список литературы

1. Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований // Известия Уфимского научного центра РАН. – 2012. – № 2. – С. 61–67.
2. Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципального образования: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Екатеринбург, 2011. – 26 с.
3. Гайнанов Д.А., Тажитдинов И.А., Закиров И.Д. Методические аспекты стратегического управления развитием муниципального образования // Известия Уфимского научного центра РАН. – 2011. – № 2. – С. 76–82.
4. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство регионального развития Российской Федерации: сайт. – URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136> (дата обращения: 05.02.2014).
5. Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособие для геогр. фак. вузов. – М.: ВЛАДОС, 1997. – 478 с.
6. Орешников В.В., Низамутдинов М.М. Разработка стратегий развития муниципальных образований на осно-

ве имитационного моделирования // Экономические и социальные проблемы: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 5 (17). – С. 138–146.

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс: сайт. – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2014).

8. Яроцкая Е.В. К вопросу о критериях идентификации городской агломерации в условиях инновационного развития регионов // Вестник науки Сибири. – 2012. – № 5 (6). – С. 185–190.

References

1. Ataeva A.G. Mechanism of formation of financial autonomy of municipalities. Izvestiya of Ufa Science Centre, 2012, no. 2, pp. 61–67.
2. Ataeva A.G. Mechanism of formation of financial autonomy of the municipal formation. Dissertation. Yekaterinburg, 2011, pp. 26.
3. Gainanov D.A., Tazhitdinov I.A., Zakirov I.D. Methodological aspects of strategic management of municipal formation. Izvestiya of Ufa Science Centre, 2011, no. 2, pp. 76–82.
4. The concept of socio-economic development of the regions of the Russian Federation (electronic resource). Ministry of Regional Development of the Russian Federation. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136> (accessed 05.02.2014).
5. Lappo G.M. Geography cities: tutorial for geographic faculties. M.: VLADOS, 1997, 478 p.
6. Oreshnikov V.V., Nizamutdinov M.M. Development strategies of municipalities based simulation. Economic and social problems: facts, trends, forecast, 2011, no. 5 (17), pp. 138–146.
7. RF Government Decree of 17.11.2008 no. 1662- p. «On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020» (electronic resource). Reference Legal System Consultant Plus. URL: <http://base.consultant.ru/> (accessed 03.02.2014).
8. Yarotskaya E.V. Criteria of identification of urban agglomeration in terms of innovative development of the regions. Journal of Science of Siberia, 2012, no. 5(6), pp. 185–190.

Рецензенты:

Гайнанов Д.А., д.э.н., профессор, директор ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН», г. Уфа;

Гатауллин Р.Ф., д.э.н., профессор, и.о. заведующего сектором экономики и управления территориальными системами ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН», г. Уфа.

Работа поступила в редакцию 21.05.2014.