

12. Пхеко Л. ЮАР: построенные стадионы не используются после ЧМ-2010 Лиза Былым Украина 15 июня 2011.
13. Что станет с Сочи после Олимпиады // http://analitika-forex.ru/news/chto_stanet_s_sochi_posle_olimpiady/2014-01-02-14543.
14. Мельников А. Сочи после Олимпиады: сколько еще миллиардов потратит государство? // Капитал страны. Федеральное Интернет-издание // <http://kapital-rus.ru/articles/article/243805/>.
15. Власти Сочи выставят на торги 51 «олимпийский» дом. 30 апреля 2015 года // <http://www.interfax.ru/business/439491>.
16. Немцов Б., Милов В.: Сочи и Олимпиада // <http://www.rusolidarnost.ru/boris-nemtsov-vladimir-milov-sochi-i-olimpiada#p11>.
17. Каупервуд Ф. Бразилия-2014: стадионы и проблемы 20.02.2012. // <http://football.ua/otherfootball/america/157306-brazylyja-2014-stadyony-y-problemy.html>.
18. ЮАР после Мундиаля: пустые трибуны и стадионы-гиганты 23.09.2011 // http://blog.sport-prof.ru/2011/09/blog-post_23.html.
19. Кожина Ж. Спортивные объекты: новые возможности управления 02.07.2013 // Портал Русская недвижимость. <http://www.russianrealty.ru/analytic/articles/companies/557767/>.
20. Песков А. Н. Проблемы оценки стоимости зимних олимпийских игр в Сочи (результаты одного криминологического анализа) // Дайджест-Финансы. 2013. 8 (224).
21. Соколов А. Затраты на Олимпиаду в Сочи рекордные за всю историю Олимпийских игр // http://igpr.ru/articles/zatraty_na_olimpiadu_v_sochi, http://www.sochi2014.com/games/places/objects/sea/central_stadium/.
22. Кимбалл Д. Что говорят о Митте Ромни Олимпийские игры 2002 г. URL: <http://mittromney.ru/1516/what-the-2002-olympic-games-say-aboutmittromney> (дата обращения 01.10.2012).

В. В. Гришикян¹

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АРЕАЛЕ МЕТРОПОЛИЗАЦИИ: БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

В контексте глобализации и регионализации на приоритетные позиции в региональной экономике выходят вопросы межтерриториальной интеграции, в том числе и на локальном уровне. Наибольшую актуальность данная проблематика приобретает для высокоурбанизированных территорий, в первую очередь – городских агломераций [1–6], где в рамках процесса метрополиза-

¹ Гришикян Виталий Витальевич, аспирант Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем Южного федерального университета.

ции [7, 8] наблюдается формирование иерархической системы отношений между её «ядром» и остальными вовлекаемыми во взаимодействие с ним территориально-функциональными компонентами региональной экономики.

Вопросы территориальной социально-экономической динамики (включая развитие городских агломераций) напрямую стыкуются с проблематикой территориальной организации финансовой сферы, с видением её особенностей, с реализацией её возможностей и механизмов, с её коррекцией в соответствии с приоритетами территориально-хозяйственного развития [9]. Важно, в этой связи, подчеркнуть, что взаимодействие муниципальных образований в процессе формирования и функционирования городских агломераций также порождает специфический пласт финансовых, точнее, бюджетно-финансовых, бюджетно-налоговых отношений. Последние, до сих пор, недостаточно идентифицированы, слабо «оформлены» законодательно, не имеют адекватной институциональной основы и в целом подчиняются общей ситуации: выраженной асимметрии действующей в России системы межбюджетных отношений как «по вертикали» (проявляющейся в выраженной концентрации ресурсов на федеральном уровне), так и «по горизонтали» (с концентрацией бюджетно-финансовых ресурсов в региональных метрополиях). Иллюстрируя вышеназванную ситуацию, нельзя не отметить, что, например, на долю г. Ростова-на-Дону в настоящее время приходится почти две трети совокупных бюджетных расходов всех муниципальных образований в пределах Ростовской агломерации (табл. 1).

Таблица 1. Фактическое исполнение местных бюджетов на территории Ростовской агломерации*

Территории	2013 г.		2014 г.	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%
Азовский район	589574	2,5	522826	2,3
Аксайский район	1057039	4,6	1151289	5,0
Мясниковский р-н	355604	1,5	276039	1,2
Неклиновский р-н	447028	1,9	362895	1,6
г. Азов	744282	3,2	736635	3,2
г. Батайск	926573	4,0	878051	3,8
г. Новочеркасск	1384839	6,0	1357182	5,9
г. Ростов-на-Дону	15493205	66,7	15827271	68,0
г. Таганрог	2227366	9,6	2079717	9,0
Всего по агломерации	23225510	100	23191905	100

* Составлено по данным Министерства финансов Ростовской области

Существенно, также, что в условиях разворачивающегося с лета 2014 года финансово-экономического спада, порождающего ситуацию «съеживающейся концентрации» территориально-хозяйственной активности и возрастающего дефицита финансовых ресурсов на всех уровнях территориального управления, «периферийные» муниципалитеты теряют собственную доходную базу

быстрее, чем город – региональная метрополия. Показательно в этом отношении, что в 2013 г. доля Ростова-на-Дону в совокупном фактическом исполнении местных бюджетов области составляла 40,7 %; в 2014 – аналогичный показатель возрос до 42,8 %. При этом, по отдельным, наиболее значимым для формирования местных бюджетов налоговым источникам (например, НДФЛ) – степень территориальной концентрации (в «ядре» агломерации) ещё значительнее. На долю Ростова-на-Дону (по ситуации на 2014 год) приходится почти 68 % всего (по муниципалитетам агломерации) «сбора» НДФЛ (табл. 2), что (наряду с иными территориально-хозяйственными факторами) усиливает асимметрию в бюджетобеспеченности муниципальных образований, порождает неравенство их финансовых возможностей как в социально-экономическом развитии собственных территорий, так и в проведении скоординированной (межмуниципальной) политики по развитию агломерации.

Таблица 2. Поступление налога на доходы физических лиц (НДФЛ) на территории Ростовской агломерации, 2014 г.*

Территории	Тыс. руб.	% от общего показателя по агломерации	Доля НДФЛ в налоговых доходах, %
Азовский район	269866	3,1	63,1
Аксайский район	393717	4,6	44,8
Мясниковский р-н	200248	2,3	63,7
Неклиновский р-н	221183	2,6	69,7
г. Азов	203993	2,4	34,1
г. Батайск	210314	2,4	30,0
г. Новочеркасск	499909	5,8	43,0
г. Ростов-на-Дону	5825114	67,7	43,3
г. Таганрог	785467	9,1	47,3
Всего по агломерации	8609818	100,0	-

* Составлено по данным Министерства финансов Ростовской области

Обратим внимание, что доля налога на доходы физических лиц в общих доходах бюджетов муниципалитетов Ростовской агломерации варьирует в пределах от 30 % в Ростове-на-Дону, до почти 70 % в Неклиновском районе. В Ростове-Дону (с его диверсифицированным и сполна использующим позитивные эффекты метрополизации хозяйственным комплексом) в формировании городского бюджета существенную роль, наряду с НДФЛ, играют и иные источники: земельный налог (23,7 % всех доходов по итогам 2014 года), т.н. «упрощёнка» (около 8 %), единый налог на вменённый доход (7 %), доходы от использования имущества (8,8 %), а также налог на прибыль организаций. Складывающаяся ситуация может быть успешно охарактеризована и интерпретирована на основе получившего широкое применение в экономической науке (в частности, в политической экономии, включая работы А. Смита, Д. Рикардо, К. Маркса, А. Маршала и др.) рентного подхода.

В своём «узком» смысловом значении рента понимаема как доход, получаемый собственником от сдачи земли в аренду [10]. В то же время, в последние годы растёт популярность «широкой» содержательной интерпретации термина «рента», когда она «выводится» из земельно-аграрного контекста и рассматривается как специфический факторный доход от использования не только природных ресурсов, но и, в целом, свойств и особенностей территорий, вовлекаемых в систему общественного производства (как мест локализации объектов и субъектов экономики, транспортно-коммуникационного ресурса, определённым образом сегментированного рынка и т. д.) [11]. Факторов формирования ренты в современной экономике, в итоге, множество; большая их часть имеет позиционный, связанный с экономическим взаимодействием территорий характер. Представляется, что процесс метрополизации (воплощающийся в развитии городской агломерации и взаимодействии объединяемых в её рамках муниципалитетов) также порождает специфические виды рентного дохода, который может быть вычленен, с достаточно высокой степенью корректности просчитан и, в конечном итоге, изъят у тех или иных его получателей (муниципальных образований) в интересах более масштабного и устойчивого финансирования мероприятий и проектов в рамках общей межмуниципальной стратегии развития городской агломерации. Ориентируясь на причинность возникновения подобного рода факторного дохода, его можно обозначить как *«урбоагломерационную ренту»*, объединяющую «приращения» (возникающие благодаря специфическим эффектам метрополизации и агломерации городских и сельских территорий) земельной, инновационно-технологической, позиционной, транспортно-коммуникационной и иных видов ренты. Особенностью *«урбоагломерационной ренты»* является её генерирование именно в процессе взаимодействия хозяйствующих субъектов в пространстве агломерации; в этом смысле она «трансгранична» (если иметь в виду административные границы муниципальных образований, «пронизываемые» циркулирующими в агломерации людскими, товарными, финансовыми и иными потоками) и возникает в процессе межмуниципального взаимодействия. Получатели *«урбоагломерационной ренты»* локализованы, прежде всего, в «главном» городе агломерации (это и разнообразные по форме организации, масштабу и профилю деятельности хозяйствующие субъекты, и сам городской муниципалитет), но не только. «Выход» (экономический) главного города за свои очерченные административные пределы (как это имеет место в ситуации «Большого Ростова» и в целом Ростовской агломерации [12]) продуцирует соответствующие рентные эффекты, к примеру, для девелоперов, (застраивающих земельные участки в сопредельных региональной столице городах и сельских районах), муниципалитетов (ставших площадкой для размещения ориентированных на потенциал спроса «ядра» агломерации гипермаркетов и иных крупных торговых и логистических центров), отдельных созданных в тренде реиндустриализации промышленных предприятий (ориентирующихся на агломерацию, но выбравших для своего

размещения её периферийные территории). При этом, в силу специфики налогового механизма, муниципалитеты городской агломерации имеют возможность (хотя бы частично) «улавливания» соответствующих рентных доходов, причём, по многим каналам: налог на прибыль организаций, земельный налог, доход от продажи земельных участков, находившихся в муниципальной собственности, и, наконец, налог на доход физических лиц (НДФЛ).

Не ставя целью подробного раскрытия содержания проблематики «урбоагломерационной ренты», подробнее остановимся именно на НДФЛ, как наиболее дискуссионном вопросе межмуниципальных отношений и (в силу повсеместно имеющего место в агломерациях несоответствия между муниципалитетом проживания и муниципалитетом фактической локализации места работы для части занятого в экономике населения) – инструменте налогообложения, неизбежно аккумулирующем «урбоагломерационную ренту».

В соответствии с «Налоговым кодексом Российской Федерации» (Ст. 224), налоговая ставка устанавливается в размере 13 % от всех доходов, полученных плательщиком налога. Существенно, также, что действующий «Бюджетный кодекс Российской Федерации» предусматривает зачисление в бюджеты городских поселений лишь 10 % от совокупного объёма НДФЛ (считающегося федеральным налогом). В бюджеты муниципальных районов зачислению подлежат 5% налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений, а также 13 % налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений и 15 % – на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях [13]. При этом, 85 % совокупного объёма НДФЛ зачисляется в бюджет субъекта Федерации, являющегося, в конечном итоге, основным получателем аккумулируемой посредством данного вида налога «урбоагломерационной ренты». На муниципальном уровне, в итоге, «улавливается» лишь незначительная часть соответствующего рентного дохода, который может, как видится, быть изъят и переориентирован исключительно на решение задач развития городской агломерации. Величина, оказывающаяся в распоряжении субъекта федерации в силу действующего законодательства – «весомее» в 5,7 раза. В этой связи постараемся дать количественную оценку НДФЛ, генерируемому маятниковыми мигрантами на территории Ростова-на-Дону, основного «полюса притяжения» для трудовых ресурсов Ростовской агломерации.

К началу постсоветского периода «поток» маятниковых мигрантов в Ростов экспертно оценивался в 50 тыс. человек [14]. Эта цифра (в соответствии с аналитикой, представленной в утверждённом Городской Думой в декабре 2012 года «Стратегическом плане социально-экономического развития г. Ростова-на-Дону до 2025 года») за последующие полтора десятилетия активной метрополитанизации (в том числе и расширения сферы влияния региональной столицы) оказалась практически удвоена. В соответствии с этим, в расчёте будем ориентироваться на итоговую цифру в 90–100 тыс. маятниковых мигрантов. Исходя

из статистических данных (за 2013 год), средняя заработная плата в Ростове-на-Дону составляла 31608 руб., но занятые в экономике города маятниковые мигранты вряд ли способны претендовать на подобный уровень доходов; последние целесообразнее оценить исходя из среднего по региону уровня заработной платы (21867 руб.). Перемножив данную величину на 12 (число месяцев в году), а затем, и на оценочную численность маятниковых мигрантов, получим итоговую цифру 26240 млн. рублей их (маятниковых мигрантов) совокупной (попадающей под обложение НДФЛ) заработной платы на территории Ростова-на-Дону. Сбор НДФЛ от приезжающих на территорию города трудовых маятниковых мигрантов, в итоге, составляет 3412 млн. руб., из которых 588 млн. руб. зачислено непосредственно в бюджет г. Ростова-на-Дону, что эквивалентно около 10 % от всего объёма НДФЛ по региональной столице и 3,7 % всех её бюджетных доходов. При этом 2624 млн. руб. аналогичной фактической «урбоагломерационной ренты» поступают в бюджет Ростовской области, что, подчеркнём, должно предопределять приоритетную позицию именно субъекта Федерации, его органов власти, в финансировании всех мероприятий, связанных с мониторингом, прогнозированием, стратегированием и программированием социально-экономического развития Ростовской агломерации.

В сложившейся в ареале метрополитанизации территориально-хозяйственной конфигурации (когда экономическая активность «стянута» в областную столицу и там же уплачивается НДФЛ) муниципалитеты периферии агломерации, напротив, теряют существенную часть своих потенциальных доходов. Более того, за счёт зачисления НДФЛ по месту работы маятникового мигранта (проживающего, как правило, в малых и средних городах, в сельских поселениях) «периферийные» муниципалитеты недополучают более существенный процент своих потенциальных доходов, чем, напротив, их обретает Ростов-на-Дону, располагающий иными, масштабными и диверсифицированными источниками финансирования собственных расходов. Эту ситуацию необходимо учитывать при выстраивании системы аккумуляции ресурсов муниципалитетов в интересах реализации совместных шагов по развитию агломерации.

Принцип всеобщности участия в финансировании межмуниципальных проектов, а также распределения финансовой «нагрузки» в соответствии с экономико-демографическим и бюджетно-финансовым «весом» того или иного муниципалитета должен, при этом, дополняться выявлением порождаемых агломерационными процессами экономических (бюджетно-налоговых) эффектов, их оценкой, изъятием для межмуниципальных нужд и, в итоге, – перераспределением части дополнительно возникающих бюджетных доходов (в результате трудовой маятниковой миграции, эксплуатации крупных торговых центров за пределами «главного» города и т. п.) между территориями агломерации. В этой связи, в качестве основных источников устойчивого финанси-

вания межмуниципальных задач и проектов, нацеленных на непосредственное решение развития агломерации, могут рассматриваться:

- часть средств НДФЛ «от маятниковых мигрантов» (например 50 % от обеспечиваемого ими сбора НДФЛ для «принимающих» мигрантов муниципалитетов + аналогичная сумма в форме субвенции из регионального бюджета), а также аналогичных по своему экономическому содержанию источников (например, земельного налога);

- фиксированных (пропорционально численности населения) платежей из местных бюджетов (в объёме до 0,1 % их совокупных расходов) на реализацию межмуниципальных проектов, подкрепляемых софинансированием (в том же объёме) из регионального бюджета.

Работа с соответствующими финансовыми потоками потребует создания особой межмуниципальной структуры, *Фонда развития Ростовской агломерации*, который, как видится, может быть учреждён в целях привлечения бюджетных и иных денежных средств на следующие основные цели:

- обеспечение текущей деятельности органов межмуниципального управления в части мониторинга функционирования агломерации как территориального социально-экономического целого (включая мониторинг межмуниципальных маятниковых миграционных процессов, мониторинг ежедневных и еженедельных межтерриториальных транспортных потоков и иные усилия в интересах выявления и обоснования финансовой основы функционирования фонда);

- на осуществление софинансирования системных работ в области территориального социально-экономического прогнозирования, стратегирования и программирования, включая разработку «Концепций», «Стратегий и «Планов» развития агломерации;

- на разработку и продвижение бренда (брендов) агломерации в интересах её позиционирования на российском и международном уровнях;

- реализацию планов и программ развития агломерации, в том числе и на софинансирование проектов, осуществляемых в рамках муниципально-частного и муниципально-регионального партнёрства;

- иные цели, напрямую связанные с обеспечением межмуниципального взаимодействия в интересах социально-экономического развития агломерации.

Важным самостоятельным вопросом является оптимальная организационно-правовая форма Фонда. Действующее законодательство позволяет, в частности, создать его как некоммерческую организацию в форме автономного некоммерческого фонда (в статусе «межмуниципальная организация», прописанном в ст. 68 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ). При этом, серьёзной управленческой (и психологической) проблемой может стать то обстоятельство, что в случае учреждения данного типа юридического лица муниципальные образования агломерации утрачивают право собственности

на имущество (в том числе и денежные средства) передаваемое Фонду. Одновременно окажутся ослабленными и механизмы контроля органов местного самоуправления над деятельностью Фонда. Альтернативным решением, в этой связи, могла бы стать организация Фонда как межмуниципального учреждения (на основе муниципальной собственности, с сохранением ряда полномочий собственника над предприятием, равно как и обеспечением социальных приоритетов в его стратегических установках и текущей деятельности). Но, в этом случае, требуется коррекция законодательной базы, поскольку действующее законодательство не предусматривает создание организаций, находящихся в совместной собственности нескольких муниципальных образований [15].

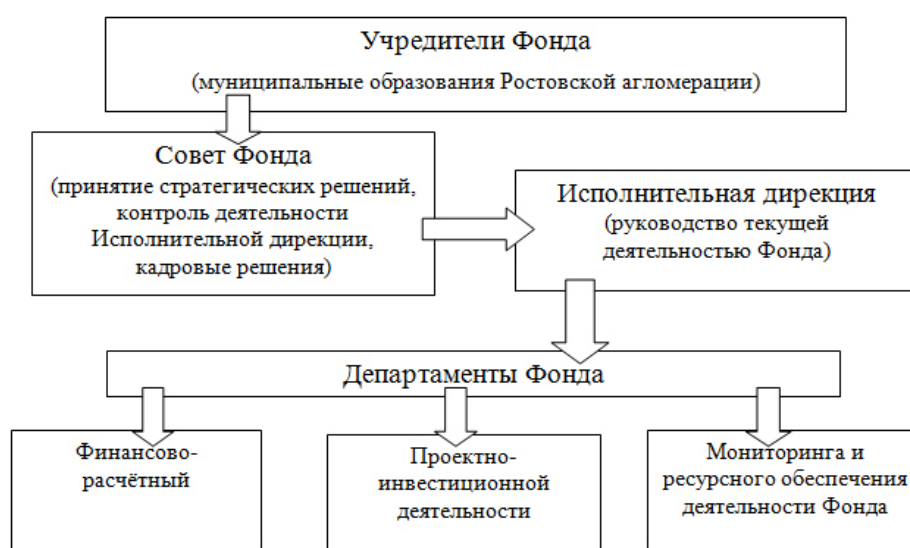


Рисунок. Проект организационной структуры Фонда развития Ростовской агломерации

Высший руководящий орган Фонда может быть представлен его Советом (рисунок), объединяющим представителей всех муниципалитетов агломерации (предпочтительно – заместителей глав администраций, курирующих финансы), а также представителя Главы администрации области. Все решения Совета должны приниматься большинством голосов; при этом у представителей от региональной столицы и Администрации области должно быть право вынесения «вето». Учитывая гипотетически возможный (в текущей ситуации) объём аккумулируемых Фондом средств (около 1 млрд. руб. в год), его аппарат целесообразно сделать предельно компактным (расходы на обеспечение деятельности Фонда не должны превышать 5 % от всех в него поступлений). Создание подобного Фонда, равно как и аккумулирование в нём рентных по своей природе бюджетных доходов – позволят сформировать устойчивую институциональную и финансовую основу для активизации реального между-

ниципального взаимодействия в интересах сбалансированного развития всех составляющих агломерации.

Литература

1. Власова Н. Ю. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ // Вопросы управления. 2009. №4.
2. Волчкова И. В. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. Ун-та, 2014. 234 с.
3. Гринчель Б. М. Измерение динамики агломерационных процессов в региональной экономике / Б. М. Гринчель, А. А. Антонова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 5 (23). С. 79–90.
4. Дружинин А. Г. Виденская Е. Г. Детерминанты и особенности развития крупнейших городов как «полюсов роста» территориально-хозяйственной системы Юга России в контексте глобализации // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2007. № 3. С. 50–58.
5. Лапко Г. М. Города России: взгляд географа. М., 2012.
6. Любовный В. Я. Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.
7. Дружинин А. Г. Метрополии и метрополитизация как mainstream территориализации политико-экономической власти: некоторые теоретико-методологические аспекты общественно-географического анализа // Южно-российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. 2010. № 1. С. 102–114.
8. Дружинин А. Г. Метрополии и метрополитизация в современной России: концептуальные подходы в политико-географическом контексте // Известия РАН. Серия Географическая. 2014. № 1. С. 19–27.
9. Дружинин А. Г., Джурбина Е. М. Региональная парадигма экономического развития: фактор межбюджетных трансфертов. Ростов н/д: Изд-во Ростовского гос. университета, 2005. 112 с.
10. Экономика. Краткий словарь. Под ред. О. С. Белокрыловой. Ростов-на-Дону: Феникс, 2001.
11. Гоценко Л. Л. Экономический потенциал приморской зоны: условия формирования и приоритеты реализации (на примере южно-российского Причерноморья). Дисс. канд. эконом. наук. Ростов-на-Дону, 2003.
12. Дружинин А. Г. Пространство региональной метрополии: возможности и барьеры постиндустриального развития // Южно-российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. 2012. № 2 (5). С. 3–11.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] http://base.garant.ru/12112604/9/#block_20009 (дата обращения: 25.05.2015).

14. Ростов-на-Дону в социально-экономической динамике Юга России / под ред. А. Г. Дружинина и Ю. С. Колесникова. Ростов-на-Дону, 1997.

15. Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М.: Издание Государственной Думы Российской Федерации. 2010, 157 с.

О. М. Макаренко, Л. А. Морева¹

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА РАЗВИТИЯ СЕВЕРОКАВКАЗСКОГО ТУРИСТИЧЕСКОГО КЛАСТЕРА

В настоящее время приоритетным направлением развития туризма на юге России и экономики региона в целом выступает формирование Северокавказского туристического кластера (СКТК), стратегической целью развития которого является создание современного, эффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, способствующего превращению сферы туризма в одну из важных отраслей экономики.

При рассмотрении процессов формирования СКТК следует учитывать институциональную среду, как комплекс институтов правового, политического, экономического, социального, культурно-нравственного характера. Процесс развития кластера должен протекать параллельно с формированием соответствующей среды, которая задает рамки деятельности хозяйствующих субъектов. Данная среда накладывает определённые ограничения на деятельность предприятий и, одновременно, стимулирует их к тем или иным действиям [1, 2, 3].

Функционирование регионального туристского кластера происходит в активном взаимодействии с природной, социально-культурной, экономической и институциональной средой. По мнению А.В. Митрофановой, в состав регионального туристского кластера включают взаимодействующие хозяйствующие субъекты в сфере туризма, органы управления и координации, общественные организации, научные институты [4].

Главной задачей формирования и поддержки кластеров является формирование такой институциональной среды, в которой созданы благоприятные условия для максимально полного использования синергетического потенциала, возникающего как при взаимодействии предприятий друг с другом, так и при налаживании связей с органами государственного управления. Институциональная среда определяет стимулы к осуществлению инновационной деятельности, формирует благоприятные условия для разработки и внедрения новых технологий, повышения предпринимательской активности [5].

¹ Макаренко Ольга Михайловна, преподаватель кафедры экономической, социальной и политической географии, Кубанский государственный университет; makarenko_om@mail.ru; Морева Любовь Алексеевна, кандидат географических наук, доцент кафедры экономической, социальной и политической географии, Кубанский государственный университет; moreva_la@mail.ru.