

А. И. Шинкевич, Э. А. Варданыч

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Ключевые слова: управления, бюджетный (налоговый) федерализм.

С переходом от административно-командной региональной экономической системы к либеральной возникают проблемы неурегулированности значительной части правоотношений на субфедеральных уровнях бюджетной и налоговой систем страны. Системообразующим принципом становления и развития бюджетной, а также налоговой систем России в условиях перехода к рыночной экономике должен стать принцип бюджетного (налогового) федерализма как конкретное воплощение более общего и фундаментального федеративного принципа организации российской государственности. Вторым фундаментальным принципом федерального и регионального законодательства является принцип комплементарности (дополнительности, согласованности) системы властного и административно-территориального устройства на федеральном и региональном уровнях с бюджетной и налоговой системами на этих уровнях.

Keywords: management, budget (fiscal) federalism.

With the transition from a command to a regional economic system of liberal problems unsettled much of relations at the subnational level budget and tax systems countries. System-principle of formation and development of the budget and tax systems in Russia in the transition to a market economy should be the principle of fiscal (tax) federalism as a concrete expression of a more general and fundamental principle of a federal organization of the Russian statehood. The second fundamental principle of federal and regional legislation is the principle of complementarity (complementarity, consistency) of the powerful and the administrative-territorial structure at the federal and regional levels, with the budget and tax systems at these levels.

Управление региональными социально-экономическими объектами и системами может осуществляться посредством использования взаимосвязанных друг с другом правовых, экономических, управленческих и мониторинговых механизмов. К правовым механизмам управления социально-экономическими объектами и системами относятся законопроекты, принимаемые законодательными органами власти как непосредственно региона, так и государства в целом. Они представляют собой совокупность гражданско-правовых норм, устанавливающих правила взаимодействия хозяйствующих субъектов, граждан, органов государственной и муниципальной власти, исходя из требований добросовестности, разумности и справедливости. Правовые механизмы управления социально-экономическими системами позволяют органам федеральной, региональной и муниципальной власти воздействовать на экономические, социальные и экологические процессы в пределах своей юрисдикции. С переходом от административно-командной региональной экономической системы к либеральной возникают проблемы неурегулированности значительной части правоотношений на субфедеральных уровнях бюджетной и налоговой систем страны. Системообразующим принципом становления и развития бюджетной, а также налоговой систем России в условиях перехода к рыночной экономике должен стать принцип бюджетного (налогового) федерализма как конкретное воплощение более общего и фундаментального федеративного принципа организации российской государственности. Вторым фундаментальным принципом федерального и регионального законодательства является принцип

комплементарности (дополнительности, согласованности) системы властного и административно-территориального устройства на федеральном и региональном уровнях с бюджетной и налоговой системами на этих уровнях.

Этот принцип в обобщенной форме выражает нормы статей 71, 72, 73, 77 Конституции Российской Федерации, статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статей 8, 31, 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Между тем федеральное и региональное законодательство не только страдает серьезными проблемами, следовательно, неурегулированными отношениями, наличием структур с проблемным статусом (федеральные округа, территориальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования с пересекающимися административно-территориальными взаимосвязями и полномочиями), но и наличием норм, ущемляющих бюджетные и налоговые полномочия ряда субъектов этих правоотношений. Муниципальные образования также не имеют полномочий на делегирование хотя бы части своих полномочий органам государственной власти. Практика осуществления бюджетного процесса показывает, что наиболее актуальными и сложными являются вопросы разграничения расходных полномочий по уровням бюджетной системы. При либеральной рыночной экономике роль регулятора экономики как страны в целом, так и региона в отдельности отводится рынку, крупным товаропроизводителям, а официальные органы власти соответствующих

территорий становятся сборщиками налогов с них и потребителями их товаров и услуг для обеспечения своей экономической безопасности, повышением образовательного уровня граждан и т.п. Поэтому в рыночных условиях федеральные и региональные органы власти помимо правовых механизмов регулирования экономики страны используют экономические (установления налоговых льгот, увеличение объемов государственных заказов на товары и услуги отечественных товаропроизводителей, регулирование учетной ставки (дисконтная политика, осуществляемая Центральным банком, установление и изменение размеров минимальных резервов, которые финансовые институты страны обязаны хранить в Центральном банке, операции государственных учреждений на рынке ценных бумаг, такие как эмиссия государственных обязательств, торговля ими и погашение и т.п.).

При помощи этих инструментов государство стремится изменить соотношение спроса и предложения на финансовом рынке (рынке ссудных капиталов) в желаемом направлении. По мере относительного снижения роли рынков свободных капиталов в финансировании капиталовложений и, особенно в связи с уменьшением роли фондовой биржи и ростом самообеспечения крупных компаний финансовыми средствами действенность этих инструментов в наиболее развитых странах несколько ослабела. Наполняемость бюджетов разного уровня, разграничение полномочий и ответственности за принимаемые управленческие решения социальных, экономических и экологических проблем между органами федеральной, региональной и муниципальной власти способствуют достижению устойчивого развития региона. На основании использования экономических механизмов управления можно выделить следующие направления обеспечения устойчивого развития региона:

- включение в состав мероприятий целевых программ проведение прединвестиционных исследований в области устойчивого развития региональной системы;

- разработка и реализация национального плана действий по устойчивому развитию регионов Российской Федерации с учетом международных обязательств Российской Федерации в области природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития локального территориального образования;

- разработка региональных планов действий и программ в области устойчивого развития субъектов Российской Федерации;

- совершенствование бюджетной, налоговой, тарифной, инвестиционной политики в целях обеспечения устойчивого развития базовых отраслей экономики регионов, развития инфраструктуры, социальной сферы, повышения экономической эффективности природопользования и природоохранной деятельности на региональном уровне, в частности, стимулирующей

переориентацию экспорта с сырья на продукты глубокой переработки в местах его добычи или приближенных к ним;

- создание благоприятных условий для привлечения российских и иностранных инвестиций в развитие топливно-энергетического, транспортного комплексов и других базовых отраслей экономики регионов; – совершенствование механизмов экономического стимулирования природоохранных аспектов хозяйственной деятельности в регионах Российской Федерации, направленной на энерго- и ресурсосбережение, снижение уровней загрязнения окружающей природной среды, осуществление компенсационных природоохранных мероприятий;

- создание условий для модернизации и диверсификации экономики, включая развитие перерабатывающих отраслей промышленности, наукоемких производств;

- установление более жестких нормативов платы за загрязнение окружающей природной среды в целях предотвращения дальнейшей деградации региональных экосистем;

- совершенствование механизмов экологического страхования рисков, связанных с возможным негативным воздействием хозяйственной деятельности на уязвимую и трудно восстанавливаемую окружающую среду региона;

- развитие международной кооперации в решении трансграничных проблем, в частности с участием международных финансовых институтов;

- формирование условий для стимулирования благотворительности в области охраны природы региона.

В рамках перечисленных выше направлений применяются инструменты фискальной, тарифной, налоговой, инвестиционной политики государства в регионе. Государственная фискальная политика состоит в воздействии на уровень выпуска продукции и доходов через изменение налогов и государственных расходов. Ее использование на национальном и региональном уровнях исходит из двух основных посылок: рост государственных расходов увеличивает совокупный спрос и ведет к расширению объема выпуска продукции и уровня занятости; увеличение суммы налогов сокращает располагаемый доход и ведет к сокращению расходов, снижению спроса и через него – к снижению объема выпуска продукции и занятости.

Инструменты фискальной политики используются на региональном уровне, также как и на федеральном, в двух формах: как автоматические стабилизаторы и как активные регулирующие меры. Автоматические стабилизаторы – это такие механизмы в экономике, действие которых уменьшает реакцию производства на изменения совокупного спроса. Главными экономическими стабилизаторами являются пособия по безработице и подоходный налог. Особенности их действия состоят в том, что, во-первых, смягчая последствия изменений совокупного спроса, они помогают стабилизировать выпуск продукции, во-вторых, они

включаются автоматически. Их способность стабилизировать выпуск продукции следует из того, что пропорциональный налог на доходы уменьшает величину мультипликатора, а это значит, например, что любое падение инвестиций ведет к уменьшению выпуска продукции на меньшую величину.

Однако автоматические стабилизаторы не в состоянии решить множество задач, которые стоят перед экономической политикой, поэтому все правительства пользуются мерами активной фискальной политики, которые состоят в регулировании налоговых ставок и величины государственных расходов. Государственные расходы на территории осуществляются в форме государственных закупок и социальных выплат (трансфертов), которые производятся федеральным правительством, региональными правительствами, органами местного самоуправления. Налоги также выплачиваются правительствам разного уровня территориального управления. Макроэкономическое влияние, которое оказывает на развитие региона фискальная политика, осуществляется через изменение величины конечного спроса в регионе, поэтому оно идентично для всех государственных расходов и налогов независимо от того, правительство какого уровня их производит.

Величину этого влияния на региональные макроэкономические показатели можно оценить через региональный мультипликатор. Поскольку региональные мультипликаторы могут существенно различаться по регионам, то и влияние идентичных мер фискальной политики на различные регионы существенно различается, т.е. идентичные в отношении всех регионов меры приводят к разным экономическим последствиям. Например, одинаковые по объему государственные закупки, произведенные в различных регионах, приводят к разному увеличению производства и занятости. По мере перехода к рыночному ведению хозяйства возникают и обостряются социальные и экономические проблемы, которые не могут быть решены автоматически на базе частной собственности. Появилась необходимость значительных инвестиций в малорентабельные или нерентабельные, с точки зрения частного капитала, но необходимые для продолжения воспроизводства в национальных масштабах, отрасли экономики региона и страны в целом. Отраслевые и общехозяйственные кризисы, массовая безработица, нарушения в денежном обращении, обострившаяся конкуренция на мировых рынках требуют постоянного отслеживания и анализа экономической и инвестиционной ситуации в регионе, выявления тенденций и направлений развития, исследования негативных явлений и диспропорций [1]. Капиталовложения в экономику, социальную инфраструктуру и все прочие сферы общественной жизни оказывают определяющее влияние на рост ВРП, занятость населения, уровень и качество его жизни. Региональные органы власти воздействуют на общие, «рамочные» условия инвестирования, формируя для капиталовложений

благоприятный климат. Посредством денежно-кредитной политики они обеспечивают движение ссудного процента в таких пределах, в которых у частного капитала, безусловно, имеются стимулы для инвестирования. Параллельно с этим предоставляются налоговые льготы общэкономического характера, которыми могут воспользоваться все производители. Так, реинвестируемая, т.е. вновь вкладываемая в производство, часть прибыли либо вообще не облагается налогами, либо облагается ими по льготной (пониженной) ставке. В отличие от этого распределяемая, т.е. в конечном счете используемая для потребления, часть прибыли облагается налогами по обычной шкале.

Наряду с общэкономическим осуществляется целенаправленное регулирование инвестиций в рамках структурной политики в регионе. При достижении устойчивого экономического развития региона в условиях смешанной экономики наиболее действенными являются управленческие механизмы, посредством которых используются правовые, экономические механизмы управления социально-экономическими объектами и системами. Они включают в себя стратегическое планирование, программно-целевое управление, инструменты государственной региональной политики и т.п.

Стратегическое управление в значительной степени представляет собой управление развитием. Развиваются все социально-экономические объекты: коммерческие фирмы, органы государственного управления, регионы, города и государства. В процессе развития любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Новые черты могут проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей. Поэтому структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления. И в ряду многих мер, обеспечивающих благоприятный инвестиционный климат, социальную ориентированность бюджетных расходов, не последнее место занимает система действий, формирующих последовательную и планомерную государственную политику региона. При формировании государственной региональной экономической политики на федеральном уровне формируются стратегия и идеология развития экономической сферы, разрабатываются задачи и основной механизм ее законодательного регулирования. Формы и методы решения региональных задач должны находиться в компетенции регионов, причем необходимо четко разграничить управление развитием социальной и экономической сферами региона, осуществляемое Российской Федерацией и территорией. Приоритетные направления федерального и регионального финансирования должны разрабатываться, исходя из общей стратегии развития социальной и экономической сферами, но

учитывая специфические проблемы отдельного региона. Мониторинг объединяет все перечисленные выше механизмы управления социально-экономическим развитием региона. Понятие «мониторинг» не имеет точного, однозначного толкования, поскольку применяется в разных сферах научно-практической деятельности.

Мониторинг – это и форма исследования, и способ обеспечения сферы управления своевременной и качественной информацией. В данной статье мониторинг рассматривается как система сбора, обработки, хранения и распространения информации об социально-экономической системе региона или отдельных ее элементах, ориентированная на информационное обеспечение управления, которая позволяет судить о состоянии объекта в любой момент времени и может обеспечить прогноз его развития. Как дефиниция и вид научно-практической деятельности мониторинг социально-экономического развития региона трактуется по-разному в зависимости от видения его сути, механизмов осуществления, отличительных свойств, особенностей, и чаще всего отождествляется с социологическими исследованиями. Некоторые авторы (Ревайкин, Быстрицкий и т.д.) под мониторингом социально-экономической ситуации понимают организационное системное наблюдение за ходом и характером качественных изменений в экономике, связанных с ее переходом из одного состояния в другое. Представляется более конструктивным использовать трактовку категории мониторинга принятую современной наукой [4], в соответствии с которой под социально-экономическим мониторингом можно понимать систему наблюдения, оценки и прогноза экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории региона. Задачи мониторинга социально-экономического развития региона могут быть сведены к следующему: организация наблюдения, получение достоверной и объективной информации о протекании на территории социально-экономических процессов, оценка и системный анализ полученной информации, выявление причин, вызвавших тот или иной характер протекания социально-экономических процессов, обеспечение в установленном порядке органов управления, предприятий, учреждений и организаций, независимо от их подчиненности и

форм собственности, граждан информацией, полученной при осуществлении социально-экономического мониторинга, подготовка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержание позитивных тенденций, доведения их до соответствующих органов управления и власти. Главная же функция системы социально-экономического мониторинга состоит в обеспечении соответствующих органов территории полной, достоверной и своевременной информацией о процессах, происходящих в различных сферах его экономики, о складывающейся социальной ситуации [2].

В результате перечисленного выше можно сделать вывод, что направления совершенствования механизмов управления социально-экономическим развитием региона, регулирующих взаимоотношения как между самими элементами региональной системы, так и взаимодействия с окружающей природной средой являются:

- создание условий для сбалансированного развития всех элементов региональной системы;
- разработка и внедрение комплексного инструментария поддержки управленческих решений при достижении устойчивого развития существующих экономических, социальных и экологических региональных систем;
- совершенствование инструментария мониторинга социально-экономического развития региона;
- согласование интересов всех участников процесса устойчивого развития региона и т.п.

Литература

1. Булатов, А.С. Экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. – М.: Из-во БЕК, 1995.
2. Ван дер Верф, Д. Мониторинг в России / Д. Ван дер Верф, Ф. Ронге. – М.: Наука, 1998. – 187 с.
3. Ревайкин, А.С. Методологические проблемы мониторинга социально-экономического развития региона. / А.С. Ревайкин. – Хабаровск: Изд-во ун-та, 1993.
4. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 1632 с.
5. Шинкевич А.И. Инновационное развитие промышленного комплекса: системообразующие элементы межсекторальных инноваций / А.И. Шинкевич // Вестник Казан. технол. ун-та. – 2009. – № 5.