Ю.В. Заболев

РЕГИОНАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Управление социальными процессами в регионе – важнейшая составная часть управления регионом. Соответственно, методологической основой управления социальными процессами в регионе являются разработанные принципы и функции управления регионом.

Региональный менеджмент не столь хорошо изученный предмет, как, скажем, классический менеджмент предприятия. Академического и точного теоретического обобщения регионального менеджмента и объяснения еще не сделано. Сама практика создавалась во многом эмпирически, на основе здравого смысла. Исследователи специализировались и специализируются не столько по науке регионального и государственного управления, сколько по отдельным проблемам территориальной организации жизнедеятельности.

Экономические реформы, полномасштабная реформа местного самоуправления, процессы объединения субъектов Российской Федерации, осуществляемые сегодня в России, объективно способствуют усилению внимания к территориальному аспекту управления, инициируют его серьезную модернизацию.

Именно на региональный и местный уровень перенесен центр тяжести практического решения проблем реформирования социальной сферы, обеспечения действующих социальных стандартов, экологических нормативов. Кроме того, на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отчасти возложена реализация приоритетных национальных проектов, их финансирование идет частично за счет средств бюджетов этого уровня. От того насколько успешно будут проходить процессы реформирования и развития экономики на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования, зависят результаты социально-экономического роста страны в целом.

В региональной социальной политике можно выделить следующие направления, по которым осуществляется управление социальными процессами в регионе:

– бюджетные и налоговые основы социальной политики;

– политика в области повышения денежных доходов и уровня жизни населения;

– политика в сфере занятости и функционирования рынка труда;

– политика по развитию отраслей социальной инфраструктуры.

Вопросы, имеющие отношение к проблеме регионального менеджмента, отличаются многообразием и отражают сложность и неоднозначность их исследования. Менеджмент в целом и региональный менеджмент в частности содержат много аспектов, в том числе экономический, политический, социальный, финансовый, философский, психологический, технический, организационный. Концептуально специальные теории менеджмента связаны между собой целями и направлениями развития объекта управления.

К основным принципам регионального менеджмента относятся: децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции.

Децентрализация. Суть принципа децентрализации заключается в перемещении принятия решений от центральных органов управления к агентам рынка. Этот принцип обеспечивает экономическую свободу субъектов хозяйствования в регионе и полицентрическую систему принятия решений, а также делегирование функций управления сверху вниз.

Партнерство. Принцип партнерства предполагает взаимодействие объектов и субъектов регионального управления как юридически равных партнеров.

Субсидиарность. Принцип субсидиарности заключается в выделении финансовых ресурсов под заранее определенные цели. Он реализуется в региональном финансовом менеджменте через формирование механизмов перераспределения финансовых ресурсов в целях обеспечения минимальных государственных социальных стандартов для всего населения региона, а также минимальной бюджетной обеспеченности. Кроме того, в рамках проводимой реформы межбюджетных отношений этот принцип будет реализован через выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств с учетом имеющихся бюджетных ограничений в рамках среднесрочного финансового плана. То есть будут четко разграничены те обязательства субъектов Российской Федерации, которые обязательны для исполнения в соответствии с

законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а также те обязательства, которые требуют более детального обоснования и носят преимущественно инвестиционный характер (инвестиции в производственную и в непроизводственную сферу и социальные инвестиции региона).

Мобильность и адаптивность. Содержанием принципа мобильности и адаптивности является способность системы регионального управления реагировать на изменения внешней среды. Этот принцип проявляется через постоянную трансформацию функциональной и организационной структур регионального менеджмента, позволяющую субъектам управления адаптироваться к меняющимся условиям функционирования.

Принцип выделенной компетенции состоит в дифференциации функций не между сферами регионального управления, а внутри них. По такому принципу осуществляется перераспределение функций субъектов федерального, регионального и муниципального управления, а также ресурсное обеспечение реализации каждой функции.

В качестве целей социально-экономического развития региона используются такие, как увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, снижение уровня бедности, охрана окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, расширение культурной жизни. В условиях ограниченных финансовых ресурсов субъекта Российской Федерации необходимо четко расставлять приоритеты при выборе направления вложения бюджетных средств, так как распыление финансовых ресурсов может не дать ожидаемого результата ни по одному из направлений финансирования мероприятий.

Конфликт целей развития требует особого рассмотрения и специальных методов разрешения.

Соответственно целям развития регионов строится система критериев (характеристик развития) и показателей, которые измеряют эти критерии. Несмотря на некоторые различия между странами и регионами в иерархии ценностей и в целях развития, международные организации оценивают степень развития стран и регионов по универсальным интегральным показателям. Одним из них является индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН.

Общей характеристикой составных частей регионального менеджмента является то, что их качество сказывается непосред-

ственно на жизнеобеспечении населения региона. Некий базовый уровень качества жизни должен быть обеспечен усилиями всего государства, а общая система управления регионом должна создавать возможность экономического успеха отдельных территорий.

Эффективность управления развитием региона и уровень его социально-экономического состояния, уровень качества жизни населения взаимозависимы. Поэтому особую важность имеет выбор, конструирование системы оценки деятельности системы управления регионом и качества жизни населения (полученных результатов), используемые в них критерии по признакам и уровням.

Здоровье человека как характеристика потенциала (возможностей) населения (семьи, домашнего хозяйства) – это, в конечном счете, здоровье и экономики, и социума, важнейший показатель социально-экономического состояния региона.

Другим интегральным показателем выбирается показатель, характеризующий уровень доходов человека (семьи, домашнего хозяйства). Особенно важна та его часть, которая расходуется на продукты питания после оплаты коммунальных услуг.

Наиболее эффективным может быть признано то управление регионом, при котором богатства одних создаются не за счет других. Бедные становятся более состоятельными, богатые – еще богаче, а относительный разрыв между ними сглаживается или даже исчезает.

Наиболее эффективная социальная политика перераспределения связана не с перераспределением доходов и богатств, а с предоставлением каждому реальных возможностей получения услуг, определяющих качество жизни (образования, здравоохранения и др.).

Особое значение в определении уровня экономического развития региона имеют показатели, оценивающие уровень производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения (валовой региональный продукт (ВРП), реальный ВРП на душу населения, темпы роста этих показателей).

Для оценки динамики развития целесообразно использовать показатели, оценивающие темпы экономического роста в регионе: душевого дохода, производительности труда, а также структурной трансформации производства и общества.

Социальное развитие, хотя и обладает относительной самостоятельностью, в значительной мере определяется ресурсными

возможностями региона, которые, в свою очередь, зависят от степени экономического развития. Поэтому только развивая экономическую активность, можно осуществить те или иные прорывы в жизни местного сообщества и поднять уровень благосостояния населения, который в конечном счете всегда определяет успех той или иной социально-экономической политики.

Органы власти любого уровня выполняют две основные функции: предоставление бюджетных услуг и управление социально-экономическим развитием подведомственной территории.

Управление развитием может осуществляться с помощью разнообразного спектра стратегий, программ, конкретных действий и одноразовых управленческих решений, посредством которых стимулируется развитие экономики региона, создаются новые рабочие места, увеличивается налоговая база, возрастает инвестиционная привлекательность региона.

Все возможные методы воздействия органов управления регионом на ход экономического развития территории можно сформулировать так:

– создание в регионе благоприятной инвестиционной среды и общих условий для развития деловой активности;

– регулирование деловой активности;

– непосредственное взаимодействие органов управления регионом и бизнеса, то есть реализация социального партнерства.

Относительно самостоятельным фактором экономического развития любого региона в последнее время стал международный фактор: чем интенсивнее международные связи, тем больший импульс получает экономическое развитие региона. Содействие международным связям и международной торговле, привлечение иностранных инвестиций в регион становятся относительно самостоятельным эффективным инструментом экономического развития в целом.

Важным методом воздействия органов управления регионом является регулирование деловой активности. Администрация формирует побудительные мотивы предпринимателей с целью принятия ими необходимых для развития данного региона решений. Это достигается, в частности, путем фискальной стимуляции, создания возможностей для развития недорого кредитования, субсидий, гарантий и даже прямых закупок. Но необходимо подчеркнуть, что разница в условиях территориального налогообложения, как правило, есть величина, несоизмеримо меньшая, чем разница

по другим условиям бизнеса (расположение, наличие близких поставщиков, близость рынков сбыта и пр.) Более того, конкуренция между регионами и городами часто ведет к выравниванию величин льгот по местным налогам. При этом ни один из вступающих в такую конкуренцию регионов не получает заметных преимуществ, с одной стороны, а с другой стороны, все они заранее уменьшают поступления в свой бюджет. Поэтому развитие особых экономических зон, которые имеют особые налоговые режимы, представляется очень важным для нашего государства.

В целом стратегия налогового и прочего влияния оказывается эффективной лишь тогда, когда у властей имеется подробная информация, в том числе аналитическая, о состоянии того или иного бизнеса и о факторах, влияющих на принятие стратегических решений. В то же время особый налоговый режим для новых инвестиционных проектов позволяет достичь значимых результатов.

В случае реализации крупных проектов развития муниципальных образований и субъектов Российской Федерации целесообразно непосредственное сотрудничество администрации и частных организаций, а также широкого круга других участников в рамках реализации социального партнерства.

Функционирование современного механизма территориального хозяйствования опирается на два основных взаимосвязанных принципа: ответственность и самофинансирование. Соблюдение принципа ответственности означает, в частности, возможность принятия территориальными органами власти решений (в пределах своей компетенции) по всем вопросам разработки и проведения социально-экономической политики на подведомственной территории. Реализация принципа самофинансирования предполагает формирование в регионе, муниципальном образовании финансовой базы, обеспечивающей практическую возможность реализации принятых решений. Поэтому в современных условиях сущность управления социально-экономическим развитием региона состоит в целенаправленном воздействии органов управления регионом на все субъекты хозяйствования, расположенные в его границах, с соблюдением принципа баланса интересов преимущественно на договорной основе при условии полной экономической ответственности партнеров, обеспечивающего повышение качества жизни населения.

Новые экономические условия заставили исследователей и практиков искать адекватные формы, методы и инструменты тер-

риториального управления, в частности (по опыту зарубежных стран) пытаться применять принципы и технологии стратегического планирования, реализуемые на уровне предприятия, к социально-экономическим территориальным системам (внедрение принципов корпоративного управления в государственный и муниципальный менеджмент).

Таким образом, в настоящее время многие аспекты управления социально-экономическим развитием регионов носят дискуссионный характер. Однако их анализ дает основания для вывода: потребность в эффективном функционировании и развитии регионов объективно обусловливает необходимость постоянного обновления механизма управления территорией.

Отечественный опыт показывает, что региональное управление всегда связано с согласованием на одной территории местных, региональных и государственных интересов. Сегодня при осуществлении организационно-управленческих функций характерным становится доминирование интересов человека, защита его прав и свобод, которые выявляются, изучаются и учитываются при подготовке целевых программ развития территорий, формировании бюджетов, построении структур управления, оценке деятельности органов управления.