

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ НА ОСНОВЕ НОРМАТИВНО - ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА

Галина Сульдина *

В статье рассмотрена проблема дифференциации социально-экономического развития территорий Российской Федерации. Выявлены основные критические условия и обозначены направления совершенствования нормативно-правового механизма государственного управления сбалансированным развитием территорий.

В сложившихся условиях глобальной экономической нестабильности одной из самых острых проблем является деформация социально-экономического развития территорий, которая при сильном своем проявлении препятствует стабильному развитию экономики страны и общества в целом. Комплекс основных мер, направленный на сокращение дифференциации в уровнях развития территорий, призван способствовать переходу к результативной модели реализации государственной политики, цель которой – построение эффективного и гибкого механизма управления социально-экономическим развитием для достижения территориальной сбалансированности.

Для построения эффективного механизма управления сбалансированным развитием территорий необходимо четко понимать суть сбалансированного развития и условий, при которых оно достигается.

Сбалансированное развитие территорий означает сокращение деформаций в уровне социально-экономического развития и обеспечение баланса между экономическим ростом и обеспечением равных возможностей для всех муниципалитетов и регионов вне зависимости от типов территориальных образований, географического положения, наличия природных ресурсов, масштаба экономики.

Обеспечение эффективного управления развитием территории и достижение

экономического роста требует проведения всестороннего анализа и использования возможностей, определяющих динамику и потенциал социально-экономического развития территории. Решение задач такой сложности основывается на серьезном методическом обеспечении, разработке методов оптимизации стратегического и планового территориального развития и создании на этой основе системы оценки эффективности реализации программ.

Анализ отечественного и зарубежного опыта показывает, что в условиях рыночной экономики роль влияния государства и других властных структур на социально-экономическое развитие территорий значительна. Плановые и рыночные механизмы не противоречат, а взаимно дополняют друг друга. Необходимость государственного регулирования обусловлена сложностью протекающих социально-экономических и политических процессов, а также невозможностью решения возникающих проблем только лишь рыночными механизмами. Как писал Джон Кеннет Гелбрейт [1], целью вмешательства государства в экономические процессы является смягчение и стабилизация их последствий. Сбалансированное развитие территорий не является задачей рыночного регулирования, однако это обязательное условие эффективного комплексного развития государства.

* Сульдина Галина Алексеевна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета

Одной из главных причин сложившихся территориальных диспропорций являются неэффективное государственное управление и несовершенство нормативно-правовой базы в сфере обеспечения сбалансированного развития. Государственное управление должно быть направлено на создание оптимальных условий, позволяющих обеспечить сбалансированное устойчивое развитие территорий. Главным механизмом в этом случае выступает разработка нормативно-правовой инфраструктуры (на федеральном, региональном и местном уровнях), определяющей направления стратегического планирования развития территорий.

Нормативно-правовой механизм управления сбалансированным развитием, в первую очередь, должен решать проблему обеспечения четкого разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными уровнями власти. В настоящее время процесс разграничения полномочий подходит к своему завершению. Федеральный закон № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [2], а также вступивший в полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] закрепляют за каждым уровнем власти свои полномочия.

Достаточно большой круг властных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы и инвестиционный климат в регионах, осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. К их деятельности относятся лицензирование установленных видов предпринимательской деятельности, большая часть всех осуществляемых на территориях контрольно-надзорных полномочий, предоставление государственных услуг в сфере образования, здравоохранения и других сферах, управление государственным имуществом и природными ресурсами, государственный учет недвижимого имущества, государственная регистрация прав на него, осуществление всех видов правоохранительной деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 2.07.2005 № 733 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [4] и принятым в его исполнение постановле-

нием Правительства Российской Федерации от 5.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [5] сформулирован механизм обеспечения согласованности действий исполнительной власти федерального и регионального уровня. Однако данный механизм не определяет соотношение полномочий между данными органами власти, что делает возможным постановку взаимопротиворечащих задач и ведет к размыванию ответственности.

Требуют последовательного решения проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Этот инструмент должен и может сыграть важную роль как в социально-экономическом развитии регионов, так и в политическом развитии страны, вовлечении граждан в управление делами государства.

Нерешенным вопросом остается и бюджетная обеспеченность полномочий, особенно на местном уровне. Чрезмерная концентрация доходных источников на федеральном уровне, увеличение доли «плавающих» налоговых доходов (налог на прибыль) в бюджетах субъектов Российской Федерации, практика предоставления налоговых льгот по местным и региональным налогам приводит к деформации финансовой основы региональных и местных бюджетов, а значит и к дифференциации уровня социально-экономического развития территорий Российской Федерации. Региональные и местные органы власти лишаются финансовых источников для выполнения возложенных на них функций.

Основным направлением развития нормативно-правового механизма по этому вопросу является законодательное перераспределение полномочий между властными структурами федеральных органов, субъектов РФ и муниципальных округов в соответствии с реально выполняемыми ими функциями.

Не менее важной задачей на сегодняшний день является создание правовых основ, регулирующих правоотношения субъектов управления сбалансированным развитием территории. Субъектами управления являются не только органы государственной и муниципальной власти, но также и представители местных сообществ – население, бизнес-структуры, общественные организации, которые напрямую влияют на формирование институциональной среды. На сегодняшний день в Российской Федерации не существует четкой схемы взаимодействия данных субъек-

тов ни на федеральном, ни на региональном и местном уровнях. Требуется законодательно закрепить право негосударственных субъектов управления развитием территорий на полный доступ к информации о социально-экономическом развитии, на участие в формировании стратегических планов развития, на оценку деятельности органов региональной и муниципальной власти. Все это позволит обеспечить комплексный и многосторонний подход к управлению сбалансированным развитием территориальных образований.

Формирование благоприятного инвестиционного климата также становится приоритетным направлением развития нормативно-правового механизма. Принятые на федеральном уровне программные документы развития отраслей экономики и социальной сферы должны стать шаблоном создания соответствующих документов на региональном и местном уровне. Инвестиционный климат формируется в первую очередь нормативно-правовыми условиями предпринимательской деятельности. Необходимо закрепить за региональными и местными органами власти возможность на формирование благоприятной среды для развития бизнеса и реализации инвестиционных, инновационных проектов (создание льготных условий ведения бизнеса, предоставление налоговых послаблений, заключение договоров с финансово-кредитными организациями на особые условия предоставления кредитных средств, развитие технопарков, бизнес-инкубаторов, адресное использование средств Инвестиционного фонда, использование механизма создания особых экономических зон).

К основным задачам нормативно-правового механизма управления территориальной сбалансированностью относится и разработка правовых основ осуществления территориального планирования. В настоящее время в субъектах Российской Федерации и многих крупных муниципальных образованиях разработаны долгосрочные Стратегии и среднесрочные Программы социально-экономического развития. На их территориях действует множество федеральных и региональных целевых программ. Но при этом прямая зависимость между темпами и качеством развития территории, с одной стороны, и наличием комплекса документов перспективного планирования - с другой, практически отсутствует. Из-за слабой взаимосвязанности

и согласованности действующих стратегических и программно-целевых документов нередко принимаемые решения не соответствуют поставленным целям и задачам развития, распыляются средства и ресурсы, отсутствует контроль за реализацией программ. Следует подчеркнуть, что механизмы перевода стратегических замыслов в конкретные действия и результаты с учетом фактически имеющихся ресурсов, изменений внешних и внутренних значимых факторов только формируются. В этой связи необходимо законодательное закрепление единых требований к формированию и реализации стратегий и планов, разработка шаблона стратегического планирования для различных видов муниципальных образований и регионов, а также внедрение механизмов оценки достигнутых результатов, систематическая разработка прогнозно-плановых документов различной продолжительности, включая прогнозы социально-экономического развития субъектов РФ, а также федеральные и региональные целевые программы.

Недостаточно проработанным вопросом остается необходимость повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. С этой целью был принят Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [6] представлен перечень показателей, на основании которых проводится эта оценка. Однако данные показатели и индикаторы отражают лишь базовые критерии развития территории и не позволяют оценить эффективность принимаемых управленческих решений. Необходима разработка единых методов и форм отчетности органов государственной власти и местного самоуправления, которая будет основана на сопоставлении заданных индикаторов и целевых значений стратегического и планового развития территории.

Решение поставленных задач позволит избежать слабой взаимосвязанности и несогласованности действующих стратегических и программно-целевых документов, неэффективного использования бюджетных средств, неконкретности и неизмеримости, а также отсутствия оперативного реагирования на изменения в экономике и социально-политической ситуации.

STATE MANAGEMENT OF THE BALANCE OF TERRITORIES ON THE BASIS OF THE NORMATIVE AND LEGAL MECHANISM

The paper considers the issue of differentiation of socio-economic development of the Russian Federation' territories. The author identifies the main critical conditions and describes ways of improving the regulatory mechanism for state management of the balanced development of the territories.

Galina Suldina,
Doctor of Sciences (Economics), Professor,
PhD, Head, Department of State and Municipal
Management, Federal University of Kazan, Volga
Region

Ключевые слова:

государственное управление,
сбалансированное развитие, стратегическое
управление, нормативно-правовой механизм.

Keywords:

state management, balanced development,
strategic management, legal and regulatory
mechanism.

Литература:

- [1]. Джон Кеннет Гэлбрейт. Экономические теории и цели общества. М., 1976.
- [2]. Федеральный закон № 119-ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 51. Ст. 6286.
- [3]. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 6.12.2011) // <http://base.garant.ru/186367/>
- [4]. Указ Президента РФ от 2.07.2005 № 733 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // <http://graph.document.kremlin.ru>.
- [5]. Постановление Правительства РФ от 5.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 3954 17 декабря. 2005.
- [6]. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // <http://document.kremlin.ru>.