

УДК 332 (470.6)

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ АКТИВИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Магомадов Ю.Д.

Северо-Кавказский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Пятигорск, e-mail: usupm@yandex.ru

Регионы Северо-Кавказского федерального округа отстают от других территорий Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, что предопределяет значение финансовых потоков бюджетной системы в обеспечении экономического роста. Требуют совершенствования институты и инструменты региональной налогово-бюджетной политики. Институт особых экономических зон не дает ожидаемого эффекта для регионального развития. Налоговые преференции должны предоставляться скорее по отраслевому, нежели по территориальному принципу. Важна модернизация управления отраслями социальной сферы для снижения расходов на их функционирование. Это особенно важно для здравоохранения и образования. В практику расходования бюджетных средств следует более широко внедрять проектный подход, предполагающий измеримость результатов и персональную ответственность за их достижение. Для этого в структуре регионального управления должны быть сформированы проектный офис и проектный комитет с четко определенными функциями.

Ключевые слова: проблемный регион, особые экономические зоны, проектное управление

USE FISCAL INSTRUMENT TO PUSH ECONOMIC GROWTH IN NORTH CAUCASIAN FEDERAL DISTRICT

Magomadov Y.D.

The North Caucasus institute – branch of the Russian academy of national economy and public service at the President of the Russian Federation, Pyatigorsk, e-mail: usupm@yandex.ru

Regions of the North Caucasus Federal District lagging behind other areas of the Russian Federation in terms of socio-economic development, which determines the value of the cash flows of the budget system in promoting economic growth. Require improvement of regional institutions and instruments of fiscal policy. Institute of Special Economic Zones does not give the desired effect for regional development. Tax incentives should be provided by a branch rather than on a territorial basis. Important modernization of management of the social sphere in order to reduce the cost of their operation. This is especially important for health and education. In the practice of budget spending should be more widely adopted design approach of measurable results and personal responsibility for their achievement. To this end, regional management structure should be formed project office and project committee with clearly defined functions.

Keywords: troubled region, special economic zones, project management

Регионы Северо-Кавказского федерального округа демонстрируют невысокие результаты социально-экономического развития, что обуславливает высокую безработицу и узость налогооблагаемой базы. В доходах региональных бюджетов значительную часть составляют безвозмездные поступления из вышестоящих уровней бюджетной системы (рис. 1).

Особенно высока зависимость от федеральных трансфертов Республики Ингушетия и Чеченской Республики. В сложившихся условиях финансовые потоки в рамках бюджетной системы становятся ключевым детерминирующим фактором экономического роста [4].

Назрела необходимость пересмотра режима функционирования особых экономических зон в регионах Северо-Кавказского федерального округа. Данный

институт региональной политики для округа не нов и используется достаточно активно в решении задач поддержки туристско-рекреационного комплекса. В регионе сформирован туристический кластер, объединяющий территории, входящие в состав регионов СКФО, Республики Адыгея и Краснодарского края [7, 8]. Однако ожидаемый эффект пока не достигнут.

Опыт функционирования особых экономических зон в России обнаруживает ряд достигаемых эффектов, которые могут быть объединены в следующие группы: экономические, социальные, бюджетные, инновационные, инфраструктурные. По экспертным оценкам перечисленные эффекты в различной степени проявляются в деятельности особых экономических зон в России (таблица).

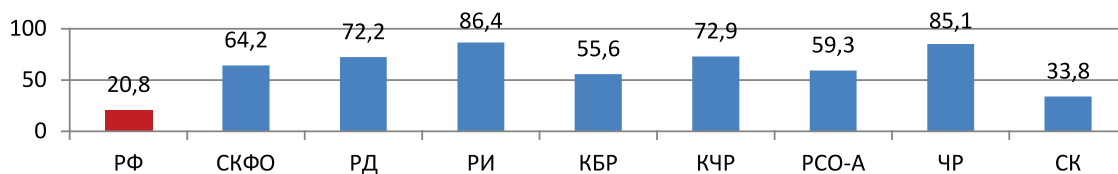


Рис. 1. Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов региональных бюджетов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, % [1].

* РФ – Российская Федерация, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия – Алания, ЧР – Чеченская Республика, СК – Ставропольский край

Эффекты функционирования особых экономических зон в разрезе их ключевых типов [1]

Тип ОЭЗ	Эффект				
	экономический	социальный	бюджетный	инновационный	инфраструктурный
Промышленно-производственный	Средний	Средний	Низкий	Средний	Высокий
Технико-внедренческий	Средний	Средний	Низкий	Высокий	Средний
Туристско-рекреационный	Средний	Высокий	Средний	Низкий	Средний
Портовый	Высокий	Низкий	Средний	Низкий	Средний

При трудоизбыточности северокавказских регионов и высоком социальном эффекте создание туристско-рекреационных особых экономических зон видится оправданным. Однако таким образом не достигается эффект роста степени индустриализации северокавказских регионов. Мировой опыт развития особых экономических зон свидетельствует о необходимости большей гибкости данного института.

На наш взгляд, учитывая выявленные детерминанты формирования проблемных регионов в Российской Федерации, особые экономические зоны должны формироваться скорее не по территориальному, а по отраслевому принципу. Одним из действенных инструментов может стать введение специальных режимов налогообложения для отдельных видов экономической деятельности. Например налоговые поступления от сельского хозяйства в незначительной степени формируют федеральный бюджет. В этой связи снижение налогового бремени для сельхозтоваропроизводителей ощутимо не скажется на доходах федерального бюджета, но создаст условия для импульса экономического роста в регионах СКФО, где сельское хозяйство является одной из ключевых отраслей специализации.

Особую важность приобретает проведение эффективной социальной политики в связи с тем, что отрасли социальной сферы функционируют почти полностью за счет бюджетной поддержки. Особенно это касается здравоохранения и образо-

вания. Ключевой задачей в сложившейся ситуации становится повышение качества и доступности услуг с целью снижения расходов на них в структуре расходов домохозяйств.

Многие проблемы социальных отраслей могут быть разрешены за счет более эффективной организации их работы. Так, например, региональные программы развития здравоохранения написаны по типовой схеме и нередко содержат сходные сценарии и алгоритмы действий по развитию отраслей. Необходимо развивать адаптивные подходы для условий северокавказских регионов. Специалисты в сфере организации здравоохранения указывают на перспективность создания офисов врачей общей практики в труднодоступной горной и сельской местности регионов Северо-Кавказского федерального округа. Вся необходимая для этого нормативно-правовая база на федеральном уровне уже существует. В случае внедрения данной практики возможен значительный экономический эффект для системы здравоохранения за счет: снижения нагрузки на врачей «узких» специальностей вследствие обращения населения к врачам общей практики для лечения несложных случаев заболеваний; роста оборачиваемости койки вследствие снижения уровня госпитализации в профильные отделения из-за снижения числа случаев обострения заболеваний; снижения количества выездов бригад скорой помощи в труднодоступную местность; перевода части диспансерных

больных под наблюдение врачей общей практики.

В ряде регионов СКФО в программах развития здравоохранения предполагается создание офисов врачей общей практики, однако не прописано четко, как это изменит систему управления отраслью в регионе. На наш взгляд, расширение практики создания офисов врачей общей практики позволит сократить численность фельдшерско-акушерских пунктов, которые не предполагают наличие врача в своем составе и утяжеляют структуру затрат региональной системы здравоохранения вследствие необходимости содержания вспомогательных специалистов, которые не могут оказать медицинскую помощь в необходимом объеме (рис. 2).

сонала, бухгалтерский учет, деятельность в сфере закупок). Руководителям образовательных учреждений северокавказских регионов следует учитывать данную логику в построении системы управления своими учреждениями. Это позволит увеличить социальный и экономический эффект образования в обеспечении регионального экономического роста.

Становится очевидным, что технологии управления, зарекомендовавшие себя в бизнесе, становятся востребованными в практике государственного и муниципального управления. Отдельно следует обратить внимание на проектное управление в расходовании бюджетных средств. В России накоплена определенная практика применения проектного подхода в государственном

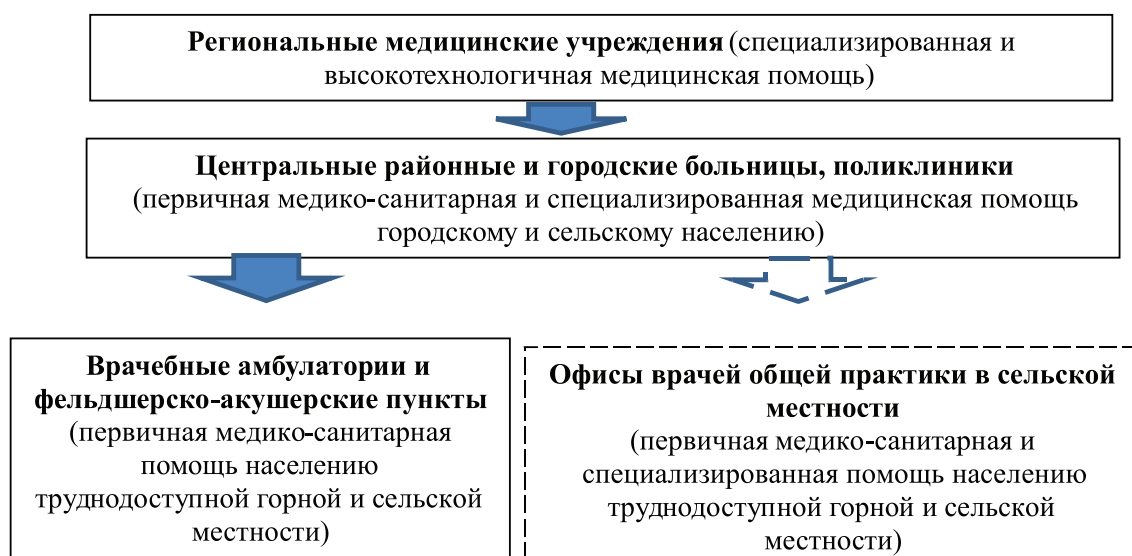


Рис. 2. Модель организации медицинской помощи в регионах Северо-Кавказского федерального округа

При этом население получит доступ к квалифицированной медицинской помощи на ранних этапах течения болезни, что в дальнейшем сократит затраты на восстановление здоровья.

Особое внимание должно быть уделено также повышению качества управления сферой образования. Как справедливо отмечают специалисты в данной области, модернизация современного образования требует управления, ориентированного на конкретный результат [3]. В управлении школой возможно выделить три вида бизнес-процессов: управляющие (менеджмент функционированием образовательной системы школы), операционные (образовательный процесс), поддерживающие (обслуживание основной деятельности школы: подбор пер-

управления. Управление на основе целевых программ использовалось еще в 90-х годах XX века. В мае 2004 года постановлением Правительства РФ была одобрена концепция реформирования бюджетного процесса, давшая новый импульс развитию проектного подхода. Суть реформы состоит в переходе от «управления затратами» к «управлению результатами». Применительно к управлению проектами затраты определяются мероприятиями, включенными в проект, а результаты – целями проекта.

В январе 2014 года на Гайдаровском форуме состоялась экспертная дискуссия «Система управления проектами в государственном секторе: проектные офисы в регионах» с участием представителей Минэкономразвития России, Минрегиона России,

Агентства стратегических инициатив, ОАО «Газпромбанк», ОАО «Сбербанк России», государственных корпораций, Белгородской, Ярославской, Пензенской областей, Республики Башкортостан. Своим опытом делились с коллегами представители регионов, больше других преуспевшие в реализации проектов. Как сообщила заместитель начальника департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области Ольга Павлова, в ее регионе за последнее время подготовлено свыше 2000 проектов, 900 из которых уже реализованы, а 400 находятся в стадии разработки [5]. По результатам заседания Совета было принято решение о включении Томской области и ГК Росатом, а также Пензенской, Ульяновской и Вологодской областей в число пилотных площадок по внедрению проектного управления [2].

Та модель построения проектного управления, которая сегодня функционирует в Белгородской области, является результатом адаптации существующих принципов и требований современных практик проектного управления зарубеж-

ных стран. Особенность модели — применимость ее как внутри органов власти, так и по отношению к проектам, реализуемым совместно с бизнес-сообществом. Изменения в системе управления выражаются в непосредственном повышении прозрачности деятельности органов власти. А это в свою очередь ведет к созданию благоприятной административной среды, оптимизации и повышению качества предоставляемых услуг. Кроме того, снижаются инфраструктурные риски для инвесторов и приток инвестиций по приоритетным направлениям развития региона увеличивается. Проектный менеджмент не противоречит применяемому программно-целевому планированию бюджета, а только усиливает его (рис. 3).

На наш взгляд, проектный подход должен быть внедрен в практику реализации региональной политики в Северо-Кавказском федеральном округе. На уровне региональных администраций должны быть созданы проектные офисы, ответственные за разработку и реализацию проектов в экономике и социальной сфере.



Рис. 3. Институциональная структура органов государственной власти региона для внедрения проектного управления [составлено автором с использованием 10]

Внедрение проектного подхода в деятельность органов власти и управления Северо-Кавказского федерального округа влечет за собой изменение институциональной структуры государственного и муниципального управления. На наш взгляд, преобразование следует начать с регионального уровня, распространяя опыт в дальнейшем на муниципальные органы власти и управления. В регионе должен быть создан проектный комитет, призванный прежде всего методически курировать процессы проектного управления. Он должен взаимодействовать прежде всего с региональными органами законодательной власти для обеспечения возможностей контроля эффективности расходования ресурсов, необходимых для реализации региональных проектов и соответствия самих проектов стратегическим целям регионального развития. Проектный офис работает прежде всего с органами исполнительной власти. Он непосредственно занимается разработкой и реализацией проектов. Внедрение проектного подхода позволит сгладить ключевые недостатки системы государственного управления в вопросах расходования государственных ресурсов: отсутствие заинтересованности в рациональном распределении ресурсов, слабая нацеленность государственных служащих на конечный результат своей работы. Мотивация, в том числе материальная, по итогам реализации проекта будет способствовать развитию бизнес-мышления у чиновников.

Таким образом, в числе первоочередных действий региональных властей в исследуемой группе регионов следует выделить: модернизацию института особых экономических зон, повышение эффективности управления отраслями социальной сферы, внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Полагаем, что предложенные меры по повышению результативности региональной налогово-бюджетной политики создадут основу для активизации экономического роста в северокавказских регионах в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. Борисов М.В. Обоснование необходимости формирования особых экономических зон с целью развития экономики // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2010. – № 9.

2. Гайдаровский форум 2014: Принципы проектного управления в регионах [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://asi.ru/news/15156> (дата обращения 25.01.2015).

3. Карпова С.И., Любченко О.А. Управление образовательным учреждением (школой, гимназией, лицеем) с учетом современных тенденций модернизации образования // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Педагогика и психология». – 2012. – № 4 (22).

4. Киселева Н.Н., Орлянская А.А. Стратегии преодоления межрегиональной и внутрирегиональной дивергенции на юге России // Социально-гуманитарные знания. – 2013. – № 9.

5. Кораблев М.М. Развитие проектного подхода в государственном управлении // Ученые записки Казанского государственного университета. – 2010. – Том 152, кн. 4

6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://gks.ru/> (дата обращения 21.01.2015).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://ncrc.ru/ru/page/gosudarstvennaya-podderzhka-i-zakonodatelstvo> (дата обращения 22.01.2015).

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе» [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://ncrc.ru/ru/page/gosudarstvennaya-podderzhka-i-zakonodatelstvo> (дата обращения 22.01.2015)

9. Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.consultant.ru> (дата обращения 25.01.2015).

10. Томская область вошла в число пилотных регионов по внедрению проектного управления [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://rusnanonet.ru/news/101326/> (дата обращения 25.01.2015).

References

1. Borisov M.V. *Obosnovanie neobходимosti formirovaniya osobyh jekonomicheskikh zon s celju razvitiya jekonomiki* [Rationale for the formation of special economic zones for economic development] // *Problems of Economics and Management of oil and gas complex*. 2010. no. 9.

2. *Gajdarovskij forum 2014: Principy proektnogo upravlenija v regionalah* [Gaidar Forum 2014: The principles of project management in the regions] URL: <http://asi.ru/news/15156> (date of circulation 25.01.2015).

3. Karpova S.I., Ljubchenko O.A. *Upravlenie obrazovatelnyim uchrezhdeniem (shkoloj, gimnaziej, liceem) s uchetom sovremennyh tendencij modernizacii obrazovanija* [Management of educational institutions (schools, gymnasiums, lyceums) in accordance with modern trends of modernization of education] // *Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. A series of «Pedagogy and Psychology»*. 2012. no. 4 (22).

4. Kiseleva N., Orlyanskaya A. *Strategii preodolenija mezhregionalnoj i vnutrireionalnoj divergencii na juge Rossii* [Strategies for overcoming interregional and intraregional divergence in the south of Russia] // *Socially-humanitarian knowledge*. 2013. no. 9.

5. Korablev M.M. *Razvitie proektnogo podhoda v gosudarstvennom upravlenii* [Development of the project approach in governance] // *Scientific notes of the Kazan State University*. 2010. 152, Vol. 4]

6. *Officialnyj sajt Federalnoj sluzhby gosudarstvennoj statistiki* [Official website of the Federal State Statistics Service] URL: <http://gks.ru/> (date of circulation 21.01.2015).

7. *Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 14.10.2010 no. 833 «O sozdanii turisticheskogo klastera v Severo-Kavkazskom federalnom okruge, Krasnodarskom krae i Respublike Adygeja»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 14.10.2010 no. 833 «On creation of a tourism cluster in the North Caucasus Federal District, Krasnodar Krai and the Republic of Adygea»] URL: <http://ncrc.ru/page/gosudarstvennaya-podderzhka-i-zakonodatelstvo> (date of circulation 22.01.2015).

8. *Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federatsii ot 29.12.2011 no. 1195 «Ob osobykh ehkonomicheskikh zonakh v Severo-Kavkazskom federalnom okruge»* URL: <http://ncrc.ru/page/gosudarstvennaya-podderzhka-i-zakonodatelstvo> (date of circulation 22.01.2015).

9. *Rasporjazhenie Minjekonomrazvitiya Rossii ot 14.04.2014 g. no. 26R-AU «Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendacij po vnedreniju proektnogo upravlenija v organah ispolnitelnoj vlasti»* [Order of Ministry of Economic Development of Russia from 04.14.2014, the number 26P-AU «On approval of guidelines for the implementation of project management in the executive branch»] URL: www.consultant.ru (date of circulation 25.01.2015).

10. *Tomskaja oblast voshla v chislo pilotnyh regionov po vnedreniju proektnogo upravlenija* [Tomsk region is among the pilot regions for the implementation of project management] URL: <http://rusnanonet.ru/news/101326/> (date of circulation 25.01.2015).

Рецензенты:

Киселева Н.Н., д.э.н., профессор, заместитель директора по науке и инновациям Северо-Кавказского института, филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Пятигорск;

Татуев А.А., д.э.н., профессор кафедры экономики и управления Северо-Кавказского института, филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Пятигорск.

Работа поступила в редакцию 01.04.2015.