УДК 338.23 + 351.711

Абрамова И.Е., Пономаренко Т.В.

Инновационные направления взаимодействия органов государственной власти и региональных структур в процессе модернизации аграрной политики

В статье рассмотрены проблемы формирования новой системы государственного управления в условиях современной модернизации, внедрение инновационных технологий в развитие аграрного сектора.

Ключевые слова: государственное регулирование, модернизация экономики, местное самоуправление, инновационные технологии, переходный период в развитии экономики.

Реформы прошлых лет в аграрном секторе привели к ослаблению сельскохозяйственных показателей и стали причиной установления в стране критического уровня продовольственной безопасности. Накопленный к началу XXI века опыт развития аграрных территорий свидетельствует о необходимости изменения модели формирования и реализации аграрной политики. Наряду с этим необходимо отметить, что земельная реформа и формирование новых структур сельскохозяйственного комплекса создали благоприятные условия для развития экономической инициативы населения. Однако в условиях сложных природно-климатических условий в России сельское хозяйство не в состоянии самостоятельно справиться с возникающими проблемами. Поэтому госрегулирование по-прежнему остается одной из актуальных задач, стоящих перед государством. При их решении не следует забывать о том, что современное государство, как всякая сложная организационная структура, предполагает многоуровневую композицию реализации властных полномочий и принятия экономических решений. Оно включает в себя общенациональный (федеральный), региональный, муниципальный компоненты. Таким образом, появляется основа формирования новой модели аграрной политики Российского государства, учитывающая особенности системной связи различных уровней государственной власти. Государство, регионы и муниципалитеты самостоятельно выбирают вектор своего развития, который приводит их или к экономическому росту, или к стагнации. Очень многое зависит от наличия национальной идеи, понятных и реальных планов стратегического развития регионов и кластеров, умения властей применять инновационные технологии, управлять по-новому.

В условиях социально-экономических реформ 90-х годов XX века именно деятельность региональных органов позволила национальной экономике избежать коллапса [1, с. 4]. При этом следует отметить, что экономическая политика регионов не была политикой в строгом смысле слова, поскольку носила рефлекторный, компенсаторный характер при полном отсутствии системности.

По мнению российского правительства, процесс модернизации экономики страны должен базироваться на четырех «и»: инновации, институты, инфраструктура, инвестиции.

Вопрос о способах, методах и характере региональной аграрной политики должен решаться, опираясь на методологический фундамент экономической теории и регионалистики, с учетом мировой практики реализации регионального экономического регулирования. Использование мирового опыта позволит России не допустить серьезных просчетов в формировании и реализации экономической политики. При постоянном содействии науки, образования необходимо создавать и реализовывать реалистичные проекты, позволяющие за короткий срок добиться заметных результатов. Необходимо четко представлять будущее развитие территорий, определять стратегические цели перед законодательными органами власти, степень участия руководства, а также решить вопрос о целесообразности привлечения экспертов или специалистов для инновационного прорыва [2, с. 809].

Одним из факторов подъема экономики страны и регионов является успешная административная политика. Государство должно создать в стране эффективную систему управления, ввести обязательно понятие ответственности кадров. Решением аграрных задач должны заниматься квалифицированные администраторы, с четким пониманием тех проблем, которые стоят перед сельским хозяйством и экономикой в целом. Однако не следует забывать, что проблемы не решить силами только региона, даже при грамотной администрации.

На фоне экономической либерализации начала 90-х годов происходит сужение рынка, патологическое переструктурирование экономических отраслей. Формируются локальные очаги процветания и депрессивные очаги, что является признаком анклавизации экономики.

Перераспределительная концепция региональной политики, господствовавшая в России до сих пор, представляла собой попытку выравнивания региональных различий путем перераспределения бюджетных средств между регионами. Причем особенности российского варианта бюджетных отношений центра и регионов до недавнего времени отличались значительной неустойчивостью, противоречивостью, несправедливостью, ущербностью в отношении общегосударственных интересов. Регионы, имеющие политическое влияние, в своих интересах проводили политику бюджетного федерализма, существенно снизив перечисление налогов в федеральный бюджет и добившись принятия целевых федеральных программ в ущерб регионам, действительно нуждающимся в помощи. Налицо явное несоответствие между потребностями и возможностями регионов и их поддержкой из федерального бюджета. Причем самые низкие показатели экономического развития демонстрируют аграрные регионы. В результате за 90-е годы сформировалась стойкая система межрегиональных различий, сформировался определенный тип инвестиционной, налоговой, финансовой региональной ситуации.

Государственная власть на федеральном уровне стремилась отказаться от решения многих социально-экономических проблем, что приводило к переводу их на региональный и муниципальный уровни. Например, социальные проблемы села, развитие сельской инфраструктуры, защита отечественного производителя сельхозпродукции превращается в проблему местной власти. Анализ мер государственной поддержки в отдельных регионах показывает дублирование регионального и федерального уровня и преобладание финансово-бюджетных перераспределений как основного инструмента федеральной и региональной аграрной политики. Так, например, муниципальный уровень, задача которого, в первую очередь, организационная (создание кооперативов, предприятий по переработке продукции и техническому обслуживанию, информационное обеспечение, организация сбыта сельхозпродукции), социальная (обеспечение социальной инфраструктуры сельских поселений), сталкивается в первую очередь с проблемой недостаточности собственных бюджетных средств, неэффективным их распределением в рамках региональных бюджетов.

Необходимо еще раз отметить, что в формировании и развитии экономической и социальной структуры общества большую роль играет государственное регулирование. Одним из механизмов, позволяющих государству производить экономическую и социальную политику, является финансовая система общества и входящие в ее состав финансовые потоки, от эффективности которых зависит эффективность всего государственного, регионального и муниципального управления.

Практика реализации региональной и муниципальной аграрной политики показывает, что одной из ключевых проблем выступает проблема бюджетного финансирования ее мероприятий. Мировым опытом развития продовольственного комплекса доказана необходимость бюджетной поддержки сельского хозяйства, причем величина бюджетной поддержки определяется не только потребностями аграриев, но и возможностями экономики страны. Практика показывает, что существуют два источника финансовой поддержки сельского хозяйства: за счет потребителя или налогоплательщика. В первом случае на сельскохозяйственное сырье и продукты его переработки устанавливаются относительно высокие

цены, во втором – устанавливаются различного рода бюджетные выплаты сельхозпроизводителям. Возможен путь комбинирования источников в соответствии с принципами аграрной политики государства.

В первую очередь следует отметить, что практика финансирования сельского хозяйства страны стала разностороннее, что говорит о большей проработанности аграрной политики: сельхозпроизводителей более не уравнивают, а учитывают региональные особенности хозяйствования [3, с. 53]. На современном этапе в структуре затрат бюджетных средств нет большого сходства не только между округами, но и даже между соседними регионами. В последние годы в России немало сделано для укрепления экономической независимости региональных органов власти и органов местного самоуправления и усиления бюджетно-налоговой самостоятельности. Осуществлены меры по разграничению и закреплению полномочий между федеральными, региональными и муниципальными уровнями. Законодательно утверждены нормативы распределения доходов от поступлений по федеральным налогам и сборам между федеральным, региональным и местными бюджетами. В Бюджетном кодексе РФ установлен перечень доходных источников, относящихся к собственным доходам бюджетов, а также сформулированы основные положения, характеризующие принцип самостоятельности бюджетов.

Однако требуют улучшения принципы и методы расчета трансфертов, которые, как правило, слабо учитывают другие финансовые ресурсы региона. Оказалось, что инструменты бюджетной политики не только довольно трудно поддаются формализации, но и подвержены изменениям вследствие противоречивых отношений различных ветвей и уровней власти, борьбы кланово-корпоративных структур, направления и объемы бюджетной поддержки плохо координируются не только между собой. Зачастую центральные власти стремятся переложить на регионы наиболее сложные задачи, не подкрепив их финансово, в то время как регионы и местная власть не имеют собственных средств, достаточных для их решения. На региональные и консолидированные с ними местные бюджеты падает основная тяжесть расходов на народное хозяйство и социальные услуги, включая ЖКХ (самая крупная статья), образование, здравоохранение, социальную помощь. Сумма расходов в региональных бюджетах больше, чем в федеральном.

В значительной мере нехватку средств в региональных и местных бюджетах в настоящее время можно объяснить общим состоянием бюджетной системы страны, вызванным недостатком налоговых и других поступлений, возросшими потребностями в расходах. Постепенно данная причина будет играть все меньшую роль. Сложнее дело обстоит с субъективными причинами нехватки бюджетно-налоговых ресурсов в региональных и местных бюджетах. Среди них следует выделить: недостаточно экономически обоснованное распределение налогов и налоговых доходов между бюджетами различных уровней; ограниченные права местных и региональных органов в управлении налогами; низкий уровень заинтересованности, а также ответственности органов власти за развитие налоговой системы на соответствующей территории.

Организация экономического пространства как многоуровневой системы, основанной на принципах самоорганизации и саморазвития, должна включать не только прямую финансовую поддержку аграрного сектора в форме перечисления бюджетных средств, но и установление паритетных экономических отношений между региональным и федеральным уровнями. Одной из форм повышения эффективности взаимодействия в целях развития агропромышленного комплекса страны является заключение двусторонних соглашений о сотрудничестве Минсельхоза России с органами государственной власти субъектов федерации. Такой договор позволяет упорядочить взаимоотношения между Министерством сельского хозяйства России и региональной администрацией по проведению государственной аграрной политики с учетом специфических региональных особенностей ведения агропромышленного производства. Паритетность предполагает учет взаимных обязательств сторон

по важнейшим вопросам развития АПК и продовольственной безопасности страны, социального и производственного обустройства сельских территорий. К настоящему времени они подписаны уже с 65 субъектами РФ. В Южном Федеральном округе такие соглашения подписали 11 субъектов, что является подавляющим большинством субъектов округа.

Соглашения на паритетной основе, безусловно, являются прогрессивной мерой в развитии многоуровневой политико-экономической системы. Без сомнения, они будут способствовать решению главных задач регионального уровня.

Однако все принимаемые меры наталкиваются на противоречивость аграрной политики, непродуманность институциональной системы и, как результат, пробуксовка проводимых реформ. В этой связи очень важно, на наш взгляд, системно рассматривать реализуемые федеральные целевые программы и национальные проекты, изучить их опыт, на основе которого сформулировать рекомендации последующего развития аграрного сектора.

Проблемы аграрного сектора выходят за рамки экономических проблем. На современном этапе они перерастают в проблему продовольственной безопасности нации, которая непосредственно связана с национальной безопасностью страны, так как в результате реформ произошло падение объемов производства сельскохозяйственной продукции. В результате преобразований сельскохозяйственных предприятий государство лишилось эффективных механизмов регулирования аграрного сектора народного хозяйства. Инструментом государственной аграрной политики становятся федеральные целевые программы и национальные проекты. Призванные решать ключевые проблемы страны не на уровне отдельного региона, а на национальном уровне, затрагивая все территории государства.

Национальные проекты представляют собой ряд приоритетных мероприятий, нацеленных на повышение качества жизни каждого гражданина Российской Федерации. В отличие от федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ национальный проект характеризуется масштабностью целей и задач, реализацией на всей территории страны, отношением ко всем регионам, всем субъектам Федерации. При этом национальный интерес становится ключевым в процедуре обоснования программы.

Для выяснения ключевых проблем привлекаются социологические исследования, в которых принимают участие непосредственно граждане государства. Это позволяет выявить важнейшие направления и проблемы, от решения которых зависит повышение благосостояния всего народа и отдельного человека.

Так, опросы россиян демонстрируют отношение населения к выбору приоритетов экономического развития. Население считает крайне негативной ситуацию, сложившуюся в жилищной сфере (78 %), здравоохранении (67 %), образовании (53 %) и сельском хозяйстве (74 %). Именно те отрасли, которые прямым или косвенным образом отвечают за стабильность и благосостояние каждого человека и его родных [4, с. 90]. Результаты опросов свидетельствуют о тяжелом положении в данных отраслях, тем более что в большинстве затрагивается социальная сфера, которая всегда и везде, несмотря на различные концепции, остается дотационной со стороны государства. Планомерная нерешенность социальных вопросов в государстве не минуемо приведет к социальному недовольству. А это еще более усугубляется нерешенностью аграрных проблем, которые ведут к ухудшению продовольственного обеспечения, качества выращиваемой и поставляемой продукции, качества завозимой продукции, что превращает эту проблему в ключевой вопрос обеспечения национального суверенитета, национальной безопасности.

Для стабилизации агарного сектора необходима долгосрочная и полноценная государственная программа развития АПК, социального развития села, модернизации структуры сельской экономики, а также принятие федерального закона «О развитии сельского хозяйства» как основополагающего документа обеспечения и реализации долгосрочной государственной аграрной политики. Данный закон будет способствовать разработке целостной системы развития аграрного сектора страны с учетом региональных систем, которые

выступят как составляющие, что позволит значительно повысить эффективность организационно-экономического механизма регулирования агропроизводства как на федеральном, так и на региональном уровнях. Закон должен установить иерархию взаимодействия Национального проекта с другими программами, действующими параллельно, либо на уровне субъектов Федерации (например, единая программа «Жилье для молодых семей», программа строительства жилья для военнослужащих, программа обеспечения жильем переселенцев и т.д.).

Главный порок большинства программ – недооценка местного ресурса развития, восприятие местного уровня исключительно как затратной статьи бюджета, в то время как предприятия находятся на конкретной территории, на них работают люди, живущие в городе, поселке, деревне, расположенной на той же территории. Установление отношений между вертикально и горизонтально ориентированными экономико-политическими системами – необходимое условие реализации приоритетов национального экономического развития. Методологической основой должна стать новая концепция региональной экономической политики, ориентированной на саморазвитие территорий. Определяющим фактором модернизации России могло бы стать эффективно действующее муниципальное управление. Институт местного самоуправления предполагает комплексное объединение экономического, политического и социального элементов общественного развития. Практика показывает, что даже при наличии действенных механизмов экономического развития муниципальных образований, оптимизации деятельности органов местного самоуправления, поступательная позитивная трансформация института местного самоуправления невозможна без включения широких масс населения в процесс управления. Данная закономерность действует и по отношению к модернизации в целом.

Практика формирования и реализации региональной аграрной политики сталкивается с рядом проблем. Прежде всего, законодатель не обеспечил достаточно четкое и непротиворечивое соотношение федеральной и региональной политики. С одной стороны, законодательство Российской Федерации устанавливает необходимость согласования государственной политики с региональными и местными интересами. Но с другой стороны, практически ни в одном из сотен правовых актов не определено, в каких организационных формах, в виде каких конечных решений должны осуществляться взаимодействия и согласования. Как правило, в нормативных актах имеется только указание на возможность таких действий [5, с. 40].

Отсутствие установленных законом типовых процедур согласования интересов, процедуры юридического оформления результатов этих взаимодействий, отсутствие указаний на ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений препятствуют становлению разноуровневой аграрной политико-экономической системы и ведут к бюрократическому произволу при реализации программ.

Признавая необходимость усиления государственной власти как условия проведения социально-экономических реформ, мы связываем кардинальное изменение ситуации в аграрном производстве с формированием многоуровневой системы экономического развития, что предполагает трансформацию субъектной системы экономической политики российского общества.

В рамках формирования многоуровневого управления особое место занимает муниципальный уровень как наиболее приближенный к населению. Местное самоуправление несет колоссальную функциональную нагрузку: укрепляет основы народовластия, создает условия для обеспечения жизненных интересов населения, стабилизирует политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. Именно развитый институт местного самоуправления может быть одним из наиболее надежных гарантий обеспечения эффективности системы многоуровневой власти.

Муниципальная реформа направлена прежде всего на создание эффективной и работоспособной системы местного самоуправления, имеющей своей целью приблизить местную

власть к населению и обеспечить активное участие в политическом процессе большинства граждан.

Несмотря на успехи муниципальной реформы, существует и целый ряд проблем, связанных с осуществлением институционализации местного самоуправления. Их решение требует поиска оптимального сочетания централизации и децентрализации системы управления в условиях совершенствования федеративных отношений, выработки действенных механизмов, обеспечивающих гармоничное развитие муниципальных образований в условиях многоуровневой власти.

Несмотря на то, что в России официально закончен переходный период муниципальной реформы, проблема дальнейшего совершенствования по-прежнему остается весьма актуальной, особенно в условиях мирового финансового кризиса, вызвавшего ухудшение экономической конъюнктуры внутри страны. В условиях, когда многие инструменты развития экономики «сверху», в том числе государственная помощь, банковский кредит, крупные частные проекты были частично или полностью исчерпаны, экономическое положение отдельных территорий оказалось в прямой зависимости от качества работы местных органов власти. И результаты их работы покажут, насколько были оправданы перемены института местного самоуправления, осуществленные за последние годы.

С учетом вышесказанного необходимо создание рациональной модели местного самоуправления сельским муниципальным образованием, основанной на принципах самоорганизации, саморазвития, самодостаточности. Для этого следует решить политико-правовые проблемы развития муниципальных образований в условиях многоуровневой власти. Найти разумный баланс в отношениях федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления, что позволит оптимизировать всю работу.

Важнейшей основой функционирования институтов местной власти должен стать принцип выборности муниципальных органов. Население должно получить возможность влиять на состав и структуру местных органов власти. Однако сегодня институт муниципальных выборов претерпевает существенные изменения, такие как переход на пропорциональную избирательную систему, что можно расценить как желание федеральной власти сделать членами партий все большее число муниципальных политиков. Говоря о партийности, стоит иметь в виду, в первую очередь, членство в «Единой России», обладающей на сегодня колоссальным властным ресурсом.

Развитие муниципальных образований в России должно осуществляться с учетом опыта его институционализации в странах Евросоюза, но при этом нельзя забывать, что формирование местного самоуправления на практике не может проявляться в единой схеме, подходящей для любой страны. Всестороннее изучение его лучших образцов способно помочь не построить, а внести коррективы в формирующийся отечественный институт местного самоуправления.

Поскольку перераспределением полномочий и бюджетного финансирования данную модель не построить, необходимо разработать:

1. Комплекс мер по укреплению муниципальной собственности, муниципального имущества, муниципальных земель.

2. Упорядочить систему налогообложения и закрепить за муниципальным образованием постоянно действующие источники пополнения местных бюджетов. В Бюджетный кодекс следует внести поправки, обеспечивающие четкое определение понятия, статуса и перечня собственных (устанавливаемых Налоговым кодексом), закрепленных (устанавливаемых на постоянной основе Бюджетным кодексом) и регулирующих (устанавливаемых ежегодными законами о бюджетах) доходов бюджетов всех уровней.

3. Разработать концепцию политико-правового регулирования рыночных отношений, местных рынков в местных сообществах, особенно рынка труда, поскольку муниципальное

образование сталкивается с необходимостью регулирования занятости местного населения и миграционных потоков.

4. Разработать концепцию ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за качество жизни населения.

5. Реализовать концепцию экономической политики аграрного региона, муниципального образования с учетом особенностей сельскохозяйственного производства, рыночной конъюнктуры, рынка труда, особенностей и величины земельной ренты.

Важнейшее место в этой модели должна занимать именно аграрная экономическая политика. Муниципальное образование для решения множества проблем должно изыскать возможность зарабатывать средства. Для этого на законодательном уровне следует создать необходимые условия муниципалитетам и хозяйствующим субъектам с тем, чтобы заинтересовать их в развитии муниципальных образований, на деле реализовать идею социального партнерства.

В дополнение хотелось бы указать на одну из важнейших проблем в системе организации местного самоуправления: социально управленческое отчуждение, то есть низкая активность населения как субъектов управленческой деятельности в системе местного самоуправления. Это способствует снижению социальной эффективности данного социального института и его прогрессивного развития. Слабая гражданская активность выступает причиной того, что местное самоуправление еще не обрело в полной мере свой главный субъект – гражданина, проживающего на конкретной территории.

На наш взгляд, нежелание населения принимать активное участие в системе местного самоуправления связано, прежде всего, с низкой эффективностью деятельности органов местного самоуправления и недоверием к самой идее местного самоуправления. Необходимо применение инновационных методов управления, подготовка муниципальных служащих нового поколения.

Становление системы аграрной политики муниципального образования не может происходить революционно, путем перелома и развала существующих моделей, о чем говорит опыт российского реформирования. Местное самоуправление – это право населения, провозглашенное и гарантированное ему Конституцией Российской Федерации и Европейской Хартией местного самоуправления, ратифицированной нашим государством. Думаем, что этот процесс в сельском населенном пункте будет проходить более натурально, чем в городе в силу тесных социальных контактов и памяти об исторической традиции общинного и колхозного решения социально-экономических, организационных, культурных вопросов. Федеральная и региональная власть должны разработать программу содействия этому процессу и систему государственного и муниципального контроля за взаимным выполнением обязанностей и соблюдением прав.

Литература

1. Иншаев В.А. Макроэкономическая политика и регионы // Проблемы прогнозирования. 2001. № 5.

2. Фомина И.Б., Примак Е.В. Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии) // Материалы международной научно-практической конференции. Ростов н/Д., 2011.

3. Борхунов, Н. Региональные особенности государственной поддержки сельского хозяйства // АПК: Экономика, управление. 2005. №5.

4. Пахомова Е.Н. Национальные проекты: итоги за год в оценках // Национальные проекты. 2007. № 1.

5. Лексин В., Швецов А. Общероссийская реформа и территориальное развитие. Ст. 11 // Российский экономический журнал. 2004. № 5-6.