УДК 338.98

# ЭФФЕКТИВНАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ КОМПЛЕКСНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

***Александр С. Новоселов*[1, @1, *], *Асия С. Маршалова*[1, @2, *], *Галина В. Ждан*[1, @3, *]**

[1] *Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Россия, 630090, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17*
[@1] *asnov@ieie.nsc.ru*
[@2] *marnov@ieie.nsc.ru*
[@3] *gvzhdan@ieie.nsc.ru*

*Поступила в редакцию 29.01.2018. Принята к печати 12.03.2018.*

**Ключевые слова:** региональное и муниципальное управление, институциональная структура, комплексное социально-экономическое развитие региона.

**Аннотация:** Цель исследования – разработка методологических подходов к формированию институциональной системы регионального управления, обеспечивающей комплексное социально-экономическое развитие регионов. Система управления представлена как взаимосвязанная совокупность подсистем, в число которых входят организационные структуры (институциональная система), планово-прогнозные документы и механизм управления (инструменты воздействия). Выявлены проблемы комплексного развития, которые действующая система управления не в состоянии решить или решает их неэффективно. Дана оценка роли институциональной системы управления в реализации стратегических направлений комплексного социально-экономического развития региона.
Сделан анализ институциональной структуры управления пространственным развитием субъекта РФ, анализ функций, полномочий, схем и процедур практической деятельности региональных органов власти с позиции обеспечения единства и взаимосвязи между региональным и муниципальным уровнями управления. Разработаны основные направления формирования институциональной системы регионального управления, обеспечивающей комплексное развитие регионов. Исследованы проблемы реализации полномочий органов власти по комплексному развитию территорий, институциональные проблемы комплексного обустройства территорий. Сделан вывод о том, что основные проблемы экономического и социального развития регионов вызваны преобладанием отраслевого подхода и недостаточным учетом пространственного фактора в управлении, слабостью территориального планирования, отсутствием специальных органов и механизмов управления пространственным развитием, т. е. отсутствием того, что в совокупности должно составлять институциональную систему регионального управления. Предложены рекомендации для органов власти по обоснованию полномочий, прав, обязанностей и функций институциональных структур регионального управления, обеспечивающих повышение эффективности институциональной системы управления.

**Для цитирования:** Новоселов А. С., Маршалова А. С., Ждан Г. В. Эффективная институциональная система управления как условие комплексного регионального и муниципального развития // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 1. С. 143–147. DOI:10.21603/2500-3372-2018-1-143-147.

Современные тенденции развития страны и постоянные реформы административной системы показывают, что региональный уровень наименее адаптивен к рыночным отношениям. Это обусловлено следующими положениями. Во-первых, в условиях административно-командной системы, когда преобладал отраслевой подход к управлению и значительная часть социальных вопросов решалась в рамках отраслевого планирования, сам объект регионального управления был четко сформулирован в действовавшем законодательстве. Во-вторых, и в настоящее время место регионов как самостоятельных объектов управления в силу разных причин остается столь же неопределенным. Экономический потенциал многих территорий не позволяет им реализовать свою финансовую самостоятельность.

В течение последних лет система управления демонстрирует неспособность обеспечить реализацию формулируемых стратегических целей развития экономики и региональной политики [1–3]. Доказательством неэффективности этой системы является практически полное отсутствие положительных результатов в достижении этих целей и реализации приоритетов региональной политики, главными из которых являются радикальное изменение структуры российской экономики и развитие наукоемких отраслей, усиление конкурентоспособности экономики России, ее регионов и освоение внутреннего рынка товаров и услуг (импортозамещение); сокращение высокой дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов России [4–7].

**** Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 16-02-00157.***

Значительная дифференциация в уровне и качестве жизни населения регионов России также говорит о серьезных недостатках в институциональной системе управления пространственным развитием экономики и социальной сферы. Отсутствие комплексного подхода к развитию территориальных образований является прямым следствием принятия ведомственных управленческих решений и неспособности институциональной системы управления обеспечить сочетание отраслевых и территориальных интересов. В реальной жизни это приводит к неэффективному использованию финансовых средств и не обеспечивает достижения целей, ради которых эти средства затрачены [8].

Для более глубокого анализа институциональной системы управления экономикой региона рассмотрим проблемы реализации полномочий органов власти по комплексному развитию территорий на примере Новосибирской области. Наиболее важные полномочия по комплексному развитию территории области предусмотрены в Положении о Министерстве экономического развития Новосибирской области. Это Министерство является областным исполнительным органом государственной власти, которое осуществляет управление и нормативно-правовое регулирование в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности, формирования и проведения территориальной политики, обеспечивающей устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территорий Новосибирской области.

К полномочиям Министерства экономического развития относится проведение мониторинга и анализа социально-экономического развития муниципальных образований области. На это же Министерство возложена подготовка информационно-аналитических материалов о социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов области и осуществление экспертизы проектов комплексных программ их социально-экономического развития. Кроме того, за Министерством экономического развития закреплено оказание консультационной и методической помощи органам местного самоуправления области по таким вопросам, как разработка стратегических направлений социально-экономического развития и планово-прогнозных документов и программ, предусмотренных действующим законодательством, подготовка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений.

Таким образом, задача комплексного развития территории находит непосредственное отражение в полномочиях Министерства экономического развития, но на практике она не реализуется, так как не может быть осуществлена в рамках действующих институциональных условий по следующим причинам.

Во-первых, несмотря на то, что Положение о Министерстве экономического развития области включает задачи по формированию системы стратегических целей, приоритетов пространственного развития области в целом, а также по организации разработки и реализации проектов комплексного развития территорий, основные вопросы территориального развития замкнуты преимущественно на проблемах и перспективах развития отдельных муниципальных образований. Такой подход не соответствует современным реалиям. В условиях глобализации мировой экономики бессмысленно пытаться эффективно использовать ресурсный потенциал территории, ограничиваясь лишь возможностями и потребностями самого муниципального образования. В практике управления отсутствует задача целостного комплексного пространственного развития области, при этом исключение составляет только Новосибирская агломерация, и ее развитие планируется на территории нескольких муниципальных образований [3].

Во-вторых, комплексный подход в региональной политике предполагает согласованное и сбалансированное развитие всех элементов хозяйственного комплекса территории, включая жилье, социальную и инженерную инфраструктуры, транспортную систему. Такой подход может быть обеспечен лишь в том случае, если он находит отражение и в инвестиционной политике. Вместе с тем проведенное исследование показывает, что полномочия Министерства экономического развития Новосибирской области в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности слабо согласуются с комплексным подходом к развитию территорий, хотя формально Министерство экономического развития наделено широкими полномочиями по организации отбора и экспертизы инвестиционных проектов на соответствие стратегическим приоритетам развития области, а также по организации разработки проектов создания особых экономических зон в Новосибирской области.

В решении вопросов создания условий для развития инвестиционной деятельности Министерство экономического развития тесно сотрудничает с ОАО «Агентство инвестиционного развития» и руководит подведомственным Государственным казенным учреждением «Центр регионального развития». В его функции входит формирование бренда области как конкурентоспособной территории, привлекательной для отечественных и зарубежных партнеров, содействие созданию и развитию благоприятного инвестиционного климата и реализации кластерной политики Новосибирской области.

В инвестиционной сфере в составе полномочий Министерства экономического развития можно выделить те из них, которые в определенной степени способствуют комплексному подходу к развитию территорий области. К таким полномочиям, прежде всего, следует отнести разработку проектов создания особых экономических зон, но на практике эти полномочия не реализуются. Полномочия по координации деятельности при реализации проекта создания промышленно-логистического парка на территории Новосибирской области осуществляются с участием ОАО «Агентство инвестиционного развития». Но это может являться примером комплексного подхода к формированию лишь отдельных новых промышленных зон на территории области, когда комплексно решаются вопросы землеотвода, формирования и развития инженерной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры. Важно отметить, что распространение опыта создания промышленно-логистических парков, промышленных зон в каждом районе или выделенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области подрайонах могло бы внести большой вклад в создание комплекса условий для экономического роста территорий области.

Полномочия по координации деятельности по реализации проектов создания биотехнологического кластера и IT-кластера реализуются в форме скоординированной государственной (федеральной и областной) поддержки развития инфраструктуры. Это направление с еще большей натяжкой можно отнести к полномочиям в сфере инвести-

ционной политики по комплексному развитию территорий. В данном случае речь не идет о формировании территориальных кластеров, скорее можно говорить о создании экстерриториальных научно-технологических кластеров. Тем не менее такой подход является шагом вперед в развитии экономического потенциала области, поскольку он свидетельствует о формировании условий для взаимодействия взаимосвязанных субъектов экономической деятельности и направлен на рост экономики, создание новых рабочих мест, усиление налогового потенциала и укрепление бюджета области.

В определенной степени предпосылки формирования комплексного подхода к развитию территорий области можно увидеть в рамках задач по проведению административной реформы и совершенствованию государственного и муниципального управления. Об этом свидетельствует тот факт, что Министерство экономического развития наделено полномочиями, которые нацелены на модернизацию и оптимизацию сети объектов инфраструктуры, выработку рационального подхода к условиям и стандартам оказания государственных и муниципальных услуг, обеспечению их доступности и комфортности условий оказания.

Анализ полномочий и функций управления исполнительных органов государственной власти, проведенный на примере Новосибирской области, еще раз подтверждает приоритетность отраслевых принципов в практике управления социально-экономическим развитием региона. В процессе анализа полномочий исполнительных органов государственной власти области, проведенном в рамках исследования, не удалось выявить явные признаки, свидетельствующие о том, что действующая институциональная система управления нацелена на комплексное, рациональное и эффективное использование ресурсов территории, в том числе на эффективное использование земельных и природных ресурсов, на формирование территориальных кластеров, прежде всего, в рамках районов и подрайонов, выделенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области.

Исследование показало, что рациональное сочетание отраслевого и территориального подхода в управлении социально-экономическим развитием области, в использовании региональных ресурсов (которые всегда ограничены) является необходимым условием для обеспечения комплексного использования ресурсного потенциала территории и создания условий для эффективного развития экономики и благополучия населения. Это подтверждается положительным мировым опытом взаимодействия институтов отраслевого и территориального управления.

Многие проблемы экономического и социального развития регионов вызваны недостаточным учетом пространственного фактора в управлении, слабостью территориального планирования и управления, отсутствием специальных органов и механизмов управления пространственным развитием, т. е. отсутствием того, что в совокупности должно составлять институциональную систему управления социально-экономическим развитием региона.

Исследование проблем регионального управления позволяет сформулировать основные направления формирования новой институциональной системы управления экономикой региона: приближение показателей качества регионального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, повышение эффективности закупок для государственных нужд, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, внедрение системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия и ресурсы, необходимые для достижения целей управления, а также расширение сферы применения стратегического планирования.

**Литература**

1. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
2. Барабашев А. Г., Киндрась А. А. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 7–27.
3. Вебер Ш., Давыдов Д. В., Савватеев А. В. Институты принятия решений // Вопросы экономики. 2017. № 6. С. 45–57.
4. Ивантер В. В., Порфирьев Б. Н., Широв А. А. От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. 2016. № 1. С. 3–15.
5. Маневич В. Е. Долговременные макроэкономические процессы и условия роста российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 40–63.
6. Сухарев О. С. Экономический рост: проблема управления // Экономист. 2016. № 7. С. 21–31.
7. Угрозы и защищённость экономики России: опыт оценки / отв. ред. С. В. Казанцев, В. В. Карпов. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. 279 с.
8. Маршалова А. С., Новосёлов А. С., Волянская Т. В. Концепция регионального управления на этапе поиска эффективной модели экономического развития России // Современные технологии управления. 2016. № 8. С. 11–26.

# EFFECTIVE INSTITUTIONAL GOVERNANCE SYSTEM AS A CONDITION FOR INTEGRATED REGIONAL AND MUNICIPAL DEVELOPMENT

***Alexander S. Novoselov[1, @1, *], Asya S. Marshalova[1, @2, *], Galina V. Zhdan[1, @3, *]***

[1] *Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences , 17, Ac. Lavrentiev Av., Novosibirsk, Russia, 630090*
[@1] *asnov@ieie.nsc.ru*
[@2] *marnov@ieie.nsc.ru*
[@3] *gvzhdan@ieie.nsc.ru*

*Received 29.01.2018. Accepted 12.03.2018.*

**Keywords:** regional and municipal governance, institutional structure, comprehensive social and economic regional development.

**Abstract:** The goal of the current research is to develop methodological approaches to the institutional system of regional governance targeting comprehensive social and economic development of a region. The governance system has been presented as an interconnected set of subsystems, including organizational structures (institutional system), planning and forecasting documents and a management mechanism (instruments of influence). The research makes it possible to identify the problems in integrated development which the current governance system is unable to solve or solves inefficiently. The paper features assessment of the role of the institutional governance system in implementing strategic directions of integrated regional social and economic development.

It also includes an analysis of the institutional structure of spatial development management in a Russian Federation subject. The analysis involves functions, authorities, schemes and procedures used by regional governments in terms of ensuring unity and interrelation between regional and municipal levels of governance. The paper identifies the major development lines of the institutional system of regional governance ensuring integrated regional development. The research features the problems of regional integrated development and those associated with exercising authorities' powers in regard to integrated development of territories. It has been concluded that the main problems of regional economic and social development are due to the prevalence of sectoral approach and insufficient spatial factor consideration in governance, weak spatial planning, lack of special bodies and mechanisms for managing spatial development, i.e. the lack of what should constitute the institutional system of regional governance.

The authors propose recommendations to be used by the authorities on determining the powers, rights, duties and functions of institutional structures of regional governance ensuring the effectiveness of institutional governance system.

**For citation:** Novoselov A. S., Marshalova A. S., Zhdan G. V. Effektivnaia institutsional'naia sistema upravleniia kak uslovie kompleksnogo regional'nogo i munitsipal'nogo razvitiia [Effective Institutional Governance System as a Condition for Integrated Regional and Municipal Development]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 1 (2018): 143–147. DOI:10.21603/2500-3372-2018-1-143-147.

**References**

1. Klimenko A. V. Desiatiletie administrativnoi reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia = Public Administration Issues*, no. 1 (2014): 8–51.
2. Barabashev A. G., Kindras A. A. Ob effektivnosti programmno-tselevogo metoda reformirovaniia gosudarstvennoi sluzhby: opyt Rossii [On the Effectiveness of the Program-target Method of Public Administration Reform: the Experience of Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia = Public Administration Issues*, no. 2 (2014): 7–27.
3. Veber Sh., Davydov D. V., Savvateev A. V. Instituty priniatiia reshenii [Institutions of Decision-making]. *Voprosy ekonomiki = Economic Issues,* no. 6 (2017): 45–57.
4. Ivanter V. V., Porfirev B. N., Shirov A. A. Ot modernizatsii ekonomicheskoi politiki k kachestvennomu rostu ekonomiki [From Economic Policy Upgrading to a Qualitative Economic Growth]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal,* no. 1 (2016): 3–15.
5. Manevich V. E. Dolgovremennye makroekonomicheskie protsessy i usloviia rosta rossiiskoi ekonomiki [Long-term Macroeconomic Processes and Conditions for Economic Growth in Russia]. *Voprosy ekonomiki = Economic Issues*, no. 1 (2017): 40–63.

**** The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research, project No. 16-02-00157.***

6. Sukharev O. S. Ekonomicheskii rost: problema upravleniia [Economic Growth: Governance Issues]. *Ekonomist = Economist,* no. 7 (2016): 21–31.

7. *Ugrozy i zashchishchennost' ekonomiki Rossii: opyt otsenki* [Threats to the Economy of Russia and its Security: the Experience of Assessment]. Eds. Kazantsev S. V., Karpov V. V. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2016, 279.

8. Marshalova A. S., Novoselov A. S., Volyanskaya T. V. Kontseptsiia regional'nogo upravleniia na etape poiska effektivnoi modeli ekonomicheskogo razvitiia Rossii [Concept of Regional Management in the Period of Search for Effective Model of Economic Development of Russia]. *Sovremennye tekhnologii upravleniia = Modern Management Technology*, no. 8 (2016): 11–26.