

Научная работа

УДК 332.14

JEL M15, R 58

DOI 10.25205/2542-0429-2024-24-3-111-130

Институциональные аспекты управления региональным и муниципальным развитием

Александр Сергеевич Новоселов

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН
Новосибирск, Россия

asnov@ieie.nsc.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7484-3527>

Аннотация

Экономика России, отвечая на внешние вызовы и угрозы, претерпевает крупные изменения, связанные в первую очередь с диверсификацией, реструктуризацией, цифровизацией производственных систем, формулированием стратегических целей и приоритетов развития на всех уровнях государственного управления. Для адекватного реагирования на перечисленные изменения особое значение приобретает научное обоснование институциональной системы регионального и муниципального управления, базирующейся на усилении роли институтов государственного стратегического планирования в развитии экономики регионов и современных информационных технологиях. Целью исследования является обоснование целостной институциональной системы управления стратегическим развитием региона и его муниципальных образований. Основные задачи включают оценку современного состояния исследований институциональных проблем регионального управления, анализ действующей системы управления региональным развитием и выявление проблем, которые система управления не в состоянии решить или решает неэффективно, оценку роли институциональной системы управления в реализации стратегических направлений социально-экономического развития региона, разработку рекомендаций по совершенствованию институциональной системы управления развитием региона. В статье проводится 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. Предложены методологические подходы к обоснованию институциональной системы регионального управления, обеспечивающей комплексное социально-экономическое развитие регионов. Охарактеризованы особенности, структура и содержание институциональной системы управления социально-экономическим развитием региона. В результате анализа и обобщения организационных аспектов деятельности государственных и муниципальных органов управления выявлены особенности и проблемы развития институциональной структуры управления, предложены направления формирования новой системы управления региональным и муниципальным развитием, а также основные элементы механизма управления в новых условиях социально-экономического развития Российской Федерации. Обосновано, что одним из главных направлений

© Новоселов А. С., 2024

реформирования является усиление роли институтов государственного стратегического планирования в развитии экономики регионов и муниципальных образований. Исследование проводится на базе субъектов Федерации и муниципальных образований и может представлять практический интерес для органов регионального и муниципального управления. Кроме того, исследование может служить основой развития методологических и методических аспектов регионального управления в Российской Федерации.

Ключевые слова

региональное и муниципальное управление, стратегическое планирование, институциональная структура

Источник финансирования

Исследование выполнено в рамках проекта НИР ИЭОПП СО РАН № 121040100283-2 «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики».

Для цитирования

Новоселов А. С. Институциональные аспекты управления региональным и муниципальным развитием // Мир экономики и управления. 2024. Т. 24, № 3. С. 111–130. DOI 10.25205/2542-0429-2024-24-3-111-130

Institutional Aspects of Regional and Municipal Development Management

Alexander S. Novoselov

Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS
Novosibirsk, Russian Federation

asnov@ieie.nsc.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7484-3527>

Abstract

Currently, the Russian economy, in response to external challenges and threats, is undergoing major changes associated primarily with diversification, restructuring, digitalization of production systems, and the formulation of strategic goals and development priorities at all levels of government. To adequately respond to these changes, the scientific justification of the institutional system of regional and municipal governance, based on strengthening the role of state strategic planning institutions in the development of regional economies and modern technologies, is of particular importance. The purpose of the study is to substantiate an integral institutional system for managing the strategic development of the region and its municipalities. The main tasks include assessing the current state of research on institutional problems of regional management, analyzing the current regional development management system and identifying problems that the management system is unable to solve or solves ineffectively, assessing the role of the institutional management system in the development and implementation of strategic directions for the socio-economic development of the region, development of recommendations for the formation of an institutional system for managing the development of the region. The article analyzes the institutional structure of managing the spatial development of a constituent entity of the Russian Federation, analyzes the functions, powers, schemes and procedures of the practical activities of regional authorities from the position of ensuring unity and interconnection between the regional and municipal levels of government. Methodological approaches are proposed to substantiate the institutional system of regional management, ensuring comprehensive socio-economic development of the regions. The features of the development, structure and content of the institutional system for managing the socio-economic development of the region are characterized. As a result of the analysis and generalization of the institutional aspects of the activities of state and municipal government bodies, features of the development of the institutional structure of management have been identified, directions for the formation of a new system for managing regional and municipal development, as well as the main elements of the management mechanism in the new conditions of socio-economic development of the Russian Federation have been proposed. It is

substantiated that one of the main directions of reforming the management system is to strengthen the role of state strategic planning institutions in the development of the economy of regions and municipalities. The study is conducted on the basis of the constituent entities of the Federation and municipalities and may be of practical interest for regional and municipal authorities. In addition, this study can serve as the basis for the development of methodological and methodological aspects of regional management in the Russian Federation.

Keywords

regional and municipal management, strategic planning, institutional structure

Funding

The research was carried out with the plan of research work of IEIE SB RAS, project «Regional and municipal strategic planning and management in the face of upgrading public regional policy and digital economy development», № 121040100283-2.

For citation

Novoselov A. S. Institutional aspects of regional and municipal development management. *World of Economics and Management*, 2024, vol. 24, no. 3, pp. 111–130. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2024-24-3-111-130

Введение

В современный период экономика России, отвечая на внешние вызовы и угрозы, претерпевает крупные изменения, связанные в первую очередь с диверсификацией, трансформацией, цифровизацией производственных систем, формулированием стратегических целей и приоритетов развития на всех уровнях планирования и управления. Глобальные экономические процессы, динамическая реструктуризация мирового спроса в условиях санкционного давления и влияния циклов деловой активности на социально-экономический потенциал страны и регионов вносят постоянные изменения в характер стратегического планирования и управления, меняют его институциональные формы и акценты. Для России формируется новая экономическая реальность, для которой характерны усиление противодействия со стороны западных стран, долговременность международных санкций, необходимость использования специальных механизмов управления и государственного регулирования. Возникают новые задачи, новые приоритеты исследования причинно-следственных связей и направлений развития регионального и муниципального управления. При этом важная роль отводится институциональной сфере в части взаимодействия регионов и муниципальных образований в условиях интеграционных объединений. В адекватном реагировании на вышеперечисленные изменения особую роль играет научно-обоснованное стратегическое планирование и управление, базирующееся на современных информационных системах и цифровых технологиях. В связи с этим первостепенное значение приобретает характеристика текущего состояния институциональных проблем регионального управления, стратегического планирования, регулирования и контроля, условий и возможностей их реализации, что представляет особую актуальность в период современных вызовов и угроз [1; 2].

В экономических исследованиях проблемы регионального и муниципального управления анализируются с точки зрения различных аспектов: отношения между элементами институциональной системы управления экономикой региона; обеспечения комплексного социально-экономического развития региона; согласования интересов государства и регионов; решения проблем социально-экономического развития региона на основе использования их конкурентных преимуществ;

региональных аспектов реализации различных направлений социально-экономической политики; вопросов интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве; проблем неравенства в социальном и экономическом развитии регионов, муниципальных образований и роли органов управления в гармонизации пространственного развития страны.

Институциональные аспекты управления и государственного регулирования рыночных процессов на уровне страны и регионов стали одними из наиболее дискуссионных в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, институты государственного регулирования на федеральном и региональном уровне управления. На основе анализа и обобщения отечественных и зарубежных работ по региональному планированию и управлению можно выделить следующие направления исследований.

Первое направление исследований посвящено анализу организационных и экономико-правовых проблем становления институтов регионального стратегического планирования и управления [3–5]. В этих работах исследуются теоретические и методологические проблемы организации разработки документов стратегического планирования, их практического использования, организация взаимосвязи стратегических разработок муниципальных образований с региональным и федеральным уровнями управления. Среди этих проблем рассматриваются вопросы централизации государственных ресурсов, распределения функций управления между региональными и муниципальными уровнями, организации перераспределения бюджетных средств. В числе институциональных проблем выделяются вопросы управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью. Многие авторы отмечают недостатки практической реализации экономических стратегий, низкий уровень обоснованности документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне, критически анализируют возникающие проблемы разработки стратегий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, отмечается, что действующие институциональные правила стратегического планирования и управления вследствие ряда причин (множественность и нестабильность задаваемых приоритетов, отсутствие должной концентрации ресурсов, четких регламентов взаимодействия федерального центра, отраслевых, региональных и корпоративных экономических подсистем) не смогли оказать столь необходимого влияния на результативность управления экономикой. Важность решения организационных проблем стратегического планирования и управления подчеркивается многими исследователями. При этом обосновывается необходимость разработки государственного стратегического плана (программы) достижения поставленной цели, организация совместных действий государства и общества по мобилизации ресурсов страны [6]. Так, утверждается, что стратегическое планирование социально-экономического развития – во многом стандартизированная деятельность – требует прежде всего качественного прогноза, который лежит в основе плановых заданий, систематического мониторинга результатов деятельности в сопоставлении с плановыми заданиями при ежегодной отчетности с анализом причин и последствий, с учетом которых проводится корректировка плана на следующий год. Все это базируется

на серьезном экономическом анализе и поэтому требует привлечения для разработки плана научных, проектных и конструкторских организаций и многочисленных экспертов.

Второе направление связано с исследованием роли институтов управления в решении таких социально-экономических и финансовых проблем регионального планирования и управления, как обоснование целевой направленности региональных стратегий социально-экономического развития, системная оптимизация структуры экономики на основе стратегического планирования, проблемы управления социально-экономическими проектами, организация бюджетного финансирования региональных проектов, вопросы привлечения инвестиций и создания благоприятного инвестиционного климата в регионах, проблемы стратегического планирования социально-экономического развития в период глобальной турбулентности и высокой неопределенности, институциональные проблемы управления экономическими связями регионов – субъектов Федерации в условиях геополитических и экономических рисков [7–9].

Третье направление посвящено изучению влияния институтов управления на социально-экономическое развитие регионов и городов, на эффективность функционирования государственных и муниципальных организаций, а также анализу причин ограниченного практического применения стратегического планирования для решения социально-экономических проблем и выявлению упущенных возможностей [10–12]. В этих работах отмечается, что эффективность институтов управления региональной и муниципальной экономикой должна обеспечиваться высоким уровнем развития материально-технической базы, разветвленной информационной и рыночной инфраструктурой, целенаправленной государственной поддержкой, различными формами государственно-частного партнерства, кооперацией и интеграцией, участием в управлении негосударственных общественных организаций, ассоциаций бизнесменов и др.

Четвертое направление связано с анализом опыта зарубежных стран в сфере использования программно-целевых методов стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий. Содержание программ, разрабатываемых региональными и муниципальными образованиями в этих странах, заключается, в основном, в развитии инфраструктуры и создании условий и предпосылок для формирования конкурентной среды, стимулирования частного предпринимательства, создания новых рабочих мест и решения социальных вопросов. Программы развития и функционирования хозяйства отдельных регионов и муниципальных образований разрабатываются в автономном режиме и лишь косвенно взаимодействуют с другими уровнями управления через финансовую систему. В зарубежных исследованиях большое внимание уделяется формальному анализу процессов стратегического планирования, повышению эффективности взаимодействия власти и бизнеса, внедрению инноваций в процессы планирования и управления на уровне региональных и местных органов власти, стратегическому планированию в государственной сфере (вопросы общественной безопасности, правопорядка, здравоохранения, образования), совершенствованию институциональной среды, обеспечению процесса стратегического планирования в государственных органах власти [13–15].

Известно, что многие страны с развитой рыночной экономикой на протяжении ряда лет довольно успешно используют методы стратегического планирования для решения региональных проблем и сглаживания пространственных диспропорций, для повышения эффективности управления в государственных и муниципальных органах власти. В связи с этим российские исследователи подчеркивают важность анализа зарубежного опыта и возможность его использования для обоснования приоритетов стратегического планирования и цифровизации при реформировании институтов публичного управления на региональном и муниципальном уровне [16–18].

Пятое направление посвящено исследованию роли институтов государственного управления и регулирования в развитии региональной экономики. Представители данного направления отмечают, что институты государственного управления должны играть решающую роль в предотвращении депрессивных состояний экономики страны и регионов посредством регулирования межрегионального распределения доходов, сосредоточения денежных и других ресурсов для активного воздействия на рыночные процессы. В целях расширения покупательной способности населения и стимулирования предпринимательства государственные институты могут способствовать увеличению объемов инвестиций в производство и расходов на другие социально-экономические цели за счет сбора налогов и выпуска денег в обращение. Таким образом, роль институтов государственного управления и регулирования заключается в стимулировании спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов, среди которых большое значение придается выпуску и размещению на рынке крупных государственных займов для покрытия бюджетного дефицита. Одной из главных проблем регулирования рыночных процессов является создание системы общественного управления и контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональном и общегосударственном уровнях. В эту систему управления входит контроль над деятельностью крупных корпораций, государственное воздействие на механизмы конкуренции и ценообразования на товарных рынках, финансовом рынке, рынке труда и др. [19–21].

Тенденции к усилению институтов государственного управления и регулирования региональной экономики обусловлены и другими факторами. Социализация экономической системы, укрепление экономической базы институтов государственного регулирования приводят к формированию модели контролируемого общества. В результате усиления роли социальных, экологических и политических факторов в развитии современной экономики происходит формирование большого разнообразия институтов, принимающих участие в управлении экономикой региона.

Отдельные ученые-экономисты полагают, что эффективное воздействие государственных институтов на функционирование экономики региона должно осуществляться через создание благоприятной внешней среды для бизнеса. Государственное регулирование также призвано обеспечить, во-первых, безопасность товаров и услуг для потребителей, соблюдение экологических требований в процессе производства, достоверность рекламной информации, и, во-вторых, стимулирование частного бизнеса на основе различных форм финансовой поддержки,

защиту от недобросовестной конкуренции, содействие выходу на рынки других стран. Таким образом, институты государственного управления и регулирования рассматриваются с позиций экономических интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов общества в целом [22–24]. При этом эффективная институциональная система управления на региональном уровне должна соответствовать следующим критериям: с одной стороны, быть демократичной, а с другой – обладать достаточной регулирующей силой воздействия, направленного на достижение желаемых результатов, использовать систему социально-экономических мотиваций, основываться на практическом опыте, быть адаптивной, учитывать долговременные интересы, стимулировать устойчивое развитие региона.

Проведенный анализ современного состояния исследований институциональных проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом позволяет констатировать, что основные элементы институциональной системы управления недостаточно исследованы, особенно с точки зрения подготовки к переходу к новой модели регионального управления; структурно не проанализированы полномочия органов власти иерархической системы территориального управления; не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития; в исследованиях отдельных звеньев институционального механизма отсутствует комплексный и программно-целевой подход; недостаточно глубоко исследованы проблемы разделения полномочий между уровнями власти с учетом экономической и финансовой базы регионов и муниципальных образований.

Методологические предпосылки разработки институциональной системы управления развитием региона

Методологической основой управления экономикой региона является общая теория регионального воспроизводства, позволяющая объективно обосновать распределение полномочий между различными уровнями территориальной системы – федеральным, региональным и муниципальным¹. Воспроизводственная система региона характеризуется единством всех процессов, которые осуществляются на его территории и предопределяют его современное состояние и тенденции будущего развития. Эти процессы отражают развитие экономики, финансовой системы, демографии, общественных настроений, состояние природной среды. Система управления региональным развитием призвана обеспечить учет комплексного характера воздействия инструментов механизма управления на все объективно взаимосвязанные и взаимообусловленные составляющие регионального воспроизводственного процесса. Эффективность системы управления региональным развитием определяется сбалансированностью развития и соответствием друг другу всех составляющих единого воспроизводственного процесса.

¹ Основы теории регионального воспроизводства разработаны Р. И. Шнипером.

Известно, что один из главных принципов управления – это непрерывность. Поэтому задача исследования состоит в том, чтобы выявить те звенья системы управления, в которых происходит нарушение принципа непрерывности, установить причины и предложить способы их устранения. Для решения этой задачи необходимо следующее:

- анализ действующей системы регионального управления с позиций восприятия основных целей экономической политики;
- выявление, обоснование и формулирование проблем, которые нарушают принцип непрерывности управления и не создают стимулов для достижения поставленных целей;
- разработка и обоснование подходов по созданию в институциональной системе звеньев, обеспечивающих формирование целостной системы, реализующей логику и стратегию развития региональной экономики;
- разработка механизма и его отдельных инструментов, обеспечивающих достижение стратегических целей развития региональной экономики на основе сочетания общегосударственных, региональных и предпринимательских интересов.

Современный период характеризуется переходом к экономической самостоятельности региональных систем и передачей отдельных полномочий федеральных институтов управления на региональный уровень при изменении методологии регионального управления. В этих условиях институциональная система управления развитием региона должна основываться на следующих методологических предпосылках.

Во-первых, социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами воспроизводства, и это является основой для изучения проблем управления социально-экономическими процессами.

Во-вторых, в современных условиях действует тенденция усиления горизонтальных управленческих связей и зависимостей. Причем горизонтальные экономические связи формируются под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации, которые в совокупности образуют социально-экономическую среду, обеспечивающую условия эффективного функционирования региона.

В-третьих, регулирование региональных экономических процессов и всей социально-экономической среды становится главной задачей региональных институтов управления.

В-четвертых, для эффективного регулирования социально-экономических процессов необходимо использование финансово-экономических методов, что обуславливает характер и особенности системы налогообложения в регионе.

В-пятых, региональные институты управления осуществляют воздействие на бизнес-структуры, участвующие в развитии социально-экономической среды региона, преимущественно экономическими методами с тем, чтобы, не вмешиваясь в их производственно-технологическую и предпринимательскую деятельность, направить их усилия на активное участие в решении проблем экономического и социального развития региональной системы и повышения ее конкурентоспособности.

В обобщенной форме функции управления региональных органов власти можно представить как создание системы, эффективно использующей конкурентные преимущества и ресурсный потенциал региона. Определяющим фактором эффективности экономического развития и качества жизни населения региона является система управления в целом и ее неотъемлемая часть – институциональная составляющая. Институциональная система регионального и муниципального управления представляет собой совокупность законодательно-правовых норм, организационных структур и механизмов взаимодействия субъектов воспроизводственного процесса, которые определяют контуры среды принятия управленческих решений и обеспечивают достижение целей и направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации. От того, в какой степени институциональная система управления способна представить интересы всех экономических субъектов и в какой мере адекватно отражает возможности их рационального взаимодействия, зависит непрерывность самого воспроизводственного процесса и его эффективность – достижение поставленных целей, качество и конкурентоспособность экономики.

Эффективность системы регионального управления определяется ее способностью обеспечивать реализацию приоритетных целей социально-экономического развития региона на основе рационального использования его ресурсного потенциала. Достижение главной цели развития региона – повышения уровня и качества жизни населения – связано с решением таких задач, как, прежде всего, создание привлекательного инвестиционного климата, формирование современной конкурентоспособной экономики, гармоничное пространственное развитие, обеспечивающее эффективное использование ресурсного потенциала и сокращение неоправданно высокой дифференциации в социально-экономическом развитии муниципальных образований региона.

Трансформационные процессы в экономике Российской Федерации и непрерывное реформирование всей системы управления показывают, что региональный и особенно муниципальный уровень наименее адаптивен к рыночным отношениям. Для этого существуют и объективные причины. Во-первых, в условиях плановой экономики, когда отраслевой принцип управления официально признавался приоритетным и значительная часть социальных проблем решалась в рамках отраслевого управления, сам объект регионального управления был достаточно расплывчатым. Во-вторых, и в современных условиях место регионов как самостоятельных объектов управления в силу разных причин остается столь же неопределенным. Экономический и финансовый потенциал многих территорий настолько мал, что они в принципе не в состоянии реализовать свою самостоятельность.

В современных условиях основной модели регионального стратегического управления становится формирование институциональной среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики регионов, городов и районов, что позволит создать необходимые условия для роста финансового потенциала и устойчивого развития регионов и муниципальных образований. Поскольку система управления региональным развитием представляет собой совокупность трех взаимосвязанных подсистем – институциональные структуры, планово-прогно-

зные документы, определяющие цели и стратегические направления развития, и инструменты воздействия на социально-экономическую систему, ее эффективность будет зависеть от взаимосвязанности этих подсистем, их взаимной непротиворечивости и способности обеспечить сочетание интересов всех взаимодействующих участников регионального воспроизводственного процесса.

Важнейшие элементы институциональной системы управления экономикой региона и особенности ее функциональных подсистем

Вся совокупность организационных структур управления и регулирования процессов социально-экономического развития на уровне субъектов Федерации может быть подразделена на следующие блоки: министерства и департаменты правительств субъектов Федерации, территориальные органы управления федеральных министерств и ведомств, комитеты и комиссии законодательных органов власти, общественные независимые организации. Безусловно, важнейшими институциональными структурами, которые призваны обеспечить комплексное социально-экономическое развитие регионов, являются исполнительные органы власти регионального уровня – министерства и департаменты правительств субъектов Федерации.

Для более глубокого исследования структуры институциональной системы управления экономикой региона рассмотрим проблемы реализации полномочий органов власти по комплексному развитию территории на уровне субъекта Федерации (области, края, республики) на примере Министерства экономического развития области. Данное Министерство осуществляет управление и нормативно-правовое регулирование в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности, формирования и проведения территориальной политики, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие территорий области. К полномочиям Министерства экономического развития относится проведение мониторинга и анализа социально-экономического развития муниципальных образований, подготовка информационно-аналитических материалов о социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов 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 по таким вопросам, как разработка стратегических направлений социально-экономического развития и планово-прогнозных документов и программ, 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 осуществляется в полном объеме, так как не может быть реализована в рамках действующих институциональных условий по следующим причинам.

Во-первых, несмотря на то что Министерство экономического развития должно выполнять 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 интенсивного развития межрегиональных экономических связей бессмысленно пытаться эффективно использовать ресурсный потенциал территории, ограничиваясь лишь возможностями и потребностями самого муниципального образования.

Во-вторых, комплексный подход в региональной политике предполагает согласованное и сбалансированное развитие всех элементов хозяйственного комплекса территории, включая жилье, социальную и инженерную инфраструктуру, 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 в сфере создания условий для осуществления инвестиционной деятельности слабо согласуются с комплексным подходом к развитию территорий, хотя формально в сфере создания условий для инвестиционной деятельности Министерство наделено широкими полномочиями по организации отбора и экспертизы инвестиционных проектов на соответствие стратегическим приоритетам, а также по принятию решений по их поддержке, включая следующие: проведение презентаций инвестиционных проектов и инвестиционных форумов, разработку системы мер по привлечению прямых инвестиций в экономику и социальный сектор, повышению инвестиционной привлекательности территории, а также организацию разработки проектов создания особых экономических зон.

Следует отметить, что Министерством экономического развития осуществляется анализ инвестиционного потенциала региона, инвестиционной привлекательности муниципальных образований, мониторинг и анализ динамики инвестиционных процессов, спроса на инвестиции и возможных источников инвестиций, формирование предложений по реализации инвестиционных программ и проектов для привлечения инвесторов, координация деятельности по реализации проектов создания научно-технологических парков. Кроме того, Министерству экономического развития дано право на подготовку предложений по формированию проектов государственно-частного партнерства на территории, а также на участие в работе по привлечению средств федерального бюджета, внебюджетных источников для реализации проектов государственно-частного партнерства. В инвестиционной сфере в составе полномочий Министерства экономического развития можно выделить те из них, которые в определенной степени способствуют комплексному подходу к развитию территории. К таким полномочиям, прежде всего, следует отнести разработку проектов создания особых экономических зон, но на практике эти полномочия не реализуются.

В определенной степени предпосылки формирования комплексного подхода к развитию территории 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 такими полномочиями, как:

- анализ обеспеченности населения области объектами социальной инфраструктуры и доступности получения социальных услуг;

- организация работы по модернизации и оптимизации сети объектов социальной инфраструктуры и формированию долгосрочных программ развития объектов социальной инфраструктуры;
- создание на территории сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- участие в разработке межмуниципальных инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований.

Эти полномочия 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.

Важная роль в институциональной системе управления экономикой регионов отводится территориальным органам управления федеральных министерств и ведомств, которые не входят в состав правительств субъектов Федерации и обеспечивают такие важные функции, как антимонопольное, денежно-кредитное, внешнеэкономическое, валютно-финансовое и контрольно-нормативное регулирование.

Главной задачей институтов антимонопольного регулирования на региональном уровне является проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. По данным институтов антимонопольного регулирования, во многих регионах за анализируемый период имели место нарушения закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках. Так, достаточно часты злоупотребления хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением, что выражается в навязывании контрагенту условий, невыгодных или не относящихся к предмету договора.

Институты денежно-кредитного регулирования региональной экономики необходимы для обеспечения единства системы товарно-денежного обращения и развития внутрирегиональных, межрегиональных и международных связей региональных систем, а также для поддержания стабильности денежного обращения, банковской системы и платежно-расчетных отношений, осуществляемых через коммерческие банки.

К задачам институтов внешнеэкономического регулирования относятся содействие развитию экспортного потенциала региона, создание наиболее благоприятных условий для выхода предприятий на внешний рынок, а также осуществление государственного контроля и регулирования внешнеэкономических связей в регионе; содействие предприятиям и организациям региона в целях повышения эффективности внешнеэкономических связей, обеспечение в этих вопросах скоординированной политики на территории России; содействие привлечению иностранных инвестиций на территорию; содействие органам государственной власти на местах в подготовке и выполнении программ экономического развития регионов в части внешнеэкономической деятельности. Задачами институтов валютно-финансового регулирования и контроля являются перекрытие всех каналов

незаконного оттока валюты из регионов страны, обеспечение репатриации в страну экспортной выручки, контроль на всех этапах движения валюты от выделения квоты до перечисления валютной выручки.

Институты контрольно-нормативного регулирования на региональном уровне должны обеспечивать безопасность товаров и услуг, включая контроль за соблюдением установленных требований, предписания об устранении нарушений, требования о прекращении выпуска и продажи товаров и услуг, о прекращении продажи товаров с истекшими сроками годности, предъявление исков в арбитражные суды к изготовителям и продавцам в случае нарушения требований безопасности.

Проведенные исследования показывают, что несмотря на наличие большого числа управляющих и регулирующих организационных структур на уровне субъектов Федерации, декларируемые цели и приоритеты, включающие повышение темпов роста производства, модернизацию экономики, развитие инновационных секторов, остаются недостижимыми из-за отсутствия адекватной институциональной системы управления, обеспечивающей механизмы реализации разрабатываемых стратегий и программ. Главным недостатком действующей институциональной структуры регионального и муниципального управления является отсутствие системности и комплексного подхода к развитию территорий. Несмотря на ряд принятых мер по совершенствованию институциональной структуры управления регионом, нерешенной проблемой остается отсутствие полноценного методического обеспечения реализации государственной политики в сфере стратегического планирования и управления. Для практического осуществления мер по совершенствованию управления необходимо разработать механизмы их реализации, а также создать необходимые финансовые и экономические условия развития регионов и муниципальных образований.

Перспективные направления развития институциональной системы управления экономикой региона

В условиях санкционного давления и влияния глобальных экономических процессов на потенциал страны и регионов управленческая модель нуждается в серьезных трансформациях, предполагающих повышение ее устойчивости в таких аспектах, как необходимость использования специальных механизмов государственного регулирования экономики, выбор оптимального соотношения долгосрочных и текущих планов и программ развития, объединение имеющихся отдельных институциональных элементов в единую систему управления. Институциональная система управления должна обеспечить создание необходимых условий ускорения социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, усиление комплексного подхода в стратегическом планировании для сбалансированного и пропорционального развития региональной экономики, выбор приоритетов регионального стратегического планирования с учетом новой внешнеполитической ситуации, включая решение проблем импортозамещения, формирования новых логистических цепочек, обеспечение переориентации экспортно-импортных связей регионов.

Анализ проблем, возникающих в процессе реформирования регионального и муниципального управления, позволяет сформулировать основные направления формирования новой институциональной системы управления экономикой региона.

Одним из главных направлений реформирования становится усиление роли институтов государственного стратегического планирования в развитии экономики регионов и муниципальных образований. В этом случае государство выступает субъектом концентрированного выражения общественных социально-экономических интересов в лице одного или нескольких институтов управления. Поскольку Российская Федерация является социальным государством, его экономическая, финансово-бюджетная и налоговая политика должна быть нацелена на перераспределение доходов бюджетов регионов в целях сбалансированного и пропорционального социального развития и повышения уровня жизни населения всех регионов страны, что требует выстраивания эффективной системы стратегического управления. В связи с этим целесообразно предусмотреть приоритет достижения целей стратегического социально-экономического развития над задачами оптимизации финансово-бюджетных расходов. При этом важно обеспечить стабильность реализации региональной финансово-бюджетной, налоговой и кредитно-денежной политики, а также формирования сбалансированных межбюджетных отношений на основе развития институтов долгосрочного стратегического планирования. Таким образом, вопрос выработки нового механизма формирования, распределения и перераспределения доходов региональных бюджетов становится особенно актуальным.

Приоритетным направлением должен стать системно-комплексный подход в стратегическом планировании социально-экономического развития страны в целом и ее регионов, обеспечивающий сбалансированное и пропорциональное развитие всех региональных систем. Также желательна разработка долгосрочной схемы развития и размещения производства на территории Российской Федерации с учетом общенациональных интересов. Важное значение для всех регионов страны имеет стимулирование инвестиций в развитие человеческого капитала, экономики знаний, сферы науки и образования, здравоохранения, информационных технологий и искусственного интеллекта.

Потребуется создание новых институтов для усиления роли стратегического планирования в региональных органах власти, институтов финансово-бюджетного обеспечения приоритетных целей и задач стратегического развития, а также актуализация системы индикаторов и документов стратегического планирования с учетом новых вызовов, угроз и возможностей, полной цифровизации процессов информационного обеспечения.

Критериями повышения эффективности новой институциональной системы регионального управления могут стать: приближение показателей качества управления к уровню высокоразвитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным количеством институтов государственного регулирования, сокращение коррупционных

потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к органам власти.

Конечными результатами формирования новой институциональной системы регионального и муниципального управления становятся повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровнях, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних лет наглядно показывает, что для достижения целей эффективного регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для этого необходимо внедрение институциональной системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих институтов регионального управления необходимо установить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения.

Целесообразно внедрение стандартов государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства институтов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально-значимых услуг. Развитие институтов и механизмов саморегулирования социально-экономических процессов региона также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Такие институты саморегулирования, как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным становление эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государственными и муниципальными органами управления.

В целях повышения доверия местного сообщества к органам власти важно дальнейшее развитие системы информирования населения о деятельности региональных и муниципальных институтов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости институтов управления целесообразно усовершенствовать законодательство о доступе к информации о деятельности региональных и муниципальных институтов управления, а также создать действенные каналы влияния регионального сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций и общественных экспертиз на ранних стадиях принятия социально значимых решений.

Выводы

Проведенное исследование показывает, что определяющим фактором повышения эффективности экономики и качества жизни населения является институциональная система регионального и муниципального управления, включающая

совокупность законодательно-правовых норм, организационных структур и механизмов взаимодействия экономических субъектов, которые определяют контуры среды принятия управленческих решений и обеспечивают достижение целей и приоритетных направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации. От того, в какой степени институциональная система регионального и муниципального управления способна представлять интересы всех экономических субъектов и в какой мере адекватно отражает возможности их рационального взаимодействия, зависит непрерывность самого воспроизводственного процесса и его эффективность – достижение поставленных целей, качество и конкурентоспособность экономики региона.

К сожалению, действующая система управления, ее институты и используемые инструменты управления не обеспечивают решения всех основных задач, определяющих эффективность социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Поэтому бесспорной становится острая необходимость изменений в системе стратегического планирования и управления и формирования таких институциональных структур, которые бы адекватно отражали цели и долгосрочные приоритеты социально-экономического развития регионов и муниципальных образований и были бы способны обеспечить их реализацию.

Список литературы

1. **Замбровская Т. А., Грищенко А. В., Грищенко Ю. И.** Актуальные аспекты регионального стратегического планирования в условиях экономических санкций // Финансовый менеджмент. 2022. № 4. С. 42–50.
2. **Панина Е. В.** Усиление роли стратегического планирования в условиях введенных против России экономических санкций // Научные труды Вольного экономического общества России. 2022. Т. 235, № 3. С. 134–139.
3. **Бухвальд Е. М.** Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. Т. 28, № 1 (109). С. 80–98.
4. **Смотрницкая И. И., Черных С. И.** Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Ин-та экономики РАН. 2021. № 1. С. 9–25.
5. **Бабичев И. В., Волков В. В.** Вопросы развития эффективной системы стратегического планирования и национального проектирования в муниципальных образованиях во взаимосвязи с федеральными и региональными документами стратегического планирования // Местное право. 2020. № 5. С. 19–28.
6. **Винслав Ю. Б.** Государство и национальная экономика: принципы и инструментарий взаимодействия в системе управленческих отношений // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 1. С. 17–42.
7. **Минакир П. А.** Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. 2016. № 4–5 (48). С. 7–12.
8. **Клейнер Г. Б.** Системная парадигма как теоретическая основа стратегического управления экономикой в современных условиях // Управленческие науки. 2023. Т. 13, № 1. С. 6–19.

9. **Бахтизин А. Р., Ильин Н. И., Качан М. В.** Развитие системы стратегического управления в условиях цифровизации // Экономические стратегии. 2022. Т. 24, № 1 (181). С. 20–33.
10. **Новоселов А. С., Маршалова А. С., Суспицын С. А. и др.** Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. 487 с.
11. **Новоселов А. С., Унтура Г. А., Ковалева Г. Д. и др.** Региональное и муниципальное управление: проблемы теории и практики. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2022. 424 с.
12. **Новоселов А. С., Ковалева Г. Д., Ратьковская Т. Г. и др.** Управление социально-экономическим развитием регионов Сибири. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. 420 с.
13. **George B.** Does Strategic Planning “Work” in Public Organizations? Insights from Flemish Municipalities // Public Money & Management. 2018. No. 37(7). P. 527–530.
14. **Johnsen Å.** Strategic planning in turbulent times: Still useful? // Public Policy and Administration. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/09520767221080668>
15. **Dimand A. M.** Determinants of local government innovation: the case of green public procurement in the United States // International Journal of Public Sector Management. 2022. No. 35(5). P. 584–602.
16. **Добролюбова Е. В.** Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 70–93.
17. **Amoo N., Lodorfos G., Mahtab N.** Over half a century of strategic planning performance research – what have we been missing? // International Journal of Organizational Analysis. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJOA-08-2021-2919>
18. **Araújo G. R., Kato H. K., Del Corso J. M.** Dynamic capabilities, strategic planning and performance: a virtuous and mutually reinforcing cycle // Journal of Management & Organization. 2022. No. 28 (5). P. 1116–1132.
19. Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития: Сб. науч. тр. / Под ред. И. И. Смотрицкой, Е. С. Исламовой. М.: ИЭ РАН, 2018. 202 с.
20. **Городецкий А. Е.** Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. М.: Ин-т экономики РАН, 2018. 237с.
21. Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма / Под ред. А. Я. Рубинштейна, А. Е. Городецкого, Р. С. Гринберга. СПб., 2020. 424 с.
22. **Анимица Е. Г., Рахмеева И. И.** Методология анализа регуляторной среды региона // Общественные науки и современность. 2020. № 6. С. 127–135.
23. **Райзберг Б. А.** Методология и критерии оценки эффективности государственного управления и регулирования экономики // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 13–17.

24. **Братченко С. А.** Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты. Научный доклад / Сер.: Научные доклады Ин-та экономики РАН. Москва, 2021. 55 с.

References

1. **Zambrovskaya T. A., Grishchenko A. V., Grishchenko Yu. I.** Current aspects of regional strategic planning in the context of economic sanctions. *Financial management*, 2022, no. 4, pp. 42–50. (in Russ.)
2. **Panina E. V.** Strengthening the role of strategic planning in the context of economic sanctions imposed against Russia. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, 2022, vol. 235, no. 3, pp. 134–139. (in Russ.)
3. **Bukhvald E. M.** Institutional problems of strategizing spatial development. *Federalism*, 2023, vol. 28, no. 1 (109), pp. 80–98. (in Russ.)
4. **Smotritskaya I. I., Chernykh S. I.** Organizational innovations in the field of public administration. *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2021, no. 1, pp. 9–25. (in Russ.)
5. **Babichev I. V., Volkov V. V.** Issues of development of an effective system of strategic planning and national design in municipalities in connection with federal and regional strategic planning documents. *Local law*, 2020, no. 5, pp. 19–28. (in Russ.)
6. **Vinslav Yu. B.** State and national economy: principles and tools of interaction in the system of management relations. *Management and business administration*, 2023, no. 1, pp. 17–42. (in Russ.)
7. **Minakir P. A.** Institutional reflections of spatial development. *Spatial Economics*, 2016, no. 4–5 (48), pp. 7–12. (in Russ.)
8. **Kleiner G. B.** System paradigm as a theoretical basis for strategic economic management in modern conditions. *Management Sciences*, 2023, vol. 13, no. 1, pp. 6–19. (in Russ.)
9. **Bakhtizin A. R., Ilyin N. I., Kachan M. V.** Development of a strategic management system in the context of digitalization. *Economic strategies*, 2022, vol. 24, no. 1 (181), pp. 20–33. (in Russ.)
10. **Novoselov A. S., Marshalova A. S., Suspitsyn S. A. et al.** Regional and municipal management: diagnostics, planning and monitoring of socio-economic development of Siberian regions. Novosibirsk, IEOPP SB RAS publ., 2016, 487 p. (in Russ.)
11. **Novoselov A. S., Untura G. A., Kovaleva G. D. et al.** Regional and municipal management: problems of theory and practice. Novosibirsk, IEOPP SB RAS publ., 2022, 424 p. (in Russ.)
12. **Novoselov A. S., Kovaleva G. D., Ratkovskaya T. G. et al.** Management of socio-economic development of regions of Siberia. Novosibirsk, IEOPP SB RAS publ., 2020, 420 p. (in Russ.)
13. **George B.** Does Strategic Planning “Work” in Public Organizations? Insights from Flemish Municipalities. *Public Money & Management*, 2018, no. 37(7), pp. 527–530.

14. **Johnsen Å.** Strategic planning in turbulent times: Still useful? *Public Policy and Administration*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/09520767221080668>
15. **Dimand A. M.** Determinants of local government innovation: the case of green public procurement in the United States. *International Journal of Public Sector Management*, 2022, no. 35(5), pp. 584–602.
16. **Dobrolyubova E. V.** Public management based on results in the era of digital transformation: a review of foreign experience and prospects for Russia. *Issues of state and municipal management*, 2018, no. 4, pp. 70–93. (in Russ.)
17. **Amoo N., Lodorfos G., Mahtab N.** Over half a century of strategic planning performance research – what have we been missing? *International Journal of Organizational Analysis*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJOA-08-2021-2919>
18. **Araújo G. R., Kato H. K., Del Corso J. M.** Dynamic capabilities, strategic planning and performance: a virtuous and mutually reinforcing cycle. *Journal of Management & Organization*, 2022, no. 28 (5), pp. 1116–1132.
19. Institutions of public administration: strategic challenges and development trends: Collection of scientific works. works / Ed. I. I. Smotritskaya, E. S. Islamova. Moscow, Institute of Economics RAS, 2018, 202 p.
20. **Gorodetsky A. E.** Public administration institutions in the context of new challenges of socio-economic development. Moscow, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2018, 237 p. (in Russ.)
21. Economic theory of the state: a new paradigm of paternalism / ed. A. Ya. Rubinshtein, A. E. Gorodetsky, R.S. Greenberg. St. Petersburg, 2020, 424 p. (in Russ.)
22. **Animitsa E. G., Rakhmeeva I. I.** Methodology for analyzing the regulatory environment of the region. *Social sciences and modernity*, 2020, no. 6, pp. 127–135. (in Russ.)
23. **Raizberg B. A.** Methodology and criteria for assessing the effectiveness of public administration and economic regulation. *Problems of economics and legal practice*, 2017, no. 5, pp. 13–17. (in Russ.)
24. **Bratchenko S. A.** Quality of public administration: theoretical, methodological and institutional aspects. Scientific report / Scientific reports of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. Moscow, 2021. 55 p. (in Russ.)

Сведения об авторе

Новоселов Александр Сергеевич, доктор экономических наук, профессор, ведущий отделом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН
SPIN-code: 1184-9500
Scopus author ID: 56501642200
WoS Researcher ID: L-7818-2015

Information about the Author

Alexander S. Novoselov, Doctor of Economics, Professor, Head of Department at the Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences

SPIN-code: 1184-9500

Scopus author ID: 56501642200

WoS Researcher ID: L-7818-2015

*Статья поступила в редакцию 01.07.2024;
одобрена после рецензирования 20.08.2024; принята к публикации 20.08.2024*

*The article was submitted 01.07.2024;
approved after reviewing 20.08.2024; accepted for publication 20.08.2024*