



УДК 338.9

Новоселов О.С., д-р екон. наук, професор

завідувач відділу Інституту економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук (Росія, Новосибірськ)

Маршалова А.С., канд. екон. наук, доцент

провідний науковий співробітник Інституту економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук (Росія, Новосибірськ)

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ І МУНІЦИПАЛЬНИХ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ В РОСІЇ ТА УКРАЇНІ

Проаналізовано та узагальнено закономірності розвитку регіональних і муніципальних систем управління в Росії та Україні. Розглянуто проблеми обліку економічних протиріч у процесі регіонального та муніципального управління, питання підвищення ефективності управління, роль планово-прогнозних документів у системі регіонального управління.

К л ю ч о в і с л о в а : регіон, управління, узгодження регіональних і ринкових інтересів, оцінка ефективності регіонального управління, планово-прогнозні документи.

Новоселов А.С., д-р екон. наук, професор

заведуючий відділом Інституту економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук (Росія, Новосибірськ)

Маршалова А.С., канд. екон. наук, доцент

ведучий науковий співробітник Інституту економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук (Росія, Новосибірськ)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И УКРАИНЕ

Проанализированы и обобщены закономерности развития региональных и муниципальных систем управления в России и Украине. Рассмотрены проблемы учета экономических противоречий в процессе регионального и муниципального управления, вопросы повышения эффективности управления, роль планово-прогнозных документов в системе регионального управления.

К л ю ч е в ы е с л о в а : регион, управление, согласование региональных и рыночных интересов, оценка эффективности регионального управления, планово-прогнозные документы.

J E L : H70, O57, R58

Общие черты и особенности регионального и муниципального управления в России и Украине

Региональные особенности России и Украины требуют более активного, по сравнению с типичной мировой практикой, государственного управления в решении проблем пространственного развития и устранения неоправданных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образова-



ний. По мере усиления внимания к социально-экономическим проблемам и понимания необходимости определения стратегических приоритетов должно приходиться осознание потребности в повышении роли регионального и муниципального управления в решении задач экономического и социального развития на основе модернизации и повышения эффективности управления [1–3].

Сравнительный анализ процессов реформирования систем управления в России и Украины показывает, что в обоих государствах региональный и муниципальный уровни управления отличаются недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям между субъектами региональной и муниципальной экономики. Эти проблемы объясняются не только противоречиями между законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением и неопределенностью места регионов и муниципальных образований в сложившейся системе управления – с другой, но и отсутствием планово-прогнозной системы, объективно отражающей интересы и функции регионального звена системы управления, а также недостаточной результативностью и эффективностью регионального и муниципального управления. В связи с этим возникает потребность в модернизации регионального и муниципального управления, которое должно адекватно отражать новую социальную и финансово-экономическую среду и отношения между её элементами [4–8].

Региональный фактор традиционно оказывает большое влияние на экономические процессы как в России, так и в Украине. В Украине его значимость обусловлена экономическими и историко-культурными различиями между регионами. Относительная компактность страны обуславливает специфику регионального фактора в Украине, где управленческую элиту нельзя четко разделить на центральную и региональную и где каждый член центрального правительства может одновременно выступить в роли представителя региона. В России одним из главных факторов является многонациональность государства, которая предопределяет развитие страны на принципах федерализма, разделения полномочий между центром и регионами.

Отношения между центром и регионами в России и Украине строятся на разных принципах:

– различаются сами принципы управления. Россия – федеративное государство и провозглашает федерализм в качестве своей государственной основы, а Украина является унитарным государством;

– отличается специфика финансово-бюджетных отношений между центром и регионами. В России используется практика бюджетного федерализма, методы распределения налоговых поступлений между центром и регионами и поддержки экономически слабых субъектов федерации из федерального бюджета через трансферты. Бюджетная система Украины устанавливает единый для страны уровень расходов бюджетов в расчете на одного жителя или потребителя гарантированных услуг по принципу унитарности государства, который обеспечивается общим доходом Государственного бюджета; отдельные бюджеты административно-территориальных единиц равноправны, поскольку бюджетная система не имеет иерархического подчинения, а соответственно – и так называемых бюджетных уровней.

Оценка современной ситуации показывает, что при имеющихся экономических и институциональных различиях в России и Украине есть много общих черт в механизме отношений между центром и регионами и в механизме функционирования региональных органов управления. Сходство в принципах построения отношений между центром и регионами определяется несколькими общими чертами системы управления российской и украинской экономиками.

Для России и Украины характерно наличие нерегламентированных отношений между центральными и региональными органами управления, имеющих место в постсоветский период. Реальные отношения между центральными и региональными органами управления формируются на принципах бюрократического консенсуса и общих интересов в распределении ресурсов. Эта схема предопределяет формирование органов власти с центральными и региональными компонентами, воздействие



экономических интересов центра на региональный уровень и влияние региональных органов власти на центральную политику.

Экономические особенности государственно-бюрократического капитализма, созданного в России и Украине, определяют главное содержание управленческих отношений между центром и регионами (перераспределение собственности под контролем центральных и региональных органов управления).

Сближающим фактором являются особенности региональной структуры двух стран. Россия и Украина – это крупные полицентрические государства, в них имеются экономически развитые регионы. В состав России входят автономии, и их сеть довольно развита, но и в Украине наличие Крыма заставляло государство проводить более гибкую региональную политику.

Таким образом, несмотря на имеющиеся различия систем управления, в России и Украине складываются общие предпосылки регионального развития, объясняемые спецификой постсоветской экономики, государственно-бюрократического капитализма и др.

Под воздействием разных институциональных факторов в России и Украине сформировались похожие принципы отношений между центром и регионами и похожие региональные системы управления. Главным объединяющим принципом является построение управленческих отношений на основах бюрократического консенсуса и конфликта экономических интересов, влекущего за собой институциональные конфликты.

В российской и украинской экономической литературе региональное управление рассматривается как многофункциональная и многоаспектная система.

Становление новой экономической системы, основанной на рыночных отношениях, изменении каналов и форм поступления необходимых для развития ресурсов, поставило перед регионами России и Украины проблему самоопределения в общей системе воспроизводственных отношений. Но четко определить место региональной системы, ее финансовую основу развития, источники поступления средств и механизм их привлечения на территорию можно лишь при условии, если региональная экономика будет рассматриваться как единая система со своей совокупностью воспроизводственных отношений.

Экономика регионов и муниципальных образований России и Украины характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей степени усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Поскольку регионы представляют собой открытые системы, это предполагает тесную зависимость процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе СНГ, ЕС, АТЭС и др.

В современном глобализованном мире претерпевает кардинальные изменения старая теория развития и размещения производительных сил, когда каждая страна решала вопросы рационального размещения производства с учетом размещения своей ресурсной базы, потребителей, транспортных коммуникаций. Интенсивное развитие транснациональных корпораций заставляет искать новые подходы к обоснованию размещения производительных сил, которые отражают отсутствие границ между странами и заинтересованность бизнеса в развитии мирохозяйственных связей. Одним из главных факторов развития регионов становится активизация участия в территориальном и международном разделении труда. В настоящее время в каждом регионе России и Украины практически нет ни одной отрасли, которая прямо или косвенно не имела бы связей с другими регионами и внешними рынками. Активно развиваются межрегиональные торгово-посреднические, финансовые, информационные, научно-технические связи, прямые связи по кооперационным поставкам продукции между предприятиями, создаются совместные предприятия, филиалы международных корпораций, банков, финансово-промышленных групп, растет число раз-



личных договорных сделок по обмену товарами и услугами между регионами России, Украины и других государств.

Процессы интеграции производственной, торгово-посреднической, финансово-кредитной, информационной деятельности закономерно приводят к тому, что практически все регионы России и Украины вовлекаются в сферу экономических отношений, приобретающих характер многосторонних связей между различными государствами. Эти процессы характеризуются усилением взаимозависимости регионов до такой степени, когда действия одного из них затрагивают интересы других регионов и региональных систем. Экономический кризис, зародившийся в одной стране, как правило, переходит на другие страны.

Ускорение инноваций, проявляющееся в быстром распространении новых знаний и технологий в различных регионах мира, компьютеризация экономической деятельности меняют характер ведения бизнеса и межрегиональных отношений, глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информации, резко возрастает роль инноваций в экономическом развитии регионов России и Украины и обеспечении устойчивой конкурентоспособности.

В современных условиях возникает необходимость в новом подходе к системе управления на региональном уровне и разработке направлений ее модернизации с целью повышения эффективности социально-экономического развития регионов России и Украины. В условиях перехода к развитым рыночным отношениям, когда формируется многоукладная экономика и создаются новые элементы рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимо проведение исследований проблем управления в регионе во взаимодействии с различными бизнес-структурами, а также анализ экономических предпосылок и закономерностей развития системы управления.

Проблемы учета экономических противоречий в процессе регионального и муниципального управления в России и Украине

Управление социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований представляет собой процесс постоянного разрешения противоречий между различными структурами общественно-экономической системы, возникающих из-за различия интересов этих структур и общей ограниченности ресурсов, используемых структурами для достижения своих интересов.

Реализация механизма разрешения противоречий на всех уровнях социально-экономического развития требует усиления программно-целевого подхода. Теория программно-целевого подхода хорошо известна, но ее использование на практике осуществляется с постоянными нарушениями основных принципов программно-целевого планирования.

Чтобы характер стратегических целей социально-экономического развития региона был объективным, они должны отражать интересы основных участников общественно-экономической жизни – населения, бизнес-сообщества и власти. Во всем мире носителем социальных целей населения являются общественные организации. Взаимодействие местных администраций с общественными организациями позволяет отслеживать интересы населения в динамике, учитывать их при принятии решений органами власти и предупреждать возможные социальные конфликты. Определить социальные приоритеты развития можно только совместными усилиями населения и администрации, которые могут быть положены в основу экономических расчетов.

Опыт стран Западной и Восточной Европы показывает, что привлечение населения к обсуждению и реализации программ социального развития является необходимым условием создания стабильной социальной обстановки на территории, лучшего понимания существующей ситуации, поддержки населением инициатив государственных и местных органов власти. Он может быть использован как в России, так и в Украине.



При этом актуальные социальные проблемы решаются параллельными структурами, которые располагают своими средствами и направляют их на определенные мероприятия. Значительная часть средств, используемая для решения социальных проблем, концентрируется во внебюджетных фондах. Общая расчетная величина внебюджетных фондов, которые образуются на территории, вполне сопоставима с доходами бюджета.

Одним из важнейших принципов программно-целевого подхода является консолидация ресурсов и их использование, исходя из поставленных целей. Например, решения, влияющие на здоровье людей, зависят от политики областной и городской администрации и той доли ресурсов бюджетов, которая направляется на финансирование здравоохранения. Кроме того, свою политику осуществляет фонд обязательного медицинского страхования. С вопросами здоровья связаны средства фонда социального страхования, оплачивающего санаторно-курортное лечение, средства, идущие в сферу образования, физкультуры и предназначенные для воспитания культуры здорового образа жизни.

Разработка и реализация социально-экономических программ в регионах России и Украины должна предусматривать:

- ◆ согласование стратегии развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, что совершенно необходимо для того, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов области;

- ◆ учитывая то, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, а разработка социальных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование;

- ◆ для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широкое применение таких методов, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка территориального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие бюджетных средств, гласность и открытость финансово-экономической и социальной политики.

Эффективность деятельности региональной администрации будет определяться тем, насколько обоснованы и реалистичны планы, отражающие совокупность экономических интересов субъектов региональной экономики и насколько механизм мобилизации финансовых ресурсов обеспечивает их потребность. Таким образом, эффективность развития региональной и муниципальной экономики определяется объективно сформулированными целями, качеством планово-прогнозных разработок, организационно-управленческими структурами, осуществляющими процесс реализации этих разработок, и совокупностью используемых инструментов механизма управления.

В целях повышения эффективности региональной и муниципальной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявлять ситуации, возникающие при столкновении различных интересов, чтобы предупредить конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных и муниципальных органов власти и бизнеса в решении общих проблем и объединения сил для практической реализации программ экономического и социального развития региона. Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании механизма управления на региональном уровне, может быть сведено в две группы: интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона; региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития экономики и социальной сферы и активного участия региона в межрегиональном взаимодействии, усиливающим эффективность использования ресурсного потенциала региона.



Поскольку экономические интересы, связанные с деятельностью бизнес-структур, регламентированы действующим законодательством, взаимодействие в этой сфере при соблюдении законов обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих выполнение взаимных обязательств. Иная ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. Здесь нет четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Управление экономикой региона как в России, так и в Украине предполагает постоянное взаимодействие между различными структурными элементами региональной экономики (населением, организациями социальной сферы, бизнес-структурами, региональными и муниципальными органами управления), при котором каждая из сторон руководствуется своими интересами, не всегда совпадающими. Задача органов управления региональной системой состоит в разработке механизма регулирования внутрисистемных отношений, обеспечивающего создание долговременных, устойчивых финансово-экономических связей, основанных на определенной сбалансированности интересов. Для интеграции этих интересов необходимы механизмы, обеспечивающие взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона; экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития; мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики; условия, обеспечивающие адаптацию к существующей технологии регионального управления.

Важным элементом механизма управления развитием региона являются организационно-управленческие структуры. Управление на административной территории характеризуется функцией интеграции государственного управления и местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Украины народ осуществляет власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из этого конституционного положения следует, что органы местного самоуправления не входят в единый государственный механизм и, в силу этого, местное самоуправление можно рассматривать как отдельную форму реализации народом принадлежащей ему власти. Государственная власть представлена в Украине Президентом Украины и такими высшими органами власти, как Верховная Рада Украины и Кабинет Министров Украины. В областях и районах Украины исполнительную власть осуществляют местные государственные администрации. Местное самоуправление является правом территориальной громады (общины) – жителей села, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения. Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Современные реалии теории и практики регионального управления в Украине, связанные с активными процессами реформирования в этой области, не позволяют четко обосновать специфику и границы объектов управления органов местного самоуправления и региональных органов. Однако принципиальные отличия объектов местного самоуправления от объектов регионального уровня управления, обуславливающие расхождение решаемых ими задач, существуют. Эти расхождения заключаются в том, что орган местного самоуправления в качестве непосредственного объекта управления имеет разнообразные формы совместного проживания людей в городах, поселках, селах с разным уровнем и качеством жизни, размером человеческого потенциала. Органы региональной власти в качестве объекта управления предполагают прежде всего административно-пространственную среду жизнедеятельности



людей. Кроме того, в рамках местного самоуправления жители городов и районов могут сами организовывать и регулировать протекание социально-экономических процессов, а региональные органы управления как часть аппарата государственного управления регулируют процесс развития территорий в их основных формах проявления – природно-ресурсный блок, производственно-хозяйственный, бюджетно-финансовый и экологический.

Разграничение объектов управления позволяет на основе выявленной специфики более четко сформулировать задания и функции, которые должны решать и выполнять соответствующие структуры управления. Так, социально-экономическое положение тех или других видов поселений, их состояние и проблемы определяют функции, которые должны быть возложены на органы местного самоуправления. Это в основном функции жизнеобеспечения населения. В то же время состояние и проблемы территорий (природные ресурсы, производственный потенциал, экология и бюджет) должны иметь другую функциональную специфику управления и тем самым отличаться от местного самоуправления прежде всего своей ресурсной направленностью и обеспеченностью процессов развития.

Проблемы повышения эффективности регионального и муниципального управления в России и Украине

Для повышения эффективности управления социально-экономическим развитием регионов в России и в Украине необходимо выполнение следующих условий. Региональная администрация (правительство), не вмешиваясь в деятельность экономически самостоятельных предприятий, должна играть интегрирующую роль в формировании социально-экономической среды региона, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы и бизнес, и население региона и которые не под силу решить отдельным предприятиям. При этом формирование социально-экономической среды региона рассматривается как процесс функционирования локальных воспроизводственных циклов, а формирование финансово-экономической базы региона осуществляется на основе эквивалентных производственно-экономических связей между бизнесом и регионом, что предполагает прямую зависимость экономических возможностей региональных органов управления от эффективности деятельности предприятий, расположенных на территории.

Различные сферы взаимодействий и взаимоотношений региональных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций их влияния на экономическое, социальное, технологическое, экологическое и др. состояния региона. При рассмотрении регионального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а при оценке с позиции региональных органов власти – возможность формирования финансовой политики, выбора инструментов стимулирования перспективных направлений экономического развития региона и усиления его конкурентных преимуществ. Таким образом, взаимное согласование интересов бизнеса и территории должно материализоваться в самой системе управления региональным развитием. Взаимоотношения бизнеса и региональных органов управления могут строиться и на принципах государственно-частного партнерства, а региональные налоги должны играть роль эффективного инструмента поддержания взаимовыгодных отношений.

Изучение зарубежного опыта управления социально-экономическим развитием региона позволяет сделать вывод о возможности его использования в России и Украине. На основе анализа зарубежного опыта, где в управлении социально-экономическим развитием региона участвуют негосударственные организации бизнесменов, можно рекомендовать создание аналогичных организаций в регионах России и Украины как на региональном, так и на межрегиональном уровнях. Ряд функций по обеспечению экономического взаимодействия предприятий и организаций региона в решении проблем социально-экономического развития могут взять на себя уже созданные в регионах общественные организации, союзы и ассоциации: региональные ассоциации и союзы промышленных предприятий, коммерческих банков, организа-



ций малого бизнеса и др. Функции межрегионального взаимодействия в решении проблем социально-экономического развития могут выполнять межрегиональные ассоциации городов и регионов.

В осуществлении модернизации системы регионального и муниципального управления в России и Украине важная роль принадлежит расширению использования методов регионального и муниципального маркетинга. В условиях рыночной экономики регионы и города конкурируют между собой в различных сферах и аспектах социально-экономического развития. При этом в конкурентной борьбе выигрывают регионы, которые успешно используют свои конкурентные позиции и расширяют свой потенциал конкурентных преимуществ. Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата в регионе на основе системы финансовых и нефинансовых стимулов. К числу финансовых стимулов относятся льготные кредиты, субсидии, гарантии займов, налоговые льготы и др. Среди нефинансовых стимулов следует отметить упрощение процедур лицензирования, выдачи разрешений, деловое консультирование, субсидирование исследовательских и проектных работ, предоставление земельных участков под застройку и др.

В создании благоприятного делового климата в регионах важная роль должна принадлежать региональным и муниципальным органам управления, а также общественным организациям предпринимателей. В соответствии с концепцией регионального маркетинга целесообразно создание в каждом регионе специальной некоммерческой организации, которая сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг¹. Такая организация должна представлять как государственный, так и частный секторы, а также различные социальные группы населения. В состав учредителей организации могут входить региональные органы управления, промышленные предприятия, коммерческие банки, организации торговли, социальной сферы и др. Главными задачами такой организации являются разработка стратегии регионального маркетинга региона и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, на структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры. Разработка стратегии регионального маркетинга должна осуществляться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учётом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи ёмких рынков или источников сырья и т.д.

Среди приоритетных направлений модернизации регионального и муниципального управления можно выделить нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, снижение избыточного вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным и муниципальным органам управления.

Конечными результатами модернизации системы регионального и муниципального управления являются повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Опыт реформ в России, Украине, странах СНГ и ЕС наглядно показывает, что для достижения перспективных целей регионального и муниципального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Чтобы добиться существенных общественно-значимых результатов, необходимо внедрение системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их

¹ Такие организации уже созданы в ряде регионов России.



исполнения. Его отсутствие значительно затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

В бюджетном процессе на региональном и муниципальном уровне управления главными должны стать переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Переход к бюджетированию требует инвентаризации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Внедрение стандартов государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, потребует использования объективных процедур контроля и оценки их деятельности, приведет к снижению дефицитности социально значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закреплённых в реестрах государственных услуг, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Анализ системы регионального и муниципального управления в России и Украине позволяет сделать вывод о том, что должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. Это позволит сократить неоправданное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу региональных и муниципальных органов власти на решении задач, отражающих непосредственный круг их полномочий.

В целях предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровнях. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного регулирования позволит сократить число вновь принимаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Формирование новых механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития 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 государственные методы, подобные лицензированию. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Одной из проблем региональной науки, имеющей большое практическое значение, является оценка эффективности деятельности региональных и муниципальных органов власти. В плановой экономике этот вопрос ставился как оценка эффективности региональной экономики. Обсуждалось два полярных подхода:



- поиск одного интегрального показателя, отражающего эффективность региональной экономики. В качестве такого показателя чаще всего назывался показатель "национального дохода на душу населения". Совершенно очевидно, что этот показатель существенно зависит от отраслевой структуры региона и не имеет никакого отношения к оценке эффективности деятельности региональных органов управления: в нефтедобывающих регионах этот показатель был высоким, в то время как сфера услуг почти полностью отсутствовала;

- предлагалось множество показателей, но при этом они могли быть взаимно противоречивыми (высокая средняя заработная плата и низкий уровень социального развития).

Проблема оценки эффективности деятельности региональных органов управления в условиях, когда продолжает расти дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, становится все более актуальной. В связи с этим была разработана "Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации". Задачей этой методики является создание возможности объективно оценить эффективность деятельности органов региональной власти и определить корректировки их социально-экономической политики.

В соответствии с этой методикой для определения эффективности деятельности региональных органов управления предложено использовать свыше 200 показателей. В сфере, характеризующей социально-экономическое развитие, есть и такие показатели, как "отношение численности граждан на рынке труда, повысивших квалификацию или прошедших переподготовку на базе государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, к общей численности лиц, обучающихся в государственных образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования", "удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений".

В числе показателей, характеризующих конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, первыми стоят: показатель "отношения заявленной мощности, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства, к общему объему мощности, заявленной для технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства в текущем году", "ставка платы за технологическое присоединение к электрическим сетям", "площадь земельных участков, предоставленных в аренду для строительства (кроме жилищного) в расчете на душу населения в субъектах РФ".

Среди показателей, характеризующих деятельность органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, есть такие показатели, как "удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом", "оценка вовлеченности населения в занятия физической культурой и спортом", "количество медико-экономических стандартов, используемых при оказании амбулаторной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, стационарной медицинской помощи".

Сложно сказать, каким образом характеризует эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере образования такой показатель, как "количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1 тыс. человек населения", тем более что очень многие, особенно молодежь, читают книги в электронном варианте.

В сфере организации органов исполнительной власти есть такой показатель, как "отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых



в сфере экономики региона". В связи с этим возникает вопрос о разработке нормативов этого соотношения. Другой показатель – "количество унитарных и казенных предприятий в субъекте Российской Федерации" вообще не имеет отношения к оценке эффективности управления.

В целом можно сказать, что методика громоздкая, система показателей перегружена, многие показатели могут быть недостоверными, но самое главное – создается впечатление, что методика разработана людьми, имеющими слабое представление об объекте управления на региональном уровне.

В современных условиях в России и Украине необходимо создание не только адекватной системы показателей, но и методологии управления, адекватно отражающей новую социальную и хозяйственно-экономическую среду и отношения между её элементами. Очевидно, что необходима разработка общих принципов модернизации управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований, так как эффективность системы управления именно на региональном уровне определяет социально-экономический климат и условия проживания населения.

Роль планово-прогнозных документов в системе регионального управления в России и Украине

Одна из важнейших задач модернизации управления социально-экономическим развитием регионов России и Украины состоит в необходимости обеспечить непрерывность процессов прогнозирования, планирования и мониторинга в общей системе управления. Создание системы планово-прогнозных документов, отражающих особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом.

В Украине прогнозно-программные документы разрабатываются на трех уровнях управления: государственном, региональном и местном. К этим документам относятся прогнозные и программные документы, а также целевые программы. В число прогнозно-программных включена группа документов, которые в советский период назывались предплановыми. Несмотря на недостатки административно-распределительной системы управления и ее общую неэффективность, она обладала необходимыми элементами, обеспечивающими управляемость на протяжении многих десятилетий. Важную роль в этом сыграли предплановые исследования, проведение которых побуждало развивать единое научное организационно-методологическое обеспечение, требовало формирования информационной базы, характеризующей природно-ресурсный потенциал, долговременные тенденции демографического развития, показатели отраслевой специализации, социального развития и т.д.

Естественно, изменение общественно-экономических отношений, переход к рыночной экономике, структурные сдвиги форм собственности делают невозможным использование старой системы предплановых разработок. Необходимо создание такой системы взаимосвязанных документов, которая бы основывалась на аргументированных научных представлениях о перспективах развития региона и содержала гипотезы о направлениях развития и будущем состоянии региона в целом и отдельных его составляющих, позволяла бы оценить различные варианты развития регионов. Поэтому в систему прогнозно-программных документов на уровне региона включены:

- схема-прогноз развития и размещения производительных сил региона, позволяющая на долгосрочный период разработать несколько сценариев развития региона на основе взаимосвязанной системы региональных прогнозов (демографических, экономических, природно-ресурсных, экологических);
- схемы и проекты районных планировок, позволяющие осуществить размещение и проектирование новых, расширение и реконструкцию существующих крупных объектов производственной и непроизводственной сфер, а также все виды материальных и внутрирайонных коммуникаций;



- генеральные планы застройки городов и населенных пунктов, содержащие прогнозы территориального развития населенных пунктов, а также принципиальные направления функционально-планировочных структур.

В целом блок прогнозно-программных документов позволяет управленческим структурам не только определить прогнозные сценарии развития в зависимости от степени и сроков решения существующих проблем, но и выбрать наиболее эффективный и наименее затратный вариант, отвечающий социально-экономическим задачам развития региона.

Опыт реализации рыночных реформ в Украине, направленных на децентрализацию управления, показал, что региональный и местный уровни управления оказались наименее подготовленными к переходу к новым экономическим отношениям. Это связано как с неопределенностью каждого уровня управления в сложившейся системе управления, так и со слабой информационно-статистической базой, адекватно отражающей интересы и функции регионального и местного звеньев системы управления, неурегулированностью форм и методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Все это, естественно, отразилось на качестве и эффективности управления.

Экономическая самостоятельность регионов означает прежде всего ответственность за решение задач, в совокупности составляющих содержание функций управления. Поэтому одно из основных требований, предъявляемых к новой системе прогнозно-программных документов, заключается в том, что задачи, решаемые в этих документах, должны отражать функции региональной администрации соответствующего уровня. Общая эффективность системы управления регионом будет зависеть от того, насколько содержание и результаты прогнозно-плановой деятельности отражают функции и полномочия разных уровней управления, насколько они непротиворечивы и соответствуют целям социально-экономического развития регионов. К важному требованию, которому должна отвечать система прогнозно-программных документов, относится также преемственность и связь долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона с прогнозом и программами на среднесрочный и краткосрочный периоды, а также с целевыми государственными, региональными и муниципальными программами. Это требование, получившее развитие в ряде работ ученых-регионалистов, к сожалению, не находит своей реализации в современной практике управления.

Новая система планово-прогнозных документов, обеспечивающих управление социально-экономическими процессами региона, должна включать следующие блоки:

- блок экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс, а также выявление экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности и рост темпов социально-экономического развития региона;
- разработку концепции социально-экономического развития региона, включающую системные институциональные преобразования и ориентированную на инновационное развитие экономики;
- сценарный блок как методологическую основу прогнозирования долгосрочного регионального развития с учетом внутренних возможностей и угроз внешней среды;
- разработку стратегии социально-экономического развития региона, которая содержит приоритетные направления, цели и задачи деятельности органов власти и обеспечивает сбалансированность целей и финансово-экономических условий развития региона;
- разработку форм и методов региональной политики, управленческих механизмов, системы мониторинга, обеспечивающих практическую реализацию стратегии социально-экономического развития региона.



Общая оценка совокупности принимаемых мер по модернизации регионального и муниципального управления в России и Украине и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном и муниципальном уровне, позволяет сделать следующие выводы:

- основные элементы социально-экономической системы регионов не одинаково подготовлены к модернизации регионального и муниципального управления;
- чётко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития;
- в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новые методы регионального управления.

Отсюда следует, что модернизация системы регионального и муниципального управления в России и Украине должна осуществляться поэтапно и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма. На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона, обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надежность и качество управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности между деятельностью местных органов управления и бизнес-структурами, расположенными на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам управления с широким использованием новых информационных технологий.

Таким образом, в результате модернизации системы регионального управления появится возможность принимать решения, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических ресурсов региона, заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая для бизнеса условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгоду участия в решении региональных проблем, а также станет возможным концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

Список использованных источников

1. Аганбегян А.Г. О разработке стратегии территориального социально-экономического развития (на примере небольших стран и отдельных регионов в России) / А.Г. Аганбегян // Современные производительные силы. – 2012. – № 1 (2). – С. 40–63.
2. Зубаревич Н.В. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах / Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафронов // Известия РАН. Серия географическая. – 2011. – № 1. – С. 17–30.



3. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / В.Е.Селиверстов. – Новосибирск, 2013. – 435 с.
4. Романычев И.С. Региональный состав Украины: интегративность при многообразии подходов / И.С.Романычев // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2010. – № 3. – С. 139–147.
5. Структурная перестройка и модернизация экономики России и Украины: направления взаимного влияния : материалы российско-украинского "круглого стола" / отв. ред. Глинкина С.П., Вардомский Л.Б. – М., 2009. – 186 с.
6. Бакуменко В.Д. Особенности управления экономическим развитием регионов в Украине. / В.Д.Бакуменко, Н.Д.Чалая // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – Вып. № 35. – С. 1–9.
7. Иванов Ю.Б. Проблемные регионы и государственная региональная политика в Украине / Ю.Б.Иванов, А.Д.Олейник // Известия ИГЭА. – 2013. – № 2. – С. 29–35.
8. Дейнеко Л.В. Модернизация регионального и муниципального управления на Украине / Л.В.Дейнеко, Э.И.Шелудько [Электронный ресурс] // Россия–Украина тенденции развития и перспективы сотрудничества. – 2013. – 4 февраля. – Доступный з : <http://ukros.ru/2013/02/04/модернизация-регионального-и-муницип/>.

Надійшла до редакції 16.06.2014 р.

*A.Novoselov, Doctor of Economics, Professor, Head of Department
A.Marshalova, PhD in Economics, Assistant Professor, Leading Researcher
Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Department of RAS, Russia, Novosibirsk*

A COMPARATIVE ANALYSIS OF REGIONAL AND MUNICIPAL MANAGEMENT SYSTEMS IN RUSSIA AND UKRAINE

The aim of this study is to develop new methodological approaches and justify the principles of regional and municipal management of socio-economic development of the regions of Russia and Ukraine. The novelty of the problem stems from the fact that, due to changes in the mechanism of management of spatial development of regions, creation of an efficient system of management is becoming the main prerequisite for the realization of economic and social reforms in the regions of Russia and Ukraine.

Based on comparative analysis, the authors reveal various common and specific features of regional and municipal management in Russia and Ukraine, and opportunities to improve their efficiency. It is shown that both Russia and Ukraine are countries with large territories, and a variety of economic, geographic and living conditions that are in search of effective management models of spatial development.

As a result of research, the following conclusions are made: in the context of the crisis in the socio-political and socio-economic management system in the post-socialist space, there is a need to develop new mechanisms of management of the state and its regions, and to create proper conditions for efficient interaction between regional and municipal authorities. The main guideline of modernization should be innovation in the system of management.

At the regional level, the modernization should include the development of new principles and approaches to the management of socio-economic development of regions and municipalities. The complexity of modernizing management mechanism is that the traditional management of individual regional and municipal entities cannot create a competitive point of growth in each territory. The outcome of the situation is on the way of formation of the cluster approach to management, which aims to unite the interests of the various municipalities and provide efficient spatial development of a region. The solution to this problem can be achieved by concerted action of national and regional public authorities, local governments, non-governmental organizations and experts.

Overall assessment of the whole set of measures to modernize the system of management in Russia and Ukraine and proposals describing the concept of economic reform at the regional level, leads to the conclusion that the modernization of the system of regional management in Russia and Ukraine should be incremental and assume a permanent replacement of inefficient elements in the economic mechanism.

Based on the priorities of regional economic and social development, it is necessary to justify the powers, specific rights, duties and functions of regional and local government; develop a system of regional planning and forecasting and regulations to ensure high reliability and quality of management; streamline the organizational structure of management in accordance with the terms of tasks, and improve management efficiency by abolishing multilink and unsustainable costs.

Key words: *region, management, harmonization of regional and market interests, evaluation of the efficiency of regional management, planning and forecasting documents.*