

УДК 33

Анализ системы регионального управления в современных условиях (на примере регионов ЦФО)

Чугунов Игорь Вячеславович

Аспирант,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(Владимирский филиал),
119571, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 82-84;
e-mail: igor_3272@mail.ru

Аннотация

Актуальность работы состоит в выросшей за последнее время роли регионального управления в федеральной структуре механизма государственного управления России. Проанализирована система регионального управления и взаимодействие между регионами в Центральном федеральном округе. Оценена важность взаимодействия территорий как чрезвычайно востребованного драйвера роста экономики государства и повышения уровня жизни граждан. Автор рассматривает потенциал экономического развития этого округа как фактора стратегического управления регионами в долгосрочном периоде. В статье изучаются правовые и организационные инструменты взаимодействия регионов, одним из которых является Ассоциация межрегионального социально-экономического взаимодействия Центральный Федеральный Округ как отдельная платформа для социально-экономической интеграции регионов, являющаяся сложной системой территориального взаимодействия как на уровне регионов, так и отдельных экономических секторов, нацеленных на перспективу повышения эффективности управления и планомерного развития. В процессе изучения этого вопроса были определены главные вопросы развития регионов и изучены ключевые показатели, представляющие первостепенное значение для их взаимодействия. Итоги работы повышают осведомленность о методологических возможностях инструментария различных форм взаимодействия регионов для повышения степени экономической интеграции субъектов Федерации и стабильного развития.

Для цитирования в научных исследованиях

Чугунов И.В. Анализ системы регионального управления в современных условиях (на примере регионов ЦФО) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 4А. С. 140-147.

Ключевые слова

Система регионального управления, экономическая политика, региональное сотрудничество, региональная интеграция, опережающее развитие, межтерриториальное взаимодействие.

Введение

В последнее время значение регионального управления в структуре федеральной системы государственной власти существенно выросло. Это происходит в силу того, что посредством регионов складывается общая система управления страной. Реализация целей, поставленных перед регионом, ставит задачу научного обоснования системы управления, которая в настоящей ситуации может сложиться только при участии государства.

Современные проблемы мировой экономики наглядно показали отсутствие механизмов преодоления отрицательного воздействия кризисов на экономику регионов. Создание системы эффективного управления регионами является в данных условиях одной из главных задач [Восканов, 2016].

Основная часть

Регионы в данном контексте являются проводником государственных интересов с поправкой на особенности отдельных субъектов Федерации. Для действенного функционирования регион как часть субъекта государства обязан иметь всю полноту власти в политической, финансовой, экономической юридической областях. Большинство жизненных вопросов граждан решаются в субъектах государства. А ответственность за состояние региона перед жителями и центральной властью лежит на региональных органах власти [Зябилова, 2012].

Под системой регионального управления подразумевается управление в сфере государственного администрирования, исполняемое органами власти Российской Федерации в рамках административно-территориального деления всеми подчиненными элементами, входящими в их компетенцию, и согласно разграничению субъектов ведения на базе федеральных отношений согласно их полномочиям [Рагулина и др., 2014].

Суть регионального управления равнозначна управлению в пределах любой определенной территории или полноправного субъекта Федерации согласно административно-территориальному делению. Эта концепция определения термина «региональное управление» считается основной. В то же время надо учитывать, что юридическую, организационную, финансовую и организационную поддержку региональной администрации нельзя отделить от местного самоуправления, которое имеет территориальную базу в рамках административно-территориального деления субъектов.

Региональные экономические системы представляют собой сложный комплекс социально-экономических и организационно-информационных систем, с включенными в них производственными системами. Они всегда потребляют материальные, финансовые, трудовые и информационные ресурсы [Безпалов, 2016].

Главной задачей регионального управления в данном контексте выступает повышение степени удовлетворения социально-экономических требований граждан, находящихся в данном регионе, с учетом комплексного развития. Важен уровень возможностей региональных властей выполнять их роль, в соответствии степени экономической независимости субъекта, что напрямую оказывает влияние на эффективность работы. Поскольку регионы получают реальную экономическую независимость, формируется современная, региональная структура интересов и обязанностей.

Одним из видов осуществления полномочий органов власти согласно полномочиям выступает публикация нормативных правовых актов их уровня, федерального либо

регионального, особенно важными из которых являются НПА в социально-экономической сфере субъектов РФ [Литвиненко, 2016].

Можно выделить следующие нормативно-правовые акты:

– имеющие общий характер, регулирующие вместе с иными вопросами сферу региональной экономики;

– специализированные, прямо выполняющие регулярную функцию в отношении региональной экономики.

К первым можно отнести Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вторую группу составляют правовые акты, прямо связанные с управлением экономикой регионов. Это, к примеру, Федеральный закон Российской Федерации от 17.12.99 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». Данный закон напрямую связан с деятельностью рассматриваемой далее Ассоциации регионов ЦФО.

Данная классификация, наряду с разными по уровню (федеральные и региональные НПА), составляют полный перечень законодательства, применяемого в сфере экономических отношений регионов, Центра, а также межтерриториального взаимодействия в целях развития социально-экономической сферы регионов.

Территориальные государственные органы исполнительной власти на местах включены в механизм органов исполнительной власти государства и ведут управленческую работу в границах территориальной единицы (федерального округа, субъекта РФ и т.д.).

Территориальные органы власти имеют право:

– выступать координатором деятельности министерств и ведомств федерального уровня в их взаимоотношениях с исполнительными органами власти субъекта;

– исполнять управленческие функции в пределах установленной компетенции;

– имеют доступ к информации, непосредственно связанной с управленческими функциями;

– принимать участие в деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъекта Федерации;

– участвовать в разработке структуры управления в пределах их компетенции;

– разрабатывать предложения с целью увеличения эффективности работы федеральных органов власти.

По виду взаимодействия с властями субъекта РФ территориальные федеральные органы исполнительной власти делятся на курируемые федеральными органами власти, и взаимодействующие с ними.

Следует отметить, что в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» отдельный раздел (VII) посвящен развитию регионов, в том числе совершенствованию системы регионального управления (пункт 4).

Предметом работы является изучение системы регионального управления в Центральном Федеральном округе в современных условиях.

ЦФО занимает лидирующую позицию по числу жителей – в нем живет более 38 млн. человек, это около 27% населения РФ.

Регионы, образующие ЦФО, исторический центр России. Данный регион также лидирует по базовым экономическим показателям, промышленности и сельскому хозяйству, научно-техническому развитию.

Социально-экономическому развитию, а также совершенствованию системы управления в ЦФО уделяется внимание в Стратегии социально-экономического развития ЦФО на период до 2020 года.

Особенностью управления региональными структурами является не полное включение механизмов и методов управления ими в общую структуру государственного управления и национального счетоводства. Особенно очевидно это в случае деятельности естественных монополий, когда не в полной мере учитываются особенности земельно-имущественных отношений и интересов региона и центра [Буров, 2017].

Развитию региональной экономики способствует сбалансированное сочетание государственного и регионального управления, наличие элементов саморегулирования при активном участии государственных органов федерального и регионального управления. На данный момент отмечается положительный эффект саморегулирования в регионах [Васильева, 2015].

В целях реализации комплексных федеральных и региональных стратегий, а также для улучшения межрегионального взаимодействия и повышения качества жизни населения, создана Ассоциация межрегионального социально-экономического сотрудничества «Центральный федеральный округ». Она была основана 18 января 2013 года по решению собрания учредителей – высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в границах ЦФО.

Деятельность Ассоциации основана на Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» от 17 декабря 1999 г.

Закон нацелен на предоставление юридических, экономических и управленческих гарантий работы ассоциаций. Вместе с рамочными подходами создания и деятельности он описывает их главные задачи, вопросы создания и регистрации, взаимоотношения с государственной властью на всех уровнях, а также обязанности. В частности, законодательно установлено, что ассоциация это некоммерческая организация, в качестве учредителей которой выступают органы государственной власти субъекта Федерации для улучшения региональной интеграции и развития регионов.

Ассоциация включает в качестве участников представителей всех регионов, входящих в Центральный федеральный округ, основанный Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года (18 субъектов Российской Федерации).

Деятельность Ассоциация Центральный Федеральный Округ ведется в целях реализации Стратегии социально-экономического развития ЦФО на период до 2020 года, которая утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. №1540-р.

Миссией Ассоциации является всеобъемлющее сотрудничество по вопросам социально-экономического развития и интеграции субъектов Федерации, находящихся в ЦФО, на базе объединения материальных, интеллектуальных и управленческих ресурсов для улучшения уровня и качества жизни граждан.

Главные цели Ассоциации:

– Внедрение межрегионального сотрудничества в мониторинге текущих социально-экономических вопросов регионов

– Межрегиональное сотрудничество по вопросам составления рекомендаций и улучшения деятельности исполнительной власти и законодательной активности во всех ее областях в субъектах Российской Федерации.

- Создание нужных условий для совместной деятельности государственных структур с профессиональными и общественными организациями, экспертным сообществом
- Представительство Ассоциации в отношениях с государственными органами
- Подведение итогов, разработка и представление на рассмотрение Правительства Российской Федерации и других государственных структур предложений по развитию территорий субъектов Российской Федерации, расположенных в Центральном федеральном округе согласно законодательству
- Помощь в подписании выгодных межсубъектных соглашений
- Разработка предложений по исполнению региональных государственных программ
- Совершенствование комплексных информационных центров и баз данных в целях разработки правильных управленческих решений
- Взаимодействие регионов в области обмена опытом
- Помощь в создании научных и учебных программ
- Вовлечение российских и зарубежных организаций и привлечение их ресурсов в целях исполнения социально-экономических проектов в ЦФО.

К приоритетным направлениям межрегионального сотрудничества относятся:

- корреляция образа и качества жизни населения, живущих на определенной территории, государственным и другим стандартам.
- наличие местных бюджетно-финансовых и прочих источников дохода (собственности и др.);
- возможности использования материальных, природных ресурсов, рабочих мест, а также интеллектуальных ресурсов;
- улучшение инфраструктуры, требуемой для активного развития социально-экономического взаимодействия внутри региона, а также для межрегионального сотрудничества;
- ресурсный и экологический потенциал;
- стабильность в политической и этнической сферах [Бутова и др., 2014].

Цели, принципы и подходы к региональному управлению формируются с учетом главных региональных интересов.

В ходе развития межрегионального взаимодействия и инфраструктурной интеграции очень важно поступательное совершенствование всех составляющих региональной инфраструктуры.

В ходе интеграции системы регионального управления в ЦФО и межрегионального взаимодействия на базе Ассоциации ЦФО основан центр компетенции (сообщества экспертов)

Образован Координационный орган по бюджету, фискальным отношениям и инвестициям Ассоциации (Координационный Совет). В него входят представители субъектов ЦФО. Также в него входят эксперты Комитета Госдумы по бюджету и налогам, Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, Аппарата Полпреда Президента в ЦФО, Министерства финансов Московской области, ФНС, ТПП РФ, специалисты Университета «Высшая школа экономики»

Был организован семинар по актуальным вопросам управления качеством экономики региона и социального развития ЦФО

Анализ хода пополнения бюджета субъектами ЦФО

На заседаниях Совета изучаются следующие вопросы:

- Региональный аспект увеличения доходов региональных бюджетов, управления ставками налогов на имущество.

- Ход реализации инструмента для улучшения инвестиционного климата, государственно-частного партнерства.
- Меры по повышению налогооблагаемой базы регионов ЦФО. Изучаются главные изменения налогов на имущество и резервы регионов, входящих в Округ, для извлечения дополнительных доходов. Рекомендовано изучить опыт Московской области и Ржевского района Тверской области в плане применения мер по повышению доходной базы.
- Исполнение контрактов на энергообслуживание Округе в сфере удовлетворения бюджетных финансовых требований перед обслуживающими компаниями. Изучен позитивный опыт осуществления проектов в области энергетических услуг в Новосибирской области. Регионам и муниципалитетам Центрального района рекомендуется использовать опыт Новосибирской области в выполнении бюджетных обязательств перед энергосервисами.

Увеличение эффективности применения бюджетных средств в целях осуществления региональных проектов

Инвентаризация законодательства Российской Федерации, в которых описаны требования к исполнению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, финансируемых из региональных и местных бюджетов.

В регионы ЦФО разосланы указания по инвентаризации нормативных правовых актов с просьбой дать рекомендации по дополнению федерального законодательства с точки зрения расходов.

Заключение

Таким образом, в Центральном Федеральном округе налажена система регионального управления и межрегиональной интеграции. Активно работают органы власти региональных центров и областей, а также органы местного самоуправления. Создана Ассоциация межрегионального социально-экономического сотрудничества «Центральный федеральный округ», в рамках которой налажен процесс межрегиональной интеграции в ЦФО для максимального использования природно-ресурсного и социально-экономического потенциала Округа, а также повышения уровня жизни населения. Это позволит не только улучшить качество жизни населения, но и создать условия для полноценного объединения экономики региона с федеральной хозяйственной системой. Управление данными системами требует координации, баланса интересов, взаимосвязи всех элементов, сроков и целей, чему способствует наличие саморегулируемых организаций на региональном уровне.

Библиография

1. Безпалов В.В. Теория и практика управления развитием региональных экономических. М.: РУСАЙНС, 2016. 234 с.
2. Буров М.П. Региональная экономика и управление территориальным развитием. М.: Дашков и К°, 2017. 445 с.
3. Бутова Т.В., Кривцова М.К., Цихоцкий Ф.Н., Свиридова Е.С. Основные направления межрегионального экономического взаимодействия на примере Центрального федерального округа // Науковедение. 2014. Вып. 4 (23). С. 47.
4. Васильева С.В. Региональная экономика. М.: КноРус, 2015. 264 с.
5. Восканов М.Э. Теоретические аспекты управления социально-экономическими системами в условиях меняющейся институциональной среды. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2016. 215 с.
6. Зябирова С.Ф. Механизм сглаживания социально-экономической дифференциации регионов // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 36-38.

7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации.
8. Литвиненко И.Л. Региональная инновационная система: структура и инструменты управления. М.: РУСАЙНС, 2016. 190 с.
9. Матушкин С.Д. Социально-экономический потенциал региона в условиях административно-территориального реформирования. М.: РУСАЙНС, 2017. 142 с.
10. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития. М., 2014. 230 с.
11. Стратегия социально-экономического развития ЦФО на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р.

Analysis of the system of regional management in modern conditions (on the example of the regions of the Central Federal District)

Igor' V. Chugunov

Postgraduate,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Vladimir branch),
119571, 82-84, Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: igor_3272@mail.ru

Abstract

The relevance of the work is in the recently emerged role of regional management in the federal structure of the mechanism of public administration in Russia. The system of regional management and interaction between regions in the Central Federal District is analyzed. The importance of interaction of territories as extremely demanded driver of growth of economy of the state and increase of a standard of living of citizens is appreciated. The author considers the potential of economic development of this district as a factor of strategic management of regions in the long-term period. The article examines the legal and organizational tools for interaction between the regions, one of which is the Association for Interregional Social and Economic Cooperation of the Central Federal District as a separate platform for social and economic integration of regions, which is a complex system of territorial interaction both at the level of regions and individual economic sectors targeted on the prospect of improving management efficiency and systematic development. In the process of studying this issue, the main issues of regional development were identified and key indicators that were of primary importance for their interaction were studied. The results of the work raise awareness of the methodological possibilities of the toolkit of various forms of interaction between regions in order to increase the degree of economic integration of the subjects of the Federation and stable development.

For citation

Chugunov I.V. (2018) Analiz sistemy regional'nogo upravleniya v sovremennykh usloviyakh (na primere regionov TsFO) [Analysis of the system of regional management in modern conditions (on the example of the regions of the Central Federal District)]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (4A), pp. 140-147.

Keywords

Regional management system, economic policy, regional cooperation, regional integration, outstripping development, interterritorial interaction.

References

1. Bezpалov V.V. (2016) *Teoriya i praktika upravleniya razvitiem regional'nykh ekonomicheskikh* [Theory and practice of managing the development of regional economic]. Moscow: RUSAINS Publ.
2. Burov M.P. (2017) *Regional'naya ekonomika i upravlenie territorial'nym razvitiem* [Regional economy and management of territorial development]. Moscow: Dashkov i K° Publ.
3. Butova T.V., Krivtsova M.K., Tsikhotskii F.N., Sviridova E.S. (2014) Osnovnye napravleniya mezhregional'nogo ekonomicheskogo vzaimodeistviya na primere Tsentral'nogo federal'nogo okruga [The main directions of interregional economic interaction on the example of the Central Federal District]. *Naukovedenie* [Scientific research], 4 (23), p. 47.
4. *Kontsepsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii* [The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2020. Approved by the decree of the Government of the Russian Federation].
5. Litvinenko I.L. (2016) *Regional'naya innovatsionnaya sistema: struktura i instrumenty upravleniya* [Regional innovation system: structure and management tools]. Moscow: RUSAINS Publ.
6. Matushkin S.D. (2017) *Sotsial'no-ekonomicheskii potentsial regiona v usloviyakh administrativno-territorial'nogo reformirovaniya* [Social and economic potential of the region in conditions of administrative and territorial reform]. Moscow: RUSAINS Publ.
7. Ragulina Yu.V., Petrova Yu.I., Plakhotnikov A.A., Elesina M.V. (2014) *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: regional'nyi opyt razvitiya* [Public-private partnership: regional development experience]. Moscow.
8. *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya TsFO na period do 2020 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 6 sentyabrya 2011 g. № 1540-r* [Strategy of social and economic development of the Central Federal District for the period until 2020. Approved by the decree of the Government of the Russian Federation of September 6, 2011 No. 1540-r].
9. Vasil'eva S.V. (2015) *Regional'naya ekonomika* [Regional economy]. Moscow: KnoRus Publ.
10. Voskanov M.E. (2016) *Teoreticheskie aspekty upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami v usloviyakh menyayushcheysya institutsional'noi sredy* [Theoretical aspects of managing socio-economic systems in a changing institutional environment]. Moscow; Berlin: Direkt-Media Publ.
11. Zyabirova S.F. (2012) Mekhanizm sglazhivaniya sotsial'no-ekonomicheskoi differentsiatsii regionov [The mechanism of smoothing socio-economic differentiation of regions]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of Economics, Law and Sociology], 2, pp. 36-38.