

УДК 338.98

*Регион: экономика и социология, 2020, № 1 (105), с. 200–232*

**А.С. Новоселов**

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*В статье исследованы современные проблемы формирования институциональной среды социально-экономического развития муниципальных образований. Показано, что социально-экономическое развитие сопровождается значительной пространственной дифференциацией муниципальных образований, а экономическая политика и институциональные механизмы ее реализации недостаточно учитывают региональные особенности муниципальной экономики и особую роль пространственного фактора в обеспечении экономического роста. Для решения этих проблем предложены механизмы и инструменты управления, позволяющие формировать эффективную институциональную среду и способствующие активизации экономического развития муниципальных образований.*

*Рассмотрены методологические вопросы формирования благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований, принципы построения системы управления развитием муниципальных образований, особенности модернизации экономики сельских муниципальных образований. Исследованы перспективные направления развития муниципальных образований и инвестиционной политики, среди которых формирование агропроизводственных кластеров, развитие дорожного строительства, возрождение кооперации, развитие рыночной инфраструктуры.*

*Разработаны предложения по формированию институциональной среды для развития экономики муниципальных образований, направленные на улучшение инвестиционного климата, модернизацию экономики,*

*рост уровня жизни населения муниципальных образований и повышение эффективности регионального и муниципального управления.*

**Ключевые слова:** институциональная среда; региональное и муниципальное управление; социально-экономическое развитие; пространственная дифференциация; региональная экономическая политика; экономический механизм; эффективность управления

**Для цитирования:** Новоселов А.С. Институциональная среда социально-экономического развития муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 1 (105). – С. 200–232. DOI: 10.15372/REG20200109.

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы определяется тем, что современная государственная экономическая политика носит несистемный характер и не учитывает региональные особенности, значение пространственного развития субъектов Федерации и особую роль пространственного фактора в достижении экономического роста и обеспечении национальной безопасности, составляющими которой являются продовольственная безопасность, благоприятный социальный климат, рациональная система расселения, сокращение неоправданно высокой дифференциации в уровне и качестве жизни людей, проживающих на разных территориях [14; 19]. Так, существенная дифференциация социального и экономического развития муниципальных образований подтверждается показателями региональной и муниципальной статистики и хорошо видна на примере регионов Сибири. Эта дифференциация усугубляется формированием крупных городских агломераций, поскольку концентрация экономического потенциала вокруг городов – крупных областных центров<sup>1</sup> ведет к вымыванию трудовых, инвестиционных и других экономических ресурсов как из близлежащих, так и из отдаленных муниципальных образований и, как следствие, к разрушению экономического потенциала

---

<sup>1</sup> В данной статье проблемы развития крупных городов и агломераций не рассматриваются, исследование посвящено анализу особенностей формирования институциональной среды социально-экономического развития малых городов и сельских муниципальных образований.

малых городов и сельских территорий, к сокращению реальных доходов их населения, к подрыву экономической базы предоставления государственных гарантий в сферах труда и занятости, социального обслуживания, бесплатных социальных услуг населению этих территорий [4–7].

Это свидетельствует и о нерациональной региональной политике на субфедеральном уровне управления. Без продуманной, последовательной региональной политики ситуация не улучшается, а только усугубляется. Проблемы пространственного развития, связанные с высокой степенью дифференциации социально-экономических показателей муниципальных образований, характерны не только для сибирских регионов, но и для других субъектов Российской Федерации. Для решения этих проблем необходимо выработать механизмы и инструменты региональной политики, нацеленные на создание финансово-экономических условий комплексного экономического и социального пространственного развития регионов, с тем чтобы обеспечить поступательный социально-экономический рост не только административных центров субъектов Федерации и смежных с ними территорий, входящих в состав городских агломераций, но и всех малых городов и сельских муниципальных образований, расположенных в отдаленных районах [13; 16–18; 26].

Научная проблема, решению которой посвящено настоящее исследование, носит многоплановый характер и отражает такие интересы государства, как рост уровня и качества жизни населения, сокращение неоправданно высокой дифференциации этого показателя между регионами, модернизация экономики, совершенствование системы государственного и муниципального управления. Одно из приоритетных направлений решения этой проблемы состоит в теоретическом и методическом обосновании механизмов формирования институциональной среды, обеспечивающей эффективное использование имеющихся конкурентных преимуществ социально-экономического развития муниципальных образований.

Главной целью исследования являются обоснование приоритетных направлений социально-экономического развития муниципальных образований, определение потенциальных точек экономи-

ческого роста и разработка механизма управления, обеспечивающего создание благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований.

В рамках данного исследования предполагалось решение следующих задач:

1) анализ действующих механизмов и инструментов региональной политики, регулирующих формирование институциональной среды на территории субъекта Федерации;

2) анализ и оценка инвестиционного климата муниципальных районов, возможностей создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и активизации экономического развития муниципальных образований;

3) выявление, обоснование и формулирование проблем региональной политики, связанных с пространственными, инвестиционными и финансовыми аспектами, а также с отраслевыми, нормативными и правовыми условиями и неурегулированными вопросами реализации этой политики;

4) разработка механизмов и инструментов для использования на субфедеральном уровне, направлений совершенствования экономического регулирования в целях модернизации экономики и повышения качества и уровня жизни населения муниципальных образований;

5) формирование предложений по совершенствованию системы управления, направленных на создание эффективной институциональной среды, обеспечивающей использование и усиление конкурентных позиций муниципальных образований, повышающих привлекательность для ведения бизнеса и проживания людей.

Новизна методологического подхода, применяемого в исследовании, состоит в следующем. Несмотря на важность и актуальность рассматриваемой проблемы, до сих пор отсутствуют серьезные методологические и методические разработки по вопросам повышения эффективности системы управления пространственным развитием региона, особенно малых городов и сельских муниципальных образований. Эти территории слабо вписываются в систему законов рыночной экономики и механизмов, используемых в рыночных отноше-

ниях. Поэтому при разработке новых подходов к управлению развитием городских и сельских муниципальных образований необходимо предусмотреть двуединую функцию государства: с одной стороны, государство, руководствуясь принципом экономической целесообразности, должно поддерживать рыночную среду и рыночные отношения, а с другой стороны, руководствуясь принципами социальной справедливости и национальной безопасности, оно должно выработать инструменты поддержки, обеспечивающие комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Именно поэтому перед экономической наукой и практикой стоит задача разработки такого механизма управления развитием городских и сельских муниципальных образований, который бы обеспечил привлечение инвестиций на их территории, модернизацию экономики и гарантировал нормальный уровень жизни для людей.

### **СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Радикальное изменение общественно-экономического базиса в России привело к необходимости модернизации системы управления на всех уровнях: государственном, региональном, отраслевом, предпринимательском. Вся современная российская система управления находится в состоянии становления, и до сих пор не найдены подходы, обеспечивающие диверсификацию экономики, создание спроса на продукцию инновационных секторов, привлечение частных инвесторов в развитие реального сектора экономики. К числу таких же нерешенных и очень сложных проблем относятся создание системы управления пространственным размещением производства и формирование институциональной среды социально-экономического развития муниципальных образований [4; 21].

Говоря о муниципальном уровне, следует подчеркнуть, что в условиях плановой экономики распределительно-отраслевой принцип был официально признан ведущим принципом системы управления. Ре-

гиональный и муниципальный уровни управления были второстепенными, и, по существу, развитие муниципальных образований представляло собой результат реализации касающихся их отраслевых решений. Поэтому справедливо говорить не об изменении системы управления на муниципальном уровне, а о становлении новой институциональной системы регионального и муниципального управления, особой потребности в которой раньше не было.

Переход к рыночным отношениям резко повысил потребность в разработке методологических и методических подходов к формированию институциональной системы управления на региональном и муниципальном уровнях. Несмотря на то что в стране существовала сильная региональная наука, были созданы научные основы управления пространственным размещением экономики и комплексным социально-экономическим развитием регионов, опирающиеся на теорию регионального воспроизводства, реальные процессы зачастую противоречили научным принципам, и к моменту серьезных общественно-экономических преобразований пространственное развитие экономики породило дополнительные проблемы, которые предстоит решать, создавая новые подходы к принятию управленческих решений [15; 23; 25].

Современное пространственное развитие России, характеризующееся гипертрофированной дифференциацией социально-экономического уровня ее регионов и муниципальных образований, подтверждает важность исследования проблем модернизации системы управления развитием субъектов Федерации и муниципальных образований на основе эффективного использования их конкурентных преимуществ, диверсификации экономики и развития отраслей, для которых, с одной стороны, есть большие ресурсные резервы (например, земля, труд), а с другой стороны, продукция которых имеет устойчивый спрос на рынке (например, продовольствие, строительные материалы и др.).

К числу работ, в которых рассматриваются наиболее актуальные аспекты данной проблемы, прежде всего следует отнести те, что посвящены проблемам реформирования муниципального управления [1–3; 8; 9; 27]. Анализ современного уровня исследования проблем

регионального и муниципального управления в стране и за рубежом позволяет констатировать: основные элементы институциональной среды развития муниципальных образований изучены недостаточно; научно не обоснованы полномочия органов власти иерархической системы территориального управления в части формирования необходимой институциональной среды; не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и выполнение задач комплексного социально-экономического развития территорий; в исследованиях, посвященных отдельным звеньям механизма управления, отсутствуют системность и программно-целевой подход, необходимые для перехода на новую модель регионального и муниципального управления [5; 11; 20; 22].

В условиях превалирования в исследованиях отраслевых подходов к управлению и распределению общественных ресурсов вопросы развития собственной экономической базы комплексного развития городских и сельских муниципальных образований уходят на второй план или вообще остаются без внимания. Недостаточно внимания уделяется вопросам создания институциональной среды, вопросам инвестиционного климата на уровне муниципальных образований, вопросам финансово-экономических и административных механизмов обеспечения доступности локальных ресурсов и ресурсов общего пользования, вопросам достаточности собственных бюджетных средств для формирования необходимых условий для развития малых городов и сельских районов [7; 13; 16; 26].

Без должного внимания и, соответственно, непроработанными остаются вопросы пространственного аспекта развития экономической деятельности, комплексного подхода к развитию социальной и коммунальной инфраструктуры. Во многих исследованиях формулируются предложения по совершенствованию регионального и муниципального управления на основе реализации финансово-бюджетной политики субъектов РФ в отрыве от действующей нормативно-правовой базы, без учета пространственного аспекта отраслевых стратегий, не рассматриваются вопросы адаптации малых городов и сельских районов к условиям рыночной экономики и изменения

подходов к управлению пространственным развитием территории [10; 24].

Учитывая сложность и актуальность проблемы формирования благоприятной институциональной среды для развития муниципальных образований, следует отметить острую необходимость разработки новых методологических подходов к ее решению. В связи с этим нужно исследовать не только социально-экономические, но и нормативно-правовые условия, выявить административные барьеры, разработать предложения по их устранению в целях формирования благоприятной институциональной среды для развития муниципальных образований, а также обосновать институциональные механизмы реализации комплексного подхода к развитию экономики и социальной сферы в каждом городском округе и каждом муниципальном районе.

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ БЛАГОПРИЯТНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Методологической основой исследования является общая теория регионального воспроизводства [17; 18]. Разработка пространственного аспекта системы управления региональным и муниципальным развитием опирается на совокупность принципов, реализация которых должна найти свое отражение в экономико-правовой основе, механизме и инструментах формирования благоприятной институциональной среды, обеспечивающей рост социально-экономического потенциала и повышение конкурентоспособности территории. К числу таких принципов относятся прежде всего следующие.

*Принцип государственно-частного и муниципально-частного партнерства*, в соответствии с которым государственные и муниципальные органы власти, используя экономические, административные и организационные методы, должны создавать благоприятную институциональную среду для модернизации и развития экономики и повышения ее эффективности и конкурентоспособности.



Реализация этого принципа проявляется в комплексном инфраструктурном обустройстве территории, в привлечении инвестиций и долевом в них участии, в предоставлении государственных гарантий при привлечении банковских кредитов и в организационной поддержке частных инвесторов.

*Принцип проведения дифференцированной инвестиционной политики*, суть которого состоит в том, что пространственная инвестиционная политика должна соответствовать стратегическим приоритетам социально-экономического развития, обеспечивать их реализацию и в ней должны находить отражение три основных подхода: создание благоприятного инвестиционного климата; долевое участие в инвестиционных проектах; прямое финансирование инфраструктурных проектов.

*Принцип социальной ориентации территорий на основе экономического развития*, в соответствии с которым механизмы системы управления призваны обеспечить сохранение обжитых территорий, создание новых эффективных рабочих мест и рост качества и уровня жизни населения, проживающего на этих территориях.

*Принцип рациональной специализации и создания точек экономического роста, способных обеспечить усиление конкурентных преимуществ и их эффективное использование*. Реализация этого принципа требует перейти к усилению межведомственных взаимодействий, укреплению кооперативных связей, кластерному подходу в управлении, к выявлению территориальных и отраслевых структур, интегрированное развитие которых способно повысить эффективность развития каждой из этих структур.

Методологические подходы к модернизации системы управления пространственным развитием опираются на ряд базовых положений:

- эффективность развития региональной и муниципальной экономики определяется сбалансированностью пропорций воспроизводства. Каждый уровень региональной системы (субъекты Федерации, различные типы муниципальных образований) характеризуется своей совокупностью пропорций воспроизводства, и задача системы управления состоит в формиро-

вании соответствующих сбалансированных пропорций (социально-экономических, структурных, финансовых, экономико-экологических и др.);

- ключевым понятием современной экономики является понятие конкуренции, и задачами управления на региональном и муниципальном уровнях становятся выявление конкурентных преимуществ территории, создание условий для появления новых конкурентных преимуществ и формирование механизма, преобразующего эти преимущества в эффективное развитие;
- при отсутствии схем рационального размещения производства и комплексного социально-экономического пространственного развития и в условиях глобализации мировой экономики необходимы новые подходы к решению проблем пространственного размещения экономики, определения специализации территорий и развития кооперационных связей. Жесткая конкурентная среда требует новых подходов к разработке стратегических направлений развития экономики муниципальных образований, которые позволят реализовывать их конкурентные преимущества. И таким современным подходом является кластерный подход, обеспечивающий создание эффективных экономических структур, способных осуществлять свою деятельность в условиях постоянно растущей конкуренции.

Несмотря на определенные продвижения в области общей теории управления региональной экономикой, многие вопросы развития муниципальных образований изучены недостаточно из-за слабого учета специфики различных типов городских и сельских территорий, факторов, влияющих на эффективность их развития, многообразия моделей их развития и совокупности используемых инструментов управления. Особенно непросто обстоит дело с развитием сельских муниципальных образований. Практическая реализация государственной экономической политики в отношении сельских территорий также отличается несистемностью принимаемых решений и зачастую сводится к выделению на федеральном уровне финансовых ресурсов для развития сельского хозяйства. Такой подход не может обеспечить комплексное решение всех экономических и социальных проблем.

Тем более что практически разрушена производственная и потребительская кооперация в сельских районах, что усиливает дезинтеграцию сельхозпроизводителей и их контрагентов, понижает конкурентоспособность первых.

При безусловном понимании Правительством РФ необходимости безотлагательного решения проблем модернизации сельскохозяйственного производства, повышения жизнеспособности сельских территорий и сохранения неурбанизированного сельского образа жизни населения, если продолжать использовать сложившиеся организационно-хозяйственные механизмы, решить эти проблемы практически невозможно. Главная причина – отсутствие системного подхода к решению этих взаимосвязанных проблем. Современная государственная политика направлена на обеспечение макроуправляемости развития сельского хозяйства на федеральном уровне и ведет к усилению финансовой зависимости от федерального центра, к ограничению возможностей региональных и муниципальных органов власти проявлять инициативу при решении проблем модернизации и роста сельской экономики.

Анализ показателей, отражающих общие закономерности социально-экономического развития сибирских территорий (за исключением нефтегазодобывающих районов), свидетельствует прежде всего о низких доходах населения, о неразвитости производственной и социальной инфраструктуры, о транспортной удаленности от рынков сбыта, о невысокой квалификации трудовых ресурсов и о сокращении численности жителей. Все эти факторы делают муниципальные образования непривлекательными для частных инвесторов.

Изменение системы финансово-экономических отношений в результате рыночных реформ привело к серьезным последствиям, которые наиболее остро проявляются в малых городах и сельских поселениях. Во-первых, практически исчезли отраслевые каналы, по которым осуществлялись финансирование и материальное снабжение производственного сектора и подавляющей части объектов социальной инфраструктуры этих территорий. Во-вторых, многие из этих объектов были переданы на баланс органов местной власти, на которые была возложена ответственность за принятие решений в области

финансового регулирования экономического развития и обеспечения населения социальными услугами. В-третьих, многие поселения не располагают ни экономической, ни финансовой базой для реализации таких решений. И в-четвертых, реформы, направленные на повышение эффективности управления развитием социальной сферы, идут очень медленно, что не позволяет улучшить качество социальных услуг и уменьшить неоправданные расходы бюджета.

Как уже отмечалось, особенностью малых городов и сельских поселений является то, что их хозяйственная структура непривлекательна для инвесторов. Эти территории, как правило, не обладают развитой социальной инфраструктурой, современной строительной базой, квалифицированными трудовыми ресурсами, значительными запасами минерально-сырьевых ресурсов. По этим причинам они также не могут быть привлекательными для притока инвестиций и для создания новых или развития старых производств. Все это ведет к тому, что малые города и сельские поселения меньше всего подготовлены к рыночным условиям и противоречия в социально-экономическом развитии только обостряются. Путь преодоления отсталости только один – повышение уровня экономического развития поселений. При этом необходима целенаправленная социально-экономическая типологизация малых городов и сельских поселений, не просто основанная на принципе административно-территориального деления, а опирающаяся на оценку общего потенциала развития с определением точек экономического роста и созданием механизма поддержки этого роста.

Факторы, определяющие инвестиционный климат многих муниципальных образований, оказывают преимущественно негативное влияние. К числу этих факторов в районах Сибири относятся прежде всего

- удаленность от развитых промышленных центров и рынков сбыта продукции;
- расположенность в транспортно малоосвоенных районах;
- низкая диверсификация экономики и отсутствие современных предпринимательских структур;

- низкий уровень обеспеченности производственной и социальной инфраструктурой и ее низкое качество;
- неблагоприятная демографическая структура населения;
- недостаточный уровень квалификации трудовых ресурсов;
- низкие доходы населения, ограничивающие развитие потребительского рынка товаров и услуг.

Эти неблагоприятные факторы носят не временный, а постоянный характер.

В мировой практике государственного и муниципального управления уже давно оперируют такими понятиями, как инвестиционный риск (вероятность потери дохода от вложенных инвестиций), инвестиционный климат (совокупность условий хозяйственной деятельности, обеспечивающих возможность получения дохода от вложенных инвестиций), а также сравнивают территории по этим показателям и учитывают их при выборе объектов инвестирования [12; 28–35]. В настоящее время привлечение инвестиций в малые города и сельские поселения практически невозможно без инициативы и широкой поддержки со стороны правительства субъекта Федерации. В условиях ограниченности бюджетных средств перед правительством субъекта Федерации стоит сложная проблема выбора приоритетных объектов инвестирования. Поэтому должны быть выработаны критерии инвестиционной поддержки экономической и социальной сфер малых городов и сельских поселений (масштаб положительного социального влияния, срок окупаемости, влияние на формирование местного бюджета, долевое участие местного сообщества в инвестиционных ресурсах и т.д.). Разработка системы инвестиционной поддержки развития отраслей производства и производственной инфраструктуры должна включать рыночную оценку выгоды от инвестиционных вложений (оценку рынка сбыта, сравнение с финансово-экономическими показателями конкурентов), обоснование потребности в инвестициях, определение источников инвестиций и сроков их реализации. Система инвестиционной поддержки развития социальной инфраструктуры должна содержать показатели достигаемых социальных целей, обоснование масштабов инвестиций, определять источники инвестиций, сроки инвестирования и получения результата.

## **ПРИНЦИПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Для того чтобы сформировать необходимую финансовую базу развития муниципальных образований и привлечь дополнительные инвестиционные ресурсы, требуется разработать стратегии активизации их социально-экономического развития, направленные на повышение эффективности развития за счет рационального использования производственного и ресурсного потенциала. Стратегии следует разрабатывать с учетом оценки сильных и слабых сторон и возможностей поселений, а также емкости потребительского рынка, на основе объединения усилий всех общественно-экономических структур территории вокруг разрабатываемой стратегии и их активного участия в ее последующей реализации.

Формирование системы управления развитием муниципальных образований должно опираться на следующие принципы:

- социальная направленность (ориентация на развитие человеческого потенциала и создание нормальных условий жизни);
- селективная политика (оценка потенциала и конкурентоспособности территорий; определение точек роста и их поддержка; относительно проблемных территорий – принятие решений, которые бы обеспечили улучшение жизни их населения);
- государственно-частное партнерство (прямое участие государства в развитии инфраструктуры региона, долевое участие в развитии экономики поселений);
- дифференцированная инвестиционная региональная политика (различные подходы к инвестиционной поддержке в зависимости от инвестиционной привлекательности районов: например, в случае малых городов это создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвесторов, в случае многих сельских поселений это прямые инвестиции);
- развитие реального местного самоуправления (обучение местных сообществ и формирование у них заинтересованности в участии в управлении муниципальным образованием; поддержка и поощрение местных инициатив; совершенствование

законодательства в направлении, обеспечивающем развитие реального самоуправления);

- регионально ориентированная политика (создание условий для выхода местных товаропроизводителей на региональный рынок: обеспечение транспортной доступности, помощь в повышении конкурентоспособности производимой продукции).

Направления реализации перечисленных принципов включают

- подчинение пространственного развития экономики региона интересам социального развития его территорий (создание рабочих мест, повышение доходов населения, укрепление доходной базы бюджетов поселений, создание условий для развития социальной сферы и повышения качества социальных услуг);
- усиление роли экономики сельских поселений в формировании потребительского рынка региона как фактор повышения конкурентоспособности производства;
- ориентацию на широкое развитие внутрирегиональных и межмуниципальных связей;
- формирование бюджетной системы с тенденцией сокращения перераспределительных функций регионального бюджета за счет укрепления собственной доходной базы местных бюджетов;
- оценку ресурсного потенциала поселений и оптимизацию его использования с учетом емкости регионального рынка и возможностей расширения межрайонных связей;
- использование новых возможностей и направлений укрепления финансово-экономической базы поселений (освоение природных ресурсов, развитие традиционных и нетрадиционных сфер: переработки дикорастущих растений, туризма, санаторно-курортной сферы и др.).

Следует отметить, что пространственная политика субъектов Федерации, имеющая своей целью эффективное использование ресурсного потенциала территорий и реализацию конкурентных преимуществ субъекта Федерации, включает решение двух взаимно противоречивых задач. Решение первой призвано обеспечить более высокие

темпы роста экономики. И в этом случае используются такие инструменты управления, которые стимулируют поддержку развития экономически сильных хозяйств и муниципальных образований. Решение второй задачи связано с необходимостью сокращения неоправданно сильной дифференциации в уровне и качестве жизни населения различных территорий субъекта Федерации и включает финансовую поддержку экономически слабых хозяйств и муниципальных образований.

В процессе исследования был проведен анализ действующих финансово-экономических механизмов и инструментов региональной политики на основе нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. Анализ используемых институциональных условий оказания финансовой поддержки в рамках целевых программ свидетельствует о том, что такая поддержка реально оказывается наиболее экономически сильным субъектам хозяйствования и муниципальным образованиям. Поддержка, как правило, осуществляется на определенных финансовых условиях. Во-первых, предполагается софинансирование со стороны местных бюджетов, которые часто являются дефицитными. Во-вторых, поддержка составляет не более 10–20% от необходимых затрат. В-третьих, поддержка оказывается на условиях компенсации сделанных вложений, без учета того, что производственный цикл в сельскохозяйственном производстве составляет около одного года. Выполнение таких условий под силу далеко не всем хозяйствам, а как правило, наиболее экономически сильным. Аграрные предприятия в отсутствие действующей системы залога земли сталкиваются с проблемой получения кредитов на производственные цели. Даже поддержка жилищного строительства предоставляется на условиях софинансирования большинству участников программ жилищного строительства.

Эти меры государственной и муниципальной поддержки усиливают региональную дифференциацию экономического и социального развития, о чем свидетельствуют и статистические данные. Важно отметить, что из-за значительно различающихся бюджетных доходов субъектов Федерации сильно различаются объемы поддержки развития агропромышленного комплекса, инженерной и социальной ин-



фраструктуры муниципальных образований, и это также влияет на усиление различий в социально-экономическом развитии субъектов РФ. Понимание противоречивости указанных двух задач должно найти свое отражение в формировании институциональной среды развития муниципальных образований и в используемых инструментах механизма управления.

### **НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ**

Бесспорно, что для реализации имеющихся конкурентных возможностей муниципальных образований необходимо создание эффективной институциональной среды и благоприятного инвестиционного климата, что, в свою очередь, требует новых подходов к системе регионального и муниципального управления. В связи с этим на основе обобщения результатов проведенных исследований<sup>2</sup> в числе основных направлений развития муниципальных образований предлагаются следующие.

*Формирование агропроизводственных кластеров.* Учитывая низкий уровень развития экономики муниципальных районов, необходимо перейти к формированию агропроизводственных кластеров в рамках экономических зон, выделенных в схемах территориального планирования регионов. На основе кластерного подхода следует не только осуществить зонирование территорий муниципальных районов, но и определить эффективные точки роста в каждой зоне, их специализацию и экономические связи, оценить роль и место каждого действующего хозяйства в формировании кластера с учетом перспективной потребности в продукции агропромышленных производств со стороны внутрирайонных и внутрирегионального рынков продовольствия.

---

<sup>2</sup> В исследованиях принимали участие к.э.н. А.С. Маршалова и к.э.н. Г.В. Ждан.

*Развитие дорожного строительства.* Без развития дорожного строительства и специализированного транспорта невозможны интеграция экономики поселений, развитие промышленных предприятий. В программах комплексного развития муниципальных районов необходимо предусмотреть первоочередность строительства дорог с твердым покрытием в соответствии со стратегиями социально-экономического развития районов и муниципальных поселений и обеспечить экономическую поддержку реализации этого пункта программ.

*Повышение эффективности аграрного производства.* Это требует принятия решений и разработки программ, стимулирующих не только обеспечение техникой, но и возрождение кооперации, способной повысить производительность труда за счет использования достижений агротехники, развития заготовительной и сбытовой инфраструктуры.

*Развитие перерабатывающей промышленности.* Отсутствие первичной переработки сельскохозяйственного сырья тормозит развитие экономики многих районов, ведет к потере собственного рынка продовольствия. Для привлечения инвесторов нужно выходить с инвестиционными предложениями на инвестиционные площадки, заявлять о потребности муниципальных районов в мясоперерабатывающих комплексах, минизаводах по производству молочной продукции, элеваторах и др.

*Обеспечение муниципальных образований квалифицированными специалистами.* Необходимо принять решение об обязательном распределении выпускников, обучающихся на бюджетной основе, на социально важные объекты, в том числе в малые города и сельские районы, при условии обеспечения их благоустроенным жильем и достойной зарплатой.

*Совершенствование государственной политики и системы поддержки развития малых городов и сельских территорий.* Поскольку муниципальная экономика во многом зависит от индустриализации аграрного производства, она не сможет развиваться без активной государственной политики. Однако для этого необходимо обеспечить комплексный подход и планировать развитие муниципальных образований как целостных систем, все элементы которых взаимосвязаны.

Исследование показало, что без комплексного подхода и без государственной поддержки формирования эффективных хозяйственных комплексов задачу экономического и социального благополучия муниципальных образований не решить. При этом создание в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации институциональных структур, ответственных за развитие малых городов и сельских территорий, может способствовать усилению комплексного подхода к их развитию.

Модернизацию экономики районов целесообразно начинать с возрождения кооперации сельских товаропроизводителей на новой технологической основе, с развития рынка сельскохозяйственной продукции в каждом районе. Один из возможных инструментов – предъявление требований к приходящим в район торговым сетям об обязательной продаже продукции местных товаропроизводителей в оговоренном ассортименте или по согласованному проценту от объема продаж. Предлагаемые меры направлены на вовлечение в хозяйственную деятельность частных подворий, крупных коллективных и фермерских хозяйств и выход на рынок их продукции.

Проведенный анализ проблем развития экономики муниципальных районов в регионах Сибири показывает значительное сокращение числа перерабатывающих предприятий во многих районах. До начала рыночных реформ практически в каждом районе имелись мощности по переработке молока, элеваторы, значительно больше было мясоперерабатывающих предприятий. В связи с этим при формировании комплексных программ создания территориально-производственных кластеров в рамках планировочных районов необходимо предусмотреть поддержку инвестиционных проектов, направленных на создание и развитие мощностей по переработке, хранению, транспортировке молока, мяса, зерна, овощей в объемах, достаточных как минимум для нужд собственного населения районов. Такие проекты могут быть типовыми. Целесообразно в каждом районе создать промышленные площадки под будущее промышленное строительство, к которым должны быть подведены минимальный набор инженерной инфраструктуры и дороги общего пользования, а от каждого района

следует сформировать запрос на промышленное развитие для нужд района.

Важным аспектом управления развитием территории является постоянное взаимодействие с населением и предпринимателями, которые должны стать союзниками в реализации планов развития муниципальных образований, в решении инфраструктурных проблем, в осуществлении планов развития социальной инфраструктуры, повышения качества жизни. Отсутствие информации о реализации жилищных программ, программ по поддержке безработных, их перекавалификации и трудоустройству, по поддержке малого бизнеса на территории каждого района подрывает доверие населения к власти. Необходимо хорошо отлаженная регулярная прямая и обратная связь с населением, предпринимательским сообществом, которым должны быть доступны сведения о повседневной жизни в районе, о решении его насущных проблем. Привлечение населения и предпринимательского сообщества к разработке комплексных программ развития района позволит раскрыть творческий потенциал населения, иначе взглянуть на проблемы территории, правильно расставить приоритеты и обозначить целевые ориентиры, рационально подойти к расходованию местных бюджетных ресурсов.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Первая группа предложений* связана с совершенствованием региональной политики на основе формирования финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций для развития муниципальных образований. Систему финансовой поддержки предлагается строить с опорой на логику бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона. Такая логика предполагает оценку бюджетной эффективности каждого конкретного инвестиционного проекта и определение на этой основе экономически оправданного объема мер его возможной финансовой поддержки со стороны региона. Кроме того, предлагается сформировать в структуре регионального

правительства компетентную группу финансистов, способную обеспечить использование возможностей институтов развития, инвестиционных и банковских структур, налаживание с ними регулярного взаимодействия и ведение профессионального диалога, а также создать в регионах филиалы и представительства инвестиционных, банковских структур и специализированных фондов.

Целесообразно расширить использование разнообразных институтов и инструментов государственной поддержки инвестиционных проектов, таких как государственные гарантии, льготы по налогообложению и по аренде помещений, субсидии на компенсацию части процентов по инвестиционным кредитам и лизинговым платежам, субсидирование расходов на приобретение оборудования, подготовку бизнес-планов, микрокредитование малого предпринимательства, целевое создание инженерной инфраструктуры. Данные инструменты могут быть реализованы посредством механизма целевых программ (программы в инвестиционной сфере, программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства и др.). В рамках целевых программ условием поддержки осуществления инвестиционных проектов является эффективность бюджетных расходов.

Для эффективной реализации региональной инвестиционной политики целесообразно расширить использование ведомственных и долгосрочных целевых программ, государственных заданий органам власти и подведомственным учреждениям, а также институциональных механизмов привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и предпринимательского сообществ к постановке целей, управленческих задач и разработке инструментов региональной политики (общественные слушания, советы при администрациях, комиссии и рабочие группы).

В целях совершенствования региональной политики необходимо обеспечить все составляющие используемых институциональных механизмов:

- проработанность и полноту управленческих задач региональной политики в каждом конкретном регионе, в каждый конкретный период времени;

- наличие организационного центра, ответственного за реализацию и эффективность всей региональной политики, а также институтов развития (агентств по работе с инвесторами, по формированию привлекательного имиджа территории, по разработке и продвижению инвестиционных проектов, важных с точки зрения экономического и социального развития территории);
- соответствие объема государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории задачам региональной политики;
- наличие развитой системы инструментов региональной политики.

*Вторая группа предложений* направлена на формирование благоприятной институциональной среды. Здесь предлагаются следующие мероприятия:

- учреждение специализированного регионального агентства по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, концентрирующего необходимый административный ресурс и компетенцию. Его сотрудники должны заниматься поиском инвесторов, постоянно улучшать инвестиционные возможности муниципальных образований региона и продвигать их инвестиционные проекты, обеспечивать максимальное сокращение сроков запуска и реализации инвестиционного проекта;
- организация оперативной связи и эффективного взаимодействия инвесторов с руководством муниципальных образований и решение в оперативном режиме возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов;
- принятие публичного регламента по работе с инвесторами, обеспечивающего практическую реализацию принципа одного окна, и выполнение по желанию инвестора всех разрешительных и согласительных процедур силами специализированного агентства;
- создание и регулярное обновление специализированных интернет-порталов во всех администрациях муниципальных образований.

*Третья группа предложений* направлена на повышение эффективности управления на региональном и муниципальном уровнях на основе совершенствования институциональных процедур, приведения их в соответствие с новыми требованиями. Достичь этого позволят следующие меры:

- проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях, оптимизация порядка оказания государственных и муниципальных услуг;
- разработка и принятие административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций, формирование и актуализация регионального и муниципальных реестров государственных и муниципальных услуг;
- развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, соответствующих установленным требованиям, в муниципальных районах;
- формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, проведение регулярного мониторинга в муниципальных районах.

Решение этих задач направлено на повышение эффективности государственного и муниципального управления, в том числе в сфере реализации региональной политики, на разработку оптимальных порядков предоставления государственных услуг, регламентов оказания государственной поддержки, в том числе в осуществлении инвестиционных проектов, а также на мониторинг качества оказания услуг.

Меры должны распространяться на все сферы общественного регулирования, обеспечивать снижение конкретных административных барьеров в сфере инвестиционной деятельности, таких как количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье со-

гласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства, сокращение сроков ожидания разрешения на строительство и ведение бизнеса, сроков подключения к объектам общественной инфраструктуры. Основная проблема с затягиванием сроков выдачи разрешений на выделение земельных участков под строительство, подключения к объектам общественной инфраструктуры и т.д. состоит в неготовности к этому муниципалитетов поселений, в чьем ведении находится значительная часть неиспользуемых земельных ресурсов, в отсутствии актуальной достоверной информации об объектах собственности, объектах общественной инфраструктуры. В связи с этим целесообразно начинать с проведения полной инвентаризации государственной и муниципальной собственности на территории всех муниципальных образований.

Необходимо организовать формирование и поддержание в рабочем состоянии баз данных об объектах государственной и муниципальной собственности, объектах общественной инфраструктуры, созданных при поддержке общественных финансов, на единых методологических принципах, позволяющих обмениваться информацией в удобной форме. Механизмом выполнения данной работы может быть целевая программа по проведению инвентаризации общественной собственности и созданию единой информационно-аналитической системы для объектов государственной и муниципальной собственности. Не менее важно обеспечить открытый доступ к информации обо всех подготовленных для строительства, сданных в аренду земельных участках, о наличии подключения к инженерной инфраструктуре и его стоимости, а также о сданных в аренду объектах недвижимости.

Формирование благоприятной институциональной среды для развития экономики муниципальных образований невозможно без хорошо отлаженной системы межуровневого и межведомственного взаимодействия. Неурегулированность вопросов межуровневого взаимодействия, нечеткое разграничение вопросов совместного ведения создают дополнительные административные барьеры для развития



бизнеса в муниципальных образованиях. Регулярно новые полномочия передаются с вышестоящего уровня власти на нижестоящий уровень без соответствующего закрепления, без передачи бюджетных средств. Нередко такая ситуация возникает при делегировании полномочий на муниципальный уровень. В связи с этим при разработке законопроектов, предусматривающих передачу полномочий на нижестоящий уровень, должна осуществляться их экспертиза специалистами разных уровней власти. Необходимо отрегулировать вопросы в отношении подзаконных актов, постановлений правительства, приказов министерств, для которых межуровневая экспертиза пока не предусмотрена.

Для организации межуровневого и межведомственного взаимодействия в вопросах инвестиционной политики необходимо усовершенствовать действующий механизм коллегиальной выработки решений – положение о региональном совете по инвестициям. Во-первых, целесообразно в региональные советы по реализации инвестиционной политики включать ответственных представителей муниципальных образований (советы муниципальных образований) с правом голоса и представителей федеральных органов власти, ответственных за осуществление разрешительных процедур при реализации инвестиционных проектов, открытия бизнеса. Это позволит более оперативно регулировать вопросы межуровневого и межведомственного взаимодействия при осуществлении инвестиционных проектов. Во-вторых, обсуждаемые на региональном уровне решения по вопросам государственной поддержки инвестиционных проектов и инвестиционной политики целесообразно направлять как в муниципальные образования субъекта РФ, так и в территориальные отделения федеральных органов власти для подготовки экспертного заключения, замечаний и предложений.

Проведенное исследование показало, что наряду с негативно влияющими на эффективность развития экономики муниципальных образований объективными факторами имеются и значительные неиспользованные возможности, реализация которых позволит изме-

нить ситуацию. Во-первых, необходимо возродить жизнеспособную кооперацию в сельском хозяйстве, так как в личном подсобном хозяйстве невозможны использование достижений современной агротехнической науки, высокая производительность труда и производство конкурентоспособной товарной продукции. Во-вторых, районы нуждаются в создании современной инфраструктуры и перерабатывающей промышленности. В-третьих, на основе кластерного подхода необходимо определить точки роста экономики района и построить схему рациональной экономической интеграции территорий каждого района или их объединений. Решение этих задач требует не только повышения эффективности использования экономических инструментов механизма управления, но и реформирования административно-организационных элементов институциональной системы управления, включая плано-прогнозную деятельность и организационные структуры, обеспечивающие непрерывность системы управления.

*Статья подготовлена в рамках государственного задания по проекту XI.173.1.2 «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации»  
№ АААА-А17-117022250118-6*

### **Список источников**

1. *Бабичев И.* Актуальные тренды муниципальной реформы // Практика муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 6–14.
2. *Бабун Р.В.* Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства // ЭКО. – 2017. – № 3 (513). – С. 60–77.
3. *Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В.* Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11, № 1. – С. 132–147.
4. *Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.* Поселенческий аспект стратегии пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1 (93). – С. 38–55.
5. *Гайдуж Е.А., Ковалева Г.Д.* Муниципальное образование в системе программного управления. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 230 с.

6. Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопросы статистики. – 2016. – № 8. – С. 46–52.
7. Говоров С.В., Петрова З.К. Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. – 2018. – № 4 (56). – С. 29–35.
8. Горяченко Е.Е., Малов К.В. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 1 (93). – С. 271–291.
9. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы / Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д. и др. – М.: ИЭ РАН, 2014. – 300 с.
10. Ждан Г.В. Опыт субъектов РФ по созданию благоприятной финансово-экономической среды и стимулированию развития муниципальных образований // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2015. – № 6. – С. 199–205.
11. Жихаревич Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4. – С. 235–256.
12. Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 55–68.
13. Коломак Е.А. Развитие городской системы Сибири в постсоветский период: прогнозы и реальность // ЭКО. – 2018. – № 7 (529). – С. 57–66.
14. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. – М.: ЛИБРОКОМ, 2015. – 392 с.
15. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 3–39.
16. Любовный В.Я. Эволюция исследований и регулирования развития монопрофильных городов России // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 2. – С. 98–102.
17. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 40–58.
18. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Муниципальные образования и инновационное развитие экономики // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 225–234.
19. Минакир П.А. Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. – 2016. – № 4-5 (48). – С. 7–12.

20. *Новоселов А.С., Маршалова А.С., Кулаев А.П.* Методологические положения разработки стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2015. – 84 с.
21. *Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири* / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 487 с.
22. *Селиверстов В.Е.* Сибирская школа стратегического планирования / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 199 с.
23. *Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием* / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.
24. *Сумская Т.В.* Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.
25. *Татаркин А.И.* Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. – 2014. – № 1. – С. 9–33.
26. *Чепурных Н.В., Мерзлов А.В.* Социально-экономические факторы развития сельских территорий // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер.: Экономика и экологический менеджмент. – 2017. – № 4. – С. 92–101.
27. *Швецов А.* Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.
28. *Brinkman J.* Congestion, agglomeration, and the structure of cities // Journal of Urban Economics. – 2016. – Vol. 94, Iss. C. – P. 13–31.
29. *Davis D.R., Dingel J.I.* The Comparative Advantage of Cities. – Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2014. – 56 p.
30. *Desmet K., Rossi-Hansberg E.* Spatial development // American Economic Review. – 2014. – Vol. 104, Iss. 4. – P. 1211–1243.
31. *Environment and Planning.* Vol. C: Government and Policy / Ed. by R.J. Bennett. – London: Sage, 2012. – 540 p.
32. *Kline P., Moretti E.* Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority // The Quarterly Journal of Economics. – 2014. – Vol. 129, Iss. 1. – P. 275–331.
33. *McGrath R.J.* The rise and fall of radical civil service reform in the US states // Public Administration Review. – 2013. – Vol. 73, Iss. 4. – P. 638–649.
34. *Seltzer E., Carbonell A.* Regional planning in America: planning regions // Regional Planning in America: Practice and Prospect / Ed. by E. Seltzer, A. Carbonell. – Cambridge, 2011. – P. 1–16.
35. *Wolfe D.A.* Civic governance, social learning and the strategic management of city-regions // Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth / Ed. by D.B. Audretsch, M. Lindenstein. – Cheltenham, 2013. – P. 6–25.

## Информация об авторе

Новоселов Александр Сергеевич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: asnov@ieie.nsc.ru).

DOI: 10.15372/REG20200109

*Region: Economics & Sociology, 2020, No. 1 (105), p. 200–232*

**A.S. Novoselov**

## **INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES**

*The article discusses the current problems related to an emerging institutional environment for the social and economic development of municipalities. It shows that the socio-economic development of these units is accompanied by their high spatial differentiation. The economic policy and institutional mechanisms of its implementation fail to adequately consider regional peculiarities of the municipal economy and the unique role of the spatial factor in ensuring economic growth. To solve the problems described, we propose management mechanisms and tools providing an effective institutional environment and promoting the economic development of municipalities.*

*The article covers methodological issues of shaping a favorable institutional environment for the development of municipalities, design principles of a management system for the development of municipalities, and features of economic modernization in rural municipalities. We have studied promising development trends for municipalities and investment policy, such as agricultural clusters, road construction, the revival of cooperation, and market infrastructure expansion.*

*The article includes proposals on how to properly establish an institutional environment for the economic development of municipalities, aimed at improving the investment climate, modernizing the economy, raising living standards*

*in municipalities, and improving the efficiency of regional and municipal management.*

**Keywords:** institutional environment; regional and municipal management; social and economic development; spatial differentiation; regional economic policy; economic mechanism; management efficiency

**For citation:** *Novoselov, A.S.* (2020). *Institutsionalnaya sreda sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy* [Institutional environment for social and economic development of municipalities]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1 (105), 200–232. DOI: 10.15372/REG20200109.

*The publication is prepared within the government order under the project XI.173.1.2 «Strategic management of regional and municipal development: concepts and implementation principles» No. AAAA-A17-117022250118-6*

## References

1. *Babichev, I.* (2016). Aktualnye trendy munitsipalnoy reformy [Current trends in municipal reform]. *Praktika munitsipalnogo upravleniya* [Practice of Municipal Government], 2, 6–14.
2. *Babun, R.V.* (2017). Mestnoe samoupravlenie Rossii na novom etape munitsipalnogo stroitelstva [Local government in Russia at the new stage of municipal construction]. *EKO* [ECO], 3 (513), 60–77.
3. *Bukhvald, E.M. & N.V. Voroshilov.* (2018). Aktualnye voprosy razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy i reformirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya [Current issues in the development of municipal entities and in reforming the institution of local self-government]. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], Vol. 11, No. 1, 132–147.
4. *Bukhvald, E.M. & A.V. Kolchugina.* (2019). Poselencheskiy aspekt strategii prostranstvennogo razvitiya [Settlements' aspect of the strategy of spatial development for Russia]. *Federalizm* [Federalism], 1 (93), 38–55.
5. *Gayduk, E.A. & G.D. Kovaleva.* (2013). Munitsipalnoe obrazovanie v sisteme programmno upravleniya [Municipal education in the system of programme management]. *Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ.*, 230.
6. *Glinskiy, V.V., L.K. Serga & A.M. Bulkina.* (2016). Differentsiatsiya munitsipalnykh obrazovaniy kak faktor ekonomicheskogo razvitiya territoriy [Differentiation

of municipal entities as a factor of economic development of territories]. *Voprosy statistiki* [Issues of Statistics], 8, 46–52.

7. *Govorov, S.V. & Z.K. Petrova.* (2018). Funktsionalnaya rol malykh i srednikh gorodov v natsionalnoy sisteme rasseleniya i razmeshcheniya proizvoditelnykh sil Rossiyskoy Federatsii [Functional role of small and medium cities in the national system of association and placement of the productive forces of the Russian Federation]. *Gradostroitelstvo* [Urban Planning], 4 (56), 29–35.

8. *Goryachenko, E.E. & K.V. Malov.* (2017). Reformirovanie sistemy mestnogo samoupravleniya: otsenki i problemy [Reforming the system of local government: estimates and problems]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1 (93), 271–291.

9. *Karavaeva, I.V., E.M. Bukhvald, S.D. Valentey et al.* (2014). Desyat let munitsipalnoy reformy v Rossii: itogi i perspektivy [Ten Years of Municipal Reform in Russia: Results and Prospects]. Moscow, Institute of Economics RAS Publ., 300.

10. *Zhdan, G.V.* (2015). Opyt subyektov RF po sozdaniyu blagopriyatnoy finansovo-ekonomicheskoy sredy i stimulirovaniyu razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy [The experience subjects of Russian Federation to create a favorable economic and financial environment and promoting the development of municipal entities]. *Vestnik Kuzbasskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta* [Bulletin of the Kuzbass State Technical University], 6, 199–205.

11. *Zhikharevich, B.S.* (2012). Podkhod k izucheniyu effektivnosti strategicheskogo planirovaniya na munitsipalnom urovne [An approach to assessing efficiency of strategic planning at the municipal level]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 4, 235–256.

12. *Kazakova, S.M. & V.V. Klimanov.* (2018). Zarubezhnyy opyt primeneniya differentsirovannogo podkhoda v regulirovaniy regionalnogo razvitiya [Aoreign experience of application of the differentiated approach in regulation of regional development]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], 4, 55–68.

13. *Kolomak, E.A.* (2018). Razvitie gorodskoy sistemy Sibiri v postsovetSKIY period: prognozy i realnost [Development of the Siberian urban system in the post-soviet period: predictions and reality]. *EKO* [ECO], 7 (529), 57–66.

14. *Kuznetsova, O.V.* (2015). Regionalnaya politika Rossii. 20 let reform i novye vozmozhnosti [Russian Regional Policy: 20 Years of Reform and New Opportunities]. Moscow, LIBROKOM Publ., 392.

15. *Leksin, V.N.* (2012). Rezultativnost i effektivnost deystviy regionalnoy i munitsipalnoy vlasti: naznacheniye i vozmozhnost korrektnoy otsenki [Effectiveness of regional and local authorities: purposes and possibilities of the correct assessment]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1, 3–39.

16. *Lyubovny, V.Ya.* (2018). Evolyutsiya issledovaniy i regulirovaniya razvitiya monoprofilnykh gorodov Rossii [The evolution of research and regulation of development of mono-profile cities in Russia]. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo* [Academia. Architecture and Construction], 2, 98–102.

17. *Marshalova, A.S. & A.S. Novoselov.* (2012). Metodologicheskie problemy formirovaniya novoy sistemy regionalnogo upravleniya [Building a new system of regional governance: methodological issues]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1, 40–58.

18. *Marshalova, A.S. & A.S. Novoselov.* (2011). Munitsipalnye obrazovaniya i innovatsionnoe razvitie ekonomiki [Municipal units and innovation development]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1, 225–234.

19. *Minakir, P.A.* (2016). Institutsionalnye otobrazheniya prostranstvennogo razvitiya [Institutional reflection of spatial development]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 4-5 (48), 7–12.

20. *Novoselov, A.S., A.S. Marshalova & A.P. Kulaev.* (2015). Metodologicheskie polozheniya razrabotki strategiy i programm sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy [Developing Strategies and Programs of Socioeconomic Development in Municipal Units: Methodological Provisions]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 84.

21. *Novoselov, A.S. & V.E. Seliverstov* (Eds.). (2016). Regionalnoe i munitsipalnoe upravlenie: diagnostika, planirovanie i monitoring sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Sibiri [Regional and Municipal Governance: Diagnostics, Planning, and Monitoring of Socioeconomic Development of Siberian Regions]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 487.

22. *Seliverstov, V.E. & V.V. Kuleshov* (Ed.). (2016). Sibirskaya shkola strategicheskogo planirovaniya [Siberian School of Strategic Planning]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 199.

23. *Novoselov, A.S. & V.E. Seliverstov* (Eds.). (2018). Strategicheskoe upravlenie regionalnym i munitsipalnym razvitiem [Strategic Management of Regional and Municipal Development]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 496.

24. *Sumskaya, T.V. & S.A. Suspitsyn* (Ed.). (2016). Mestnoe samoupravlenie: evolyutsiya byudzhethnoy politiki [Local Government: Evolution of Budget Policy]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 212.

25. *Tatarkin, A.I.* (2014). Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov [Dialectics of public and market regulation of a region and municipality socioeconomic development]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 1, 9–33.



26. *Chepurnykh, N.V. & A.V. Merzlov.* (2017). Sotsialno-ekonomicheskie faktory razvitiya selskikh territoriy [Social, environmental and economic factors for development of rural territories]. Nauchnyy zhurnal NIU ITMO. Seriya: Ekonomika i ekologicheskii menedzhment [Scientific Journal NRU ITMO. Series «Economics and Environmental Management»], 4, 92–101.

27. *Shvetsov, A.* (2016). Reformy i kontrreformy mestnogo samoupravleniya: marafon dlinoy v poltora stoletiya [Reforms and counter-reforms of local government: marathon of century and a half length]. Federalizm [Federalism], 1, 77–90.

28. *Brinkman, J.* (2016). Congestion, agglomeration, and the structure of cities. Journal of Urban Economics, Vol. 94, Iss. C, 13–31.

29. *Davis, D.R. & J.I. Dingel.* (2014). The Comparative Advantage of Cities. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 56.

30. *Desmet, K. & E. Rossi-Hansberg.* (2014). Spatial development. American Economic Review, Vol. 104, Iss. 4, 1211–1243.

31. *Bennett, R.J.* (Ed.). (2012). Environment and Planning, Vol. C: Government and Policy. London, Sage Publ., 540.

32. *Kline, P. & E. Moretti.* (2014). Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 129, Iss. 1, 275–331.

33. *McGrath, R.J.* (2013). The rise and fall of radical civil service reform in the US states. Public Administration Review, Vol. 73, Iss. 4, 638–649.

34. *Seltzer, E. & A. Carbonell* (Eds.). (2011). Regional planning in America: planning regions. Regional Planning in America: Practice and Prospect. Cambridge, 1–16.

35. *Wolfe, D.A., D.B. Audretsch* (Ed.). & *M. Lindenstein* (Ed.). (2013). Civic governance, social learning and the strategic management of city-regions. Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth. Cheltenham, 6–25.

### **Information about the author**

*Novoselov, Aleksandr Sergeevich* (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Department at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [asnov@ieie.nsc.ru](mailto:asnov@ieie.nsc.ru)).

*Поступила в редколлегию 02.09.2019.*

*После доработки 02.09.2019.*

*Принята к публикации 10.09.2019.*

© Новоселов А.С., 2020