DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-26-30

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ДЕНИС ГЕОРГИЕВИЧ ТРАВИН, **кандидат юридических наук, доцент кафедры управления проектами и программами Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: travin-dg@ranepa.ru

Аннотация: В статье анализируются применяемые для оценки уровня социально-экономического развития регионов критерии на предмет их соответствия целям региональной политики. Делается вывод о необходимости конкретизировать в законодательстве вопрос о целях этой политики. Обосновывается предположение, что существующие системы оценки эффективности работы высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов не адаптированы в качестве целей развития региона. В работе отмечается принципиальная важность для региональной политики вопроса о разграничении полномочий между центром и регионами. С этой точки зрения анализируются текущие тенденции в региональной политике в странах Европейского союза и в России. Делается прогноз о перспективных изменениях в политике регионального развития и вывод о необходимости стимулировать региональную конкуренцию, расширять региональные полномочия и ресурсную базу. В статье формулируется предложение сделать основой для продвижения новой региональной политики крупные городские агломерации. Затрагивается вопрос о целесообразности выделить проблемы регионального развития в отдельный блок компетенций с приоритетными полномочиями в составе Правительства Российской Федерации.

Ключевые слова: региональная политика, социально-экономическое развитие регионов, разграничение полномочий между центром и регионами, региональная конкуренция, городские агломерации, Министерство регионального развития Российской Федерации

Статья поступила в редакцию 27 января 2021 года.

Травин Д.Г. О некоторых вопросах региональной политики. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 26–30.

ON SOME REGIONAL POLICY ISSUES

DENIS GEORGIEVICH TRAVIN, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Department of Project and Program Management at the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: travin-dg@ranepa.ru

Abstract: The article analyzes the criteria used to assess the level of socio-economic development in regions for their compliance with the objectives of regional policy. It is concluded that it is necessary to specify the objectives of this policy in the legislation. The author says that the existing systems for evaluating the performance of high officials and executive bodies of the constituent entities are not adapted as development goals for the region. The paper notes that for the policy of the regions, the issue of the demarcation of powers between the center and its territories is of fundamental importance. From this point of view, current trends in regional politics of the European Union and Russia are analyzed. The author makes a forecast on prospective changes in the policy of regional development and the conclusion about the need to stimulate regional competition, expand regional powers and resource base. The article proposes to make large urban agglomerations the basis for promoting a new regional policy. Also, the author touches on the question of allocating the problems of regional development into a separate block of competencies with priority powers within the Government of the Russian Federation.

Keywords: regional policy, socio-economic development of regions, demarcation of powers between the center and regions, regional competition, urban agglomerations, Ministry of Regional Development of the Russian Federation

The article was received on January 27, 2021.

Travin D.G. On some regional policy issues. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 26–30.

Введение

В соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13) целью государственной политики регионального развития является обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны. Иначе говоря, цель региональной политики – в сглаживании диспропорций между отдельными регионами.

Оценка реального уровня социально-экономического развития региона

Законодательство не устанавливает какого-либо конкретного показателя или группы показателей, по которым можно было бы сравнивать субъекты РФ. Общепризнанным показателем уровня развития региона является валовый региональный продукт (ВРП). Это стоимость всех товаров и услуг, произведенных на его территории, за исключением ряда услуг, добавленную стоимость которых нельзя приписать к тому или иному субъекту – они могут учитываться только по стране в целом.

Однако при применении показателя ВРП для оценки реального уровня социально-экономического развития субъекта есть особенности, которые могут привести к ошибкам и искажениям. Во-первых, в рамках единого экономического пространства страны сложно фиксировать границы производства товара или оказания услуг и относить их к тому или иному ВРП. Во-вторых, необходимо учитывать методику расчета. По объему ВРП ожидаемо лидирует Москва, но если разделить ВРП на душу населения, то получится, что благополучнее всех выглядит Ненецкий автономный округ. Здесь развит топливно-энергетический комплекс с высокой бюджетной эффективностью, при этом плотность населения – 0,25 чел. на кв. км против почти 5 000 чел. на кв. км в Москве.

Кроме того, использование исключительно экономических целевых показателей для оценки уровня регионального развития может привести к некоторым перекосам. Быстрый рост промышленности будет означать большее потребление ресурсов и большее количество вредных выбросов, что может отрицательно влиять на экологическую ситуацию. Повышение производительности труда снижает спрос на рабочую силу и приводит к росту безработицы. Теоретически рабочие места, высвобождаемые в результате повышения производительности труда, могут найти альтернативу в секторе услуг, однако рабочие места в секторе услуг, как правило, сосредоточены в крупных городах, а не в районах с низкой плотностью населения. Как результат, производительность труда способствует росту благосостояния в крупных промышленных центрах, но не в регионах с низкой плотностью.

Также и эффект от инвестиций в инфраструктуру может быть неоднозначным [Марголин, 2015. С. 59–62; Сморчкова, 2017. С. 35–37; Травин, 2010. С. 13–15]. Новая транспортная инфраструктура за счет упрощения логистических связей с крупными городскими центрами, которые имеют привлекательные преимущества с точки зрения рабочих мест и качества жизни, может привести к утечке кадров. В Европе этот эффект называется "leaking by linking" («утечка через присоединение») [Oliveira-Martins, Maguire, 2015. P. 157]. В то же время проводимые исследования показывают, что ключевым фактором при принятии решения инвестором является вовсе не инфраструктура, а доступность персонала требуемой квалификации на региональном рынке труда [Lopatka, 2019. P. 27–36; Pasquier, 2016. P. 329–353].

Кроме ВРП Росстат ежегодно публикует данные о демографической и экологической ситуации в регионах России, информацию о занятости населения и уровне его благосостояния, сведения, характеризующие основные области социальной сферы, отраслевые индексы производства, данные о научном потенциале, сведения о доходах бюджетов, инвестициях в капитал, внешней торговле и т.д. Из такого количества разнообразных показателей невозможно сделать универсальный вывод об уровне развития региона [Чугуевская, 2017. С. 67–70]. В принципе, такая задача перед Росстатом и не ставится.

Показатели эффективности высших органов исполнительной власти регионов

Одновременно федеральные органы власти регулярно проводят мониторинг эффективности работы высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов России. Оценка производится по заранее определенным целевым показателям. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» *в рамках национальных проектов цели и задачи государства сфокусированы в виде конкретных показателей.* Национальные проекты не учитывают региональный аспект, но в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 по результатам достижения 15 показателей, отражающих утвержденные национальные цели и задачи, оценивается эффективность деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2016 года № 642-р утвержден перечень, состоящий из 44 показателей, позволяющих оценить эффективность деятельности региональных органов государственной власти по улучшению инвестиционного климата.

Можно ли отождествлять достижение целей региональной политики по сбалансированному развитию

регионов и высокие оценки эффективности высших органов исполнительной власти регионов? Ответ – нет. К сожалению, реальность такова, что показатели эффективности деятельности губернаторов являются не долгосрочными ориентирами для развития, а скорее основанием для ежегодного распределения бюджетных трансферов из федерального бюджета и для персональной ответственности или поощрения высшего должностного лица региона с неизбежным в данном случае искажением реальной ситуации формальной отчетностью.

Как справедливо пишет А.Д. Артамонов (бывший губернатор Калужской области, председатель комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации Федерального Собрания), критикуя существующую систему оценки эффективности региональных команд, «происходит подмена цели: вместо повышения эффективности управления территорией, создания лучших условий для жизни граждан они сосредоточивают внимание на управлении показателями оценки. В этой ситуации чем строже контроль за этими параметрами, тем больше их отрыв от реальной жизни. В погоне за достижением желаемых показателей фокус внимания управленцев перемещается с долгосрочных целей на оперативное управление, и они растрачивают свои усилия на обслуживание формальных бюрократических процессов. В результате целый ряд губернаторов, занимавших верхние строчки в рейтингах по показателям эффективности их работы, проиграли выборы на очередной срок полномочий. В целом ряде случаев можно наблюдать мощный отток населения из регионов при высоких показателях оценок эффективности работы губернаторов этих территорий. <…> Если мы провозглашаем необходимость повышения благосостояния населения, мы должны переориентировать нашу систему индикаторов эффективности государственной системы на человека как личность. Именно личность мы должны сделать центром инвестиций, а показатель умножения человеческого капитала должен стать более значимым, чем показатель прироста ВВП»[1].

Таким образом, применяемые в настоящее время для оценки регионов различные показатели не взаимоувязаны и не адаптированы в качестве стратегических целей развития. Для сбалансированного и комплексного регионального развития необходимо на федеральном уровне задать регионам правильные и четкие ориентиры. Цели региональной политики должны быть конкретизированы и формализованы в виде разумного количества взаимоувязанных показателей, в первую очередь показателей, отражающих количественный и качественный рост человеческого капитала.

1 *Анатолий Артамонов, Светлана Симоненко.* Личность как центр инвестиций. *Эксперт*: https://expert.ru/expert/2020/30/lichnost-kak-tsentr-investitsij/

Говоря о политике регионального развития, невозможно не затронуть *ключевого вопроса о разграничении полномочий между центром и регионами*. Здесь можно говорить *о двух принципиально разных типах региональной политики*. Условно обозначим их как «централизация» и «децентрализация». Сторонники первой концепции исходят из того, что при централизованном перераспределении национальных ресурсов за счет финансовых трансфертов и крупномасштабных государственных инвестиционных проектов стимулируется развитие депрессивных регионов. Они считают, что, централизованно действуя на составляющие производственных издержек посредством субсидий и стимулов, можно повлиять на выбор инвесторов для открытия новых рабочих мест и инвестиций.

Напротив, сторонники децентрализации полагают, что развитие может быть достигнуто только в условиях справедливой конкуренции регионов, что оправдывает наличие разной нормативной базы для различных регионов, особых налоговых режимов и в целом расширение полномочий и большее количество ресурсов для региональных властей.

Политика регионального развития на фоне процессов децентрализации в Европе

В региональной политике европейских государств с начала 1980-х годов идет системное усиление полномочий регионов. В настоящее время процессы децентрализации получили дополнительный импульс на фоне участия государств в Европейском союзе. 15 июня 1985 года была учреждена Ассамблея европейских регионов (AER); на тот момент учредителями выступили 47 европейских регионов. Ассамблея предложила концепцию регионализации и выдвинула девиз «Европа регионов». В итоге немного в другом виде (в качестве принципа субсидиарности) эта идея попала в Маастрихтский договор 1992 года, положивший начало Европейскому союзу.

Согласно данному принципу, центральная власть должна играть «субсидиарную» (вспомогательную) роль, решая только те задачи, которые не могут быть эффективно выполнены на местном уровне. Безусловно, принцип субсидиарности защищает национальные интересы европейских государств от неразумного вмешательства и чрезмерного регулирования со стороны Европейского союза. Но этот же принцип делает европейские регионы прямыми участниками законотворческой процедуры Европейского союза. Предполагается, что усиление периферии неизбежно приведет к ослаблению центра. Это и показал Референдум о независимости, проведенный властями Каталонии в 2017 году. За независимость этого региона Испании тогда выступило 90,18 % голосовавших.

В России государственная политика регионального развития – это система приоритетов, целей, задач, мер и действий *федеральных* органов государственной власти по политическому и социально-экономи-

ческому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, в самом определении российской политики регионального развития заложен ее централизованный характер. В ранее действовавшем Указе Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 года «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» содержалось иное определение. Под «региональной политикой» в Российской Федерации понималась система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны. Как видно, слово «федеральный» применительно к органам власти в Указе № 803 отсутствовало. Не только определение, но и сама региональная политика того периода заметно отличалась от современной. Достаточно вспомнить так называемые внутренние офшоры, действовавшие в Калмыкии, Ингушетии, Карачаево-Черкесии. Со временем полномочия регионов по формированию собственной региональной политики были значительно сокращены.

Попытка перераспределить полномочия между центром и регионами была предпринята в 2011 году при Президенте РФ Д.А. Медведеве. Он, в частности, заявлял следующее: «Губернаторы и региональные собрания должны получить такое количество полномочий и возможностей, которое будет необходимо и достаточно для решения их задач, чтобы они сами определяли экономическую и социальную жизнь своих территорий, и в то же время, чтобы они могли со своими полномочиями справиться»[2].

Для проработки этого вопроса была создана рабочая группа под руководством вице-премьера Д.Н. Козака. Министерство регионального развития Российской Федерации провело подробную инвентаризацию полномочий, которые федеральные ведомства готовы передать регионам, и полномочий, которые регионы согласны принять, с указанием источников доходов, необходимых для исполнения этих полномочий. Также были подготовлены поправки в законодательство, закрепляющие полномочия Президента и Правительства по «делегированию» полномочий регионам. Однако в апреле 2012 года был принят закон, возвращающий прямые выборы глав регионов, и далее этого реформа не пошла.

Крупные агломерации как центры экономического роста

Сложно давать прогноз по поводу дальнейших тенденций в региональном развитии, тем более что это всегда поиск компромисса между экономикой и политикой. Если в Европе наблюдаются процессы децентрализации с присущими им рисками и угрозами целостности национальных государств, то очевидно, что в России с учетом текущей политической конъюнктуры и высокого уровня социально-экономического неравенства российских регионов приоритеты сохранятся за федеральным центром. В то же время в условиях международных санкций российской экономике сейчас приходится справляться с падающим бюджетным профицитом и растущим давлением на государственные расходы социальных факторов, таких как рост числа пенсионеров при снижении экономически активного населения, рост безработицы и потребительских ожиданий населения. Федеральные программы финансирования регионов неизбежно сокращаются. Понимая это, правительство давно пытается стимулировать региональную конкуренцию за инвесторов. Основным инструментом стимулирования такой конкуренции является система рейтингования регионов по состоянию инвестиционного климата, а также федеральные субсидии, распределяемые по регионам согласно местам в рейтинге.

Тем не менее показатель объема инвестиций в основной капитал за последнее время не демонстрирует заметного роста. Как и в случае с оценкой эффективности губернаторов, очевидно, что, добиваясь высоких результатов в национальном рейтинге по инвестиционному климату, регионы конкурируют не за инвесторов, а за федеральный ресурс.

Чтобы регионы могли конкурировать реально, у них должны быть соответствующие возможности в виде полномочий и ресурсов. В этих условиях централизованная региональная политика может трансформироваться в гораздо более гибкую политику, направленную на повышение региональной конкуренции. Поскольку у федерального центра есть большие сомнения в способности большинства региональных администраций грамотно инвестировать и компетентно предоставлять государственные услуги в случае наделения регионов дополнительными полномочиями, основой для реализации новой региональной политики могут стать крупные городские агломерации, где концентрируется значительная доля людей с высшим образованием.

Стратегия пространственного развития России до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р) называет общемировой тенденцией пространственного развития в XXI веке концентрацию экономики и населения в ограниченном числе крупнейших агломераций. В России, согласно этой Стратегии, сформировалось 20 крупных центров экономического роста. Безусловно, крупные городские агломерации являются экономическим двигателем страны, и если такой двигатель работает плохо, то это отражается на всей экономике. «Узкими местами» агломераций являются вопросы организации территориально-пространственного планирования, комплексных транспортных решений и законодательной базы, закрепляющей льготный статус и дополнительные полномочия для агломераций.

2 https://ria.ru/20111017/462343545.html

Заключение

Подводя итоги, необходимо отметить следующее: Россия – страна особенная, с огромной территорией, значительная часть которой не обустроена и не обеспечена инфраструктурой, с многообразными природно-климатическими условиями, социокультурными особенностями населения, проживающего в разных регионах, неравномерным распределением производительных сил. В этих условиях достижение цели региональной политики по сглаживанию диспропорций в развитии регионов является особенно важной и трудной задачей, к тому же требующей постоянного мониторинга и контроля текущей ситуации. В то же время с ликвидацией Министерства регионального развития России в 2014 году эта проблематика была разделена между несколькими министерствами. Важность и сложность региональной проблематики, задача по устранению существующих и недопущению новых перекосов в развитии обуславливают целесообразность выделения вопросов комплексного развития регионов в отдельный блок компетенций с приоритетными полномочиями в составе Правительства Российской Федерации.

Литература

Аверина Т.Н., Шишкин А.Н., Басовская Е.Н., Басовский Л.Е. Факторы производительности труда в регионе. *Журнал экономической теории.* 2020. № 1. С. 225-229.

Бадарчи Х.Б., Дабиев Д.Ф. Факторный анализ влияния развития добычи полезных ископаемых на экологическую ситуацию в регионах. *Экономический анализ: теория и практика.* 2013. № 46. С. 13-26.

Зайцева Ю.С. Валовый региональный продукт: что и как мы измеряем. *Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2012. № 4. С. 48-53.*

Коротина Н.Ю. Асимметрия системы экономического федерализма: понятие и классификация. Государственное и муниципальное управление. *Ученые записки.* 2021. № 1. С. 4853.

Маевская Л.И. Точки роста в государственной политике развития страны: основные понятия и тенденции развития. *Вестник Института экономики Российской академии наук.* 2020. № 6. С. 142-157.

Марголин А.М. Развитие городских агломераций как фактор повышения глобальной конкурентоспособности государств. *Государственная служба*. 2015. № 6 (98). С. 58–62.

Сморчкова В.И. Новая региональная политика России. *Государственная служба*. 2017. № 1 (105). С. 34–37.

Травин Д.Г. Основы региональной инвестиционной политики. *Государственная служба.* 2010. № 1 (63). С. 13–16.

Чугуевская Е.С. О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации. *Academia. Архитектура и строительство*. 2017. № 1. С. 67–71.

Lopatka R. Subsidiarity: bridging the gap between the ideal and reality. *European View.* 2019. Vol. 18 (1). P. 26–36. In English

Oliveira-Martins J., Maguire K. Vers un nouveau paradigm des strategies de development regional dans l'OCDE. *Revue de L'OFCE.* 2015. № 143(7). P. 145–168.

Pasquier R. Economic crisis and territorial differentiation: regions and metropolitan cities in French decentralization. *Revue Internationale de Politique Comparée.* 2016. Vol. 23. Issue 3. P. 327–353. In English

References

Averina T.N., Shishkin A.N., Basovskaya E.N., Basovsky L.E. Factors of labor productivity in the region. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii.* 2020. No. 1. P. 225-229. In Russian

Badarchi Kh.B., Dabiev D.F. Factor analysis for the impact of the development of mining on the ecological situation in the regions. *Economicheskiy analiz: theoriya i practika.* 2013. No. 46. P. 13-26. In Russian

Chuguevskaya E.S. On the aspects of the territorial development strategy of the Russian Federation. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo*. 2017. No. 1. P. 67–71. In Russian

Korotina N.Yu. Asymmetry of the economic federalism system: concept and classification. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie.Uchenye zapiski.* 2021. No. 1. P. 48-53. In Russian

Maevskaya L.I. Growth points in the state policy of the country's development: basic concepts and development trends. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk.* 2020. No. 6. P. 142-157. In Russian

Margolin A.M. Development of urban agglomerations as a factor of increasing the global competitiveness of the states. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2015. No. 6 (98). P. 58–62. In Russian

Oliveira-Martins J., Maguire K. Towards a new paradigm for regional development strategies in the OECD. *Revue de L'OFCE*. 2015. No. 143 (7). P. 145–168. In French

Smorchkova V.I. The new regional policy of Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. No. 1 (105). P. 34–37. In Russian

Travin D.G. Foundations of regional investment policy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2010. No. 1 (63). P. 13–16. In Russian

Zaitseva Yu.S. Gross regional product: what and how we measure. *Vserossiyskiy economicheskiy zhurnal EKO.* 2012. No. 4. P. 48-53. In Russian