

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Коды JEL: Z18, R59

Слинко Е. А., кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и политического управления Воронежского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,

E-mail: elena.slinko@mail.ru

SPIN-код: 2881-2393

Брылев В. С., аспирант кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,

E-mail: kafppri@vgn.ranepa.ru

SPIN-код: отсутствует

Поступила в редакцию 07.06.2021. Принята к публикации 14.06.2021

Аннотация

Предмет. Анализ возможностей трансформации отношений между центром и регионами в России.

Тема. Проблемы региональной политики в России в контексте зарубежного опыта.

Цели. Проанализировать некоторые аспекты региональной политики в различных странах мира для понимания возможностей региональной трансформации в Российской Федерации.

Методология. Институциональный и неинституциональный методы, системный подход, сравнительный метод.

Результаты. Установлено что каждая система государственного устройства имеет «коридор» совершенствования, который сопряжен с определенными трудностями на пути реализации. Региональная политика в России имеет склонность к централизации, что может ограничить возможности регионального развития. В то же время существует необходимость сохранения единой вертикали власти и избегания рисков, связанных с децентрализацией.

Область применения. Результаты исследования могут применяться специалистами в области региональной политики и политического управления, преподавателями и студентами высших учебных заведений.

Выводы. Пандемия коронавируса привела к активизации деятельности регионов и актуализации региональной повестки, в то время как конституционная реформа 2020 года ориентируется на усиление центра и консолидацию вертикали. России необходимо избежать как рисков сверхцентрализации, так и рисков чрезмерной децентрализации, учитывая при этом специфику отдельных регионов.

Ключевые слова: региональная политика, сверхцентрализация, децентрализация, форма государственного устройства, центр, периферия.

THE PROBLEMS OF THE REGIONAL POLICY IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE WORLD PRACTICES

JEL CODES: Z18, R59

Slinko E. A., Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Political Science and Political Management of the Voronezh Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration»

E-mail: elena.slinko@mail.ru

PIN code: 2881-2393

Brylev V. S., Post-graduate Student of the Department of Political Science and Political Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration»

E-mail: kaffpu@vrn.ranepa.ru

PIN code: none

Annotation

Subject. This article examines the possibilities of transforming the relations between the center and the regions in Russia.

Topic. Problems of regional policy in Russia in the context of foreign experience.

Purposes. To analyze some aspects of regional policy in different countries of the world to understand the possibilities of regional transformation in the Russian Federation.

Methodology. Institutional and neoinstitutional methods, system approach, comparative method.

Results. Each system of government has a» corridor « of improvement, which is associated with certain difficulties on the way to implementation. Regional policy in Russia tends to be centralized, which may limit the opportunities for regional development. At the same time, there is a need to maintain a single vertical of power and avoid the risks associated with decentralization.

Application area. The results of the study can be applied by specialists in the field of regional policy and political management, teachers and students of higher educational institutions.

Conclusions. The coronavirus pandemic has led to the activation of regional activities and the actualization of the regional agenda, while the 2020 constitutional reform is focused on strengthening the center and consolidating the vertical. Russia needs to avoid both the risks of over-centralization and the risks of excessive decentralization, while taking into account the specifics of individual regions.

Keywords: regional policy, overcentralization, decentralization, form of government, centre, periphery.

DOI: 10.22394/1997-4469-2021-53-2-57-63

Введение

Соотнесение конкретных исторических и географических особенностей государства с наиболее отвечающей данной специфике формой государственного устройства является одной из самых значимых и актуальных проблем как в теории государства и права, так и в политологии и теории государственного управления.

В некоторых случаях форма государственного устройства возникала стихийно

в результате социальных трансформаций, как, например, в США, в которых имеющие разное подданство и разную степень суверенности штаты постепенно объединились в единое государство, однако сохранили значительную степень независимости.

В других случаях форма государственного устройства возникала искусственно, примером чего может служить Европейский Союз, который был сформирован как интеграционное объединение суверенных

государств, как унитарных, так и федеративных, и сознательно создавал свою институциональную надгосударственную структуру, не имеющую аналогов в современном мире, а потому рассматриваемую как отдельный феномен. Часто Европейский Союз относят к конфедерациям, однако такая категоризация носит условный характер и часто не полностью учитывает транснациональный характер Европейского Союза и принцип субсидиарности, применяемый для разграничения компетенции между Союзом и входящими в его состав суверенными государствами, поэтому встречаются и определения Европейского Союза как «транснационального интеграционного объединения», а также «постсуверенной политики», причем последний термин, заимствованный из античной социальной философии, следуя ее традиции, одновременно обозначает и форму правления, и форму государственного устройства и даже в определенной степени политический режим [5].

Хотя федерация, и, тем более, конфедерация предполагает субъектность административно-территориальных единиц, а унитарные государства понимаются как целостные образования, в которых отношения на местах регулируются органами местного самоуправления, единообразие и внутренняя непротиворечивость унитарных государств также часто не являются безусловными. Например, и Соединенное Королевство, и Испания сформировались исторически, объединив территории с разными этносами и разным отношением к формированию независимой нации, что приводит к периодически возникающим вызовам их территориальной целостности. И Соединенное Королевство, и Испания во время феодальных войн объединили свои страны под властью наиболее успешного королевства, Англии и Кастилии соответственно. Такой результат, означающий расширение территории, укрепление королевской власти и усмирение мятежных окраин мог считаться удачным следствием грамотной государственной политики в период позднего феодализма и абсолютной монархии, однако сейчас означает конфликты, противоречия и напряжения между центром, присвоившим себе государственный суверенитет, и отдельными исторически самобытными

землями, желающими национального самоопределения и не исключающими вероятность сецессии. Для центра такие обстоятельства создают постоянный вызов территориальной целостности и угрозу перерастания разногласий в вооруженный конфликт в случае несанкционированной попытки сецессии, а для национальных автономий — неопределенность статуса и торг как с центром, так и с собственным населением в попытке найти компромиссное решение. Предоставление широкой автономии таким территориям и обеспечение их представителям доступа к управлению делами государства, наряду с уважением к их языку, обычаям и иным культурным особенностям может смягчить разногласия, однако не всегда приводит к «замораживанию» проблемы либо ее решению, что следует из примеров Шотландии и Каталонии.

Среди унитарных государств представляет интерес и Украина, в которой слабая государственная власть сочетается с неудовлетворенной потребностью в децентрализации. Административно-территориальная реформа обсуждалась несколько раз после обретения страной независимости и даже периодически начинала реализовываться, но оптимальный сценарий трансформации долгое время не был выработан [7]. Хотя «лоскутный» характер государства предполагает федерализацию, такого рода проекты отвергались украинскими элитами, возможно, из опасения вероятного распада Украины после федерализации. Украина представляет собой несостоявшееся государство, что во многом объясняется искусственностью объединения различных по своим историческим, культурным, языковым, национальным и иным особенностям территорий в рамках одного государства. Тем не менее, чрезмерная централизация не отвечает ее природе, что и приводит к возникновению и воплощению в жизнь различных проектов децентрализации.

Россия как федерация также имеет свою специфику, которую еще только предстоит адаптировать к географическим и национальным особенностям государства. Обширная, разнообразная и по климатическим зонам, и по культурному укладу территория предполагает федеративное устройство, однако установленное Конституцией федеративное устройство не означает автома-

тической субъектности административно-территориальных образований и учета их национальных и исторических особенностей. Россия считается ассиметричной федерацией, хотя это не совсем верно, так как Конституцией Российской Федерации установлен равный правовой статус всех субъектов (что не отрицает отличий между республиками и иными субъектами федерации). В данной статье рассматривается возможность дальнейшей децентрализации Российской Федерации и обретения ее административно-территориальными единицами более обширной субъектности с точки зрения системного подхода, предлагающего изучать Россию и субъекты федерации как систему и ее элементы соответственно, выполняющие определенные функции, взаимосвязанные, взаимодействующие друг с другом, но, тем не менее, в своей сумме не тождественные системе в целом.

Анализ и оценка особенностей регионального развития

Российская регионалистика в настоящее время активно развивается, поэтому многие региональные концепции находятся в эпицентре научной дискуссии. Одним из таких вопросов являются отношения между центром и регионами. Н. В. Зубаревич пишет, что в региональной науке в XX веке эксперты пришли к единому мнению о том, что развитие регионов не может быть равномерным, что тем более характерно для российского пространства, учитывая его размер, многоукладность и мультэтничность [3].

Один из наиболее распространенных подходов делит государство на центр, полупериферию и периферию. В центре происходит концентрация ресурсов из всех других областей страны, что приводит к ускоренному развитию инноваций, которые затем транслируются на полупериферию, а после и на периферию, то есть модернизация государства происходит с временной задержкой. Полупериферия готова перехватить функции центра в случае необходимости и имеет во многом аналогичную, хоть и более устаревшую инфраструктуру; часто при этом полупериферийные регионы постепенно сближаются с центральными, образуя гигантские городские агломерации, классическим примером которых является Буэнос-

Айрес в Аргентине. Москва и Московская область также имеют потенциал превращения в аналогичную агломерацию. Стоит обратить внимание также на тот факт, что трансляция инноваций напрямую из центра на периферию без временной задержки невозможна — происходит эффект отторжения инноваций пространством. Быстрая модернизация полупериферийных городов в данном случае также имеет большое значение, так как именно они выступают проводником инноваций, и их слаборазвитость накладывает ограничения на диффузию инноваций [9].

Второй подход делает предметом своего исследования концентрацию экономической деятельности на определенных территориях. На процесс такого распределения влияют как факторы «первой природы», то есть выгодное географическое положение и богатство природными ресурсами, так и факторы «второй природы», то есть человеческий капитал, развитие институтов, агломерационный эффект. Неравенство территорий достигает своего максимума на стадии индустриального развития, поэтому для стран Запада характерно постепенное сглаживание неравенства между регионами, тогда как в странах догоняющего развития такое неравенство переживает период роста. В соответствии с данной концепцией в России уже начинается замедление темпов роста экономического неравенства регионов [10].

Таким образом, для России можно выделить следующие особенности регионального развития:

- поддержка городов-центров и крупных агломераций, транслирующих инновации на периферию;
- улучшение человеческого капитала и качества институтов;
- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние [3].

Кроме того, нужно учитывать наследие Советского Союза, которое порождает тенденцию к сверхцентрализации, в рамках которой при принятии и реализации управленческих решений могут игнорироваться конкурентные преимущества городов и регионов и не развиваться принцип субсидиарности, когда любая функция, которая может быть выполнена на более низком уровне

не, должна быть выполнена на этом уровне. Среди аргументов в пользу централизации можно назвать необходимость концентрации ресурсов в центре для более быстрого внедрения инноваций и необходимость контролируемого распределения трансфертов для повышения эффективности расходов региональных и местных властей. В то же время возникают объективные проблемы для реализации обеих целей: ресурсы по-прежнему перераспределяются в направлении центра, и не происходит ускорение развития регионов, а эффективность расходов региональных и местных властей остается низкой.

Следовательно, формирование модели отношений центра и регионов, соразмерной российским условиям, должно включать в себя следующие трансформации: во-первых, развитие полупериферийных центров, которые могут транслировать инновации из центра на периферию; во-вторых, стимулирование роста мобильности населения для улучшения качества человеческого капитала с помощью снижения институциональных и финансовых барьеров, препятствующих мобильности; и, в-третьих, стимулирование конкуренции городов и регионов за инвестиции и человеческий капитал одновременно с развитием горизонтального взаимодействия для решения общих проблем.

Особенно актуализировался вопрос о необходимости и направлениях реформирования российского федерализма после поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации летом 2020 года, на что обращает внимание Е. М. Бухвальд. Новая редакция Конституции оперирует понятием публичной власти, призванным подчеркнуть единство властной вертикали «центр — субъекты федерации — органы местного самоуправления» [1]. В частности, в результате конституционной реформы были скорректированы предметы ведения Российской Федерации. К исключительному ведению федерации относится организация публичной власти, что подчеркивает единоличный контроль центра за формированием и функционированием вертикали. Е. М. Бухвальд отмечает, что новая редакция Конституции допускает особенности осуществления публичной власти на территориях городов феде-

рального значения и административных центров субъектов Российской Федерации. Понятие публичной власти также используется как интегрирующее в рамках вертикали управления в условиях государства федеративного типа. Так, в ч. 3 ст. 132 Конституции теперь указывается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [2]. Также в форме конституционной новации вводится понятие «федеральная территория», сущность которого на данный момент не раскрыта. Обычно под федеральными территориями понимаются территориальные образования с особым статусом, не входящие в число субъектов федерации. Федеральная территория существует, например, в США в виде не входящего в число штатов округа Колумбия, но для России данный пример не является релевантным. В России примером федеральных территорий могут служить закрытые административно-территориальные образования или экспериментальная федеральная территория «Сириус», однако в полном масштабе феномену федеральных территорий еще только предстоит возникнуть.

Следовательно, конституционная реформа в России создала предпосылки для объединения всех уровней власти в единую систему публичной власти, закрепленную конституционно, что может привести к дальнейшей сверхцентрализации. Необходимо грамотное делегирование полномочий от центра к регионам и эффективное осуществление регионами компетенций, находящихся в совместном ведении федерации и субъектов.

Выводы

Каждая система государственного устройства имеет «коридор» совершенствования, который сопряжен с определенными трудностями на пути реализации. В отличие от Российской Федерации, отношения между центром и регионами в США имеют склонность к чрезмерной децентрализации, что накладывает ограничения на возможности центра в реализации своей по-

литики на территории штатов, вследствие чего федеральное правительство в последнее время старается расширять свои полномочия, в частности, в сфере законодательства о банкротстве и законодательства об авторском праве. Европейский Союз не смог реализовать тенденцию к централизации в 2004 году, когда попытка принятия Конституции Европейского Союза не оказалась успешной, вследствие чего реализация принципа субсидиарности осталась оптимальной моделью взаимоотношений Союза и государств-членов. Испания и Великобритания решают проблемы региональных противоречий постепенным делегированием полномочий от центра в регионы. [6] Интересно, что такая политика локализации и децентрализации активизировалась в связи с глобализационными процессами, поэтому в отношении нее будет уместен термин «глокализация» (в частности, на отношения между центром и регионами в Испании повлияло вступление государства в Европейский Союз). На Украине с 2020 года также начала реализовываться обширная реформа по децентрализации, которая планировалась несколько десятилетий [8]. В рамках данной реформы произошло укрупнение регионов с целью деления их на районы и далее на территориальные общины с перераспределением полномочий в пользу последних.

Направление трансформации государственного устройства Российской Федерации остается неясным. Пандемия коронавируса в 2020 году привела к активизации деятельности регионов и актуализации региональной повестки, в то время как конституционная реформа 2020 года ориентируется на усиление центра и консолидацию вертикали. России необходимо избежать как рисков сверхцентрализации, так и рисков чрезмерной децентрализации, учитывая при этом специфику отдельных регионов.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е. М. Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма / Е. М. Бухвальд // Федерализм. — 2021. — Т. 26. 11 (101). — С. 44—61.

2. Бухвальд Е. М. Новые горизонты преобразований в местном самоуправлении России / Е. М. Бухвальд // Самоуправление. — 2020. — № 5 (122). — С. 13—16.

3. Зубаревич Н. В. Государственное управление в пространстве Российской Федерации: коридор возможностей / Н. В. Зубаревич // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2011. — № 10. — С. 153—155.

4. Зубаревич Н. В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов / Н. В. Зубаревич // Вопросы теоретической экономики. — 2021. — № 1. — С. 48—60.

5. Марченко М. Н. Европейский Союз: настоящее и будущее: сравнительное правовое исследование / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябин. — Москва : Проспект, 2017. — 528 с.

6. Напалкова И. В. Процесс регионализации в рамках конституционной реформы Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии рубежа XX—XXI веков / И. В. Напалкова // *Magistravitae* : электронный журнал по историческим наукам и археологии. — 2018. — № 2. — С. 134—145.

7. Слинько А. А. Украина: особенности становления политической системы / А. А. Слинько, Е. А. Слинько // Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2011. — 116 с.

8. Слинько Е. А. Реформа местного самоуправления на Украине: промежуточные итоги децентрализации / Е. А. Слинько, В. И. Капустин // Регион: системы, экономика, управление. — Воронеж, 2020. — № 2 (49). — С. 150—156.

9. Friedman J. Regional development policy / J. Friedman. — Boston, 1966.

10. Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, F. J. Venables. — Massachusetts, 2000.

LIST OF LITERATURE

1. *Buchwald E. M.* Constitutional changes and a new stage in the development of Russian federalism / E. M. Buchwald // *Federalism*. — 2021. — Vol. 26. 11 (101). — P. 44—61.
2. *Buchwald E. M.* New horizons of transformations in local self-government of Russia / E. M. Buchwald // *Self-government*. — 2020. — № 5 (122). — P. 13—16.
3. *Zubarevich N. V.* State management in the space of the Russian Federation: a corridor of opportunities / N. V. Zubarevich // *Journal of the New Economic Association*. — 2011. — No. 10. — P. 153—155.
4. *Zubarevich N. V.* The impact of the pandemic on the socio-economic development and budgets of the regions / N. V. Zubarevich // *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. — 2021. — No. 1. — Pp. 48—60.
5. *Marchenko M. N.* The European Union: present and future: comparative legal research / M. N. Marchenko, E. M. Deryabin. — Moscow : Prospekt, 2017. — 528 p.
6. *Napalkova I. V.* The Process of regionalization in the framework of the constitutional reform of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland the turn of XX—XXI centuries / I. V. Napalkova // *Master of the vitae electronic journal for historical Sciences and archeology*. — 2018. — No. 2. — P. 134—145.
7. *Slinko A. A.* Ukraine: peculiarities of formation of the political system // A. A. Slinko, E. A. Slinko // *Voronezh : CPI «Scientific Book»*, 2011. — 116 s.
8. *Slinko E. A.* Reform of local self-government in Ukraine: interim results of decentralization / E. A. Slinko, V. I. Kapustin // *Region: systems, economy, management*. — Voronezh, 2020. — № 2 (49). — Pp. 150—156.
9. *Friedman J.* Regional development policy / J. Friedman. — Boston, 1966.
10. *Fujita M.* Spatial Economics: Cities, Regions, and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, F. J. Venables. — Massachusetts, 2000.

УДК 338.24

ОЦЕНКА МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА НОВОВОРОНЕЖ НА ПЕРИОД ДО 2035 ГОДА

Коды JEL: H 10, H 70, R 50

Смотровая Т. И., кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической безопасности, Воронежский государственный технический университет, г. Воронеж, Россия
E-mail: s-tanik@yandex.ru
SPIN-код: 6624-9283

Поступила в редакцию 07.06.2021. Принята к публикации 14.06.2021

Аннотация

Предмет. Анализ реализуемых мероприятий, направленных на социально-экономическое и инфраструктурное развитие городского округа город Нововоронеж.

Тема. Достижение целевых значений стратегических показателей развития городского округа город Нововоронеж в рамках реализации стратегии социально-экономического развития 2035.

Цели. Оценка достижения целевых значений показателей стратегии 2035 по итогам 2020 г. и влияние на них внутренних и внешних условий, определивших результаты отклонения плановых значений.

Методология. Методы логического и сравнительного анализа целевых значений показателей по годам и статистический анализ достижения плановых значений показателей.

Результаты. Оценка мероприятий, проводимых в рамках реализации стратегии социально-экономического развития по итогам 2020 г. позволила определить показатели,