

ПРОЦЕССЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

IMPROVING THE FEDERAL POLICY OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

**Ya. Kozinets
G. Meshcheryakov**

The purpose of the article is to study the processes of improving the federal policy of regional economic development. It is shown that the regional policy acts as an alternative to the national one, at the same time it complements, specifies it, combines general and specific goals, promotes the implementation of an integrated approach to solving socio-economic problems. The significance of regional policy lies in the fact that it plays the role of a connecting link between macro- and microeconomics. It has been established that in the Russian Federation today there are only 13 donor regions, while the success of the federal policy of regional economic development of the Moscow Region and the Krasnodar Territory is associated with a high level of involvement of banks in investments and the development of various areas of the regional economy. The Stavropol Territory and the Republic of Dagestan today are characterized by a significant dependence of local budgets on the federal budget, high unemployment, a low level of involvement of banks in investments, and informal employment. In this regard, it is important for the regions to develop tools for the authorities to plan and shape the development of the economy locally in the context of national goals.

Keywords: federal policy, regional economic development, donors, recipients, improvement.

Козинец Яна Александровна

*Аспирант, Северо-Западный институт Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург
kozines.y@mail.ru*

Мещеряков Георгий Викторович

*К.э.н., доцент, Северо-Западный институт Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург
gvm55@rambler.ru*

Аннотация. Целью статьи является практическое исследование процессов совершенствования федеральной политики регионального экономического развития на примере двух субъектов федерации. Показано, что региональная политика выступает не только альтернативой общегосударственной, но вместе с тем она дополняет, конкретизирует ее, соединяет общие и конкретные цели, способствует реализации комплексного подхода к решению социально-экономических проблем. Значение региональной политики состоит в том, что она выполняет роль соединяющего звена между макро- и микроэкономикой. Установлено, что в Российской Федерации на сегодняшний день всего 13 регионов-доноров, при этом успешность федеральной политики регионального экономического развития Московской области и Краснодарского края связаны с высоким уровнем вовлеченности банков в инвестиции и развитие различных сфер региональной экономики. Характерными чертами для Ставропольского края и Республики Дагестан можно признать высокую безработицу, связанную с малым объемом инвестиций и низким уровнем вовлеченности банков в инвестиции в создание дополнительных высокооплачиваемых рабочих мест, как следствие этого — неформальной занятостью. Всё это влечет за собой повышение зависимости местных бюджетов от федерального. Делается вывод, что федеральному центру следует предоставить регионам больше финансовой гибкости в управлении расходами через увеличение доли нецелевых трансфертов — тех, которые субъекты смогут тратить по своему усмотрению на задачи регионального развития.

Ключевые слова: федеральная политика, региональное экономическое развитие, доноры, реципиенты, совершенствование.

Введение

Бессистемность и непоследовательность реализации государственной политики в сфере регионального развития могут быть одними из главных предпосылок сдерживания комплексного социально-экономического развития регионов страны в современных условиях нестабильности и санкционного давления [1]. Это произошло на фоне роста санкционного давления на экономику, распространения несогласованности в государственно-управленческой сфере и ухудшения санитарно-эпидемиологической ситуации в стране, что привело к еще большему обнищанию населения. Из-за постоянного повышения стоимости товаров и услуг прекращает работу малый и средний бизнес, что влечет за собой общий спад производства. А это, в свою очередь, обусловило массовую миграцию трудоспособного населения за пределы страны в поисках социально-экономической стабильности [3]. Актуальность данной проблемы дает основания утверждать, что такое состояние реализации государственной политики на федеральном и региональном уровне не отвечает интересам личности, общества и государства, а потому требует скорейшего пересмотра с выделением тех базовых аспектов, которые следует усовершенствовать. Это позволит приблизиться к усовершенствованию всего механизма управления социально-экономическими процессами на региональном уровне [1].

Исследование состояния федеральной политики регионального экономического развития как составной части обеспечения экономической безопасности страны в России длительно осуществляют ведущие ученые нашей страны. Однако на современном этапе недостаточно раскрыты аспекты социально-экономического развития регионов Российской Федерации в контексте санкционного давления. Отсутствуют обобщенные аргументы ключевых концептуальных положений, которые основывались бы на общепринятых в развитых странах.

Целью статьи является исследование процессов совершенствования федеральной политики регионального экономического развития.

Методологическая основа исследования

Методами обобщения, анализа и систематизации осуществлено освещение основных подходов, направленных на усовершенствование имеющегося механизма регулирования федеральной и региональной политики страны в условиях санкционного давления, по результатам внедрения которых удалось бы повысить эффективность состояния защищенности на-

циональных интересов в сфере экономики на региональном уровне Российской Федерации через призму ведущего мирового опыта, где главным критерием является человек и гражданин.

Основная часть

Региональная политика сегодня развивается с применением принципиально новых подходов к развитию производительных сил и эффективному использованию местных ресурсов обеспечить существенный рост жизненного уровня населения регионов [4]. В связи с этим считаем целесообразным применить сравнительный метод в исследовании основополагающих и отправных моментов, направленных на реализацию ключевых аспектов управления региональной политикой страны, где за цель и основу этой политики положено социально-экономическое положение человека и гражданина как составной части любого общества. Управление, как и любое другое социальное явление, например, право, политика, хотя и связано с поведением человека, но по своей природе уникально. Оно в единстве и комбинации своих признаков исторически неповторимо. Управление всегда занимает собственное место, так называемую нишу во внутрикультурном ареале определенной формы социального взаимодействия, выполняя каждый раз исторически как общенациональные, так и особые (в частности, политические) функции регулирования существующих отношений. Как социальный феномен управление всегда адаптировано к особенностям общественной жизни определенного, в том числе государственно-организованного, народа [5].

Рассмотрим генезис форм и методов управления региональным экономическим развитием от Указа Президента РФ 1996 года до Указа Президента РФ 2017 года. Есть определенные особенности регионов Российской Федерации, которые имеют существенное значение при формировании и реализации государственной политики по защите национальных интересов. Так, особое обострение состояние национальной безопасности Российской Федерации испытывает тогда, когда во время осуществления регионального управления не учитываются такие особенности регионального развития, как климатические условия, которые зависят от географического положения, демографический потенциал и структура населения, в том числе религиозные предпочтения, существенная дифференциация бюджетов, социально-экономического развития регионов т обеспечение высокопрофессиональными кадрами в области регионального менеджмента [6]. Конечно, данный список далеко не исчерпывающий.

К этому следует добавить ростки возрастной разоб-
щенности некоторых регионов Российской Федерации.

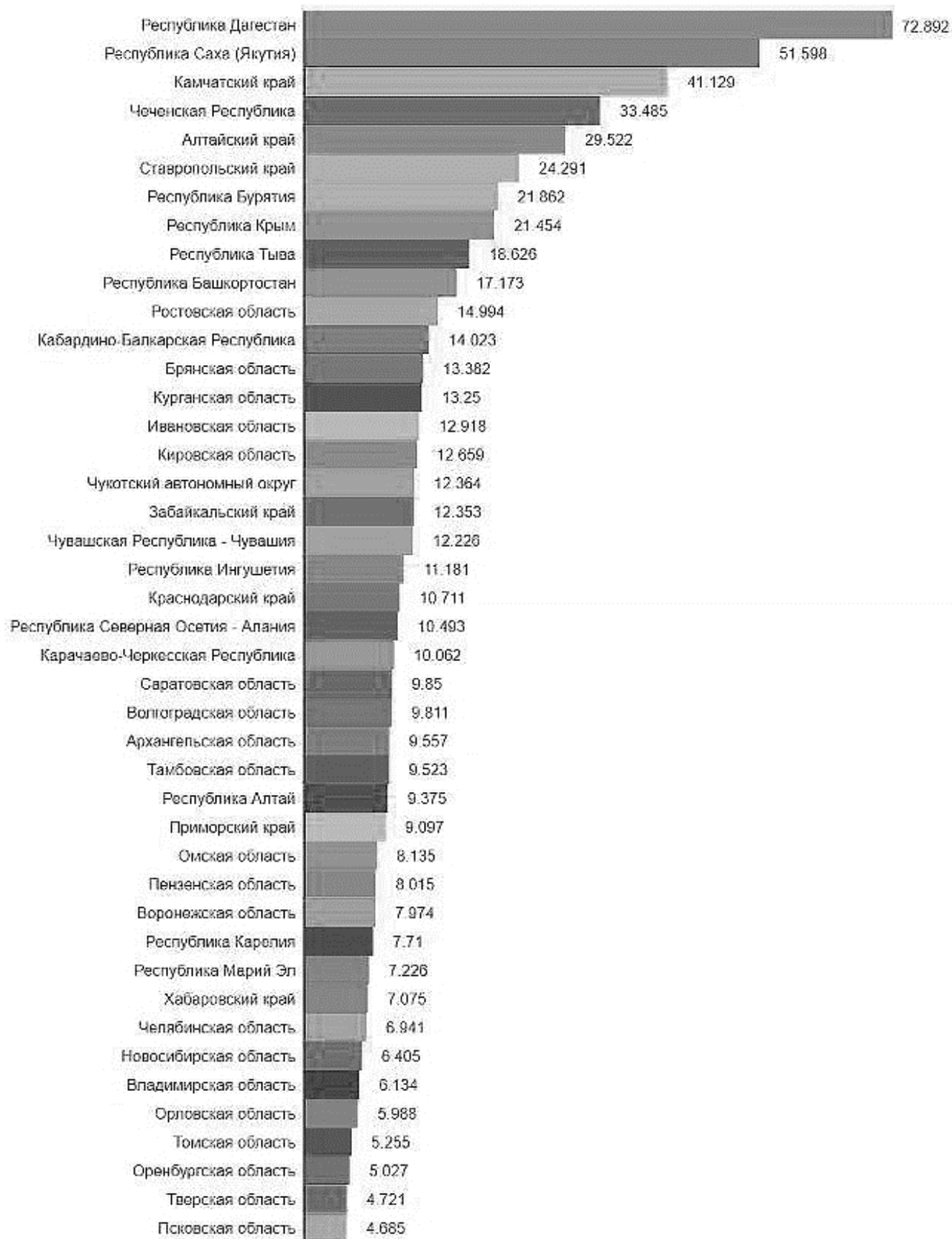


Рис. 1. Дотации регионам России, 2020 год, млрд. руб.

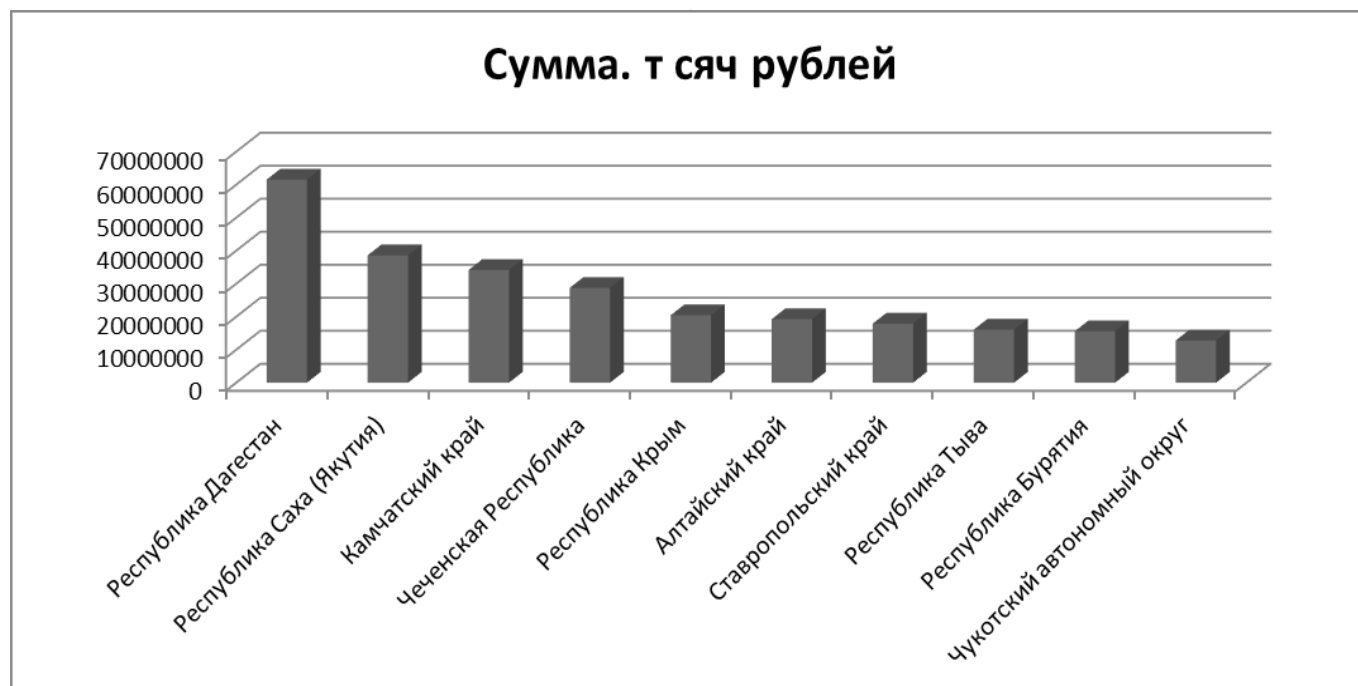


Рис. 2. 10 крупнейших регионов-реципиентов в России, 2021 год

Это обуславливает достаточно глубокие изменения в психологии населения, в результате чего его духовное единство (с учетом значительного социально-экономического неравенства регионов) кажется достаточно проблематичным.

Составлявшиеся веками территориальные формирования были директивно укрупнены, в результате чего пришли в упадок многие центры культуры и экономики и другие исторические ценности, в то же время значительная часть населения была искусственно оторвана от новых центров культуры и экономики, социальной и производственной инфраструктуры. Об этом свидетельствует множество примеров. Возрождение исторического прошлого и учет потребностей настоящего требует усовершенствования разделения территорий на уровне административно-территориальных районов. При этом властные полномочия могут проявляться [7]:

- ◆ во-первых, как административное управление;
- ◆ во-вторых, как экономическое и культурное самоуправление.

В то же время, принципиальной особенностью, так сказать, тенденцией региональной политики является то, что она вроде бы впитывает элементы и наиболее важные территориальные особенности иных политик — промышленной, социальной, внешнеэкономической и т.д. Следовательно, они должны просеиваться через призму региональных интересов, а также

подвергаться корректировке с учетом с одной стороны потребностей комплексного развития регионов, а с другой стороны, стратегического направления территориального развития и обеспечения безопасности государства в целом [8].

Рассматривая динамику дотаций регионов из федерального бюджета, необходимо отметить существенное увеличение дотационных субъектов федерации за 2020–2022 год. На рис. 1 приведены данные о дотационных субъектах за 2020 год. Их, как видно, 43 [11].

Но уже к 2022 году положение серьезно изменилось. В Российской Федерации на сегодняшний день всего 13 регионов-доноров, 2 из них — это города федерального значения: г. Москва и г. Санкт-Петербург [11]. Успешность федеральной политики регионального экономического развития Московской области и Краснодарского края связаны с высоким уровнем вовлеченности банков в инвестиции и развитие различных сфер региональной экономики. Но остальные 72 субъекта России являются дотационными [3]. Ниже на рис. 2 представлены 10 крупнейших регионов-реципиентов в России в 2021 году. Республика Дагестан возглавляет список дотационных регионов России уже 5 год подряд. В 2021 году в республику направили 61,5 млрд. рублей на выравнивание бюджетной обеспеченности. Шестое место занимает Ставропольский край, которому перечислено дотаций на 17,9 миллиарда рублей.

Анализ проектов региональных бюджетов на 2023–2025 гг. показывает их дефицитный характер, при этом наибольший дефицит запланирован не в 2023 г., а следующие годы.

По прогнозам Минфина, по итогам этого года совокупный бюджет субъектов федерации будет носить профицитный характер, хотя ожидаемый профицит составляет всего 0,1% ВВП. Текущая ситуация показывает, что субъекты федерации, несмотря на значительный объем выпадающих расходов в третьем и, особенно, четвертом кварталах этого года, имеют достаточный запас прочности и выполняют все социальные обязательства. Тем не менее, в следующем году совокупного профицита доходов у регионов не будет, более того, крайне мало вероятно, что значительное число субъектов федерации сможет обеспечить профицит. Пока ни один регион, ожидаемо, не заявил о профицитном характере своего бюджета на следующий год. И это вполне объяснимо, так как условий для этого явно недостаточно и большинство глав регионов настаивают на росте дефицита и, как следствие, долговая нагрузка регионов в следующем году продолжит расти.

Анализ цифр в опубликованных проектах региональных бюджетов на следующий год показывают, что везде фиксируется рост, однако его объемы различные: от 3% до 15% и выше. При этом, учитывая уровень инфляции, рост бюджета на 3–7%, фактически, говорит о сокращении бюджетных возможностей, в том числе и в плане реализации повестки развития.

Текущая ситуация требует поиска оптимального баланса между стимуляцией возможностей собственного развития регионов и оказания необходимого объема финансовой поддержки из центра. Можно предположить, что региональные администрации начнут упрощать свою политику и отказываться не только от активной работы с инвесторами, но и сворачивать планы по стимуляции мер по развитию малого и среднего бизнеса. В дотационных регионах с темпами развития ниже общероссийских эта тенденция уже фиксируется: аналогичные процессы могут быть и в других субъектах федерации.

Наблюдающаяся тенденция к увеличению дотационности регионов, связанная прежде всего с уменьшением собственной доходной базы регионов, во многом зависит от уровня собираемости налогов. С этим Ставропольский край и Республика Дагестан испытывают большие проблемы. В этих субъектах вместо разработки мероприятий по стимулированию экономики, создание механизмов, позволяющих улучшить администрирование и собираемость налогов увеличивают только запросы о дополнительном финансировании из фе-

дерального бюджета, который в силу усиливающихся внешних негативных обстоятельств имеет ограниченные возможности по субсидированию регионов.

Проиллюстрировать эту ограниченность можно следующими цифрами. В соответствии с внесенным Правительством РФ в Государственную думу законопроектом о федеральном бюджете, в 2023 году ожидаются доходы 26,1 трлн. руб., расходы — около 29 трлн. руб. Таким образом, бюджетный дефицит составит 2,9 трлн. руб. (2% ВВП против 1,1% ВВП, ожидавшихся Минфином в июне). На 2024 год планируется дефицит 1,4% ВВП (0,9% ВВП в июньском прогнозе). В 2025 году предполагается снижение бюджетного дефицита до 0,7% ВВП (что близко к июньскому прогнозу 0,8% ВВП) [2].

Республика Дагестан, по-своему, уникальный регион. Если по численности населения, ВРП, среднему доходу его можно сравнить со Ставропольским краем, то по эффективности экономики республика отстает (на 1 рубль добавленной стоимости в Дагестане собирается в 2,4 раза меньше налогов, чем в Ставрополье, а, например, в сельском хозяйстве — в 18 раз меньше). Четверть дагестанской экономики — это госсектор (чиновники, силовики, врачи, учителя), 14% — сельское хозяйство, 16% — торговля, 11% — строительство, 7% — промышленность (включая энергетику). Такое соотношение производительных секторов и потребления невозможно без постоянных внешних дотаций.

Как уже было показано выше оба рассматриваемых субъекта сегодня характеризуется тем, что бюджет здесь давно стал заложником неэффективности, которая год за годом лишь увеличивается. Анализ показывает, что это свидетельствует об отсутствии нормальных коммуникаций в налоговой политике внутри субъектов и между субъектом и федеральными органами власти, что дает представление об уровне профессионализма отдельных руководителей экономического блока этих регионов. В этих условиях вырастет и асимметрия между экономическими возможностями разных субъектов федерации, и, как следствие, увеличатся значение распределительных функций федерального центра, конечной целью которых является политика выравнивания диспропорций.

При этом существенно будет нарушаться баланс между властными полномочиями центра и попытками осуществить собственную экономическую политику в регионах. Однако проблема баланса власти будет понята односторонне и недостаточно, если внимание будет обращено только на распределение компетенции, а не на распределение общественных сил, пользующихся правовыми компетенциями. Следовательно, наряду с формально-правовым распределением компетенции должен быть также древний и фундаментальный прин-

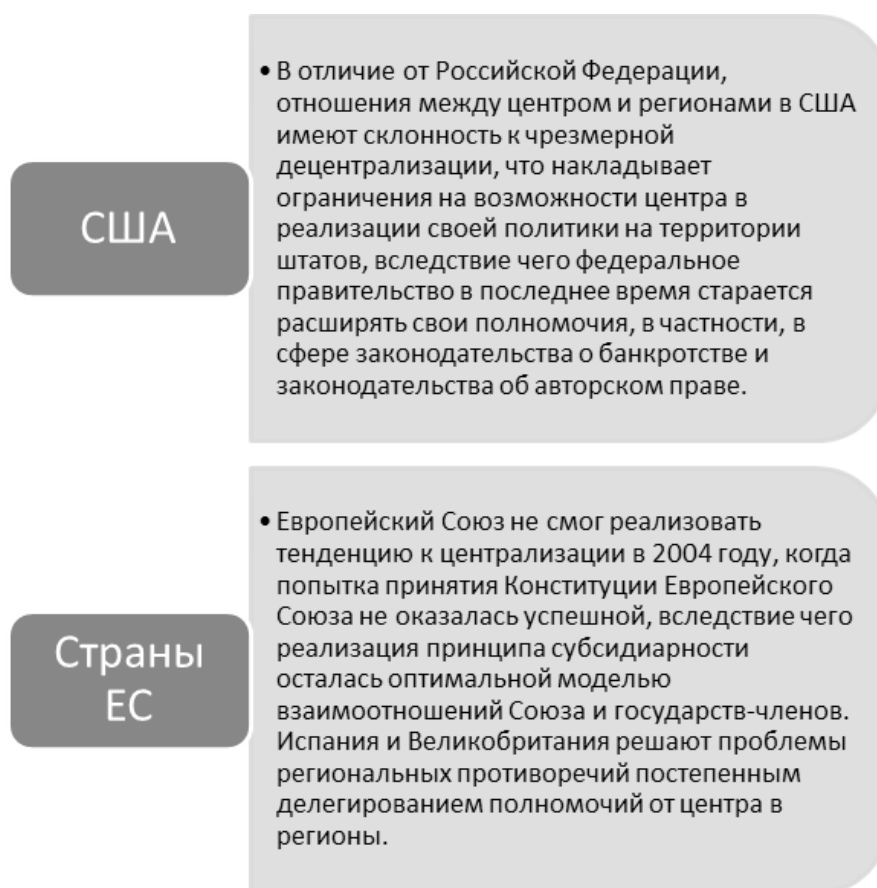


Рис. 3. Особенности реализации политики регионального экономического развития в ведущих странах мира

цип баланса реальной власти, чтобы в законах и других обязательных актах нашло выражение регулирование интересов, уравновешенное соразмерно с количеством и значением затронутых интересов [9].

Фридрих-Август фон Гаек утверждал, что без тех своеобразных полномочий, которые легкомысленно предоставляются законодательным органам, вся структура правительственных органов, несомненно, развивалась бы полностью на других основах. Если бы вся администрация была подчинена однородным законам, которые бы она не могла изменить и которые бы никто не мог изменить, чтобы заставить служить особым административным целям, то злоупотребление законодательством в угоду особым интересам прекратилось бы. Большинство услуг, оказываемых сейчас центральным правительством, могли бы быть переданы региональным или местным управлениям, которые имели бы власть повышать налоги на величину местного сбора, который они могли бы определять, но которые могли бы собирать и распределять только в соответствии с общими правилами, заключенными центральным законодательным органом. В качестве примера он

привел размышления о необходимости баланса интересов, отметив об отдельных исследователях, которые писали: «Результатом стало бы превращение местных и даже региональных органов в квазикommerческие корпорации, которые боролись бы за граждан. Они должны предлагать набор преимуществ и цен, которые сделали бы жизнь на их территории по крайней мере такой же привлекательной, как и повсюду в пределах досягаемости их потенциальных граждан. Предполагая, что их полномочия были бы в такой степени ограничены законом, чтобы не препятствовать свободной миграции, и что они не могли бы вводить дискриминацию в налогообложении, они были бы заинтересованы в привлечении тех, кто в своей конкретной ситуации мог бы больше приложить к общему продукту» [10]. В то же время сегодняшнее положение вещей в реализации политики социально-экономического развития региона обусловлено тем, что имеющаяся в действующих масштабах область как основное звено государственной структуры дееспособна лишь как проводник стратегии центральной власти в аспекте рыночной направленности экономики как властной вертикали исполнительной власти. Подобное авторитарное соо-

ружение достаточно неустойчиво и исключает активизацию местной инициативы и мобилизацию собственных ресурсов для развития.

Попытки наделить региональные образования действенными полномочиями влекут утрату общегосударственной управляемости и ответственности местного руководства за результаты своей деятельности, его отрыв от общенациональных интересов страны. Государство не имеет возможности полностью компенсировать нехватку средств в тех областях, где уровень развития экономического потенциала ниже среднего по стране на фоне депрессивного состояния экономики в целом [10, с. 25, 28–29].

Отметим особенности реализации политики регионального экономического развития в ведущих странах мира — рис. 3.

Таким образом, сохранение действующей управленческой структуры является не единственным, однако одним из главных препятствий на пути совершенствования существующего состояния внедрения региональной политики государства и реализации преобразований в процессе защиты экономических интересов страны. С другой стороны, территориальное управление должно осуществляться на основании создания соответствующей структуры административно-территориального разделения Российской Федерации, тесно связанной с экономическими структурами местных органов управления. В основу методологии формирования природно-экономических районов целесообразно положить принцип региональной целостности, требующий комплексного учета не только потребностей развития всех отраслей экономики, но и других факторов, а именно: качества земельных ресурсов, экономических и исторических условий, специфики размещения промышленности, специализации сельского хозяйства, наличия минерального сырья, энергоносителей, трудовых ресурсов, обычаев и традиций населения. В связи с этим, санкционное давление должно привести к возрождению того духа сообщества, который был во многом подавлен централизацией. Широкая антигуманность современного общества является результатом не столько безличного характера экономического процесса, в котором современный человек вынужден участвовать главным образом ради целей, о которых

он ничего не знает, сколько того факта, что политическая централизация в значительной степени лишила его возможности выразить свое мнение относительно формирования среды, которую он знает.

ВЫВОДЫ

Экономическая политика России на федеральном и региональном уровне неадекватна радикально изменившейся в 2020–2022 годах внешней конъюнктуре. Необходимо ускорение роста ВВП на всех уровнях власти, а для этого необходимо многоуровневое стимулирование инвестиций. Их доля по отношению к ВВП на федеральном уровне должна вырасти с текущих ~ 20% ВВП до 30–40%, субъекты должны позаботиться, чтобы основой регионального инвестбума стало выделение инфраструктурных приоритетов на 5–10 лет и льготное софинансирование из регионального и федерального бюджета крупных промышленных проектов по околонулевой ставке на длительный срок — 20 лет и более. Предпосылкой для этого должна стать стимулирующая фискальная и денежно-кредитная политика, увеличивающая собираемость налогов в регионе. В бюджетной сфере не стоит опасаться дефицита бюджета при формировании региональных бюджетов, а политика Банка России должна быть направлена на обеспечение экономического роста не только на федеральном, но и на региональных уровнях.

На сегодняшний день, важным и чрезвычайно актуальным вопросом в условиях санкционного давления является усиление роли местных органов государственной власти и самоуправления в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Относительно действий региональных властей это означает, что каждая территория должна одновременно с обретением самоуправляющихся полномочий брать на себя ответственность за обеспечение первоочередных потребностей собственного населения. В этой связи одним из важнейших направлений усовершенствования существующего состояния региональной политики является формирование принципиально новой модели институционально-правового обеспечения социально-экономического благосостояния человека и гражданина в региональных образованиях страны, что отвечало бы общепризнанным факторам эффективности развитых стран мира.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403166160/> (дата обращения: 07.11.2022).
2. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: Законопроект № 201614–8 [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> (дата обращения 15.11.2022).

3. Программы и проекты развития регионов.— URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/investproject/> (дата обращения: 07.11.2022).
4. Белостоцкий А.А. Дотации регионов в условиях бюджетной консолидации // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17–3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dotatsii-regionov-v-usloviyah-byudzhethnoy-konsolidatsii> (дата обращения: 07.11.2022).
5. Рожковская Е.А. Структурная политика в контексте решения проблем регионального развития // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17–3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturnaya-politika-v-kontekste-resheniya-problem-regionalnogo-razvitiya> (дата обращения: 07.11.2022).
6. Денильханов А.Х. Инвестиционная политика России: стратегия повышения инвестиционной привлекательности регионов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2022. № 2 (71). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-politika-rossii-strategiya-povysheniya-investitsionnoy-privlekatelnosti-regionov> (дата обращения: 07.11.2022).
7. Исянбаев М.Н., Колонских Л.Р. Проблемы совершенствования экономических механизмов инновационного развития экономики региона // Журнал прикладных исследований. 2022. № 10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-sovershenstvovaniya-ekonomicheskikh-mehanizmov-innovatsionnogo-razvitiya-ekonomiki-regiona> (дата обращения: 07.11.2022).
8. Дубровская, Ю.В. Систематизация теоретических подходов к формированию стратегии регионального развития / Ю.В. Дубровская, М.Р. Кудрявцева // Государственное управление. — 2018. — № 68. — С. 155–171.
9. Иванов Олег Борисович, Бухвальд Евгений Моисеевич Санкции и контрмеры в российской экономике (региональный аспект) // ЭТАП. 2022. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sanktsii-i-kontmery-v-rossiyskoj-ekonomike-regionalnyu-aspekt> (дата обращения: 07.11.2022).
10. Змияк С.С., Таранов П.М., Абусамха А.С. Адаптация национальной экономики к международным санкциям: обзор подходов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2022. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/adaptatsiya-natsionalnoy-ekonomiki-k-mezhdunarodnym-sanktsiyam-obzor-podhodov> (дата обращения: 07.11.2022).
11. Счетная палата Российской Федерации.— <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 07.11.2022).

© Козинец Яна Александровна (kozines.y@mail.ru), Мещеряков Георгий Викторович (gvm55@rambler.ru).
 Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации