

УДК 330.34(045)

*И.В. Данилова, Н.Ю. Коротина***«УМНОЕ» ПРОЕКТИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В БОЛЬШОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Данная статья посвящена формированию конструкции институционального регулирования большой федеративной экономики России, основу которой составляют функционально-территориальные специализации регионов. Методологическая база исследования представляет собой синтез системного подхода, методологического принципа больших систем и подхода «умной специализации» территорий, которые позволили сформировать проектируемые изменения и новую модель институционального регулирования федеративных отношений в России. Это позволило выделить признаки большой федеративной экономики (масштаб территории, количество и многообразие статуса субъектов), и ее ключевую характеристику – неоднородность экономического пространства. Анализ действующей модели институционального регулирования позволил выделить сочетание двух типов институтов: универсальных и селективных, приводящих к негибкости конструкции и асинхронности регулирования региональных ситуаций. Проектируемая в статье модель регулирования основана на макротерриториях, укрупненных зонах воздействия, образованных по принципу схожей функциональной роли («умной специализации») в экономике страны. Методика выбора характера регуляторного воздействия федерального центра на регионы, входящих в макротерриторию, основана на оценке уровней децентрализации управленческого и экономического воздействия, и установления рекомендуемого их сочетания для каждого типа макротерриторий. Предложенная в статье конструкция расширяет перспективы применения подхода «умной» специализации в регуляторной практике для снижения межрегионального неравенства.

Ключевые слова: федеративная экономика, большая федеративная экономика, институциональное проектирование, институциональное регулирование, умная специализация, функционально-территориальная специализация, макротерритория.

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-2-236-247

Введение

В условиях геополитической турбулентности, глобальной неопределенности и экономической нестабильности государства столкнулись со сложными и неожиданными трудностями, несвойственными ранее: постпандемийная стагнация, снижение открытости экономик, взаимное санкционное давление и снижение темпов роста, разрыв стабильных международных связей, образование новых каналов хозяйственных взаимодействий и др. В условиях актуализации роли регионов в качестве центров принятия решений в форс-мажорных ситуациях, формирования новых форм взаимосвязей с центром, когда сокращение располагаемых бюджетных средств обостряет проблемы межрегионального неравенства, усиливается необходимость новых подходов к пространственному развитию сложностроенных крупных федеративных государств.

Федеративные отношения в России реализуются в условиях самого значительного в мировой практике количества структурных единиц и высокой экономической дифференциации. В таких обстоятельствах исторически доминирующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности и экономической поддержки регионов (в форме дотаций) не решает проблем преодоления межтерриториальной асимметрии [1], а самое главное – эффективного использования потенциала регионов, сравнительных преимуществ в интересах саморазвития. Все более очевидной является необходимость преобразований сложившейся конструкции институтов, обеспечивающих взаимоотношения между федеральным центром и регионами, учета факторов территориального расположения, производственного потенциала, природных ресурсов, демографической структуры, управленческих, социальных, и других, в совокупности формирующих пространственные условия, специфичные для разных макрозон экономики России.

В свою очередь институциональные изменения в крупных федеративных странах требуют решения двух аналитических задач:

1) исследования особенностей большой федеративной экономики и альтернативных направлений развития регионов;

2) обоснование обновленных принципов и форм институционального регулирования как области, требующей решения с позиции неоднородности экономического пространства большой федеративной экономики, и соответственно, преобразований с применением современных технологий «умного проектирования».

Большая федеративная экономика как особое направление теоретических исследований

Федеративная экономика – это система, образованная экономическими подсистемами регионов-субъектов федерации, целостность и единство в которой обеспечивается вертикальным регулированием федерального центра и горизонтальными взаимодействиями между субнациональными единицами одного уровня (регионами и муниципальными образованиями). В результате многоканальных межтерриториальных взаимодействий создается валовой внутренний, валовой региональный и валовой муниципальный продукт, реализуются социально-экономические функции сектора государственного управления, обеспечивается развитие. Совокупность экономик разного масштаба и характеристик, а также связей между ними, позволяет применить к исследованию системный подход Я. Корнаи [2], Б. Клейнера [3, 4], А. Татаркина [5], С. Хейнса [6], Р. Маттесич [7], Г. Ходжсона [8], Т. Баумгартнер, Т. Бернс [9], и др.

Регионы России как составляющие федеративной экономики являются уникальными: характеризуются разнообразием по видовому признаку (республики, области, края, автономные округа, автономная область, города федерального значения), по уровню социально-экономического развития (развитые, среднеразвитые, депрессивные), зоне расположения (арктическая зона, тайга, тундра, лесная зона, степи и др.), климату (тропический, субтропический, умеренный), отраслевому профилю (сельскохозяйственные, химические, металлургические, машиностроительные, добывающие и др.), плотности населения (густо- и малонаселенные) и другим признакам. Такое разнообразие отличий определяет сложность и структурную комбинационность межтерриториальных связей, складывающихся в системе взаимоотношений федерального центра с регионами.

Многочисленность субъектов, образующих федеративную экономику, уникальность их расположения, ресурсного и экономического потенциала, неоднородность позиции в экономическом пространстве, отличия динамики и уровней развития позволяет использовать методологию теории больших систем (Л. фон Берталанфи [10], И. Блауберг [11] В. Волкова, В. Воронков [12], А. Денисов, Д. Колесников [13], О. Ланге [14], А. Лернер [15], Э. Николау [16], У. Эшби [17] и др.).

По мнению авторов, разграничение всех федеративных стран¹ на группы по критерию большие/малые, позволяет сфокусировать внимание на признаках «большой федеративной экономики», для которой характерны следующие формальные черты: масштаб экономики, определяемый площадью государства – около 10 млн км²; большое количество субъектов федерации; многообразие типа/статуса субъектов федерации.

Данным критериям удовлетворяют Российская Федерация (17 млн км²; 89 субъектов шести типов), Канада (10 млн км²; 13 субъектов разных типов – провинции и территории), США (9,8 млн км²; 50 штатов, одна федеральная территория, пять островных инкорпорированных и неинкорпорированных территорий).

Размер территории и разнообразный состав субъектов федерации в совокупности с неэквивалентностью условий их функционирования (высокая дифференциация географических, исторических, экономических, этно-национальных и др. условий) позволяют выделить ключевое свойство большой федеративной экономики – неоднородность экономического пространства, что проявляется в неравномерности развития, и разнообразии содержания вертикальных и горизонтальных межсубъектных связей, отличиях воспроизводства и результирующих параметрах развития.

Таким образом, масштаб, многообразие субъектов и их экономических позиций, неоднородность пространственных условий определяют недостаточность традиционных способов исследования (свойственных не крупным федеративным системам), осознана необходимость адаптации методологии исследований для ситуаций большой федеративной экономики в интересах повышения эффективности регулирования и совершенствования институциональной политики регионального развития.

¹ Географический портал MyGeograph.ru выделяет 28 стран федеративного устройства.

Концепция «умной специализации» территорий в регуляторной практике регионов

В настоящее время перспективным направлением государственного регулирования на мезоэкономическом уровне является применение «умных технологий» [18] управления, основанных на учет региональной уникальности, что позволяет проектировать развитие больших федераций с пространственно неоднородными территориальными возможностями с позиции их прогресса, а не ограничителя экономического роста.

На взгляд авторов, формирование новой институциональной архитектуры регулирования федеративной экономики в интересах учета особых пространственных условий реализации взаимоотношений между центром и регионами является актуальным трендом современных процессов социально-экономического развития развитых стран. Подобная точка зрения в наиболее развернутом теоретическом и прикладном варианте представлена современной концепцией «умных специализаций» территорий, как движущей силой связанности, сплоченности, повышения конкурентоспособности, устойчивости регионального роста [19]. Ориентация на применение механизма «умных специализаций» территорий отличает региональную политику ЕС, определяет уникальную роль и место регионов и стран в европейском экономическом пространстве, является инструментом улучшения инвестиционной ситуации.

Концепция «умных специализаций» территорий сформирована на общей теоретической платформе «новой экономической географии» П. Кругмана [20], согласно которой социально-экономическое развитие стран определяется пространственными условиями: интенсивностью урбанизации и концентрации трудовых ресурсов, действием агломерационных эффектов, степенью мобильности факторов производства, кумулятивным сосредоточением производств. Особая роль принадлежит пространственным взаимодействиям, эффектам центробежных и центростремительных процессов, сближающих и отдаляющих территории друг от друга по уровню и темпам роста [18]. На взгляд авторов статьи, применение преимуществ пространственной специализации территорий и макрозон является основой связанности и сохранения целостности большой федеративной экономики, направлением развития взаимодействий центра с регионами, проектирования институционально-регуляторной реализации стратегии обновления территориальной организации экономики.

Положительные аспекты реализации стратегии «умной специализации» территорий отмечают ведущие специалисты, представляющие направление новой экономической географии в региональной экономике. Так, Р. Бошма [21] выделяет адресную поддержку региональных инноваций с опорой на конкурентные преимущества региона, что побуждает регионы к поиску новых экономических ниш, позволяет повысить инновационный потенциал, устранить инвестиционные барьеры, применить компетенции. влечет позитивные социальные изменения.

В Докладе Европейской комиссии «Регионы в промышленном переходе» отмечается, что ЕС, поддерживая конкурентоспособность регионов и стран в рамках «умных специализаций» территорий, реализует политику сплочения [22], финансируя наиболее сильные стороны государств-членов, для диверсификации европейской экономики в целом, тем самым повышает технологичность производства и производительность труда [19]. Идеи пространственной специализации в интересах усиления связанности и сплоченности регионов позволяют применить методологию «умных специализаций» территорий для большой федеративной экономики России.

Технология умного проектирования предполагает транслирование результатов положительных кейсов пилотных территориальных проектов умных специализаций регионов на другие [23]. Концентрация внимания на конкретных проблемах и переход на специализированную государственную поддержку в рамках пилотного проекта предполагает инструментальное регулирование проблем нескольких регионам по стимулированию промышленной модернизации, формированию новых отраслей, ребрендингу традиционных видов деятельности. Важным является схожесть пространственных условий, межрегиональные и межотраслевые «пересечения» между регионами, реакция на экономические вызовы, требующие совместных решений и выхода за рамки сложившихся областей знаний [24]. Межотраслевой характер умных специализаций территорий предполагает необходимость расстановки приоритетов в политике, по-новому объединяющих производственные, технологические и социальные компетенции и пространственные условия регионов [25]. Это влечет за собой необходимость синхронизации инвестиционных приоритетов различных регионов, а также национальных и региональных программ [26], т. е. многоканальное управление, основанное на чет-

ком разделении ответственности между различными уровнями власти, что также рассматривается как одна из особенностей умной специализации территорий [27].

Таким образом, учитывая положительный опыт применения стратегии «умной специализации» в интересах регионального развития, в данной статье рассматриваются возможности ее использования при проектировании институциональной модели взаимодействий федерального центра и регионов в России на основе применения инструментов государственного воздействия на комплекс схожих по функциональной специализации и пространственным условиям регионов.

Анализ действующей модели институционального регулирования в большой федеративной экономике России

В современных условиях в российской экономике сложилась особая система институтов, включающая универсальные и селективные. Группа универсальных институциональных норм и правил основана на принципе единообразия отношений федерального центра с каждым субъектом федерации. Указанные институты регулируются положениями Конституции о равенстве прав субъектов как между собой, так и во взаимоотношениях с федеральными органами власти (ст. 5, пункт 4), равенстве предметов ведения и полномочий (статьи 68, 71, 72, 76, 77 Конституции). Единые требования в части исполнения расходных обязательств, формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов (Бюджетный Кодекс, статья 31.1, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ, статья 26.15.). Частных примеров достаточно много: единый перечень налоговых доходов бюджетов субъектов РФ, единые нормативы зачисления налогов в бюджеты субъектов РФ, единые методики предоставления дотаций регионам, единые формулы определения размера трансфертной помощи регионам (по видам субсидий и субвенций), единый порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ и другие.

Перечисленные институциональные нормы и правила ориентированы на структурную однородность и типичность элементов, связей, взаимоотношений субъектов в рамках федеративной экономики и направлены на сопоставимость, усреднение, выравнивание территориальных возможностей выполнять в регионах требования федеральных социальных стандартов, что свидетельствует об абстрагировании от пространственных особенностей территорий, и акцентировании внимания на единообразии государственного воздействия и типовом подходе к построению федеративных отношений.

В то же время объективная реальность неоднородности экономического потенциала территорий, неравномерность пространственного развития регионов России, индуцирует применение локально-ориентированных институциональных норм в интересах решения частных региональных проблем. Многообразие институциональных форм поддержки отдельных регионов, территорий привело встраиванию индивидуально направленных (селективных) институтов в систему типовых, привело к разнообразию форматов взаимодействий центра с субъектами федерации. Примерами селективных институциональных норм и правил в действующей российской модели федеративной экономики являются предусмотренные федеральным законом о бюджете трансфертные перечисления отдельным регионам и муниципальным образованиям (например, трансферты Нижегородской области на финансовое обеспечение дорожной деятельности в 2019 г., трансферты на софинансирование мероприятий индивидуальной программы социально-экономического развития Алтайского края по приобретению дорожно-строительной техники в 2019 г., дотации Саратовской области для сбалансированности бюджета муниципального образования Шиханы в 2019 г., и Михайловский 2020 г. и множество других ситуаций).

Таким образом, институциональная компоновка действующей российской модели экономики федеративных отношений представляет собой сочетание двух типов институтов: универсальных и селективных. Универсальные институты обеспечивают единый подход и однородность взаимоотношений между центром и субъектами федерации, преобладают в регулировании и составляют конструктивные оси модели, ориентированы на баланс федеративных отношений, но не учитывают региональное разнообразие и необходимость гибкой «институциональной подстройки» под пространственные условия функционирования регионов. Селективные институты обусловлены большим масштабом федеративной экономики, направлены на оперативное, ситуативное устранение региональных проблем и предназначены для «нивелирования» неравнозначных условий развития регионов.

Таким образом, в формально однородный каркас модели федеративной экономики встраиваются ситуационно и в частном порядке дополнительные компоненты, что приводит к несоординированности, асинхронности решений, несопряженности элементов конструкции, проявляются черты комбинаторности, рестрикции негибкости развития.

Противоречивость действующей модели, нацеленной на достижение внутренней структурной однородности, и реальных потребностей большой, пространственно неоднородной экономики России, обуславливает необходимость обновления на новых методологических принципах архитектуры институционального регулирования федеративной экономики.

Проектирование модели институционального регулирования федеративных отношений в России на принципах «умной специализации» территорий

Анализ действующей модели институционального регулирования федеративных отношений позволяет идентифицировать двойственность: с одной стороны, она не может быть абсолютно симметричной ввиду высокой пространственной неоднородности российской экономики, а, с другой – не может быть ориентирована на специфику каждого из регионов российской экономики, что может привести к разобщению, рассогласованности и даже сецессии, а не укреплению федеративного государства. Поэтому проектируемые изменения и новая модель институционального регулирования федеративных отношений должны учитывать разнообразие условий и неоднородность экономического пространства, которая отличает группы регионов. Необходимо принять во внимание функциональные и экономические специализации территорий, агрегирующих несколько регионов в крупном государстве с федеративным устройством и пространственным разнообразием.

В соответствии с гипотезой, выдвинутой авторами, результативный институциональный механизм должен быть направлен на несколько «укрупненных» зон воздействия для избежания хаотичности и распыления поддержки, но с учетом дифференцированности и неоднородности условий реализации хозяйственной деятельности регионов контура каждой из территориальных зон.

Таблица 1

Порядок выбора характера регуляторного воздействия федерального центра на регион

Номер этапа	Содержание этапа	Варианты принятых решений
Этап I	Определение вида макротерритории, к которой относится регион	крупнейшие центры экономического роста
		центры экономического роста с агломерациями
		минерально-сырьевые центры
		агропромышленные центры
		приоритетные геостратегические территории
		приграничные территории
Этап II	Определение рекомендательного характера регуляторного воздействия для макротерритории	ограничивающий
		поддерживающий
		стимулирующий
		саморазвивающий
		регионы без четкой специализации
Этап III	Определение применяемого фактического характера регуляторного воздействия на регион	ограничивающий
		недостаточное управленческое стимулирование развития
		недостаточное экономическое стимулирование развития
		саморазвивающий характер
Этап IV	Принятие решения о смене характера регуляторного воздействия	смена режима нужна при несоответствии рекомендательного и фактически применяемого характера регуляторного воздействия
		смена режима не требуется – при соответствии рекомендательного и фактически применяемого характера регуляторного воздействия
Этап V	Мониторинг состояния регуляторного воздействия	

В качестве объектов «умного» проектирования авторы рассматривают макротерритории, объединяющие несколько субъектов федерации, характеризующиеся общими территориальными и экономическими особенностями и выполняющими схожую (одинаковую) функциональную роль в государственной системе: крупнейшие центры экономического роста, центры экономического роста с городскими агломерациями, минерально-сырьевые центры, агропромышленные центры, приоритетные геостратегические территории, приграничные территории и регионы без четкой функционально-экономической специализации, что соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года². Методика отнесения регионов к группе макрорегионов разработана авторами и основана на учете пространственных (географические особенности местности) и экономических признаков (ВРП на душу населения, коэффициент специализации региона в конкретной отрасли), представлена в работе [28].

Предлагаемый циклический порядок выбора характера регуляторного воздействия федерального центра на регион (входящий в макрорегион) представлен в табл. 1.

В основе выбора характера регуляторного воздействия принят базовый критерий, характеризующий состояние экономики федеративных отношений – уровень децентрализации. Этот показатель предложен для оценки взаимодействия центра и регионов разными авторами (Юшков А.О. [29], Белов А.В.[30], Либман А.М. [31], Леонов С. Н. [32] и др.). Авторская методика оценки состояния взаимодействий представлена в табл. 2. Принципиальное отличие предлагаемой методики от имеющихся состоит в следующем: а) в использование относительных показателей координации (соотношение двух частей целого между собой), а не относительных показателей структуры (отражающих удельный вес каждой части в целом), используемых в вышеназванных работах, и б) в разграничении управленческих и экономических аспектов взаимодействий.

Таблица 2

Методика оценки состояния регулирующего воздействия федерального центра на регион

Управленческие взаимодействия	Экономические взаимодействия
$D_{упр_i} = \frac{Н_{р_i}}{Н_{ф_i}}$ <p>$Н_{р_i}$ – налоговые платежи, поступающие в консолидированный бюджет i-го региона, $Н_{ф_i}$ – налоговые платежи, собранные на территории i-го региона и поступающие в федеральный бюджет.</p>	$D_{эк_i} = \sqrt{\frac{И_{р_i}}{И_{ф_i}} * \frac{\Phi\Pi_i}{Н_{ф_i}}}$ <p>$И_{р_i}$ – инвестиции в основной капитал за счет средств консолидированного бюджета i-го региона, $И_{ф_i}$ – инвестиции в основной капитал i-го региона за счет средств федерального бюджета, $\Phi\Pi_i$ – сумма безвозмездных поступлений из федерального центра в бюджет i-го региона.</p>

Коэффициент управленческих взаимодействий характеризует уровень регулирования федеральным центром распределения налоговых доходов для реализации государственных функций на территории региона и показывает пропорцию «расщепления» налогов, генерируемых на территории региона: чем коэффициент больше 1, тем лучшие условия центр путем проведения налоговой политики (управленческого воздействия) предоставляет региону для развития.

Коэффициент экономических взаимодействий характеризует усредненный уровень стимулирования федеральным центром расширенного воспроизводства на территории региона за счет инвестиций (первый множитель) и финансовой помощи, возвращаемой в регион в виде трансфертов региону (второй множитель). Первый множитель представляет собой коэффициент децентрализации инвестиций, который показывает, насколько регион самостоятельно вкладывается в развитие региона путем инвестирования в основной капитал собственных средств, то есть как регион может обеспечить самостоятельное воспроизводство. Второй множитель коэффициента экономической децентрализации характеризует возвратность средств, которые центр в виде трансфертов «возвращает» в регион. В итоге, чем выше коэффициент экономической децентрализации, тем лучшие условия в целом созданы в регионе для развития и посредством собственных усилий, и путем федеральной политики межбюджетных трансфертов.

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Таким образом, значение показателя децентрализации менее единицы интерпретируется как преобладание централизованного типа управленческого и экономического воздействия: доминируют решения центра, ограничивающие экономическую самостоятельность, управленческая активность сдерживается директивными решениями центральных органов управления.

В результате для региона может сложиться один из четырех типов воздействия (табл. 3).

Таблица 3

Типы состояния управленческих и экономических взаимодействий и характеры регуляторного воздействия федерального центра на регионы*

Характер сложившихся взаимодействий	Значение показателей	Характер сложившегося регуляторного воздействия
УЦ – ЭЦ	$D_{упр_i} < 1; D_{эк_i} < 1$	ограничивающий
УЦ – ЭД	$D_{упр_i} < 1; D_{эк_i} > 1$	недостаточное управленческое стимулирование развития
УД – ЭЦ	$D_{упр_i} > 1; D_{эк_i} < 1$	недостаточное экономическое стимулирование развития
УД – ЭД	$D_{упр_i} > 1; D_{эк_i} > 1$	саморазвивающийся

* УЦ – управленческая централизация; ЭЦ – экономическая централизация; УД – управленческая децентрализация; ЭД – экономическая децентрализация

Если показатель децентрализации превышает единицу, то тип управленческого и экономического воздействия можно отнести к преимущественно децентрализованному, способствующему развитию региона.

На основе рассчитанных для каждого региона показателей децентрализации определяется фактическое местоположение региона в системе координат «управленческие/экономические взаимодействия».

На рис. 1 приведено расположение всех макротерриторий (в 2010 г. и в 2019 гг.).

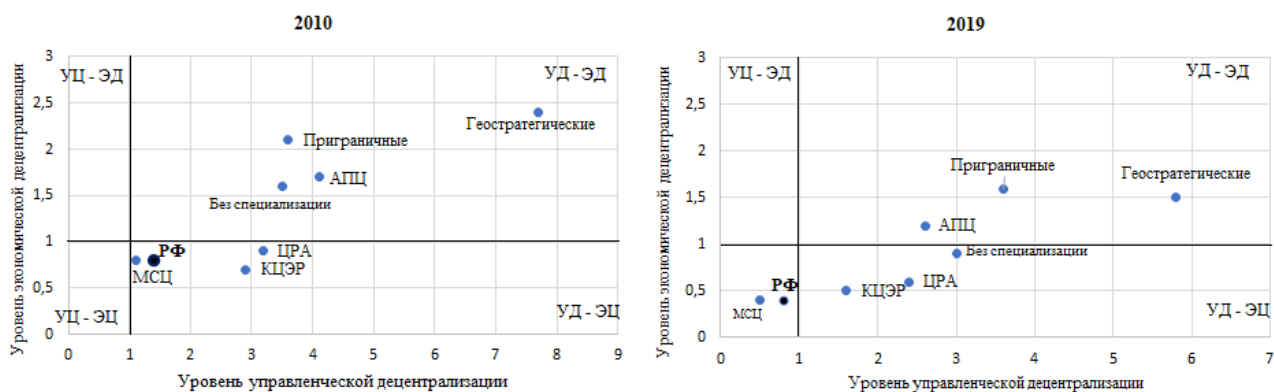


Рис. 1. Характер регуляторного воздействия, применяемый к макротерриториям

Анализ регуляторного воздействия, применяемый к макротерриториям, показал, что:

– отсутствует единый подход к регулированию территорий со схожими пространственными характеристиками;

– управленческое воздействие в целом в России за анализируемый период сменило характер с децентрализованного на централизованное (коэффициент управленческих взаимодействий в целом по стране перешел в зону менее 1), что отражает снижение собственных источников развития регионов за счет налоговых доходов, остающихся на территории, и, соответственно, сокращение собственных возможностей регионального развития.

– экономическое воздействие носит централизованный характер, отмечается усиление централизации, то есть ограничены федеральные стимулы экономического роста регионов;

– позитивные изменения отмечаются в отношении с минерально-сырьевыми центрами: курс на централизацию к 2019 году представляется более логичным, федеральный центр через «изъятие» с их территорий и перераспределениях в федеральный бюджет налоговых доходов реализует политику поддержки регионов в целом;

– негативные изменения связаны с локомотивами экономического роста: крупнейшие и агломерационные центры систематически находятся в зоне экономической децентрализации, значения коэффициента экономической децентрализации в 2019 году снизились, что свидетельствует о недостаточном и сокращающемся экономическом стимулировании их развития, агропромышленные центры находятся в развивающей зоне регуляторного воздействия, но также отмечается снижение показателей и управленческой, и экономической децентрализации.

На рис. 2 приведено расположение центров экономического роста с городскими агломерациями³ как драйверов экономической активности. Видно, что к регионам, имеющим одинаковую функционально-экономическую специализацию, применяются разные способы регуляторного воздействия, аналогичная ситуация наблюдается по каждой группе регионов, входящих в одну макротерриторию.

Расположение регионов относительно квадрантов, отличающихся по уровню централизации / децентрализации свидетельствует, что не сложилось четкости в политике взаимодействий и регулирования центром агломераций (макротерритории «центры экономического роста с городскими агломерациями»): только в двух регионах из 14 действительно параметры воздействия способствуют саморазвитию; в 6 – наблюдается высокая централизация управленческой деятельности; в 7 – концентрация экономических решений в центре. То есть в половине рассматриваемых регионах экономическое воздействие носит ограничительный характер, сдерживает региональное развитие.

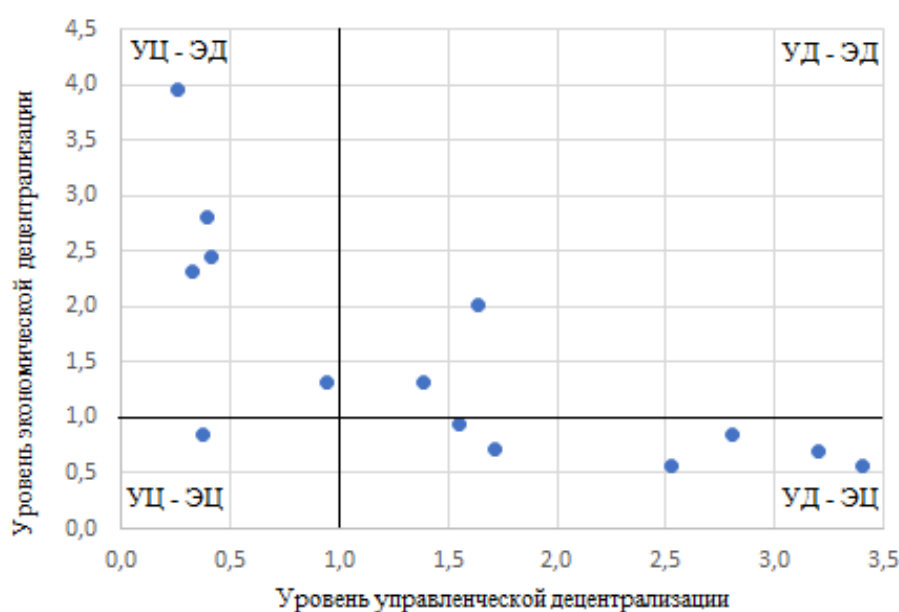


Рис. 2. Характер регуляторного воздействия, применяемый к центрам экономического роста с городскими агломерациями

Авторами предлагается изменение институционального регулирования путем построения гибкой институциональной конструкции на основе:

1) Целевой направленности федеральной политики как с позиции управленческих решений, так и мер экономической поддержки.

2) Разграничения селективной поддержки и регулирования регионов с территориально-функциональных позиций, ориентированных на разный пространственный статус.

³ Центры экономического роста с городскими агломерациями: Липецкая, Рязанская, Тульская, Ярославская, Астраханская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская, Томская, Кемеровская, Калужская области, Удмуртская Республика, Республика Чувашия.

При определении целевой направленности управленческих и экономических решений исходящим посылом служат следующие положения. Для минерально-сырьевых центров логично регулирующее воздействие связано с централизованными управленческими решениями, поскольку их доходы формируют бюджет всей системы в целом в интересах выполнения общегосударственных функций на территории всей страны, в тоже время из-за постоянно меняющихся мест добычи ископаемых, малой численности местного населения, занятости преимущественно по вахтовому принципу, низкого уровня семей с детьми, а следовательно, отсутствие высокой потребности в социальных объектах и благоустройстве территорий целесообразна экономическая децентрализация (в том числе и в силу значительности доходов остающихся на территории).

К геостратегическим и приграничным регионам рекомендуется применять поддерживающий тип регуляторного воздействия, т. к. указанные территории имеют «бонус» благодаря их местоположению и могут самостоятельно развивать торговлю, логистические связи, туризм, поэтому рекомендуется управленческая децентрализация за счет «оставления» в регионе большей массы налоговых доходов для стимулирования их увеличения.

Для всех центров экономического роста (крупнейших, с городскими агломерациями и агропромышленных центров) рекомендуется регуляторное воздействие и создание условий для саморазвития, потому что именно эти территории имеют высокий потенциал роста, создают позитивные внешние эффекты на сопряженные территории и всю российскую экономику, генерируют нововведения и инновации в ключевых отраслях промышленности.

Для регионов без четкой функционально-экономической специализации (с неявно выраженной отраслевой концентрацией) необходимо создать условия, стимулирующие развитие малого бизнеса, поиск новых видов деятельности, передачи знаний и инноваций. Агрегировано рекомендации по регуляторному воздействию для макротерриторий представлены в формализованном виде в табл. 4.

Таблица 4

Рекомендательный характер регуляторного воздействия для макротерритории

Макротерритория	Характер регуляторного воздействия	Значение показателей децентрализации
Минерально-сырьевые центры	ограничивающий	$D_{упр} < 1, D_{эк} < 1$
Геостратегические, приграничные территории	поддерживающий	$D_{упр} > 1, D_{эк} < 1$
Регионы без четкой функционально-экономической специализации	стимулирующий	$D_{упр} > 1, 0,8 < D_{эк} < 1,2$
Центры экономического роста: крупнейшие, с городскими агломерациями, агропромышленные	саморазвивающий	$D_{упр} > 1, D_{эк} > 1$

Инструментарий государственной поддержки также требует разграничения в зависимости от территориально-функциональных особенностей территорий.

В стандартизированный инструментарий предлагается добавить процедуры инвентаризации полномочий субъектов, исключая обязательство, не подкрепленные источниками финансирования; закрепить нормы ответственности за исполнение самостоятельно возложенных полномочий; сдерживать внедрение институтов, ограничивающих внедрение бизнес-новаций и увеличивающих налоговую нагрузку на бизнес-сектор регионов.

Селективный инструментарий предполагает изменение разграничения инструментов регулирования с учетом функциональности макротерриторий:

– для центров экономического роста предлагается применение промышленных кластеров, нанотехнологических центров, инновационных особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития;

– для минерально-сырьевых центров – нефтехимические и нефтетехнологические кластеры, территории с особыми тарифными режимами;

– для агропромышленных центров – агропромышленные кластеры, туристско-рекреационные особые экономические зоны;

– для геостратегических и приграничных территорий – туристические кластеры, туристско-рекреационные особые экономические зоны, территории с особыми таможенными и тарифными режимами, специальные административные районы;

– для регионов без четкой функционально-экономической специализации – промышленные и инновационные особые экономические зоны.

Выводы

1. Большая федеративная экономика характеризуется высокой неоднородностью экономического пространства и требует поиска новых нетрадиционных подходов к регулированию экономики.

2. В условиях большой федеративной экономики с высокой пространственной неравномерностью невозможно полное предотвращение разрывов в социально-экономическом развитии регионов, но возможно их сокращение через изменение направлений регулирующего воздействия: с ориентации на каждый регион к воздействию на регионы со схожими пространственными характеристиками в рамках одной макротерритории, что позволяет сократить более 80 линий воздействия (по количеству территорий) до 7 (по количеству макрозон).

3. В основе выделения макротерриторий лежит принцип «умной специализации» территорий, предусматривающий объединение регионов с общими территориальными и экономическими условиями, имеющими одинаковую функционально-экономическую специализацию и, соответственно, одинаковый статус в большой федеративной системе.

4. Предлагаемая гибкая конструкция институционального регулирования основана на сочетании универсальных институтов, применяемых ко всем регионам и селективных, в зависимости от макротерритории. Характер регуляторного воздействия также определяется с учетом расположения региона в макрозоне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // *Федерализм*. 2018. № 2. С. 32–45
2. Корнай Я. Системная парадигма // *Общество и экономика*. 1999. № 3–4.
3. Клейнер Г.Б. Развитие теории экономических систем и ее применение в корпоративном и стратегическом управлении. Препринт. М.: ЦЭМИ РАН, 2010. 43с.
4. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и экономическая политика // *Общественные науки и современность*, 2007. №№ 2, 3.
5. Татаркин А. И. Системный подход к модернизации пространственного развития Российской Федерации // *Образование и наука*. 2012. № 1 (90). С. 26–45
6. Haines S. *The Systems Thinking Approach to Strategic Planning and Management*. Saint Lucie Pr., 2000
7. Mattessich Richard. 1982. "The Systems Approach: Its Variety of Aspects" // *Journal of the American Society for Information Science* 33, 6: 383–394.
8. Hodgson G.M. (1987), "Economics and Systems Theory" // *Journal of Economic Studies*. Vol. 14. No. 4. pp. 65–66. <https://doi.org/10.1108/eb002655>
9. Baumgartner T., Burns T. R. DeVille, P. (1986). *The Shaping of Socio-economic Systems: The application of the theory of actor-system dynamics to conflict, social power, and institutional innovation in economic life*. London/New York: Gordon and Breach.
10. Бергаланфи Л. фон. История и статус общей теории систем. // *Системные исследования. Методологические проблемы*. Ежегодник. М.: Наука, 1973. С. 20–37.
11. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системные исследования и общая теория систем // В кн.: *Системные исследования. Методологические проблемы*. АН СССР, Институт истории естествознания и техники. М.: Наука, 1969.
12. Волкова В.Н., Воронков В.А., Денисов А.А., Лазарев В.Г., Рогинский В.Н., Темников Ф.Е. и др. Теория систем и методы системного анализа в управлении и связи. 1983. 248 с.
13. Денисов А.А., Колесников Д.Н. Теория больших систем управления. 1982. 288 с.
14. Ланге О. Введение в кибернетику. М.: Прогресс, 1968. 209 с.
15. Лернер А.Я., *Начала кибернетики*, М., 1967.
16. Николау Э. Введение в кибернетику. М.: Мир, 1967. 196 с.
17. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. М.: Иностранная литература, 1959. 430 с.

18. Данилова И.В. Аналитический инструментарий идентификации региональных специализаций: российский и зарубежный опыт. Часть 1 / И.В. Данилова, Н.В. Правдина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2020. Т. 14, № 4. С. 33–43. DOI: 10.14529/em200404
19. Smart Specialisation and Technology Transfer as Innovation Drivers for Regional Growth // Bulgarian Presidency of the Council of the EU. 2018.
20. Krugman P.R. The Role of Geography in Development // Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998. Available at: <http://web.worldbank.org/archive/website01589/WEB/IMAGES/KRUGMAN.PDF> (accessed 15.01.2023).
21. Boschma R., 2016. Smart Specialisation and Regional Innovation Policy. *Welsh Economic Review*, 24, p.17. DOI: <http://doi.org/10.18573/j.2016.10050>
22. OECD (2019), *Regions in Industrial Transition: Policies for People and Places*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c76ec2a1-en>. (accessed 15.01.2023).
23. *Regions in Industrial Transition. No region left behind*. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/Industrial_transition_no_region_left_behind_en.pdf. (accessed 14.09.2022).
24. Foray D. (2013) Smart Specialisation and the New Industrial Policy Agenda. Paper presented at the 2013 ERAC Mutual Learning Seminar, 20th March 2013. Available at: https://era.gv.at/governance/erac2018_2021/erac-mutual-learning-seminar-on-horizon-2020-and-cohesion-policy/ (accessed 18.09.2022).
25. Kutsenko E., Islankina E., Kindras A. (2018) Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework. *Foresight and STI Governance*, vol. 12, no 1, pp. 25–45. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.1.25.45
26. Kroll H., Muller E., Schnabl E., Zenker A. (2014) From smart concept to challenging practice – How European regions deal with the commission’s request for novel innovation strategies (Working Paper Policy and Region R2/2014), Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
27. McCann P., Ortega-Argilés R. (2015) Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy // *Regional Studies*. Vol. 49, Issue 8: Place-based Economic Development and the New EU Cohesion Policy. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.799769>
28. Коротина Н.Ю. Функциональный статус регионов России в системе экономических федеративных отношений // *Социум и власть*. 2022. № 1 (91). С. 47–61.
29. Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // *Вопросы экономики*. 2016; (2):94–110. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110>
30. Белов А.В. Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации // *Регион: экономика и социология*. 2008. № 1. С. 45–57.
31. Либман А.М. Количественная оценка децентрализации российских регионов // *Экономика и математические методы*. 2012. Т. 48, № 4. С. 47–65
32. Леонов С.Н., Соломко М.Н. Оценка уровня бюджетной децентрализации в системе межбюджетных отношений субъекта Федерации и муниципальных образований // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. 2015. Т. 25, № 5. С. 803–811. DOI: 10.17150/1993-3541.2015.25(5).803-811.

Поступила в редакцию 10.02.2023

Данилова И.В., доктор экономических наук, профессор кафедры
«Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (НИУ)»
454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76

Коротина Н.Ю., кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой экономики, финансов и бухгалтерского учета
Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
454077, Россия, г. Челябинск, просп. Комарова, 26

I.V. Danilova, N.Yu. Korotina

"SMART" DESIGN OF INSTITUTIONAL REGULATION IN LARGE FEDERAL ECONOMY

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-2-236-247

This article is devoted to the formation of the structure of institutional regulation of the large federal economy of Russia, which is based on functional-territorial specialization of regions. The methodological basis of the study is a synthesis of a systematic approach, the methodological principle of large systems and the “smart specialization” approach of

territories, which made it possible to form projected changes and a new model of institutional regulation of federal relations in Russia. This made it possible to identify the signs of a large federal economy (the scale of the territory, the number and variety of the status of subjects), and its key characteristic – the heterogeneity of the economic space. An analysis of the current model of institutional regulation made it possible to single out a combination of two types of institutions: universal and selective, leading to inflexibility of the structure and asynchrony in the regulation of regional situations. The regulation model projected in the article is based on macroterritories, enlarged zones of influence, formed on the basis of a similar functional role (“smart” specialization) in the country's economy. The methodology for choosing the nature of the regulatory impact of the federal center on the regions included in the macroterritory is based on assessing the levels of decentralization of managerial and economic impact, and establishing the recommended combination of them for each type of macroterritory. The construction proposed in the article expands the prospects for applying the “smart” specialization approach in regulatory practice to reduce interregional inequality.

Keywords: federal economy, large federal economy, institutional design, institutional regulation, smart specialization, functional-territorial specialization, macroterritory.

Received 10.02.2023

Danilova I.V., Doctor of Economics, Professor
of the Department of Economic Theory, Regional Economics, State and Municipal Administration
South Ural State University (NRU)
Lenina ave., 76, Chelyabinsk, Russia, 454080

Korotina N.Yu., Candidate of Economics, Associate Professor,
Head of the Department of Economics, Finance and Accounting
Chelyabinsk Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation,
Prosp. Komarova, 26, Chelyabinsk, Russia, 454077