

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2023.14.25.022

Трансформация системы федеративных отношений как инструмент формирования институциональных условий пространственного развития территорий

Смирнова Ольга Олеговна

Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник, Институт экономики РАН,
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32;
e-mail: Smirnovaolga1978@mail.ru

Аннотация

В статье показано, что в практике реализации различных видов федеративных отношений делается вывод о том, что отсутствие возможностей региона самостоятельно выбирать инструменты пространственного развития является причиной замедления его темпов, а недостаточный уровень согласования с национальными интересами становится причиной повышения рисков безопасности национальной экономики в целом. В заключении сделаны выводы о том, что регион, входящий в состав как сложносоставного, так и «независимого», является единицей стратегического планирования, так как может в различных формах реализовывать крупные инфраструктурные проекты. Кроме того, в настоящее время фактически является неразвитым механизм «горизонтального» согласования стратегий социально-экономического развития в части реализации промышленных, образовательных или инфраструктурных проектов. При использовании инструментов трансформации федеративных отношений необходимо определять реалистичные цели достижения уровня социально-экономического развития, которое может быть на более низком уровне как в отношении доступности социальной инфраструктуры, так и уровня доходов на душу населения.

Для цитирования в научных исследованиях

Смирнова О.О. Трансформация системы федеративных отношений как инструмент формирования институциональных условий пространственного развития территорий // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 9А. С. 243-249. DOI: 10.34670/AR.2023.14.25.022

Ключевые слова

Пространственное развитие, федеративные отношения, институциональные условия, развитие территорий, федеративное устройство.

Введение

В современной научной литературе обосновывается мнение о том, что федеративное устройство является более эффективной формой государственного устройства для развития национальной экономики, чем унитарное. Предполагается, что причиной этого является большая самостоятельность при выборе инструментов пространственного развития отдельных территорий [Клисторин, 2010].

Однако даже данное положение оспаривается, так как фактически невозможно провести количественную оценку сопоставления стран с унитарным и федеративным устройством из-за необходимости учета страновых особенностей. Зачастую страны являются условно «унитарными», такими как Франция, или условно «федеративными», такими как Китай. Поэтому применение всех математических моделей, основанных на сопоставлении бинарных значений «федеративное/унитарное», не позволяют сделать однозначные выводы.

В то же время в практике реализации различных видов федеративных отношений делается вывод о том, что отсутствие возможностей региона самостоятельно выбирать инструменты пространственного развития является причиной замедления его темпов, а недостаточный уровень согласования с национальными интересами становится причиной повышения рисков безопасности национальной экономики в целом.

Поэтому, несмотря на то, что развитие федеративных отношений, с самых общих позиций, является условием пространственного развития, использование их как условие формирования институциональной среды социально-экономического развития региона требует дальнейшего исследования.

Основное содержание

Систематизация современных российских и международных исследований указывает на то, что в настоящее время отсутствует теоретически обоснованный комплексный экономический механизм, объясняющий воздействие применения инструментов трансформации федеративных отношений как институционального условия социально-экономического развития территорий. Кроме того, не предлагаются подходы к его формированию.

Также в современных исследованиях не обоснованы подходы, определяющие выбор элементов федеративных отношений с позиции реализации целей пространственного развития. В частности, не исследованы возможности воздействия различных типов федеративного устройства как институциональной среды, обеспечивающей реализацию экономического потенциала региона.

Для формирования такого подхода были систематизированы экономические основания предложений в отношении возможностей развития федеративных отношений России. В частности, были изучены мнения ученых и политиков в отношении возможностей трансформации федеративных отношений за счет укрупнения регионов России. На их основании было выявлено, что основной экономический эффект предполагается достигнуть за счет сокращения региональной исполнительной власти вследствие укрупнения регионов до 10-12 макрорегионов (или 40-50 регионов, 28 губерний, 7 федеральных округов). При этом иных аргументов в части возможностей улучшения социально-экономического развития регионов не приводится. Таким образом, данные предложения не основываются на научно обоснованных подходах к экономическому механизму воздействия федеративных отношений на возможности

пространственного развития региона, а основаны на необходимости оптимизации затрат на региональное управление, обеспечения безопасности национальной экономики, упрощения взаимодействия региональных и федеральных элементов правовых систем.

С целью определения возможностей выявления экономического механизма воздействия трансформации федеративных отношений на пространственное развитие было проведено обобщение случаев укрупнения или разделения регионов.

Необходимо отметить, что реализация одновременно различных форм федеративных отношений с отдельными регионами или изменения их содержания, таких как предоставления самостоятельности в выборе инструментов социально-экономического развития, уже имели место в мировой экономике. Однако результаты преобразований, проведенных в ряде стран, не всегда позволяют прийти к однозначной оценке их эффективности с позиции пространственного развития. К ним относятся, такие, например, как трансформация полномочий региональной власти автономных округов в Китае.

Однако, например, трансформация федеративных отношений в 1970-1980 гг. в Канаде признана успешной значительным количеством экспертов, так как позволила соотнести интересы сырьевых регионов страны и интересы национальной безопасности [Руденко, 2011]. Необходимо отметить, что аналогичный результат, по мнению авторов, был получен в России в результате объединения Тюменской области и Ханты-Мансийского АО, однако, несмотря на схожесть ситуации, результаты его не были оценены положительно в научной литературе.

На основании этого можно сделать вывод, что при определении возможностей пространственного развития регионов необходимо соотносить их с общим уровнем темпов развития национальной экономики.

Также было выявлено, что значительное количество случаев трансформации федеративных отношений нельзя отнести к целенаправленно планируемым действиям с целью пространственного развития территорий. Зачастую они упоминались только в нормативных актах, их сопровождающих, таких как, например, соответствующие конституционные законы при укрупнении регионов России.

В частности, данные цели формулировались единообразно как «ускорение социально-экономического развития...» и «повышение уровня жизни населения...» [ст. 2 Федерального конституционного закона от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»]. В то же время в пояснительной записке к данным законам не обосновывается экономический механизм реализации данных целей. Вместе с тем уровень социально-экономического развития субъектов процесса укрупнения различался и в некоторых случаях превышал уровень «материнского» региона.

В результате обобщения практики трансформации федеративных отношений в России, является выявление противоречия между целями реализуемых с 2005 по 2007 г. процессов укрупнения регионов за счет включения в их состав граничащих с ними автономных округов и полученными результатами на основании данных статистики социально-экономического развития территорий до и после процесса укрупнения. Проблема недостижения целей, возможно, связана с тем, что предполагалось выравнивание социально-экономических условий сложносоставных субъектов, в то время как достижение данных целей не представляется возможным из-за объективной экономической ситуации.

Поэтому задачи, решаемые посредством трансформации федеративного устройства, можно отнести к определенным «стихийно» сложившимся в определенной момент преобразованиям с

целью реализации политических целей.

На этом основании был сделан вывод о том, что обобщение российского и международного опыта трансформации федеративных отношений с позиции воздействия их на состояние региональной экономики ограничено тем, что данные цели не были ключевыми при принятии таких решений.

В условиях, когда количественные оценки и межстрановые сопоставления изменений в подходах к пространственному развитию не позволяют получить достоверный научный результат и для выбора наиболее эффективной формы федеративных отношений, представляется значимым исследование возможностей влияния сложившихся федеративных отношений с позиции возможностей эффективного применения инструментов стратегирования пространственного развития. В частности, разработки и реализации стратегий социально-экономического развития регионов.

С этой целью были сопоставлены «особые» формы реализации стратегий социально-экономического развития сложносоставных субъектов, в состав которых входят Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа и «независимый» Чукотский автономный округ.

В результате исследования практики формирования и реализации стратегий социально-экономического развития территорий было выявлено, что положения данных документов не согласовываются и механизм взаимодействия по этому вопросу не был предусмотрен в положениях Договора Архангельской области. В частности, в стратегии Ненецкого автономного округа могли указываться общие инфраструктурные проекты, не упоминающиеся в соответствующем программном документе Архангельской области.

В отношении Тюменской области, Ямало-Ненецкого АО и Ханты-Мансийского АО такой механизм определен положениями Регламента взаимодействия Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа. Однако сложносоставной характер региона не упоминается в положениях Стратегии пространственного развития.

Следовательно, возможности такой сложносоставной формы федеративного устройства регионов, содержащих автономные округа, не используется с целью усиления социально-экономического развития. В то же время сложные инфраструктурные проекты, создание территорий опережающего развития эффективно реализуются как на уровне автономных округов, входящих в состав других регионов, так и «независимого» субъекта федерации.

Содержание федеративных отношений в части реализации пространственного развития регионов определяется положениями Стратегии пространственного развития на период до 2025 года, положения которой должны учитываться при формировании стратегий социально-экономического развития регионов. В отношении ряда регионов действуют стратегические документы, определяющие применение инструментов пространственного развития. В частности, к ним относятся положения государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

Кроме того, стратегии социально-экономического развития регионов не содержат ссылок на федеральные стратегии в отношении различных социальных или инфраструктурных отраслей экономики, таких как, например, «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года», или «Стратегия научно-

технологического развития РФ». В то же время во всех данных областях реализуются мероприятия в соответствии с положениями стратегий социально-экономического развития.

Заключение

Все это позволяет сделать следующие выводы:

- регион, входящий в состав как сложносоставного, так и «независимого», является единицей стратегического планирования, так как может в различных формах реализовывать крупные инфраструктурные проекты;
- в настоящее время фактически является неразвитым механизм «горизонтального» согласования стратегий социально-экономического развития в части реализации промышленных, образовательных или инфраструктурных проектов;
- при использовании инструментов трансформации федеративных отношений необходимо определять реалистичные цели достижения уровня социально-экономического развития, которое может быть на более низком уровне как в отношении доступности социальной инфраструктуры, так и уровня доходов на душу населения.

Библиография

1. Виленский А.В. Проблемы стратегического планирования муниципального уровня // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 6А. С. 360-367. DOI: 10.34670/AR.2023.36.81.042
2. Гордеев, С. С. "Эффект колен" в пространственном межмуниципальном развитии / С. С. Гордеев, С. Г. Зырянов, А. М. Ситковский // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 4(29). – С. 40-55.
3. Гордеев, С. С. Оценки качества жизни и социальных приоритетов развития территорий / С. С. Гордеев, С. Г. Зырянов, А. М. Ситковский // Вестник Челябинского государственного университета. – 2019. – № 11(433). – С. 38-47. – DOI 10.24411/1994-2796-2019-11105.
4. Клисторин В. и др. Федеративные отношения в периоды экономической турбулентности // Регион: экономика и социология. – 2010. – №. 2. – С. 91-104.
5. Маркварт, Э. Пространственное сжатие территорий Российской Федерации: понятие, критерии, система показателей / Э. Маркварт, В. А. Безвербный, А. М. Ситковский // Города будущего: пространственное развитие, соучаствующее управление и творческие индустрии. – Москва : Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2021. – С. 63-93.
6. Руденко О. А. «Конкурентный федерализм»: развитие канадского федерализма в 1970-е начале 1980-х годов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – №. 14. – С. 37-41.
7. Ситковский, А. М. Взаимосвязь экономических и демографических процессов малого моногорода Урала / А. М. Ситковский // Актуальные вопросы устойчивого развития России в исследованиях студентов: управленческий, правовой и социально-экономический аспекты : Материалы XVII Всероссийской студенческой научно-практической конференции. В 2-х частях, Челябинск, 25–26 апреля 2019 года / Ответственный редактор С.В. Нечаева. Том Часть 1. – Челябинск: Челябинский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", 2019. – С. 27-31.
8. Смирнова О.О. Формирование институциональных условий пространственного развития территорий: трансформация системы федеративных отношений // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 6А. С. 440-445. DOI: 10.34670/AR.2023.89.80.053
9. Смирнова О.О. Подходы к определению целей укрупнения регионов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 10А. С. 382-388. DOI: 10.34670/AR.2022.86.69.001
10. Sitkovskiy, A. M. Changing the structure of the working-age population projected by the cohort component method (on the example of a megacity) / A. M. Sitkovskiy // Актуальные вопросы гуманитарных и общественных наук : сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Санкт-Петербург, 12 ноября 2019 года. Vol. Часть 1. – Санкт-Петербург: Общество с ограниченной ответственностью "Фора-принт", 2019. – Р. 260-269.

Transformation of the system of federal relations as a tool for the formation of institutional conditions for the spatial development of territories

Ol'ga O. Smirnova

PhD in Economics,
Senior Researcher, Institute of Economics RAS,
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: smirnovaolga1978@mail.ru

Abstract

The article shows that in the practice of implementing various types of federal relations, it is concluded that the lack of the region's ability to independently choose instruments for spatial development is the reason for its slowdown, and the insufficient level of coordination with national interests causes increased security risks for the national economy as a whole. In conclusion, it is concluded that the region, which is part of both a complex and an "independent" region, is a unit of strategic planning, since it can implement large infrastructure projects in various forms. In addition, at present, the mechanism for "horizontal" coordination of socio-economic development strategies in terms of the implementation of industrial, educational or infrastructure projects is actually undeveloped. When using tools for transforming federal relations, it is necessary to determine realistic goals for achieving a level of socio-economic development, which may be at a lower level both in terms of the availability of social infrastructure and the level of per capita income.

For citation

Smirnova O.O. (2023) Transformatsiya sistemy federativnykh otnoshenii kak instrument formirovaniya institutsional'nykh uslovii prostranstvennogo razvitiya territorii [Transformation of the system of federal relations as a tool for the formation of institutional conditions for the spatial development of territories]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (9A), pp. 243-249. DOI: 10.34670/AR.2023.14.25.022

Keywords

Spatial development, federal relations, institutional conditions, territorial development, federal structure

References

1. Vilensky A.V. Problems of strategic planning at the municipal level // Economics: yesterday, today, tomorrow. 2023. Volume 13. No. 6A. pp. 360-367. DOI: 10.34670/AR. 2023.36.81.042
2. Gordeev, S. S. "The track effect" in spatial intermunicipal development / S. S. Gordeev, S. G. Zyryanov, A. M. Sitkovsky // Municipality: economics and management. – 2019. – No. 4(29). – P. 40-55.
3. Gordeev, S. S. Assessments of the quality of life and social priorities for the development of territories / S. S. Gordeev, S. G. Zyryanov, A. M. Sitkovsky // Bulletin of the Chelyabinsk State University. – 2019. – No. 11(433). – pp. 38-47. – DOI 10.24411/1994-2796-2019-11105.
4. Klistorin V. et al. Federal relations in periods of economic turbulence // Region: economics and sociology. – 2010. – No. 2. – pp. 91-104.
5. Marquart, E. Spatial compression of the territories of the Russian Federation: concept, criteria, system of indicators / E. Marquart, V. A. Bezverbny, A. M. Sitkovsky // Cities of the future: spatial development, participatory management and creative industries. – Moscow: Publishing house "Delo" RANEPa, 2021. – P. 63-93.

6. Rudenko O. A. "Competitive federalism": the development of Canadian federalism in the 1970s and early 1980s // Bulletin of Chelyabinsk State University. – 2011. – No. 14. – pp. 37-41.
7. Sitkovsky, A. M. Interrelation of economic and demographic processes of a small single-industry town in the Urals / A. M. Sitkovsky // Current issues of sustainable development of Russia in student research: managerial, legal and socio-economic aspects: Materials of the XVII All-Russian Student Scientific and Practical Conference. In 2 parts, Chelyabinsk, April 25–26, 2019 / Executive editor S.V. Nechaeva. Volume Part 1. - Chelyabinsk: Chelyabinsk branch of the federal state budgetary educational institution of higher education "Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation", 2019. - P. 27-31.
8. Smirnova O.O. Formation of institutional conditions for spatial development of territories: transformation of the system of federal relations // Economics: yesterday, today, tomorrow. 2023. Volume 13. No. 6A. pp. 440-445. DOI: 10.34670/AR.2023.89.80.053
9. Smirnova O.O. Approaches to determining the goals of regional consolidation // Economics: yesterday, today, tomorrow. 2022. Volume 12. No. 10A. pp. 382-388. DOI: 10.34670/AR.2022.86.69.001
10. Sitkovskiy, A. M. Changing the structure of the working-age population projected by the cohort component method (on the example of a megacity) / A. M. Sitkovskiy // Current issues in the humanities and social sciences: collection of scientific papers of the All-Russian scientific-practical conference with international participation, St. Petersburg, November 12, 2019. Vol. Part 1. – St. Petersburg: Limited Liability Company "Fora-print", 2019. – P. 260-269.