

УДК 332.1

Чаркина Елена Сергеевна

начальник отдела институтов и механизмов
государственной поддержки инвестиционных
проектов территориального развития
Департамента инвестиционных проектов,
целевых и специальных программ развития
субъектов Российской Федерации
Министерства регионального развития
Российской Федерации
charkinaelena@gmail.com

Elena S. Charkina

head of department of institutes and mechanisms
of the state support of investment projects of
territorial development of Department of
investment projects, target and special programs
of development of subjects of the Russian
Federation of the Ministry of Regional
Development of the Russian Federation
charkinaelena@gmail .com

**ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ РЕГИОНОВ И УПРАВЛЯЮЩИХ
ВОЗДЕЙСТВИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ КАК СТИМУЛ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**OPTIMIZATION OF THE STRUCTURE OF REGIONS AND CONTROL
ACTIONS OF FEDERAL AND REGIONAL AUTHORITIES AS A
STIMULUS FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF SUBJECTS OF
THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация. В статье рассматривается влияние системы государственного управления и федеративного устройства России на региональное социально-экономическое развитие. Показана тенденция развития межрегиональных связей и объединения субъектов Российской Федерации в целях создания более управляемого и устойчивого, с точки зрения экономического развития региона, увеличения его потенциала и обеспечения роста благосостояния и уровня жизни граждан. Уделяется внимание возможным направлениям изменения структуры управления в данной сфере, рассматриваются варианты объединения регионов. Обосновывается необходимость сделать локомотивами территориального развития наиболее успешные в социальном и экономическом планах республики, края, области, а

остальных поэтапно готовить к коррекции их федерального статуса и административного положения.

Ключевые слова: эффективность деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, объединение субъектов Российской Федерации, эффективность управления регионами, разграничение полномочий, экономическая и социальная политика.

Annotation. *The article examines the impact of governance and Federal structure of Russia at the regional socio-economic development. Shows a trend of interregional relations and associations of subjects of the Russian Federation in order to create a more manageable and sustainable, from the point of view of economic development of the region, increasing its capacity and ensure the rising prosperity and living standards of citizens. Attention is paid to the possible directions of change of control in this area, discusses how the merging of regions. The necessity to make the locomotives of the territorial development of the most successful in the social and economic plans of the Republic, Krai, oblast, and the rest in stages to prepare for the correction of their Federal status and administrative provisions.*

Keywords: *efficiency of activity of public authorities of subjects of the Russian Federation, the Association of subjects of the Russian Federation, the effectiveness of regional governance, separation of powers, economic and social policy.*

В последние годы федеративные отношения в России стали актуальным вопросом сферы общественных отношений.

Основными принципами развития федеративных отношений являются государственная целостность страны, единство системы государственной власти, принцип разделения компетенции, равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения, принцип субсидиарности.

При разделении полномочий между уровнями государственной власти передача полномочий нижестоящему уровню осуществляется в соответствии с принципом субсидиарности для наилучшего их исполнения. Сложность применения этого принципа обусловлена необходимостью обоснования целесообразности передачи или сохранения полномочий у каждого уровня власти, а также расчета необходимых для выполнения возложенных функций ресурсов. Поэтому в процессе подготовки предложений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления необходимо выполнение расчетов оценки социально-экономических последствий для регионов различных вариантов этих предложений и обоснование оптимального их сочетания.

Использование на государственном уровне механизмов, обеспечивающих вариантные расчеты оценки последствий принимаемых решений, позволяет принимать более обоснованные решения, своевременно предпринимать шаги для снижения возможных негативных последствий. Все это обуславливает необходимость проведения вариантных прогнозных оценок и возможности нахождения оптимального сочетания действий и механизмов регулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Важно отметить, что задача нахождения оптимального решения входит в класс

сложных задач, для решения которых необходим развитый математический аппарат и научные исследования применимости различных методов оптимизации для решения указанного класса задач. Среди основных комплексных задач, возникающих при реализации оптимизационного подхода в управлении социально-экономическими системами, важное место занимает задача определения системы управляющих воздействий со стороны органов государственной власти. Отметим, что задачи оптимального управления для динамических моделей социально-экономических систем обладают рядом особенностей, затрудняющих применение традиционных для технических систем методов их решения. Эти особенности заключаются в высокой размерности и нелинейности ограничений, наличии запаздываний различного типа, влиянии возмущений различного характера, требовании неотрицательности переменных и плавного переходного процесса. Другим существенным требованием является формирование управляющих воздействий с учетом оперативной информации о текущем состоянии объекта.

Система моделей оптимизации управляющих воздействий федеральных и региональных органов власти на социально-экономическое развитие регионов может стать эффективным инструментарием оценки социально-экономических последствий для регионов, предложений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления.

Список укрупняющихся регионов в новейшей истории России открыли Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ. С 1 декабря 2005 г. в составе Российской Федерации существует новый субъект Федерации - Пермский край.

Следующими объединившимися субъектами Федерации стали Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа; Камчатская область и Корякский автономный округ, а также Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ.

Объединение края с округами должно привести к созданию управляемого и устойчивого, с точки зрения экономического развития региона, увеличить его потенциал и обеспечить рост благосостояния граждан. Мощная экономика объединенного края призвана стать фактором динамичного развития страны в целом. По расчетам экспертов, к 2020 году обновленный Красноярский край станет не просто «донором», а фактически эталонным регионом, ежегодный рост экономики интегрированного субъекта Федерации на ближайшие годы может достигнуть не менее 3,5-4 % в год.

Аналогично шли процессы объединения Камчатской области и Корякского автономного округа, а также Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Динамика федеративных отношений в России показывает, что идея образования новых субъектов путем укрупнения существующих не надуманна. Интеграция субъектов Федерации – это серьезная задача на современном этапе развития российской государственности. Историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи, общие интересы не

могут не вести к интеграции территориально-близких субъектов Федерации. Не случайно в одном из проектов Конституции Российской Федерации, который был подготовлен Конституционной комиссией в 1993 году, предусматривалось образование из нескольких компактно расположенных краев и областей так называемых «земель» с наделением их статусом субъектов Федерации.

Немало вопросов вызывает и экономическая составляющая процесса укрупнения. Субъекты Федерации должны быть экономически самодостаточны, способны обеспечивать потребности населения, содержать государственный аппарат и отвечать по обязательствам за счет собственных ресурсов. Таких субъектов Федерации в настоящее время порядка около тридцати. Большая часть субъектов Федерации не отвечает данным требованиям, из них пятнадцать - экономически недееспособны, а это значит, что рано или поздно им придется объединяться в экономически самодостаточные макрорегионы.

С точки зрения дальнейшего развития государства укрупнение субъектов Федерации жизненно необходимо, причем в достаточно сжатые сроки. Однако происходить оно должно с учетом всей совокупности факторов, оказывающих влияние на данный процесс. Само по себе укрупнение не решит поставленных перед ним задач, если новые субъекты Федерации будут отсталыми в экономическом, политическом и социальном планах.

Локомотивами территориального развития призваны стать наиболее успешные в социальном и экономическом планах республики, края, области. Остальных необходимо уже сейчас поэтапно готовить к переходному периоду, определению и коррекции их субъектного состава. Субъекты Федерации – «локомотивы» – при поддержке центра в состоянии «вытянуть» за собой сразу несколько отстающих территорий, которые по отдельности не имеют возможности полноценно развиваться. Сокращение количества субъектов Федерации повысит согласованность и эффективность действий региональных властей. Исчезновение лишних управленческих звеньев поможет укреплению власти, обеспечению ускоренного экономического роста, социальной стабильности, сократит бюджетные затраты на содержание административного аппарата.

Однако в процессе совершенствования субъектного состава Федерации следует учитывать весь комплекс вопросов – территориальные, национальные, экономические и социальные. Необходимо просчитывать возможные последствия объединения регионов на качество жизни. Особой деликатности требует постановка вопроса об укрупнении регионов Кавказа. Видимо, пережитки административно-территориального деления страны по национальному признаку станут главным фактором, противодействующим усилиям федеральных властей по объединению регионов.

Объединение субъектов Федерации не должно происходить искусственно. Особенно осторожно следует поступать в случае с национальными республиками. То же самое касается и экономически состоятельных регионов.

Проекты объединения обсуждаются сегодня сразу в нескольких субъектах Федерации. Есть предложения слияния Ненецкого автономного округа с Архангельской областью. В Дальневосточном федеральном округе, кроме Камчатки с Корякией, предлагалось объединить также Еврейскую автономную область, Амурскую область и Хабаровский край. Может идти речь о слиянии ряда областей Европейской части России - например, Новгородской и Псковской, города Санкт-Петербурга с Ленинградской областью, или их объединении в единый субъект Федерации. Называется также вариант объединения Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, а также Курганской областью.

Однако, многие представители республик считают, что в результате объединения под угрозой исчезновения попадет их самобытная культура. Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского округа, возможно, является неоптимальным решением. Высказывались предложения о создании более крупного субъекта Федерации в рамках всего прибайкальского региона, включающего также республику Бурятию и Читинскую область с Агинским Бурятским автономным округом, однако в результате произошло объединение только Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. В стадии обсуждения слияние Алтайского края с Республикой Алтай. Возможен процесс объединения Адыгеи и Краснодарского края. Есть проекты вхождения в этот объединенный регион и Карачаево-Черкесской Республики.

Сегодня в стране проводятся крупномасштабные реформы в различных сферах общественных отношений – федеративная, административная, политическая, избирательная, социально-экономическая. Проведение одновременно с ними еще и реформы субъектного состава Федерации может дать слишком большую нагрузку на государственный механизм. С другой стороны, пробуксовка многих реформ как раз и была вызвана устаревшей структурой Федерации, наличием в ее рамках неэффективно взаимодействующих между собой управленческих звеньев.

Структурные изменения – это всегда сложный процесс. Структура любой, в том числе федеративной системы, является наиболее консервативной ее частью, но вместе с тем, она – «несущая конструкция» государственности. Необходимо модернизировать ее таким образом, чтобы сделать систему более открытой, отвечающей требованиям «окружающей среды», при этом не разрушив основ ее жизнедеятельности.

Есть еще одно обстоятельство, требующее изменения смысла и содержания учета характера и объема деятельности бизнеса при разработке перспектив развития регионов. Современная структура экономики всех регионов сложилась преимущественно в советский период как результат реализации государственных директивно-плановых схем размещения производительных сил и расселения по территории страны. В современных условиях механизмы выбора решений пространственного размещения объектов бизнеса начинают постепенно меняться и, в конечном итоге, пространственное распределение экономической активности и занятости будет преимущественно происходить под действием рыночных сил. Этот процесс будет сопровождаться

тем, что все регионы и муниципальные образования, независимо от их нынешнего состояния, с неотвратимостью будут вовлекаться в ожесточающуюся конкуренцию за привлечение инвесторов, за удержание «своих» или переманивание «чужих» предприятий, за сохранение постоянных жителей, рост их занятости и благосостояния, за увеличение потока туристов. При этом не стоит заблуждаться в том, что возникновение и обострение территориального соперничества связано только с кризисом и с переходным периодом. Города и районы, а следом и регионы, будут все более активно конкурировать друг с другом за рабочие места, инвестиции, жителей и приезжих. Это обстоятельство должно найти свое отражение в подходах к разработке прогнозов и планов регионального развития. Основной задачей региональных органов власти при разработке перспектив регионального развития уже сейчас становится формирование инвестиционной привлекательности регионов. Каждый регион, город или район должны будут определить свои особые черты и эффективно распространять информацию о своих конкурентных преимуществах среди потенциальных и существующих инвесторов, чьей поддержки они добиваются.

С точки зрения повышения территориальной конкурентоспособности важно по-иному взглянуть на специализацию отдельных территорий. Сейчас стали общепринятыми сугубо отрицательные оценки этого качества территориального развития. Чтобы подчеркнуть негативный смысл территориальной специализации, как правило, употребляют такие определения как «однобокость», «монопрофильность» и другие. Это стереотипно-упрощенное представление о сложном экономическом явлении, которое в условиях глобализации отнюдь не всегда является синонимом инвестиционной непривлекательности территорий.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), глобализация ведет к усиливающейся специализации регионов и населенных мест. Данные ОЭСР свидетельствуют, что приток инвестиций укрепляет региональную специализацию в 60-70% случаев. Это означает, что регионы, ориентированные на конкретную отрасль промышленности, имеют более высокие шансы и дальше привлекать специализированные инвестиции. Таким образом, важной задачей, стоящей перед лицами, определяющими политику развития региона, является уточнение того, какие отрасли промышленности целесообразно поддерживать, принимая во внимание их относительные сильные и слабые стороны.

Исходя из этого, можно выделить следующие основные приоритеты дальнейшей реструктуризации Федерации в России:

- укрепление субъектов Федерации путем их объединения;
- завершение разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти;
- повышение эффективности государственного аппарата;
- дальнейшее развитие межбюджетных отношений;

• государственная поддержка социально-экономического развития в проблемных и стратегически важных регионах страны, в том числе таких, как Юг и Дальний Восток России, Калининградская область.

Процесс институциональных преобразований структуры Федерации можно разделить на три этапа.

1. Объединение сложносоставных субъектов Федерации, включающих в свой состав относительно малые и экономически слабые регионы. К этому типу относятся уже произошедшее образование Пермского края из Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, а также объединения Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами и Камчатской области и Корякского автономного округа.

2. Объединение сложносоставных субъектов Федерации, регионы которых близки по уровню экономического развития. Наиболее ярким примером такого типа является Тюменская область с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.

3. Объединение соседних равнозначных субъектов Федерации, не имеющих составной структуры.

Данное деление является в определенной степени условным. Возможно дополнительное его подразделение, например, рассмотрение на третьем этапе случаев объединения двух сильных регионов, сильного и слабого, объединения трех и более субъектов Федерации. Отдельного рассмотрения требуют национальные аспекты, в особенности случаи национальных республик.

Однако данная типология позволяет сделать следующие выводы:

1. Основой объединения в настоящее время являются экономические причины, поэтому объединение субъектов Федерации на первом этапе происходит относительно легко и просто, поскольку данные субъекты Федерации уже имеют прочные экономические и организационные связи. Фактически юридическое объединение лишь оформляет уже сложившуюся структуру.

2. Для объединения субъектов Федерации на втором и третьем этапе необходимо создать дополнительные стимулы, направленные на их интеграцию, развивающуюся до начала соответствующего законодательного процесса слияния.

При этом крайне желательно, чтобы подбор групп субъектов для объединения основывался не на теоретических выводах, а был практически обоснован опытом совместной деятельности данных субъектов Федерации, чтобы региональное единство было реально сложившимся, а не навязано из тех или иных политических соображений.

Также желательно, чтобы процесс предварительной интеграции был свободен от жестких законодательных рамок для того, чтобы состав предварительно объединенных субъектов Федерации можно было относительно легко изменять, если в этом возникает потребность.

Представляется возможным рассмотреть исключение из Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» положения,

требующие обязательного проведения референдума по вопросу объединения субъектов Российской Федерации, поскольку мнение жителей может быть выражено и представительным органом.

В целях решения данных задач, а также для повышения эффективности государственного управления территориями можно предложить внести изменения в структуру Правительства Российской Федерации, введя должности руководителей федерального уровня министров по объединенным регионам.

Под регионом в данном случае понимается один или несколько смежных субъектов Федерации, обладающих в настоящее время или в перспективе общностью экономических интересов, развитие и объединение которых является приоритетным государственным интересом.

При этом к компетенции федеральных руководителей по регионам может относиться реализация, в том числе, следующих полномочий:

- контроль за деятельностью субъектов Федерации в части исполнения переданных федеральных полномочий, включая контроль расходования финансовых средств, передаваемых на осуществления целевых расходов;
- руководство исполнением на территории региона федеральных расходных полномочий и реализации федеральных целевых программ, включая их финансирование за счет средств федерального бюджета;
- согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы региона или субъекта Федерации, находящегося в пределах этого региона, включая межбюджетные отношения;
- руководство и контроль деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- разработка совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации программ социально-экономического развития территорий;
- организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, иными общественными организациями;
- координация международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации, другие полномочия.

Введение должностей федеральных руководителей по регионам возможно одновременно по территории всей страны, однако предпочтительно, чтобы первоначально это было сделано для регионов, объединение которых имеет особое значение с точки зрения обеспечения федеральных государственных интересов.

Можно предложить введение данной управленческой структуры на первом этапе в следующих регионах:

1. Республика Карелия, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Новгородская область и Псковская область;
2. Республика Адыгея, Краснодарский край;
3. Тюменская область, Курганская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа;
4. Приморский край, Сахалинская область, Камчатский край.

Формирование в регионах аппарата федеральных руководителей по регионам потребует дополнительной численности федеральных служащих.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что в настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации находятся от 40 до 120 территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, при этом такие органы также существуют на межсубъектовом уровне и в федеральных округах. Поэтому, учитывая, что данные предложения предусматривают отнесение к функциям федеральных руководителей по регионам руководство территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, то создание аппаратов федеральных руководителей по регионам будет возможно проводить за счет сокращения численности федеральных служащих в указанных органах.

Исходя из изложенного, принятие указанных предложений не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета и не приведет к увеличению численности федеральных служащих.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). Текст Конституции опубликован в «Российской газете» от 25 декабря 1993 г. № 237.

2. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ.

3. Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ.

4. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ.

5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ.

Literature:

1. *The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote December 12, 1993) (amended). The Text of the Constitution published in "Rossiyskaya Gazeta" on 25 December 1993, No. 237.*

2. *Federal constitutional law of March 25, 2004 No. 1-FKZ*

3. *Federal constitutional law of October 14, 2005 No. 6-FKZ*

4. *Federal constitutional law of July 12, 2006, No. 2-FKZ*

5. *Federal constitutional law of July 21, 2007 No. 5-FKZ*