

Д.Г. Травин

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие



УДК 332.145
ББК 66.042
Т65

Автор:

Денис Георгиевич Травин,

кандидат юридических наук, доцент кафедры управления проектами и программами Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, исполнительный директор акционерного общества «Всероссийский дважды ордена Трудового Красного Знамени теплотехнический научно-исследовательский институт»

Рецензенты:

Алексей Леонидович Рвачев,

доктор экономических наук, профессор, директор по региональному развитию компании Технологии Развития;

Игорь Нязбеевич Барщ,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, директор по научно-образовательной деятельности акционерного общества «Всероссийский дважды ордена Трудового Красного Знамени теплотехнический научно-исследовательский институт»

Травин, Денис Георгиевич.

Т65 Региональная политика и стратегическое планирование в Российской Федерации : учебное пособие / Д. Г. Травин. — Москва : Статут, 2026. — 198 с.

ISBN 978-5-8354-2202-9 (в пер.)

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Политология», «Юриспруденция», «Регионоведение».

Издание посвящено вопросам государственной региональной политики, стратегического планирования, проектного управления и современным механизмам территориального развития в Российской Федерации. В учебном пособии рассмотрены теоретические основы региональной политики, система стратегического планирования Российской Федерации, механизмы реализации национальных проектов, инфраструктурные инструменты развития регионов, а также современные проблемы пространственного развития государства.

Учебное пособие может быть полезным для организации учебного процесса в системе подготовки научных и научно-педагогических кадров и для системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

УДК 332.145
ББК 66.042

ISBN 978-5-8354-2202-9

© Д.Г. Травин, 2026
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2026

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
-----------------------	---

Раздел 1. Теоретические основы государственной региональной политики	8
---	---

1.1. Понятие и сущность государственной политики регионального развития	8
1.2. Цели, задачи и принципы региональной политики.....	9
1.3. Показатели оценки уровня социально-экономического развития регионов.....	11
1.4. Централизованная и децентрализованная модели региональной политики	15
<i>Выводы по разделу 1</i>	17
<i>Контрольные вопросы</i>	18
<i>Практические задания</i>	20
<i>Темы для дискуссии</i>	21
<i>Рекомендуемая литература</i>	22

Раздел 2. Российская модель региональной политики	23
--	----

2.1. Конституционно-правовые основы регионального развития в Российской Федерации.....	23
2.2. Эволюция российской региональной политики	26
2.3. Современные механизмы поддержки регионов.....	29
2.4. Межбюджетные отношения и финансовая поддержка субъектов Российской Федерации	31
2.5. Индивидуальные программы развития регионов	34
2.6. Мастер-планы территорий и пространственное развитие.....	36
<i>Выводы по разделу 2</i>	39
<i>Контрольные вопросы</i>	40
<i>Практические задания</i>	41
<i>Темы для дискуссии</i>	42
<i>Рекомендуемая литература</i>	42

Раздел 3. Стратегическое планирование в системе государственного управления	45
--	----

3.1. Понятие стратегического планирования.....	45
3.2. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	46

3.3. Документы стратегического планирования	50
3.4. Национальные цели развития и национальные проекты	77
3.5. Государственные программы и их место в системе стратегического управления.....	79
3.6. Коллизии и проблемы современной системы стратегического планирования	83
<i>Выводы по разделу 3.....</i>	<i>87</i>
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>88</i>
<i>Практические задания</i>	<i>89</i>
<i>Темы для дискуссии</i>	<i>89</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>89</i>
Раздел 4. Проектное управление в государственном управлении	91
4.1. Возникновение и развитие проектного подхода	91
4.2. Национальные проекты как инструмент государственного управления	99
4.3. Система управления проектной деятельностью в Российской Федерации.....	101
4.4. Постановление Правительства РФ № 1288 и организация проектной деятельности	104
4.5. Проектный офис и проектные комитеты	108
4.6. Проектная деятельность на региональном уровне.....	111
4.7. Особенности реализации национальных проектов в условиях санкционного давления	115
<i>Выводы по разделу 4.....</i>	<i>119</i>
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>121</i>
<i>Практические задания</i>	<i>121</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>122</i>
Раздел 5. Инструменты территориального и инфраструктурного развития	124
5.1. Инфраструктурные бюджетные кредиты	124
5.2. Фонд национального благосостояния и инфраструктурные проекты. Опыт Инвестиционного фонда РФ.....	127
5.3. Зарубежный опыт территориального развития	132
5.4. Модель Tax Increment Financing (TIF)	135
5.5. Российские практики территориального развития	138
5.6. Меры по улучшению инвестиционного климата в регионах. Региональные корпорации и агентства развития.....	141

<i>Выводы по разделу 5</i>	145
<i>Контрольные вопросы</i>	147
<i>Практические задания</i>	147
<i>Темы для дискуссии</i>	148
<i>Рекомендуемая литература</i>	148

Раздел 6. Современные вызовы и перспективы регионального

развития	150
6.1. Региональное неравенство и пути его преодоления.....	150
6.2. Демографические вызовы и миграционные процессы	152
6.3. Пространственное развитие и агломерационные процессы....	154
6.4. Экономическая самодостаточность регионов	166
6.5. Баланс централизации и децентрализации	168
6.6. Перспективы совершенствования региональной политики в Российской Федерации.....	171
<i>Выводы по разделу 6</i>	180
<i>Контрольные вопросы</i>	181
<i>Практические задания</i>	182
<i>Рекомендуемая литература</i>	182

Список нормативных правовых актов,

рекомендуемых к изучению	184
---------------------------------------	-----

Приложение 1.

Основные показатели социально-экономического развития субъектов РФ	188
---	-----

Приложение 2.

Пример структуры мастер-плана территории	192
--	-----

Приложение 3.

Пример паспорта федерального проекта	195
--	-----

ВВЕДЕНИЕ

Региональная политика является одним из ключевых направлений государственного управления, поскольку именно через систему взаимодействия федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обеспечивается устойчивое социально-экономическое развитие страны, пространственная связанность территории и реализация конституционного принципа равенства прав граждан независимо от места проживания.

Особая значимость государственной политики регионального развития обусловлена масштабом территории Российской Федерации, существенными различиями в уровне экономического развития субъектов Российской Федерации, природно-климатическими особенностями регионов, неравномерностью расселения населения и инфраструктурной обеспеченности территорий.

В современных условиях вопросы регионального развития приобретают дополнительную актуальность в связи с необходимостью обеспечения технологического суверенитета, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, повышения инвестиционной привлекательности регионов, модернизации системы стратегического планирования и повышения эффективности государственного управления.

Система стратегического планирования в Российской Федерации за последние годы претерпела существенные изменения. В государственном управлении активно внедряются проектные подходы, национальные проекты, государственные программы, мастер-планы территорий и иные инструменты пространственного развития. Вместе с тем сохраняются дискуссии относительно эффективности действующей модели управления региональным развитием, степени централизации полномочий, устойчивости системы межбюджетных отношений и качества механизмов оценки эффективности региональной политики.

Настоящее учебное пособие подготовлено в целях формирования у обучающихся системного представления о механизмах государственной региональной политики и стратегического планирования в Российской Федерации.

Основными задачами пособия являются: раскрытие сущности и содержания государственной региональной политики; анализ нормативно-правовых основ стратегического планирования; рассмотрение современных инструментов территориального развития; изучение

системы национальных проектов и проектного управления; формирование навыков анализа региональных социально-экономических процессов; развитие способности оценивать эффективность государственных управленческих решений.

РАЗДЕЛ 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Понятие и сущность государственной политики регионального развития

Региональная политика, или государственная политика регионального развития, представляет собой систему приоритетов, целей, задач, механизмов и мер государственного воздействия, направленных на обеспечение политического, экономического и социального развития субъектов РФ и муниципальных образований.

Данное определение закреплено в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹.

Специфика государственной политики регионального развития в Российской Федерации обусловлена объективными особенностями страны как крупнейшего федеративного государства мира. В современных условиях региональная политика выступает не только инструментом государственного управления социально-экономическим развитием территорий, но и важнейшим механизмом обеспечения национальной безопасности, пространственной связанности государства, устойчивости системы публичной власти и сохранения единства экономического пространства Российской Федерации.

К числу **ключевых факторов**, определяющих особенности российской модели региональной политики, относятся:

- федеративное устройство Российской Федерации;
- масштаб территории страны и значительная протяженность государственной границы;
- географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов;
- существенная дифференциация уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

¹ См.: СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

- неравномерность размещения производительных сил и системы расселения населения;
- инфраструктурные ограничения, включая высокий уровень износа транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры;
- недостаточный уровень межрегионального экономического взаимодействия.

Стратегическая цель государственной региональной политики — обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан независимо от территории их проживания. Практическая реализация данной цели предполагает снижение межрегиональных социально-экономических диспропорций, повышение качества жизни населения, обеспечение доступности базовой инфраструктуры и создание условий для устойчивого пространственного развития Российской Федерации.

1.2. Цели, задачи и принципы региональной политики

В соответствии с **Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации**, утвержденными Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13, ключевой целью государственной политики регионального развития является обеспечение равных возможностей для реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации¹ и федеральным законодательством экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны.

Содержательно данная цель предполагает сокращение наиболее острых социально-экономических диспропорций между субъектами Российской Федерации, повышение уровня территориальной сбалансированности и обеспечение сопоставимого качества жизни населения независимо от региона проживания.

К числу **приоритетных целей** государственной политики регионального развития относятся:

- обеспечение устойчивого социально-экономического роста субъектов РФ;
- повышение качества и уровня жизни населения;
- развитие транспортной, энергетической, инженерной и социальной инфраструктуры;

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.07.2020. № 0001202007040001. Ст. 1.

- формирование условий для повышения экономической самостоятельности регионов;
- снижение межрегиональной социально-экономической дифференциации;
- укрепление единства экономического пространства Российской Федерации.

В современной научной литературе и практике государственного управления выделяется ряд **базовых принципов** государственной региональной политики:

1) принцип сбалансированности территориального развития, предполагающий необходимость гармоничного развития различных территорий и сокращения межрегиональных диспропорций;

2) принцип единства экономического пространства, обеспечивающий целостность национальной экономики и свободное перемещение товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;

3) принцип учета региональной специфики, предполагающий необходимость адаптации механизмов государственной политики к особенностям конкретных территорий;

4) принцип разграничения полномочий между уровнями публичной власти, предусматривающий распределение компетенций между федеральными, региональными и муниципальными органами управления;

5) принцип эффективности государственного управления, ориентированный на достижение конкретных социально-экономических результатов при рациональном использовании ресурсов;

6) принцип инфраструктурной обеспеченности, предполагающий необходимость формирования базовых условий для устойчивого развития территорий;

7) принцип стратегического планирования, предусматривающий долгосрочный и системный характер государственного управления региональным развитием.

При этом практическая реализация указанных принципов нередко сопровождается возникновением внутренних противоречий. В частности, задачи выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации могут вступать в противоречие с необходимостью концентрации ресурсов в наиболее конкурентоспособных и экономически эффективных центрах роста. Аналогичным образом стремление к унификации механизмов государственного управления может ограничивать возможность учета региональной специфики и снижать уровень самостоятельности субъектов Российской Федерации.

1.3. Показатели оценки уровня социально-экономического развития регионов

Одной из наиболее сложных проблем государственной региональной политики является определение критериев оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ. Сложность данной задачи обусловлена тем, что развитие региона не может быть исчерпывающе описано одним показателем. Экономическая динамика, качество жизни населения, состояние инфраструктуры, демографическая устойчивость, экологическая ситуация и эффективность государственного управления отражают разные стороны территориального развития и не всегда изменяются синхронно.

Федеральная служба государственной статистики ежегодно формирует и публикует значительный массив статистических данных, характеризующих различные аспекты регионального развития.

Основные показатели регионального развития:

- демографические характеристики;
- уровень занятости и безработицы;
- доходы и уровень благосостояния населения;
- объем валового регионального продукта;
- инвестиции в основной капитал;
- состояние социальной инфраструктуры;
- экологические показатели;
- индексы промышленного производства;
- показатели развития транспортной и инженерной инфраструктуры.

Однако наличие большого количества статистических показателей само по себе не обеспечивает комплексной оценки развития региона. Многие индикаторы характеризуют лишь отдельные аспекты экономической или социальной ситуации и не позволяют сделать однозначный вывод о качестве жизни населения, устойчивости региональной экономики, эффективности управления и долгосрочном потенциале территории. Более того, действующее законодательство не закрепляет единой универсальной системы операционных показателей, позволяющей сопоставлять субъекты РФ по уровню развития в комплексном виде. В результате проблема заключается не столько в отсутствии данных, сколько в их фрагментарности, неоднородности и недостаточной методологической связанности.

Наиболее распространенным обобщающим показателем экономического развития территории традиционно считается **валовой региональный продукт (ВРП)**. Валовой региональный продукт представляет

собой стоимость товаров и услуг, произведенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации за определенный период времени. По своей экономической сущности ВРП является региональным аналогом валового внутреннего продукта и используется для оценки масштаба и динамики региональной экономики.

Вместе с тем использование ВРП в качестве универсального критерия оценки развития территории имеет существенные ограничения.

Во-первых, расчет ВРП связан с методологическими сложностями, поскольку современный регион представляет собой открытую социально-экономическую систему, включенную в межрегиональные производственные, финансовые и логистические связи. В таких условиях не всегда возможно точно определить, на территории какого субъекта Российской Федерации создается конечная добавленная стоимость товара или услуги.

Во-вторых, не все виды экономической деятельности и общественных услуг могут быть корректно распределены между регионами. В частности, отдельные функции государственного управления, обороны, федеральной инфраструктуры, а также некоторые налоги и платежи учитываются на общероссийском уровне и включаются в валовой внутренний продукт (ВВП), но не отражаются в ВРП конкретного субъекта Российской Федерации. Поэтому простое суммирование ВРП всех регионов не дает величину, полностью совпадающую с ВВП страны.

В-третьих, показатель ВРП в значительной степени зависит от отраслевой структуры экономики региона. Субъекты РФ с высокой долей добычи полезных ископаемых и развитым топливно-энергетическим комплексом могут демонстрировать высокие значения ВРП на душу населения при небольшой численности населения и ограниченной диверсификации экономики. Поэтому высокий показатель ВРП не всегда означает высокий уровень качества жизни, развитую социальную инфраструктуру, доступность образования и здравоохранения или устойчивость регионального рынка труда.

Для иллюстрации данной проблемы можно привести сопоставление крупнейших экономических центров и ресурсодобывающих территорий. По общему объему ВРП ожидаемо лидирует Москва как крупнейший финансово-экономический центр страны. Однако при расчете ВРП на душу населения лидирующие позиции могут занимать Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Чукотский автономный округ и иные территории с развитым сырьевым сектором и небольшой численно-

стью населения. Это не означает автоматического превосходства таких регионов по качеству городской среды, разнообразию рынка труда, транспортной связанности, социальной мобильности и уровню доступности базовых услуг.

Аналогичная проблема возникает и при анализе рейтингов материального благополучия населения. Интуитивно к числу наиболее благополучных регионов часто относят Москву, Санкт-Петербург, Республику Татарстан, Краснодарский край и другие крупные экономические центры. Однако отдельные рейтинги могут показывать лидирующие позиции северных ресурсодобывающих регионов. Это еще раз подтверждает, что выбор методики и набора показателей существенно влияет на итоговую оценку уровня развития территории.

Современная система оценки регионального развития подвергается критике как со стороны научного сообщества, так и со стороны практиков государственного управления. Основные претензии связаны с чрезмерным количеством показателей, их слабой взаимосвязанностью, дублированием критериев и риском подмены стратегических целей формальным достижением статистических индикаторов. В такой ситуации органы публичной власти могут ориентироваться преимущественно на выполнение отчетных значений, а не на реальные долгосрочные результаты развития территории.

Показательным является сам масштаб используемых оценочных систем. Например, распоряжением Правительства РФ от 11 апреля 2016 г. № 642-р¹ был утвержден перечень из 44 показателей, предназначенных для анализа состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации и оценки эффективности деятельности региональных органов государственной власти. В последующем данный перечень был существенно расширен: в редакции, измененной распоряжением Правительства РФ от 11 апреля 2024 г. № 887-р, система показателей включает более 60 позиций, что свидетельствует о сохранении тенденции к высокой детализации управленческой оценки регионального инвестиционного климата².

¹ Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2016 г. № 642-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 16. Ст. 2268.

² Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2024 г. № 887-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № 642-р» // СЗ РФ. 2024. № 16. Ст. 2283.

Позднее в управленческой повестке стали обсуждаться более компактные наборы индикаторов. Председатель Правительства РФ М.В. Мишустин в ходе совещания с членами Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа обозначил ключевые направления оценки региональной динамики:

- рост валового регионального продукта;
- рост инвестиций;
- создание новых рабочих мест;
- рост реальных доходов населения¹.

Сокращение числа показателей действительно может повысить управляемость системы оценки, однако само по себе не решает методологическую проблему. Даже небольшой набор индикаторов должен отражать реальные изменения в состоянии территории, а не только формальную статистическую динамику. Так, рост промышленного производства может сопровождаться увеличением экологической нагрузки, повышение производительности труда может приводить к высвобождению работников, а рост инфраструктурной связанности может усиливать отток населения в более крупные центры, если в регионе не созданы рабочие места и условия для жизни.

Особенно важно учитывать неоднозначность инфраструктурного развития. Транспортная, инженерная и социальная инфраструктура является необходимым условием экономического роста, но не гарантирует его автоматически. Сокращение транспортных издержек может не только повысить доступность территории, но и ускорить перемещение трудовых ресурсов и бизнеса в более сильные агломерации. Поэтому инфраструктурные проекты должны сопровождаться мерами по развитию человеческого капитала, предпринимательской среды, рынка труда, городской среды и социальной инфраструктуры.

В связи с этим в современной теории и практике регионального управления все большее значение приобретает комплексный подход к оценке развития субъектов Российской Федерации. Такой подход предполагает учет не только макроэкономических параметров, но и качества человеческого капитала, состояния социальной среды, экологической устойчивости, демографической динамики, инфраструктурной обеспеченности и возможностей самореализации населения.

¹ Правительство России: официальный сайт. 27.05.2025. URL: <http://government.ru/news/55146/> (дата обращения: 07.07.2026).

В научной и экспертной дискуссии все чаще подчеркивается необходимость перехода к человекоцентричной модели оценки регионального развития. В рамках данного подхода человек рассматривается как центральный объект государственной инвестиционной политики, а эффективность регионального развития определяется не только объемом произведенной продукции или ростом бюджетных доходов, но и тем, насколько территория становится привлекательной для жизни, профессионального роста и долгосрочного проживания.

Такой подход отражен, в частности, в позиции А.Д. Артамонова и С.В. Симоненко, изложенной в статье «Личность как центр инвестиций»¹. Авторы обращают внимание на то, что чрезмерное количество показателей размывает приоритеты региональной политики и может приводить к концентрации управленческих усилий на отчетности, а не на улучшении условий жизни граждан. В этом контексте человеческий капитал предлагается рассматривать как один из ключевых интегральных ориентиров регионального развития.

Таким образом, проблема формирования объективной системы оценки регионального развития остается открытой и требует дальнейшей научной и практической проработки. Совершенствование такой системы должно быть направлено на переход от механического набора статистических показателей к сбалансированной модели анализа, позволяющей оценивать экономическую динамику, качество жизни населения, устойчивость территориального развития и эффективность государственной региональной политики.

1.4. Централизованная и децентрализованная модели региональной политики

В мировой теории и практике государственного управления традиционно выделяются две базовые модели реализации региональной политики: *централизованная* и *децентрализованная*.

Централизованная модель предполагает доминирующую роль центральных органов государственной власти в вопросах перераспределения финансовых ресурсов, стратегического планирования территориального развития, реализации инфраструктурных проектов и выравнивания социально-экономических различий между регионами.

¹ Артамонов А.Д., Симоненко С.В. Личность как центр инвестиций // Эксперт. 2020. № 30. С. 44–47.

Для данной модели характерны:

- высокая концентрация финансовых ресурсов на общегосударственном уровне;
- значительная роль межбюджетного перераспределения;
- централизованное определение стратегических приоритетов;
- усиленный контроль со стороны центральной власти;
- единая система управления пространственным развитием.

Централизованная модель, как правило, используется в государствах, стремящихся обеспечить высокий уровень территориальной связанности, управляемости и единства социально-экономического пространства.

Децентрализованная модель региональной политики, напротив, ориентирована на расширение полномочий региональных и местных органов власти, повышение уровня самостоятельности территорий и развитие механизмов межрегиональной конкуренции.

В рамках данной модели значительная часть полномочий (в сфере бюджетной политики, налогообложения, инфраструктурного развития, инвестиционной деятельности, стратегического планирования) передается на региональный или муниципальный уровень.

Предполагается, что более высокая степень самостоятельности территорий способствует:

- росту управленческой эффективности;
- развитию региональной инициативы;
- повышению инвестиционной привлекательности;
- более точному учету местной специфики;
- усилению экономической конкуренции между территориями.

На практике большинство государств используют смешанные модели регионального управления, сочетающие элементы централизации и децентрализации в зависимости от особенностей государственного устройства, уровня экономического развития и политической системы.

Современная российская модель региональной политики характеризуется высокой степенью централизации государственного управления.

Это проявляется:

- в концентрации значительной части финансовых ресурсов на федеральном уровне;
- усилении механизмов федерального контроля за деятельностью субъектов Российской Федерации;
- расширении системы целевых межбюджетных трансфертов;
- повышении роли национальных проектов и государственных программ;

- усилении вертикали стратегического управления;
- унификации механизмов оценки эффективности деятельности региональных органов власти.

Существенное влияние на усиление централизации оказали: изменение структуры финансовой поддержки регионов (усиление роли и объема дотаций за счет сокращения субсидий); замещение долгов регионов перед коммерческими банками на бюджетные кредиты; развитие национальных проектов; внедрение системы проектного управления; расширение федеральных механизмов инфраструктурного финансирования; усиление роли федерального стратегического планирования.

Вместе с тем вопрос о необходимости расширения экономической самостоятельности субъектов РФ продолжает оставаться предметом научной и политико-управленческой дискуссии.

Сторонники децентрализации указывают на необходимость:

- повышения самостоятельности регионов в вопросах экономической политики;
- расширения налоговой базы субъектов РФ;
- усиления региональной конкуренции;
- сокращения избыточной зависимости от федерального финансирования;
- более полного учета региональной специфики при принятии управленческих решений.

Сторонники централизованной модели, напротив, подчеркивают необходимость сохранения единства экономического пространства, обеспечения сбалансированного развития территорий и поддержания устойчивости системы публичной власти в условиях значительной межрегиональной дифференциации.

Таким образом, одной из ключевых задач современной региональной политики Российской Федерации остается поиск оптимального баланса между централизованным стратегическим управлением и развитием механизмов региональной самостоятельности.

Выводы по разделу 1

В первом разделе рассмотрены теоретические основы государственной региональной политики, раскрыты ее понятие, цели, задачи, принципы, а также основные подходы к оценке социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Государственная региональная политика представляет собой одно из ключевых направлений государственного управления, поскольку именно через нее обеспечиваются пространственная связанность страны, снижение межрегиональных диспропорций, развитие инфраструктуры и создание равных условий для реализации прав граждан независимо от места проживания.

Специфика российской региональной политики определяется федеративным устройством государства, масштабом территории, значительными различиями в природно-климатических условиях, уровне экономического развития, плотности населения, инфраструктурной обеспеченности и отраслевой специализации субъектов РФ.

Особое значение имеет проблема оценки уровня развития регионов. Использование только экономических показателей, прежде всего валового регионального продукта, не позволяет объективно оценить качество жизни населения, состояние социальной инфраструктуры, уровень человеческого капитала и устойчивость территориального развития.

Современная система оценки регионального развития нуждается в дальнейшем совершенствовании. Необходим переход от разрозненной совокупности статистических индикаторов к более целостной модели анализа, в которой учитываются не только экономические результаты, но и качество жизни, демографическая устойчивость, инфраструктурная обеспеченность, экологическое состояние и возможности самореализации населения.

Важным теоретическим выводом является то, что региональная политика не может быть сведена только к финансовому выравниванию субъектов Российской Федерации. Ее содержание шире и включает стратегическое планирование, инфраструктурное развитие, поддержку человеческого капитала, повышение самостоятельности регионов и формирование условий для долгосрочного экономического роста.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под государственной политикой регионального развития?
2. Какое определение государственной политики регионального развития закреплено в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13?
3. Какие объективные особенности Российской Федерации определяют специфику государственной региональной политики?

4. Почему региональная политика рассматривается не только как инструмент экономического управления, но и как механизм обеспечения национальной безопасности?

5. Какие факторы определяют особенности российской модели региональной политики?

6. В чем заключается стратегическая цель государственной политики регионального развития?

7. Какие приоритетные цели государственной политики регионального развития выделяются в современной практике государственного управления?

8. Какие принципы лежат в основе государственной региональной политики?

9. В чем заключается принцип сбалансированности территориального развития?

10. Почему принцип единства экономического пространства имеет особое значение для Российской Федерации?

11. В чем состоит противоречие между задачей выравнивания регионального развития и необходимостью поддержки центров экономического роста?

12. Какие показатели используются для оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации?

13. Что такое валовой региональный продукт и почему он используется как обобщающий показатель экономического развития региона?

14. Почему высокий показатель ВРП на душу населения не всегда свидетельствует о высоком качестве жизни населения?

15. Какие ограничения имеет использование ВРП в качестве универсального критерия оценки регионального развития?

16. Почему современная система оценки эффективности регионального развития подвергается критике?

17. В чем проявляется проблема избыточного количества показателей оценки регионального развития?

18. Почему формальное достижение статистических индикаторов не всегда означает реальное развитие территории?

19. Что понимается под человекоцентричной моделью оценки регионального развития?

20. Почему человеческий капитал может рассматриваться как ключевой показатель эффективности региональной политики?

21. В чем заключается различие между централизованной и децентрализованной моделями региональной политики?

22. Какие признаки характерны для централизованной модели региональной политики?

23. Какие преимущества и риски имеет децентрализованная модель региональной политики?

24. Почему современная российская модель региональной политики характеризуется высокой степенью централизации?

25. В чем заключается проблема поиска баланса между централизованным управлением и региональной самостоятельностью?

Практические задания

1. Проанализируйте Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 и выделите основные цели государственной политики регионального развития.

2. Подготовьте таблицу факторов, определяющих специфику региональной политики Российской Федерации (раскройте значение каждого фактора).

3. Сравните два субъекта РФ по следующим показателям: численность населения, ВРП, ВРП на душу населения, уровень безработицы, объем инвестиций в основной капитал.

4. На примере одного субъекта РФ покажите, почему высокий объем ВРП не всегда означает высокий уровень качества жизни населения.

5. Подготовьте аналитическую записку на тему «Проблемы использования ВРП как основного показателя регионального развития».

6. Проанализируйте статистические данные Росстата по одному субъекту Российской Федерации и определите, какие показатели наиболее полно отражают уровень его социально-экономического развития.

Дополнительные задания

1. Сравните показатели развития ресурсодобывающего региона и крупной городской агломерации. Сделайте вывод о различиях между экономическим ростом и качеством жизни населения.

2. Подготовьте схему «Цели, задачи и принципы государственной региональной политики».

3. Проанализируйте один из рейтингов социально-экономического развития регионов и определите, какие показатели были положены в его основу.

4. Подготовьте сравнительную таблицу централизованной и децентрализованной моделей региональной политики.

5. Подготовьте аналитическую записку на тему «Человеческий капитал как критерий эффективности региональной политики».

6. Подготовьте краткое заключение о преимуществах и недостатках действующей системы оценки эффективности регионального развития.

7. Проанализируйте, как развитие транспортной инфраструктуры может одновременно способствовать экономическому росту и усилению оттока населения из региона.

8. Сформулируйте предложения по совершенствованию системы оценки эффективности регионального развития.

Темы для дискуссии

1. Можно ли сформировать универсальный показатель уровня развития региона?

2. Достаточно ли использовать ВРП для оценки эффективности регионального развития?

3. Что важнее для оценки региона — экономический рост или качество жизни населения?

4. Может ли человеческий капитал стать главным показателем регионального развития?

5. Следует ли сокращать количество показателей оценки эффективности деятельности региональных органов власти?

6. Почему большое количество статистических показателей не всегда повышает качество государственного управления?

7. Может ли развитие инфраструктуры само по себе обеспечить устойчивый экономический рост региона?

8. В каких случаях транспортная инфраструктура может способствовать не развитию территории, а оттоку населения?

9. Какая модель региональной политики более эффективна для России — централизованная или децентрализованная?

10. Следует ли расширять самостоятельность субъектов РФ в вопросах экономического развития?

11. Какие риски несет чрезмерная централизация региональной политики?

12. Какие риски несет чрезмерная децентрализация региональной политики?

13. Возможно ли сочетание единства экономического пространства и высокой самостоятельности регионов?

14. Как найти баланс между поддержкой отстающих регионов и развитием наиболее конкурентоспособных центров роста?

15. Должна ли политика регионального развития быть ориентирована прежде всего на экономический рост территории или на человека?

Рекомендуемая литература

1. *Анимица Е.Г., Власова Н.Ю.* Региональное управление и территориальное развитие: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. 348 с.

2. *Арженовский И.В.* Региональный рынок: воспроизводственный аспект. Н. Новгород: Экономическая культура, 1997. 186 с.

3. *Балацкий Е.В.* Региональная экономика и управление территориальным развитием. М.: Инфра-М, 2020. 376 с.

4. *Барциц И.Н.* Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в 2 т. Т. 1. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

5. *Еремеева Л.Н., Плисецкий Е.Л.* Региональная политика в современной России: особенности формирования и реализации // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 4–11.

6. *Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: URSS, 2013. 392 с.

7. *Кузнецова О.В.* Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. 5-е изд. М.: КД ЛИБРОКОМ, 2009. 304 с.

8. *Попов А.И.* Региональная политика в России: проблемы государственного управления / Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М.: Изд-во РАГС, 1999. 290 с.

9. *Туровский Р.Ф.* Центр и регионы: проблема политических отношений: монография. 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

10. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Политология». М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 787 с.

11. *Швецов А.Н.* Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 2. С. 38–50.

12. *Штульберг Б.М., Введенский В.Г.* Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. 208 с.

РАЗДЕЛ 2

РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Конституционно-правовые основы регионального развития в Российской Федерации

Конституционно-правовые основы государственной региональной политики Российской Федерации формируются на базе принципов федерализма, единства системы публичной власти, равноправия субъектов РФ, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия является демократическим федеративным правовым государством. Федеративный характер российского государства предполагает наличие сложной системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ, включая распределение полномочий, бюджетных ресурсов, ответственности и механизмов участия регионов в реализации государственной политики.

Значение регионального развития раскрывается через ряд конституционных положений. Так, ст. 5 Конституции РФ закрепляет равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Данное положение имеет принципиальное значение для построения единой системы региональной политики, поскольку предполагает недопустимость произвольного различия правового статуса субъектов Федерации.

Вместе с тем конституционная модель российского федерализма не означает полной самостоятельности регионов. Конституция РФ устанавливает систему разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.

К ведению Российской Федерации, согласно ст. 71 Конституции РФ, относятся вопросы, имеющие непосредственное значение для регионального развития, включая:

- федеральную государственную собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического,