

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-88-94
УДК 32.342.1;32.342.2(045)

Сравнительный анализ политических технологий оптимизации внутрирегионального пространства государства

А.А. Никлаус

Московский психолого-социальный университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье исследован зарубежный опыт управления процессами регионального развития. Автором проведен сравнительный анализ политических механизмов оптимизации внутрирегиональной политики государства, суть которых заключается в использовании различных подходов и принципов регионального управления. Вместе с тем в статье большое внимание уделяется проблеме дифференциации регионального пространства. Проанализированы применяемые правительствами разных стран политические технологии, которые ориентированы на формирование и оптимизацию внутрирегионального пространства. Рассматривается опыт Польши с позиций реализации регионального управления в период осуществления там административной реформы; Австрии и Бельгии – в аспекте институционального обеспечения региональной политики; Франции – те механизмы публичного управления, с помощью которых удалось добиться устойчивого регионального развития страны. На основании обобщения зарубежного опыта выделены основные политические технологии оптимизации внутрирегионального пространства, в частности: децентрализация, регионализация, многоуровневая региональная политика.

Ключевые слова: политические технологии; территория; федерализм; оптимизация; внутрирегиональное пространство; зарубежный опыт; страны ЕС

Для цитирования: Никлаус А.А. Сравнительный анализ политических технологий оптимизации внутрирегионального пространства государства. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2023;13(5):88-94. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-88-94

ORIGINAL PAPER

Comparative Analysis of Political Technologies for Optimizing the Intraregional Space of the State

A.A. Niklaus

Moscow Psychological and Social University, Moscow, Russia

ABSTRACT

This article examines foreign experience in managing regional development processes. The author has carried out a comparative analysis of the political mechanisms for optimizing the intraregional policy of the state, the essence of which is the use of various approaches and principles of regional governance. At the same time, the article pays great attention to the problem of differentiation of the regional space. The author analyzes the political technologies which are applied by the governments of different countries and focused on the formation and optimization of the intraregional space. The experience of Poland is considered from the standpoint of the implementation of regional governance during the period of administrative reform there; the experience of Austria and Belgium, which is studied in the aspect of institutional provision of regional policy. The French mechanisms of public administration are studied, with the help of which it was possible to achieve sustainable regional development of the country. Basing of the generalization of foreign experience, the main political technologies for optimizing the intraregional space are provided in then article, in particular: decentralization, regionalization, multi-level regional policy.

Keywords: political technologies; territory; federalism; optimization; intraregional space; foreign experience; EU countries

For citation: Niklaus A.A. Comparative analysis of political technologies for optimizing the intraregional space of the state. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2023;13(5):88-94. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-88-94

ВВЕДЕНИЕ

Для современного уровня развития территорий в разных регионах мира характерны значительные диспропорции, которые выражаются в усиливающейся концентрации экономических анклавов в крупных мегаполисах, административных центрах, промышленно развитых городах, что порождает неэффективную систему государственного управления в целом.

Опыт новейшей истории создания государства свидетельствует о том, что современному европейскому сообществу важно не сокращение количества регионов, а обеспечение условий для оптимальной реализации каждым из них своих специфических преимуществ и особенностей. Это и стало определяющим фактором перемен в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в., когда преобладающее большинство стран Европы перешли к новым принципам региональной политики. Главными из них являются концентрация финансовых ресурсов в проблемных регионах, переход от проектных к программным основам внутрирегионального развития пространства; внедрение принципа субсидиарности. Именно в этот период утвердился термин «новый регионализм» как идеология европейского регионального развития, основанного на использовании своего внутреннего потенциала.

Следует отметить, что именно на европейском континенте была создана официальная региональная структура «EUREGIO», которая к настоящему моменту уже прошла большой эволюционный путь. EUREGIO, «Европа регионов», или первый Еврорегион, был образован в 1958 г. Он объединил коммуны и территориальные общины западной Германии и восточных Нидерландов; в его состав входят около 130 городов, округов и общин. Из первоначального лозунга, ориентированного на перспективу, он трансформировался в реальный политический феномен.

Поэтому вполне обоснованно в Декларации Ассамблеи Европы «О регионализме в Европе» (1966 г.) отмечено, что именно регионы являются важнейшим составным элементом дальнейшего развития Европы и процессов европейской интеграции. Отметим и ту особенность, что этот «новый регионализм» первоначально получил распространение в ходе регулирования процессов развития макро-региональных структур, а уже потом — на

национальном уровне. Такая стратегическая направленность обусловлена и тем, что при реализации различных социально-экономических, политических и геоэкономических задач всегда должны учитываться особенности регионального развития, в том числе пропорциональное соотношение потребностей и ресурсов отдельных регионов.

АНАЛИЗ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Анализ последних исследований и публикаций доказывает, что среди зарубежных и отечественных исследователей существуют разные подходы к развитию региональных территорий. К основным понятиям и практикам в рамках рассмотрения политических технологий оптимизации внутрирегионального пространства государства можно отнести региональную специализацию и региональную интеграцию.

В настоящее время широко распространены концепции «специализированных регионов», подразумевающие наличие особых условий для их «умного» развития [1–3].

Термин «умная специализация регионов» возник в результате целого комплекса теоретических исследований, ориентированных на практику расширения модели формата кластерного развития стран и регионов ЕС¹. Эти подходы были взяты за основу и российскими исследователями при анализе ими практики отдельных регионов России². Специализация как перспективное направление регионально-го развития рассматривается отечественными экспертами, по аналогии с зарубежными учеными, согласно критериям соответствия научно-технологическим трендам, стратегиям пространственного развития³, уровню инвестирования в НИОКР, объему научных публикаций по данной тематике и частоте цитирования, количеству профильных патентов [5, 6].

В свою очередь, региональная интеграция, тесно связанная с внутрирегиональным

¹ European Cluster Observatory. URL: <https://clustercollaboration.eu/tags/european-cluster-observatory>

² Исследование кластерной среды в Свердловской области, 2018 г. URL: <https://acexpert.ru/publications/research/issledovanie-klasternoy-sredi-v-sverdlovskoy-oblas>

³ Проект стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_realizacii_strategii_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2025_goda.html

развитием, как поле для теоретических исследований также имеет свой тематический дискурс. Американский экономист Ф. Махлуп констатировал, что данный термин появился примерно в 1942 г., быстро вошел в обиход и стал применяться для обозначения интеграции в торговле, при перемещении капиталов, финансовых потоков и в других сферах. Об этом пишет и известный российский регионовед В. Н. Зувев [7].

Еще одним перспективным направлением регионального сотрудничества является создание в трансграничных регионах кластеров как формы территориальной организации производства, направленной на повышение конкурентоспособности регионов. Это широко распространено в странах ЕС, где кластеры рассматриваются как инструмент привлечения инвестиций, повышения конкурентоспособности отраслей регионов, роста инновационного потенциала и как локомотивы экономического развития. В мировой практике известны случаи, когда формирование кластеров в определенных отраслях приводило к значительному повышению конкурентоспособности внутрирегиональных территорий⁴.

Концепция кластеров предполагает наличие трех главных факторов развития:

1) показатель общей конкурентоспособности кластера является большим, чем сумма показателей конкурентоспособности каждой из его составляющих (эффект синергии);

2) сеть объединяет ряд заинтересованных сторон: представителей деловых кругов (покупатели, поставщики, финансовые институции, организации, занимающиеся материально-техническим обеспечением и т. п.), а также некоммерческие организации, способные оказать серьезную поддержку (исследовательские институты, образовательные учреждения, предприятия государственного сектора);

3) географическая близость упрощает операционные связи в пределах кластера — особенно те, которые способствуют генерации и распространению знаний и применению но-

вых технологий путем образования инновационной среды⁵.

Эти и другие подходы к опыту использования политических технологий оптимизации внутрирегионального пространства государства требуют всестороннего и глубокого изучения. Однако на сегодняшний день таких исследований пока недостаточно — как в отечественной, так и в зарубежной литературе. Вопросы, относящиеся к данной проблематике, которая становится все более актуальной, нуждаются в систематизации и научном осмыслении.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Понятие «территория» — одно из наиболее сложных, противоречивых и дискуссионных в современной науке. В политическом контексте категория территории имеет, пожалуй, наиболее важное значение в сопоставлении с иными областями научного знания. Специалисты все чаще обращаются к дефинированию и типологии территорий, прибегают к всестороннему исследованию и переосмыслению многих основных концепций, связанных с пространством, местом, регионом и трансграничностью.

Отметим, что в данном контексте значительное распространение в начале нового тысячелетия получили такие институциональные формы сотрудничества, как трансграничные партнерства, промышленные зоны/парки, кластеры, инновационные проекты, а также европейские группировки территориального сотрудничества, объединения еврорегионального сотрудничества, центры (комплексы) пограничной торговли.

При этом региональная политика предполагает преодоление диспропорций между отдельными регионами в пределах Евросоюза, а рост благосостояния населения отражает сам процесс формирования европейского единства. На эти цели направляется свыше трети бюджета Союза. Региональная политика ЕС на период 2014–2020 гг. была сфокусирована на инвестициях и создании рабочих мест, усилении европейского территориального сотрудничества. В ряду текущих задач региональной политики ЕС следует выделить меры,

⁴ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa; 2011. URL: <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/koncepcja-zagospodarowania-przestrzennego-kraju.html#:~:text=Dokument%20zawieraj%C4%85cy%20zapisy%20dotycz%C4%85ce%20g%C5%82%C3%B3wnych,dzia%C5%82ania%20niezb%C4%99dne%20do%20jego%20osi%C4%85gni%C4%99cia.>

⁵ Официальный сайт Европейской кластерной обсерватории. URL: <https://clustercollaboration.eu/tags/european-cluster-observatory>

осуществляемые в пределах Стратегии Европы 2020 г., для «разумного, устойчивого и всеобъемлющего развития; поддержки комплексного планирования; мониторинга достижений планируемых показателей; укрепления территориальной сплоченности; упрощения процедур поставок»⁶. Очевидно, что несогласованность и несоординированность региональной политики в отношении регионов может поставить под угрозу целостность ЕС и будет усиливать центробежные силы внутри Союза.

В качестве способов оптимизации внутрирегионального устройства государства используются также такие технологии, как объединение и разъединение субъектов федерации; приграничное реформирование; муниципальная реформа; перенос региональных столиц; ребрендинг региона; бюджетное выравнивание; создание макрорегионов.

Так, под территориальным брендингом в регионах подразумеваются технологии по формированию конкурентной региональной идентичности, с помощью чего реализуются современные конкурентоспособные региональные проекты, целью которых является выделение преимуществ той или иной территории на рынке региональных брендов.

Что касается бюджетного выравнивания в муниципальных образованиях, то бюджетное законодательство ЕС предусматривает широкий набор финансовых и правовых инструментов, которыми регионы могут пользоваться в дотационных целях. Механизм дотаций функционирует благодаря нескольким фондам финансовой поддержки, формирующимся в составе как региональных, так и местных бюджетов. В России, для сравнения, также распространена практика межбюджетного выравнивания на региональном уровне — дотации распределяются с целью более равномерной бюджетной обеспеченности муниципальных образований [9].

Еще одной политической технологией оптимизации внутрирегионального устройства государства выступает создание макрорегионов. Интегрирование территорий имеет мощные исторические предпосылки, но в то же время на этот процесс способны оказывать большое влияние текущие и даже случайные события.

Интеграция территорий может быть обусловлена теми импульсами, которые исходят от более сильного региона. В то же время стимулы к объединению возникают и у слабых регионов, которые, по сути, становятся объектами экспансии.

Региональная политика предполагает преодоление диспропорций между отдельными регионами в пределах Евросоюза, а рост благосостояния населения отражает сам процесс формирования европейского единства. На эти цели направляется свыше трети бюджета Союза. Региональная политика ЕС на период 2014–2020 гг. была сфокусирована на инвестициях и создании рабочих мест, усилении европейского территориального сотрудничества.

Вместе с тем эти процессы способны вызвать разного рода дисбалансы и, соответственно, рост социального напряжения, увеличение безработицы. Поэтому правительства зарубежных стран вели активную деятельность по обеспечению правовых рамок процесса региональной политики. Перед государствами встал вопрос: какой тип региональной политики выбрать с учетом экономического развития, ресурсов, институциональной структуры и правовой базы: политику национальной (уменьшение разрыва в экономическом развитии между странами) или региональной (уменьшение внутрирегиональных дисбалансов) конвергенции? Однако какую бы политику ни выбрали государства, общее здесь то, что использование внутреннего потенциала регионов служит залогом их развития.

Например, важным экономическим механизмом функционирования французской системы планирования территориального развития являются плановые контракты с учетом

⁶ Официальный сайт Комитета по мониторингу региональной политики. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en

существования государства-региона, где главный акцент делается на подготовку регионами обоснованных документов для заключения контрактов с государством.

Приграничные территории — одни из приоритетных объектов реализации региональной политики ЕС и, соответственно, региональных политик соседних стран. Проведенный анализ обнаружил очевидную направленность совершенствования смежных приграничных территорий на повышение их конкурентоспособности и обеспечение устойчивого социально-экономического и экологического развития. Иными словами, важные факторы, влияющие на процессы трансграничной конвергенции и обеспечения конкурентоспособности, — это контроль или его отсутствие со стороны государства с помощью региональных политических технологий по развитию приграничных территорий и трансграничного сотрудничества (далее — АРР).

Европейские АРР не имеют однозначного статуса: они действуют как общественные организации, коммерческие прибыльные структуры (Чехия); неприбыльные предприятия (Болгария, Венгрия, Эстония); акционерные общества, местные фонды (Польша); государственные предприятия (Ирландия, Испания, Германия, Великобритания); акционерные общества (Португалия, Франция).

Основными направлениями работы агентств регионального развития государств — членов ЕС являются:

- оценка угроз и потенциала региональной экономики, разработка региональных экономических стратегий и программ развития;
- инвестирование собственных (и привлечение посторонних) ресурсов и сосредоточение средств в тех сферах, развитие которых отвечает интересам общин и местного бизнеса;
- оказание влияния на властные, бизнес и научные учреждения на местном уровне для принятия решений, способствующих развитию территорий;
- координация и оценка проведения мероприятий по поддержке внутрирегионального развития; их внедрение — т.е. отбор проектов для выделения государственных субсидий⁷.

⁷ Cohesion policy 2014–2020. Investing in growth and jobs. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Cohesion-policy-2014-2020-investment-progress/4e3b-ddcr/>

Следует отметить некоторые особенности в направлениях работы АРР в зависимости от страны. Так, определенным достижением деятельности АРР в Польше стало формирование налаживающих технологических инкубаторов и инвестиционно-инновационное сотрудничество между научными и коммерческими структурами, обеспечивающее поддержку малого и среднего бизнеса, а также способствующее налаживанию работы сферы услуг в рамках публично-частного партнерства (например, на этом специализируется малое польское агентство патронируемого регионального развития — Бескидский технологический инкубатор)⁸.

Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия в составе Соединенного Королевства имеют право разрабатывать собственную политику регионального развития на основе кластеризации. Основа успеха деятельности АРР — определенная институциональная гибкость, быстрое реагирование на изменения в ситуации в регионе. В других государствах ЕС (Чехии, Венгрии) также высказываются сомнения по поводу того, имеют ли АРР необходимый потенциал для выполнения заявленных разноплановых задач в области регионального развития через расширение их функций. В частности, речь идет о функции управления структурными фондами (ее наличие выступает стандартным требованием к АРР в странах ЕС, что может отвлекать их от непосредственной работы по реализации программ регионального развития).

Европейский опыт свидетельствует о том, что деятельность АРР вполне успешна. Их тесное взаимодействие со всеми уровнями региональной власти, общественности, представителями предпринимательской среды, бизнес-структурами, действующими на региональном (местном) уровне в странах ЕС, способствует достижению синергии и мультипликативного эффекта, что позволяет учесть потребности и возможности территорий, разделенных границами внутренней административно-территориальной структуры.

⁸ Konceptcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa; 2011. URL: <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/konceptcja-zagospodarowania-przestrzennego-kraju.html#:~:text=Dokument%20zawieraj%C4%85cy%20zapisy%20dotycz%C4%85ce%20g%C5%82%C3%B3wnych,dzia%C5%82ania%20niezb%C4%99dne%20do%20jego%20osi%C4%85gni%C4%99cia.>

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

На основании вышесказанного следует резюмировать, что стратегические ориентиры государственной политики в направлении оптимизации внутрирегионального сотрудничества должны быть направлены на усиление роли регионов в системе государственного и регионального управления; развитие институционального обеспечения трансграничного сотрудничества; обеспечение государственной поддержки деятельности регионов ЕС; реализацию механизмов для повышения региональной безопасности на трансграничном пространстве; уменьшение оттока ресурсов.

Проведенный анализ позволяет прийти к следующим выводам:

1) основным инструментом развития институционализма в рамках региональной политики является децентрализация, которая осуществляется на принципах субсидиарности;

2) регионализация и децентрализация стали ключевыми факторами в обеспечении эффективной региональной политики в мировой практике;

3) региональная политика является многоуровневой и реализуется центральными органами власти и регионов, а также органами местного самоуправления (относительно недав-

но основную роль в формировании и осуществлении внутрирегиональной политики играли только центральные органы исполнительной власти);

4) в ходе проведения региональной политики повышается роль регионального и местного самоуправления, частных структур, общественных организаций, отстаивающих интересы общин и регионов, а также профессиональных структур (например, агентств регионального развития), главная задача которых — содействие региональным инициативам;

5) роль центрального правительства все больше сводится к формированию концептуальных устоев и необходимой нормативно-правовой базы.

Таким образом, можно констатировать, что выбор политических технологий по оптимизации внутрирегионального пространства у современного государства достаточно большой, даже с учетом его исторического опыта и современных реалий. Эти возможности требуют дальнейших исследований и разработки теоретических и практических рекомендаций законодателям и органам политической власти по формированию и развитию действенных политических технологий и механизмов обеспечения оптимизации внутрирегионального пространства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Cornett A. A new regional balance: Regional specialization and growth: An analysis of spatial divergence in Northern Europe. 55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places", 25–28 August 2015. Lisbon, Portugal, European Regional Science Association (ERSA). Lisbon: Louvain-la-Neuve; 2015.
2. Goschin Z. Regional specialization and geographic concentration of industries in Romania. URL: <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/27.pdf>
3. Нехорошева Л. Н. Концептуальные подходы, методы и инструменты кластерной политики в республике Беларусь и Польше: сравнительный анализ. *Белорусский экономический журнал*. 2015;(4):4–22.
3. Zemtsov S. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas. *Foresight and STI Governance*. 2016;10(3):34–52.
4. Гришина И. В. Стратегия пространственного развития России: методические подходы к разработке экономического блока. М.: ВАВТ; 2018.
5. Котов А. В. Умная специализация региона — вариант решения для России. Научный очерк. М.: ВАВТ; 2019. 60 с.
6. Зуев В. Н. Наднациональные механизмы интеграции. Монография. М.: Магистр; 2014.
7. Boschma R., Coenen L., Frenken K. and Truffer B. Towards a Theory of Regional Diversification: Combining Insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies. *Regional Studies*. 2017;51(1):31–45.
8. Коуров Р. Ф. Дотации субъекта РФ и экономическое содержание их функций. *Ученые заметки ТОГУ*. 2015;6(3):12–17.
9. Bachtler J., Mendez C. and Wishlade F. EU Cohesion Policy and European Integration: Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform. Aldershot: Ashgate; 2013.

REFERENCES

1. Cornett A. A new regional balance: Regional specialization and growth: An analysis of spatial divergence in Northern Europe. 55th Congress of the European Regional Science Association: “World Renaissance: Changing roles for people and places”, 25–28 August 2015. Lisbon, Portugal, European Regional Science Association (ERSA). Lisbon: Louvain-la-Neuve; 2015.
2. Goschin Z. Regional specialization and geographic concentration of industries in Romania. URL: <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/27.pdf>
3. Nekhorosheva L.N. Conceptual approaches, methods and tools of cluster policy in the Republic of Belarus and Poland: comparative analysis. *Belorusskij ekonomicheskij zhurnal = Belarusian Economic Journal*. 2015;(4):4–22. (In Russ.).
3. Zemtsov S. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas. *Foresight and STI Governance*. 2016;10(3):34–52.
4. Grishina I.V. Russia’s spatial development strategy: methodological approaches to the development of an economic block. Moscow: VAVT; 2018. (In Russ.).
5. Kotov A.V. Smart specialization of the region — a solution option for Russia: scientific essay. Moscow: VAVT; 2019. 60 p.
6. Zuev V.N. Supranational mechanisms of integration. Monograph. Moscow: Magistr; 2014. (In Russ.).
7. Boschma R., Coenen L., Frenken K. and Truffer B. Towards a Theory of Regional Diversification: Combining Insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies. *Regional Studies*. 2017;51(1):31–45.
8. Kourov R.F. Subsidies of a constituent entity of the Russian Federation and the economic content of their functions. *Uchenye zametki TOGU = Scientific notes of TOGU*. 2015;6(3):12–17. (In Russ.).
9. Bachtler J., Mendez C. and Wislade F. EU Cohesion Policy and European Integration: Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform. Aldershot: Ashgate; 2013.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Анна Александровна Никлаус — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин, Московский психолого-социальный университет, Москва, Россия
Anna A. Niklaus — Cand. Sci. (Political Sciences), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Humanities and Natural Sciences, Moscow Psychological and Social University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-2647-6317>
nicklaus.anna@gmail.com

*Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.*

*Статья поступила 15.01.2023; принята к публикации 15.02.2023.
Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.
The article was received on 15.01.2023; accepted for publication on 15.02.2023.
The author read and approved the final version of the manuscript.*