

дится как продолжение старой сущности, ресурсоемкой экономики, но с некоторыми изменениями образа производства и труда. Просто ручной труд заменяется механизированным, автоматизированным, а последний компьютеризированным. Новое содержание остается в старых обертках.

А может, надо взглянуть на сущность с новых позиций, с позиций всеобщего пронизывания трудовой деятельности научными подходами. В этом случае мы получим иной мировоззренческий подход. О нем заговаривают, но не придают ему коренного значения. В практическом аспекте науковизация выступает как непрерывное усовершенствование людьми всех видов своей деятельности.

Развертывание идеи науковизации (саентификации) экономики и общества приведет к формированию у большинства людей научного образа мышления.

Итак, видим, что проблема большая и интересная. Она требует дополнительных и более глубоких исследований.

1.8. Региональная регуляторная политика: эволюция идеологии

По прошествии первых рыночных реформ во внимание отечественных политиков и экономистов попала регуляторная политика. Осознание необходимости создания системы регулирования хозяйственной деятельности в совокупности с правовой защитой бизнеса как фактора эффективной рыночной экономики стимулировало исследования состояния административной среды и механизмов ее совершенствования.

В наследство от Советского Союза Российской Федерации досталась сильно забюрократизированная система государственного управления. А следствием «лихих 90-х», сопряженных с неэффективной институциональной средой (низким уровнем гарантий прав собственности и контрактов, низким уровнем доверия государству и в хозяйственной среде), стали существенное «взаимопроникновение» бизнеса и власти (ситуация, когда чиновники в «доле», а бизнесмены «во власти»)¹, рост теневого сектора и ограничение конкуренции², «вертикальная интеграция (*пример российских компаний*) с целью установления монополии на данном сегменте регионального рынка»³.

Первым шагом российского правительства на пути улучшения институциональной среды стало проведение административной реформы в 2006–2013 гг.

¹ Akhmetshin E. M., Kovalenko K. E., Ling V. V. et al. Individual entrepreneurship in Russia and abroad: social and legal aspects // Journal of entrepreneurship education. — 2018. — Vol. 21. — Special iss. 2. — URL: <https://www.abacademies.org/articles/Individual-entrepreneurship-in-russia-and-abroad-1528-2651-21-S2-261.pdf> (дата обращения: 15.07.2022).

² Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. — 2003. — № 9. — С. 4–31.

³ Кельбах С. В. Развитие региональной институциональной инфраструктуры // Проблемы современной экономики. — 2011. — № 4 (40). — С. 253.

Она была сосредоточена на регламентации государственных и муниципальных услуг, переходе на управление по результатам, создании электронного правительства и сети многофункциональных центров предоставления услуг. На завершающем этапе административной реформы особое внимание было уделено реализации перечисленных задач на уровне субъектов Российской Федерации¹.

Вместе с тем эксперты отмечали отсутствие существенных результатов по достижению таких заявленных целей, как оптимизация государственных функций на федеральном и региональном уровнях, снижение уровня коррупции и административных барьеров, в первую очередь неформальных², ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность и прекращение избыточного государственного регулирования³. В рамках административной реформы актуализировалась задача по выстраиванию обратной связи с гражданским обществом и адресатами регулирования⁴.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Национальный рейтинг инвестиционного климата в субъектах РФ обозначили новые задачи по повышению открытости и прозрачности государственного управления и наметили контуры развития институциональной среды в регионах. Во многом указанные документы были ориентированы на вовлечение гражданского общества в процесс принятия управленческих решений и защиту прав хозяйствующих субъектов.

Во исполнение указа были созданы единый портал в сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и портал «Российская общественная инициатива», а также их региональные аналоги, на всех уровнях власти были сформированы общественные советы при исполнительных органах власти, при губернаторах образованы инвестиционные советы, запущен процесс публикации открытых данных, на субнациональном уровне получила развитие оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, регионы начали активно формировать «дорожные карты» по улучшению инвестиционного климата.

На данном этапе «трендом регуляторики» стал переход к «умному регулированию» (smart regulation), предполагающему детальную оценку и рациональный выбор вариантов регулятивных мер, состоящему из трех компонен-

¹ Любимов А. П. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 2 (62). — С. 18–19.

² Бычкова А. Н., Юдина М. А., Землянская А. В. Административная реформа в Российской Федерации: ретроспективный анализ, итоги и перспективы // Инновационная экономика и общество. — 2016. — № 4 (14). — С. 2–11.

³ Рахмеева И. И. Региональная регуляторная среда: на распутье. — Екатеринбург: УрГЭУ, 2021. — 210 с.

⁴ Зайцева Г. А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 5. — С. 16–20.

тов: «комплексной системы ОРВ на всех этапах государственно-управленческого цикла — от проектирования актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства; институтов кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов; инструментов участия групп интересов и граждан»¹.

Вновь созданные институты, во многом трансплантировавшие зарубежные практики, не нашли ожидаемого отклика. Лишь в редких регионах, во многом благодаря личной позиции руководства территории, удалось реализовать эффективные инициативы, к числу которых, например, можно отнести проект «Активный гражданин» в Москве или закрепление нормы о запрете принятия акта в случае наличия отрицательного заключения об оценке регулирующего воздействия в Ульяновской области.

Перечисленные реформы имели централизованный характер с установлением однородных задач и целевых показателей для всех территорий огромной страны. Это приводило к тому, что «региональные власти формально подходят к написанию стратегий, все силы сосредоточены на исполнении „майских“ указов Президента РФ, „целевых“ постановлений Правительства РФ, ... в процессе стратегического планирования не всегда реализовывают возможность удостовериться, являются ли диктуемые цели, задачи, меры правильными и подходящими для конкретного региона»². Такой подход игнорировал важный фактор уникальности субъектов РФ и значимости выращивания институтов, отражающих специфику культуры данного региона, вместо их механического заимствования из опыта других регионов или пассивного ожидания их появления³.

Однако принятие грамотных управленческих решений органами власти в том числе сдерживалось слабым развитием региональной науки в части вопросов институциональной среды, которая позволила бы создать основу для принятия таких решений. Исключение составляли массовые исследования инвестиционного климата субъектов РФ, сосредоточенные на разработке методик его оценки с предложением однотипных мер по его улучшению.

Наращение внешнеполитических угроз с 2014 г., переход экономики страны в затяжное турбулентное состояние, сопровождающееся несколькими волнами кризисов, вынудили и политиков, и ученых сосредоточиться на внутренних источниках, позволяющих стабилизировать ситуацию и адаптировать экономику к внешним вызовам. В итоге это привело к проведению масштаб-

¹ Карпова П. Г., Цыганков Д. Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 3. — С. 5.

² Долгунова А. Ц. Возможности доказательной политики для отстаивания субъектами Российской Федерации независимости своего экономического развития // Актуальные вопросы экономики и социологии: сб. ст. по материалам XVI Междунар. осенней конф. молодых ученых в новосибирском Академгородке (Новосибирск, 12–15 октября 2020 г.). — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. — С. 37.

³ Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. Институты: от заимствования к выращиванию: опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. — М.: ГУ ВШЭ, 2005. — 54 с.

ной регуляторной реформы, призванной не просто механически отладить регуляторные акты и процессы государственного управления, но коренным образом трансформировать идеологию бюрократического аппарата от «надзирателя» к «партнеру», к концепции «сервисного государства», перевернуть «неправильный треугольник» «власть — бизнес — общество» в регионах страны¹.

Регуляторная реформа включала в контрольно-надзорной деятельности переход на риск-ориентированный подход, усиление профилактической составляющей и оценку эффективности работы через уровень безопасности охраняемых законом ценностей, а также в части регулирования — реализацию «регуляторной гильотины» с последующим переходом к установлению обязательных требований с ограниченным жизненным циклом.

Однако исследование коллектива Российской академии народного хозяйства и государственной службы под руководством профессора В. Н. Южакова показало, что «при некоторых положительных тенденциях в части обоснованности и результативности государственного контроля с позиции граждан значения его эффективности практически не изменились»².

В сфере контрольно-надзорной деятельности органам власти субъектов РФ дали определенную свободу в выборе видов регионального контроля по предметам собственного ведения, а также системы управления рисками и индикаторов риска³.

В вопросе порядка установления и оценки применения обязательных требований регионам также оставили широкие рамки для принятия решений⁴. Стоит отметить, что региональные органы не проявили активности в проведении региональных «регуляторных гильотин».

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предстоит масштабная и трудоемкая задача по ревизии и систематизации обязательных требований, несущая значительное число рисков⁵. Методологического обеспечения требует задача по организации регулярной оценки применения обязательных требований с сохранением эффективных и отсечением избыточных требований.

Как отмечает профессор О. С. Сухарев, «трудности в измерении состояния среды, климата, активности делают предлагаемые меры воздействия весьма расплывчатыми», затруднена оценка непосредственного влияния ин-

¹ *Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник* / под ред. Н. Петрова, А. Титкова. — М.: РОССПЭН, 2010. — 439 с.

² Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2022. — № 3. — С. 39.

³ *О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации*: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ.

⁴ *Об обязательных требованиях в Российской Федерации*: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ.

⁵ Артеменко Е. А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2021. — № 1. — С. 30–55; Майоров В. И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. — 2019. — № 11. — С. 34–36.

ституциональных изменений на результаты развития экономики¹. Данное обстоятельство спровоцировало развитие в региональной науке институциональных исследований. Новая регуляторная политика стала опираться на научные подходы и призвала в помощь «доказательную политику»² и когнитивные подходы³.

Обобщая современные взгляды отечественных ученых⁴ на трактование эффективной, «идеальной», «стимулирующей» институциональной среды территориальных сообществ, можно выделить следующие ее ключевые особенности. Она должна:

— строиться на принципах децентрализации власти с наделением региональных и местных властей свободой в выборе приоритетов и механизмов реализации социально-экономической политики и демократизации принятия управленческих решений путем разнообразия форм участия гражданского общества в выдвижении инициатив и обсуждении регуляторных проектов;

— формироваться на основе «умного регулирования», доказательного подхода и адаптивности к динамичным изменениям внешних условий;

— задавать направление экономической деятельности в единое русло, ориентированное на технологический прогресс и рост благосостояния общества, трактуемого как социально-экономико-духовное обеспечение жизни граждан;

— создавать равные конкурентные условия и ориентироваться на презумпцию добросовестности хозяйствующих субъектов.

Уточнение научных подходов к пониманию сущности регуляторной среды и ее влияния на социально-экономическое развитие региона является перспективным направлением развития региональной науки в условиях затяжного мирового экономического и политического кризиса, наступления четвертой промышленной революции.

В заключение выделим перспективные направления развития регуляторной политики в регионах, требующие в том числе научного обоснования выбора механизмов их реализации.

¹ Сухарев О. С. Структурные проблемы новой модели роста российской экономики // Научные труды Вольного экономического общества России. — 2019. — Т. 215, № 1. — С. 152.

² Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев и др. — М.: Центр стратегических разработок, 2018. — С. 84; Шаститко А. Е. Знания для доказательной экономической политики: спрос и предложение // Управление наукой: теория и практика. — 2022. — Т. 4, № 2. — С. 99.

³ Мартышенко С. Н., Мартышенко Н. С. Применение когнитивной модели для управления качеством жизни в регионе // Вестник НГИЭИ. — 2016. — № 9 (64). — С. 100–101.

⁴ Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. — 2003. — № 9. — С. 11–12; Бычкова А. Н., Юдина М. А., Землянская А. В. Административная реформа в Российской Федерации: ретроспективный анализ, итоги и перспективы // Инновационная экономика и общество. — 2016. — № 4 (14). — С. 2–11; Рахмеева И. И. Региональная регуляторная среда: на распутье. — Екатеринбург: УрГЭУ, 2021. — 210 с.; Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев и др. — М.: Центр стратегических разработок, 2018. — 192 с.; Сибирская Е. В., Абакумова Н. Н., Фирсов А. Е. Развитие институциональной инфраструктуры инновационной деятельности в регионе // Региональная экономика: теория и практика. — 2008. — № 34. — С. 26–30.

Первоочередной задачей развития регуляторной политики является цифровая трансформация как самого процесса нормотворчества¹, так и регулируемых отношений и процедур взаимодействия бизнеса с властью. Цифровая революция коренным образом изменяет социально-экономические отношения, в том числе расширяются потребности экономических агентов в развитии дистанционных форматов взаимодействия с властью, цифровых государственных сервисов, механизмов электронной демократии².

Коллектив Российской академии народного хозяйства и государственной службы под руководством профессора В. Н. Южакова выделяет такое ключевое направление дальнейшего совершенствования государственного управления в России, как «повышение клиентоцентричности»³. А результаты опроса, проведенного данным коллективом, демонстрируют перспективные направления для повышения клиентоцентричности государственного контроля: «упрощение процедур обращений граждан за защитой от контролируемых государством рисков и улучшение результативности рассмотрения таких обращений»⁴. Между тем при одновременном противоречии в оценках показателей клиентоцентричности органов власти «более высокие оценки граждане давали при личных обращениях, чем при дистанционном формате взаимодействия»⁵.

Полученные результаты совпадают с нашими выводами в рамках исследования повседневного опыта использования цифровых сервисов и доверия киберфизическим системам. Так, опросы городского населения показали высокий уровень цифровизации данного сегмента населения (две трети опрошенных являлись активными пользователями цифровых технологий) при одновременном «сохранении большего доверия к человеческим отношениям» (61 % опрошенных доверяли скорее продавцу-консультанту, чем роботу) и «сомнениях в целях действий роботов» (половина опрошенных полагали, что киберфизические системы запрограммированы на недобросовестное поведение)⁶.

Таким образом, органам власти субъектов Российской Федерации, находящимся в тесном взаимодействии с населением, необходимо найти тонкий

¹ Бурдакова М. А., Бакланова Н. А., Макаров В. О. Цифровизация нормотворчества как отдельный процесс перехода общества на новую ступень развития // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2021. — № 12-2 (63). — С. 99–102.

² Калашикова В. Б. Электронная демократия в регионах РФ: на примере ситуации в Иркутской области // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. — 2015. — Т. 11. — С. 68–73; Демушина О. Н. Факторы повышения эффективности электронного участия граждан // Ars administrandi. Искусство управления. — 2017. — Т. 9, № 2. — С. 132–151; Мухин М. А., Урасова А. А. Территориальное общественное самоуправление в развитии системы управления социально-экономическими процессами в регионе // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. — 2022. — Т. 17, № 2. — С. 185–196.

³ Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2022. — № 3. — С. 38.

⁴ Там же. — С. 39.

⁵ Там же. — С. 55.

⁶ Анимца Е. Г., Рахмеева И. И. Третья институциональная революция и изменение структуры экономических отношений // Научные труды Вольного экономического общества России. — 2020. — Т. 222, № 2. — С. 216.

баланс между цифровизацией с дистанционным форматом взаимодействия и потребностями гражданина в личном общении, сопереживании и участии со стороны государственного или муниципального служащего. Человекоцентричность должна стать базовым ориентиром в принятии управленческих решений и процессах их реализации.

Еще одним значимым направлением служит применение доказательного подхода в регуляторной политике. Такой подход опирается на научно обоснованный анализ широкого массива данных, он предполагает привлечение «результатов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы»¹. Это позволит выбирать действенные инструменты решения выявленных проблем и устанавливать адекватные целевые показатели взамен частой практики органов власти по заявлению целей «крайне амбициозно и без глубокого предварительного исследования и достаточных обоснований»², что приводит к их недостижению либо существенным корректировкам значений по мере приближения отчетности. Как подчеркивает коллектив Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, «в основе формирования эффективного механизма самоуправления должны лежать проверенные источники информации, которые сформируют базу знаний для доказательного регионального управления»³. Согласимся с позицией специалистов, ведущих исследования на стыке институциональной и региональной экономики, что особое внимание следует уделить влиянию регуляторной политики на социально-экономическое развитие региона и его конкурентоспособность⁴.

Однако эксперты еще на заре этого направления видят ряд сдерживающих факторов: «недоверие к экспертам как носителям научного знания со стороны органов государственной власти, политическая ангажированность экспертов, неготовность государственных служащих использовать аналитические данные при принятии решений, а также инициировать информационно-разъяснительные кампании, предполагающие аргументированное обоснование принятых

¹ Долгунова А. Ц. Возможности доказательной политики для отстаивания субъектами Российской Федерации независимости своего экономического развития // Актуальные вопросы экономики и социологии: сб. ст. по материалам XVI Междунар. осенней конф. молодых ученых в новосибирском Академгородке (Новосибирск, 12–15 октября 2020 г.). — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. — С. 38.

² Там же.

³ Дуламбаева Р. Т., Мармونتова Т. Концепты доказательной политики повышения конкурентоспособности региона // Экономика Центральной Азии. — 2021. — Т. 5, № 3. — С. 297.

⁴ Долгунова А. Ц. Возможности доказательной политики для отстаивания субъектами Российской Федерации независимости своего экономического развития // Актуальные вопросы экономики и социологии: сб. ст. по материалам XVI Междунар. осенней конф. молодых ученых в новосибирском Академгородке (Новосибирск, 12–15 октября 2020 г.). — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. — С. 37–39; Дуламбаева Р. Т., Мармонтова Т. Концепты доказательной политики повышения конкурентоспособности региона // Экономика Центральной Азии. — 2021. — Т. 5, № 3. — С. 297–308; Белов Г. Л. О влиянии регуляторной политики на социально-экономическое развитие региона // Казанский экономический вестник. — 2021. — № 2 (52). — С. 45–49.

решений для населения, влияние электоральных ограничений, ценностей, групп интересов»¹.

Подводя итог проведенному анализу, можно заключить, что регуляторная политика должна постоянно адаптироваться к актуальным социально-экономическим условиям и вызовам времени, а специалисты по региональной экономике должны научиться прогнозировать внешние и внутренние тенденции, запросы территориальных сообществ в части регулирования общественных отношений, а также вырабатывать адекватные и эффективные механизмы как самой регуляторной политики, так и путей ее трансформации.

1.9. Преобразующие инвестиции в контексте эволюции теорий пространственной экономики

Региональная экономика, ставшая самостоятельной отраслью научных знаний, охватывает широкий диапазон исследований по разным направлениям, представляя собой особый конструкт в экономической мысли, интегрирующий и синтезирующий парадигмальные характеристики не только собственно региональной науки, но и смежных дисциплин, эволюционируя в сторону большей сложности и разнообразного состояния². Расширяя предметное поле, региональная экономика в своем развитии охватывает «классические» теории, отражающие исследования вопросов регионального развития, экономического пространства, а также учитывает современные тренды, характеризующие развитие регионов страны как под влиянием непредсказуемых внешних событий (учитываются последствия пандемии, санкций и т. п.), так и с учетом процессов, разворачивающихся во всем мире с целью преодоления бедности, снижения негативных последствий индустриализации, снижения давления на окружающий мир (рассматриваются вопросы повышения качества жизни населения, развивается парадигма циркулярной экономики, креативной экономики и т. п.). «Встраивание» причин происходящих процессов в теоретическую базу региональной экономики позволяет обеспечить учет их влияния и возможных последствий, формулирование решений и перенос их в практическую плоскость, включение в стратегии развития регионов.

Одной из относительно новых концепций, развитие которых представляет интерес не только в масштабе стран, но и на региональном уровне, стала концепция преобразующих инвестиций.

Необходимо отметить, что инвестиции являются объектом исследования экономической науки на протяжении многих веков, выступают главным фактором развития экономических систем на всех (микро-, мезо- и макро-) уровнях,

¹ Михайлова О. В., Батоврина Е. В. Доказательная политика: концептуализация и оценка российского опыта // Государственное управление. Электронный вестник. — 2022. — № 90. — С. 143.

² Силин Я. П., Анимица Е. Г. Эволюция парадигмы региональной экономики // Journal of new economy. — 2020. — Т. 21, № 1. — С. 5–28.