

И. И. Рахмеева

РЕГИОНАЛЬНАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ СРЕДА: НА РАСПУТЬЕ



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Уральский государственный экономический университет



И. И. Рахмеева

**РЕГИОНАЛЬНАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ СРЕДА:
НА РАСПУТЬЕ**

Рекомендовано
Редакционно-издательским советом
Уральского государственного экономического университета

Екатеринбург
2021

УДК 332.01
ББК 65.012
P27

В оформлении обложки использована иллюстрация *Елены Скрипченко*

Рецензенты:

кафедра региональной экономики и управления человеческими ресурсами
Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского
(протокол № 8 от 15 апреля 2021 г.)

доктор экономических наук, доцент,
декан факультета экономики и менеджмента
Уральского института управления —
филиала РАНХиГС при Президенте РФ
Е. А. Качанова

Рахмеева, И. И.

P27 Региональная регуляторная среда: на распутье : монография /
И. И. Рахмеева ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации,
Урал. гос. экон. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон.
ун-та, 2021. — 210 с.

ISBN 978-5-9656-0311-4

Монография знакомит читателя с бифуркационной моделью развития региональной регуляторной среды и факторами, определяющими выбор дальнейшего пути на пороге четвертой промышленной революции. В основе теоретических и методологических подходов к исследованию лежат положения и предпосылки новой научной парадигмы, в том числе институциональной мезоэкономики и нравственной экономики. Выявленные в работе негативные тенденции и явления в жизни территориальных сообществ, сила эффекта колеи требуют консолидации усилий ученых, политиков, предпринимателей и гражданского сообщества для смещения траектории развития российских регионов в сторону позитивного аттрактора — общества справедливости, технократии, всеобщего благосостояния, устойчивого развития. Автором предложены направления реформирования региональной регуляторной среды и способы устранения обнаруженных дисфункций.

Издание адресовано научным работникам, представителям органов власти, предпринимателям и молодежи, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами регионального развития, регуляторной политики и будущего своей родины.

УДК 332.01
ББК 65.012

ISBN 978-5-9656-0311-4

© Рахмеева И. И., 2021
© Уральский государственный
экономический университет, 2021

ВВЕДЕНИЕ

Надвигающаяся четвертая промышленная революция коренным образом меняет не только способы взаимодействия и производства в экономике, но и механизмы принятия управленческих решений и контроля, цели и ценности. Такая трансформация способствует усилению конкуренции между территориями за технологическое, экономическое и политическое лидерство. Все это приводит к переосмыслению роли государства в управлении общественными процессами, степени влияния разнообразных факторов развития, места индивида в системе принятия управленческих решений микро-, мезо- и макроуровней.

В условиях исчерпания конкурентоспособности на базе сырьевой экономики и надвигающейся смены технологических укладов взгляд и надежды научного сообщества и властной элиты обращаются к внутренним источникам роста. В числе эндогенных факторов особое значение имеет региональная регуляторная среда, определяющая условия хозяйственной деятельности, поскольку ключевая роль в удовлетворении потребностей в рабочих местах, товарах, услугах и инновациях принадлежит именно предпринимателям. Перед отечественными экономистами встает задача уточнения содержания эффективной инклюзивной регуляторной среды в пространстве региона, способной обеспечить его долгосрочное устойчивое социально-экономическое развитие на основе новой индустриализации, а также поиска и обоснования путей формирования такой среды в субъектах РФ.

Автор данной монографии пришел к ее основным тезисам через призму практического опыта в сфере государственной гражданской службы, пытаясь найти ответы на насущные вопросы через научные дискуссии.

Повысить эффективность российской регуляторной политики во второй декаде XXI в. была призвана оценка регулирующего воздействия. Но *что определяет эффективность права?* В поисках ответа на этот вопрос автор на несколько лет углубил-

ся в дисциплину «экономика и право» (или «экономический анализ права», расхождение содержания этих направлений — предмет отдельного научного диспута).

Философские размышления о влиянии права на экономические результаты и общественное благо можно найти еще у зарубежных классиков экономической теории А. Смита, Дж. Ст. Милля и др., а также первых русских мыслителей-экономистов И. Т. Посошкова, А. Н. Радищева, Н. Г. Чернышевского и др. Выкристаллизовывание дисциплины «экономика и право» происходит с середины XX в. В ее ядро попадают концепция трансакционных издержек Р. Коуза, расширенное Г. Беккером до нерыночных отношений предметное поле (преступность, любовь и пр.) для экономического анализа, идеи Г. Калабреззи о теневых ценах права и их воздействии на будущее благосостояние общества, постулаты Р. Познера о рациональности человеческого поведения и учете теневых цен права в индивидуальных решениях.

Советские экономисты проявляли интерес к экономико-правовым исследованиям, например Л. И. Абалкин, В. П. Шкредов и др., однако в силу доминирующей коммунистической идеологии праву отводилось подчиненное место по отношению к экономике. Лишь в современной России ученые начинают развивать теоретико-методологические основы экономики и права, но труды в этой области немногочисленны. Следует отметить прикладную направленность и адаптированность к российской правовой системе трудов А. Г. Карапетова, В. Л. Тамбовцева, Ю. А. Тихомирова.

Современная дисциплина «экономика и право» предлагает понимать под эффективностью правовой нормы ее способность достигать той общественно значимой цели, которая в ней заложена. Это априори подразумевает, что нормотворчество должно базироваться на постановке обозримой цели развития общества и понимании механизмов ее достижения.

Анализ заключений об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней как на заре становления данной процедуры в России, так и спустя десятилетие выявляет ряд слабых сторон. Среди них низкое качество целеполагания (зачастую цель подменяется проблемой, или в качестве цели

рассматривается выполнение иных нормативных правовых актов или поручений), неадекватность целевых индикаторов (устанавливаемые целевые показатели не отражают достижение цели или не содержат количественной оценки), необоснованность государственного вмешательства (недостаточность данных о наличии проблемы и рассуждений о причинно-следственных связях), непроработанность оценок последствий и рисков регулирования. Эти недостатки не позволяют российскому нормотворчеству стать эффективным.

Глобальные стратегические и тактические цели развития российских территорий диктует Правительство Российской Федерации. Они вполне конкретны, имеют целевые индикаторы и сроки. *Почему звучащие перспективно идеи федеральных государственных деятелей разбивались «на местах»?*

В рамках административной реформы 2006–2013 гг. был проделан колоссальный объем работ по регламентации государственных и муниципальных услуг, переходу на управление по результатам, созданию электронного правительства и сети многофункциональных центров предоставления услуг. Однако 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, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность и прекращение избыточного государственного регулирования.

Последовавший затем Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» помимо развития уже активированных направлений ставил новые задачи по повышению открытости, прозрачности и доступности государственного управления. Так, 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», на всех уровнях власти были сформированы общественные советы при исполнительных органах власти, запущен процесс публикации открытых данных, а также получила развитие оценка регулирующего воздействия проектов норма-

тивных правовых актов. Однако официальный портал «Российская общественная инициатива» не сумел обогнать по популярности неофициальную платформу Change.org, низкое качество и невостребованный состав наборов открытых данных не привели к ожидаемому всплеску их коммерческого использования, в рамках оценки регулирующего воздействия расчеты издержек бизнеса проводились по малой доле проектов, а принцип «один за один» (one in — one out) при введении новых требований так и не заработал.

Следующим шагом в области улучшения регуляторной среды на национальном и региональном уровнях стало проведение реформы контрольно-надзорной деятельности, включающей переход на риск-ориентированный подход, смещение приоритета с «палочного» контроля на профилактические мероприятия и реализацию «регуляторной гильотины». Результаты реформы не соответствуют в полной мере ожиданиям предпринимателей. Представители бизнес-объединений указывали на сохраняющийся объем административной нагрузки. Так, отмечалось, что в рамках «надзорных каникул» для малого предпринимательства, введенных с 2016 г., по началу нередко происходила подмена проверок административными расследованиями. Несмотря на существенные совместные усилия органов власти, экспертно-го и предпринимательского сообщества по анализу обязательных требований для приведения в действие «регуляторной гильотины» в 2020 г., участники процесса указывали, что удалось скорее провести инвентаризацию, чем отсечение избыточных требований. Кроме того, остался без оценки объем сокращенных издержек в результате проделанной работы.

Если в целом по индексу процветания Института Legatum (The Legatum Prosperity Index) Россия несколько улучшила свои позиции, поднявшись с 85-го места в 2007 г. на 76-е место в 2020 г., то по показателю «среда для создания бизнеса» она упала с 53-го в 2007 г. на 117-е место в 2020 г.

Знакомство автора с практикой совершенствования регуляторной среды в регионах и стране в целом проходило не только путем изучения научных трудов А. Б. Дидикина, А. А. Ефремова, Д. Б. Цыганкова, М. С. Шклярук и других российских исследователей, но и в рамках личного опыта и обмена информацией с представителями органов власти федерального и ре-

гионального уровней на конференциях, посредством мессенджеров, социальных сетей и онлайн-ресурсов. В числе факторов неэффективности реформ необходимо отметить недостаточный уровень компетентности исполнителей, нехватку финансовых, трудовых и технологических ресурсов, а также частое проявление сопротивления или просто бездействия. Такое включенное наблюдение показало значимость локального уровня в проведении реальной политики и преобладание неформальной составляющей в регуляторной среде.

Осмысление причин неэффективности реализуемых решений в российской практике в том понимании, как описано выше (эффективность как достижение цели), привело автора к институциональной мезоэкономике, относящейся к ядру новой научной парадигмы и лежащей в основе методологии настоящего исследования.

Подробнее содержание новой научной парадигмы раскрывается в тексте монографии, здесь же отметим ключевой вывод, к которому приходят неoinституционалисты: институты (нормы, правила, традиции) имеют значение. Д. Асемоглу, Дж. Робинсон, Я. Алган, П. Каю и другие исследователи на объективных данных доказывают, что качество институциональной среды определяет перспективы развития территории.

Нельзя не упомянуть критику со стороны отечественных юристов экономического подхода к анализу права с позиций его эффективности, поскольку, прежде всего, право должно быть справедливым. Однако противоречие между эффективностью и справедливостью возникает, когда критерием оценки права являются исключительно экономические цели. Если же цель законодателя выражается в общественно значимом результате, то она подразумевает включение представлений о справедливости авторов нормы в содержание цели, а значит, и критериев оценки эффективности права.

Еще одной отправной точкой рассуждений в монографии становится поиск подходов к постановке той самой глобальной цели, которая должна лежать в основе принимаемых регуляторных решений. Несмотря на заявление повышения качества жизни как стратегической цели развития страны и подавляющего большинства российских регионов, в качестве ключевого индикатора используется валовый внутренний (региональный)

продукт на душу населения или в лучшем случае индекс человеческого развития (среднеарифметическое от индексов валового продукта, уровня образования и продолжительности жизни). Валовой региональный продукт как ориентир способен увеличивать производительность, совокупное богатство территории, но не может обеспечить достойной жизни каждого, всеобщего, равного, справедливого доступа к образованию, медицине, судебной и правоохранительной системе, предпринимательству и другим благам.

Четвертая промышленная революция создает уникальные цифровые инструменты для сбора, обработки и управления информацией. Ими можно воспользоваться как для усиления тоталитарного режима и выжимания дополнительной производительности из рабочей силы, так и для проактивного адресного решения конкретных проблем каждого гражданина. Цели принимаемых сегодня регуляторных решений предопределяют будущее нескольких поколений.

Такие признанные российские экономисты, как А. А. Аузан, С. Ю. Глазьев, Г. Б. Клейнер, Е. В. Попов, О. С. Сухарев, отводят ключевую роль в развитии отечества институциональным факторам. Эксперты видят «окно возможностей», открываемое технологической революцией, одновременно с широким набором влекомых угроз.

Мировое, российское и территориальные сообщества оказались на распутье. Существуют институциональные инварианты, которые стаскивают отечественные регионы в колею. Что же это за якоря, к чему движутся российские регионы и что предпринять для формирования справедливого общества всеобщего благосостояния? Монография предлагает авторское видение ответов на эти вопросы.

Автор выражает благодарность своему научному наставнику Евгению Георгиевичу Анимцице, доктору географических наук, профессору, заслуженному деятелю науки РФ, за плодотворные дискуссии по проблемам регионального развития.

Глава 1

НОВАЯ НАУЧНАЯ ПАРАДИГМА: РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЕТОДОЛОГИИ С РЕАЛЬНОСТЬЮ

1.1. Твердое ядро новой научной парадигмы

1.1.1. Предпосылки формирования новой научной парадигмы

Прежде чем раскрывать сущность, функции и перспективы развития такого объекта, как регуляторная среда региона, понимаемого автором как синергия формальных и неформальных институциональных условий предпринимательской деятельности в пространстве субъекта РФ, следует определиться с теоретико-методологическим базисом исследования.

Неоклассический мейнстрим не удовлетворяет не только задачи данного исследования региональной регуляторной среды, но и запросы современных ученых, политиков, гражданского общества на объяснение причин кризисного состояния социума и предложение механизмов управления социально-экономической трансформацией в условиях надвигающейся четвертой промышленной революции.

Оторванность традиционной экономической методологии от объективной реальности выражается, прежде всего, в стремлении к узкодисциплинарному объяснению причинно-следственных взаимосвязей и поиску универсальной точки равновесия¹,

¹ Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют: пер. с англ. М.: Журнал Вопросы экономики, 2004. Гл. 8. С. 257–268; Некипелов А. Д., Попов Е. В. Моделирование экономических институтов. М.: Юрайт, 2019. С. 27.

в обезличенной, бесчувственной модели человека и преуменьшении праксеологической функции институтов, государства и общества, в искусственном разрыве изучаемого мира на микро- (потребитель и организация) и макроуровни (государство), в фокусировании на использовании ограниченных материальных ресурсов для удовлетворения потребностей в товарах и услугах, в приоритете решения вопросов эффективности производства перед справедливостью распределения ресурсов для современных и будущих поколений.

Экономическое направление	Новый методологический подход
Эволюционная и циклично-волновая экономика	<ul style="list-style-type: none"> • Множественность аттракторов развития (точек равновесия) и циклично-волновое развитие. • Изменчивость, наследственность, отбор
Институциональная экономика и праксеология	<ul style="list-style-type: none"> • Новая модель человека (индивидуализм). • Сообщества как деятельные образования. • Институты и коллективные решения
Нравственная экономика	<ul style="list-style-type: none"> • Новая модель общественного благосостояния. • Включение принципа справедливости и моральных благ в экономические модели
Мезоэкономика (региональная экономика)	<ul style="list-style-type: none"> • Роль региона. • Влияние географических факторов и закономерности пространственного развития
Экономика роста	<ul style="list-style-type: none"> • Новые факторы развития (технологические, институциональные). • Новое толкование общественного благосостояния
Синергетика и экономика сложности	<ul style="list-style-type: none"> • Суперпозиция факторов. • Операционализм и законы-тенденции с границами применимости
Современный диалектический подход	<ul style="list-style-type: none"> • Единство и борьба права и экономики, формальных и неформальных институтов. • Взаимовлияние технологического и институционального прогресса

Рис. 1. Содержание ядра новой научной парадигмы

Автор вслед за сторонниками новой научной парадигмы обобщает и предлагает новые ответы на принципиальные методологические вопросы, которые, в терминологии выдающихся современных методологов науки¹, формируют твердое ядро научной исследовательской программы (рис. 1).

1.1.2. Элементы ядра новой научной парадигмы

Одной из ключевых особенностей новой научной парадигмы служит междисциплинарный подход, предлагающий применение инструментария различных гуманитарных и естественных наук к экономическим явлениям, структурам и процессам и расширяющий предметное поле. Так, объектами экономического анализа становятся правовые, политические, социальные и иные стороны жизни общества.

Новая научная парадигма изучает развитие исследуемых объектов на основе эволюционного и синергетического подходов как движение между возможными аттракторами (временными точками равновесия).

Эволюционный подход в экономической науке находит свое утверждение после выхода в свет труда американских экономистов Р. Нельсона и С. Уинтера «Эволюционная теория экономических изменений»². Среди отечественных экономистов наиболее значимый вклад во внедрение эволюционного взгляда на развитие экономических систем внесли Н. Д. Кондратьев³ с его концепцией циклично-волнового развития и академик РАН С. Ю. Глазьев с концепцией технологических укладов⁴. Их идеи получили мировое признание.

¹ Блауг М. Указ. соч.; Кун Т. С. Структура научных революций. М.: Прогресс, 1975. 288 с.; Лакатос И. Фальсификация и методология научно-исследовательских программ. М.: Медиум, 1995. 236 с.; Поннер К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход. М.: Эдиториал УРСС, 2002. 384 с.; Хайек Ф. А. фон. Контрреволюция науки. Этюды о злоупотреблениях разумом. М.: Либеральная миссия, 2003. 286 с.

² Nelson R., Winter S. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982. 437 p.

³ Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика, 2002. 768 с.

⁴ Глазьев С. Ю. Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике: науч. докл. М.: Гос. ун-т упр., Ин-т новой экономики, 2008. 91 с.

Е. В. Попов называет «эволюционный характер развития институциональных структур» «сердцевиной институционального описания экономических систем»¹.

Эволюционный подход отводит среде как фактору развития очень существенную роль и, как следствие, выделяет специфические механизмы эволюции, связанные с наличием одновременно устойчивых наследуемых признаков и изменчивости объекта, конкурентным отбором более успешных, эффективных систем и практик.

Эта парадигма движется вперед от системного к синергетическому подходу, принимая в качестве методологической предпосылки изучение объекта не просто как системы (механической совокупности элементов), а как синергии, сложной суперпозиции взаимовлияющих и усиливающих совокупный эффект подсистем (квантовый образ системы).

Новая научная парадигма вдыхает жизнь в диалектический материализм К. Маркса. Его современные последователи (М. Хардт, И. Валлерстайн, Т. Пикетти) изучают диалектическую связь права с экономикой, правовых отношений с отношениями производственными, правовой формы с обуславливающим ее материальным содержанием. Для нашего исследования важно отметить такие выводы диалектики, как единство и борьба правовой и экономической систем, формальных и неформальных институтов, технического и институционального прогресса², возможность отрыва закона от реальных общественных отношений и потребностей и злоупотребления им.

Авторская модель регуляторной среды опирается именно на синергию, суперпозицию правовых норм и укорененных деловых практик, которые одновременно усиливают или противостоят друг другу и находятся в постоянном процессе заполнения лакун регулирования перманентно трансформирующихся общественных отношений.

¹ Попов Е. В. Институты. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2015. С. 74.

² Маркварт Э. Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 5.

В процессе эволюции системы к новому аттрактору происходит замещение укладов.

Одновременно с изменчивостью действует механизм наследственности отдельных институтов, представляющих «социальную инварианту»¹, способствующих возникновению эффекта колеи². Такими социальными инвариантами становятся надконституционные правила — сильные неформальные институты, «ценности очень высокого порядка, которые задают многие вещи в поведении нации»³. Важной научной задачей служат обнаружение неэффективных социальных инвариантов и их корректировка.

Новая научная парадигма признает непрерывную изменчивость мира, что вынуждает экономистов уйти от поиска строгих, универсальных законов к формулировке каркасов и тенденций (в терминологии М. Блауга⁴), или порядков (в терминологии Ф. А. фон Хайека⁵).

Такой подход дает возможность ученым предлагать более реалистичные прогнозы, но обремененные значительным числом сведений об объекте, начальных условиях и искажающих факторах⁶. Это усиливает роль эмпирических и количественных исследований для реализации объяснительной и прогностической функций науки.

Новая научная парадигма активно вовлекает эконометрический инструментарий и экспериментальную экономику в исследование общественных отношений, склоняясь к операционализму, а теория экономики и права (экономического анализа

¹ Гайдар Е. Т. Государство и эволюция. Дни поражений и побед: в 2 т. М.: Евразия, 1997. Т. 1. С. 7.

² Аузан А. А. Развитие и «колея» зависимости // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, № 10. С. 96; Попов Е. В., Лавров И. В. Институты экономики благосостояния: теория и методология // Социум и власть. 2009. № 3 (23). С. 70.

³ Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. Социология. Этнология. 2005. Т. 14, № 3. С. 5.

⁴ Блауг М. Указ. соч. С. 118–122.

⁵ Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016. С. 53.

⁶ Блауг М. Указ. соч.

права¹), поведенческая экономика², естественные эксперименты³ в институциональной экономике становятся еще одними элементами защитного пояса.

Фундаментальной предпосылкой новой парадигмы служит представление о сложной суперпозиции, синергии материальных, географических и институциональных факторов развития⁴, их взаимном влиянии друг на друга и изменении уровня их воздействия. Здесь в качестве элемента твердого ядра выделим «новую экономическую географию»⁵.

Географические факторы развития ослабляются в цифровом обществе, где технологические издержки производства и продвижения товара преобладают над транспортными затратами.

¹ *Калабреззи Г.* Будущее права и экономики. Очерки о реформе и мышления. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 304 с.; *Becker G. S.* Crime and Punishment: An Economic Approach // *Journal of Political Economy*. 1968. № 76 (2). P. 169–217; *Horwitz M. J.* The Transformation of American Law, 1780–1860. Cambridge: Harvard University Press, 1977. 384 p.; *Jacobzone S., Steiner F., Ponton E., Job E.* Assessing the Impact of Regulatory Management Systems // *OECD Working Papers on Public Governance*. № 17. Paris: OECD Publishing, 2010. 67 p.; *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment* // *OECD Regulatory Policy Working Papers*. № 3. Paris: OECD Publishing, 2016. 54 p.

² *Kahneman D., Tversky A.* Choices, Values and Frames. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 840 p.; *Sunstein C. R.* After the Rights Revolution Reconciling the Regulatory State. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990. 284 p.; *Thaler R. H., Sunstein C. R.* Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press, 2008. 293 p.

³ *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // *The American Economic Review*. 2001. Vol. 91, no. 5. P. 1369–1401; *Gneezy U., Rustichini A.* A Fine is a Price // *The Journal of Legal Studies*. 2000. Vol. 29, no. 1. P. 1–17; *Fisman R., Miguel E.* Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets // *Journal of Political Economy*. 2007. Vol. 115, no. 6. P. 1020–1048; *Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press, 1993. 280 p.

⁴ *Евстигнеева Л. П., Евстигнеев П. Н.* Экономическая стратегия: экстраполяция или закономерность? // *Вопросы экономики*. 2016. № 6. С. 147–157; *Клейнер Г. Б.* Системная парадигма и экономическая политика // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2. С. 141–149; *Полтерович В. М.* К общей теории социально-экономического развития. Ч. 1: География, институты или культура? // *Вопросы экономики*. 2018. № 11. С. 5–26.

⁵ *Fujita M., Krugman P., Venables A. J.* The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge: MIT Press, 1999. 384 p.

Однако отдельные шоки могут приводить к новому всплеску значимости географических факторов. Так, пандемия COVID-19 и санкционные ограничения международной торговли заставили органы власти принимать меры по увеличению самообеспеченности территорий для гарантии их выживаемости.

Новая экономическая парадигма в рамках задачи объяснения глубоких внутренних взаимосвязей элементов социально-экономических систем, механизмов индивидуального и коллективного принятия решений выдвигает на первый план мезоуровень¹ как связующее звено между индивидуальными и общественными потребностями «в конкретно-историческом территориальном контексте»². Привязанность индивида к месту своего проживания и деятельности определяет актуальность формирования благоприятных условий именно на локальном уровне, что является задачей регионального и муниципального управления. А значит, необходимо теоретическое обоснование социально-экономических приоритетов и политики конкретной территории.

Региональная экономика, как и экономическая наука в целом, склонна к переносу естественно-научных представлений в свои исследования. Это вытекает из идеи общности закономерностей в процессах и явлениях различной природы. В частности, в данном труде автор опирается на первый закон географии, сформулированный и доказанный с помощью математического моделирования американско-швейцарским географом и картографом Вальдо Тоблером в 1970-х гг.: все влияет на все, но то, что ближе, влияет сильнее³. Также используются аналогии с физическими объектами и процессами.

Для данного исследования важно определить основные положения региональной экономики, входящей в защитный пояс новой научной парадигмы, которые диктуют методологические предпосылки для исследования региональной регуляторной среды как пространственно локализованной системы.

¹ *Мезоэкономика: элементы новой парадигмы: кол. монография / под ред. В. И. Маевского, С. Г. Кирдиной-Чэндлер. М.: Ин-т экономики РАН, 2020. 392 с.*

² *Одинцова А. В. Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 56.*

³ *Tobler W. R. A computer movie simulating urban growth in the Detroit region // Economic Geography. 1970. № 46 (1). P. 234–240.*

Одной из ключевых предпосылок служит территориальность, т. е. наличие специфических территориальных особенностей регуляторной среды в пространстве конкретного субъекта РФ и воздействий среды на процессы и состояние социально-экономических систем региона. Региональные исследования подтверждают наличие региональной самоидентичности, «генетического кода» регионов, выраженного в устойчивости на протяжении веков традиций, интересов, исторической памяти, хозяйственной культуры, внутрирегиональных производственных и политических связей, пропорционального сочетания отраслей¹.

Важной чертой локализованных в пространстве систем служит их неоднородность и поляризованность, что приводит к перетокам (диффузии) различных факторов производства и развития по осям развития через рыночные связи² и транспортные коридоры³. В объектив регионалистов попали не только материальные ресурсы, но и нематериальные, а именно, широкое признание нашла теория диффузии нововведений⁴. Диффузия институтов, в том числе культурных ценностей, деловых практик представляет сегодня интересную и нетривиальную задачу. Полюса роста, создающие центробежные и центростремительные силы⁵, генерируют инновации и стимулируют прогресс всей социально-экономической системы региона⁶.

В части развития мезоэкономических систем выделим концепции саморазвития, территориального разделения труда и, как следствие, стремления к специализации и концентрации деятельности⁷, возникновению агломераций⁸. Опираясь на тео-

¹ Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. С. 35.

² Lasuen J. R. On growth poles // Urban Studies. 1969. № 6. P. 137–152.

³ Pottier P. Axes de communication et développement économique // Revue économique. 1963. Vol. 14, issue 1. P. 58–132.

⁴ Hagerstrand T. Innovation diffusion as a spatial process. Chicago: University of Chicago Press, 1968. 334 p.

⁵ Perroux F. Economic Space: Theory and Applications // Quarterly Journal of Economics. 1950. Vol. 64, no. 1. P. 89–104.

⁶ Boudeville J. Les espaces économiques. Paris: Puf, 1970. 126 p.

⁷ Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. С. 28.

⁸ Krugman P. Increasing returns and economic geography // Journal of political economy. 1991. Vol. 99, no. 3. P. 483–499.

рию полюсов роста, региональная экономика в качестве наиболее эффективного рассматривает полицентричный сетевую-узловой подход к управлению региональным развитием¹. Его реализация в условиях усиления урбанизации российского пространства, «вымирания» сельских территорий, малых поселений и моногородов приобретает острое значение. Региональная регуляторная среда может стать инструментом создания полюсов роста, поскольку она влияет на индивидуальные решения в вопросах выбора размещения и видов бытовой и хозяйственной деятельности, что в итоге отражается на структуре экономики, распределении населения и хозяйствующих субъектов в пространстве региона.

От усилий региональных органов власти зависит скорость перехода субъекта РФ на новый путь развития, что критически важно для обеспечения конкурентоспособности в условиях ускорения технологического развития в мировом масштабе. Более того, в соответствии с первым законом географии и концепцией диффузии инноваций регионы — лидеры технологической и институциональной перестройки станут катализаторами модернизации и новой индустриализации всей страны.

1.2. Новая парадигма общественного благосостояния

1.2.1. В поисках новой модели общества

Четвертая технологическая революция претендует на роль точки бифуркации, в которой общество оказывается на распутье. Новые общественные отношения будут основаны на цифровых технологиях во всех сферах человеческой жизнедеятельности². Эффект колеи сталкивает общество на траекторию к негативному аттрактору, фундаментом которого служат манипуляция общественными процессами и мнением на базе

¹ Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. С. 20.

² Анимица Е. Г., Рахмеева И. И. Третья институциональная революция и изменение структуры экономических отношений // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 222, № 2. С. 206–218.

больших данных и цифровых технологий, усиление неравенства на базе цифровых компетенций¹. Побороть эту тенденцию способны консолидированные усилия научного, политического, гражданского сообществ. Ими должен быть сформулирован образ желаемого состояния общества и пути движения к нему.

Осуществляемое при этом стратегирование предполагает формулировку не только социально-экономических целей, но и нравственных, культурных или духовных. Такой подход обоснован влиянием неформальных институтов (культуры, традиции, деловых практик) на организацию и производительность труда. Еще основоположник экономической науки А. Смит отмечал индивидуализм как черту англосаксонской культуры², позднее английский экономист, идеолог либерализма Дж. Ст. Милль увидел в нем фактор зарождения первой индустриальной революции именно в Великобритании³, а немецкий социолог и политический экономист М. Вебер объяснял рассвет капитализма в Великобритании и Германии протестантской этикой, находящей отражение в отношении к работе и потреблению⁴. Современные институционалисты продолжают развивать «новый институционализм» путем прикладных исследований с использованием передового экономического инструментария: формального моделирования, эконометрического анализа, больших данных, поведенческих и естественных экспериментов и т. д.⁵

Позитивный аттрактор общественного развития современной России, в котором власть принадлежит технократам, ключом принятия решений становятся нематериальные ценности и индивид, является редким объектом исследований отечественных ученых. Следует отметить наиболее развитые и обоснованные

¹ Подробнее см. гл. 5.

² *Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776). Oxford: Oxford University Press, 1998. 618 p.

³ *Милль Дж. Ст. Основы политической экономии* (1848). Т. 1–3. М.: Прогресс, 1980–1981.

⁴ *Weber M. Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1905). URL: <https://homepage.univie.ac.at/henning.schluss/seminare/2016-SS/Potsdam-Bi-ro/TEhte/Weber-Protestantische-Ethik.pdf>.

⁵ *Рахмеева И. И. Институты в развитии экономики региона // Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. Гл. 9. С. 234.*

идеи, формирующие концепцию «нравственной» экономики, академика РАН Д. С. Львова¹, новую парадигму общественного развития С. Ю. Глазьева² и ноономику профессора С. Д. Бодрунова³.

В целях описания целевого аттрактора автор обобщает и развивает идеи перечисленных ученых, сторонников государства всеобщего благосостояния (концепции, испытывающей кризис с 1980-х гг. в силу неспособности стран реализовать ее на практике) и нравственной экономики.

1.2.2. Новая экономическая модель человека

Возникновение «старого институционализма» было связано с критикой неоклассической модели рационального хозяйствующего субъекта, максимизирующего свою выгоду. Взамен предлагались идеи о подчинении человеческого поведения привычкам и социальным нормам, определяющим цели и средства деятельности. Таким образом, прежде чем переходить к описанию нормативных принципов нравственной экономики и политики, необходимо определиться с моделью человека в рамках новой научной парадигмы.

Новая экономическая парадигма заставляет пересмотреть роль и место человека в обществе и экономике, в которых роботы и искусственный интеллект начинают массово замещать человеческий труд, а принятие многих управленческих решений базируется на данных и алгоритмах. Неоклассическая модель человека представляет его как «черный ящик», а состояние общества как агрегированные результаты действий «усредненных индивидов»⁴.

Для общества в целом эффективно кооперативное поведение индивидов, т. е. отношения, построенные на сотрудничестве и честности. Суммарно они приносят обществу большее благосостояние, даже если по отдельности индивиды получают

¹ *Львов Д. С.* Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9. С. 24–36.

² *Глазьев С. Ю.* О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 56. С. 23.

³ *Бодрунов С. Д.* Ноономика. М.: Культурная революция, 2018. 432 с.

⁴ *Блауг М.* Указ. соч. С. 251.

меньший выигрыш. В долгосрочной перспективе для отдельного рыночного игрока также эффективна кооперативная модель поведения, когда он может доверять своим контрагентам и планировать свою хозяйственную деятельность, осуществлять инвестиции. Вместе с тем институциональная экономика не является утопичной, она включает в свою теорию и такое антисоциальное поведение, как оппортунизм — «преследование личного интереса с использованием коварства»¹, т. е. осознанное нарушение формальных правил, норм морали и этики.

Новая парадигма предлагает модель человека, построенную на концепции ограниченной рациональности², дополненной поведенческими особенностями³ и когнитивными механизмами, а также восприятием моральных ценностей и широкого спектра прав — от социальных до экологических⁴ — как вида востребованного экономическим агентом блага⁵. Новая научная парадигма настаивает на биосоциальной природе человека⁶, «находящегося под перекрестным воздействием своей биологической природы и общества»⁷, которая должна учитываться при исследованиях принятия решений и их последствий. Таким образом, новая научная парадигма смещает фокус внимания с представлений о «человеке как атомарном субъекте экономической деятельности» к институтам⁸.

По мнению автора, происходит переток экономической научной идеологии через политическую систему, опирающуюся

¹ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат, 1996. С. 97.

² Simon H. A. Rationality as Process and as Product of Thought. Richard T. Ely Lecture // American Economic Review. 1978. Vol. 68, no. 2. P. 1–16.

³ См., например: Tversky A., Kahneman D. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases // Science. 1974. Vol. 185, no. 4157. P. 1124–1131; Kahneman D., Tversky A. Op. cit.; Thaler R. H., Sunstein C. R. Op. cit.

⁴ Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество. С. 15.

⁵ Калабреззи Г. Указ. соч. С. 162; Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. С. 475.

⁶ Абалкин Л. И. Эволюционная экономика в системе переосмысления базовых основ обществоведения // Эволюционная теория и «мэйнстрим». М.: Наука, 2000. С. 7–14; Попов Е. В. Указ. соч. С. 40.

⁷ Автономов В. С. Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998. Гл. 4.

⁸ Попов Е. В. Указ. соч. С. 19.

на советы и достижения экономистов при принятии управленческих решений, в общественное сознание. Так, принцип индивидуализма приводит к развитию общества потребления, стремлению к максимизации богатства здесь и сейчас, усилению расслоения общества по уровню доходов.

Наступает время маятнику качнуться обратно. Усиливаются споры в различных кругах о материальном и моральном благополучии как основах общественного устройства. Даже в сфере культуры возникают разногласия. Возьмем для примера публичную дискуссию в феврале 2021 г. между российским режиссером Никитой Михалковым, полагающим, что российские актеры с их высокими гонорарами порядка 200–300 тыс. р. в день должны быть довольны жизнью и не выходить на митинги, и актером Семеном Трескуновым, оппонировавшим режиссеру в том, что для счастливой жизни нужны не только деньги, а правда, справедливость, поддержание законности, порядка и сохранение человеческого достоинства. Назревающий запрос населения на достойное качество жизни, свободу и справедливость требует выработки новых методологических предпосылок к политическим решениям. И задача эта в первую очередь ложится на плечи экономистов.

Развивая данные идеи, необходимо внести ряд уточнений в модель человека в рамках новой парадигмы.

Во-первых, предлагается расширить понимание «рационального максимизатора богатства» с финансовых выгод до субъективных, моральных ценностей для индивида, а трактование рациональности дополнить разумным сбережением когнитивно-эмоциональных ресурсов человека на принятие решений, стремлением к сокращению транзакционных издержек на выполнение общественных правил (законов и обычаев), интуитивным восприятием правил группы как эволюционно отобранным механизмом выживания и конкурентоспособности сообщества (в такой интерпретации становится экономически рациональным альтруистическое поведение человека, если оно соответствует его укорененным моральным ценностям).

Во-вторых, толкование общественного благосостояния следует дополнить не только качеством жизни, в частности, уровнем образования и медицины, но и удовлетворенностью мораль-

но-психологических потребностей, в том числе в равенстве и справедливости.

В-третьих, соглашаясь с неповторимой индивидуальностью каждой личности, автор настоящего исследования предлагает анализировать макропоказатели «по аналогии с квантовой физикой, когда частица не имеет определенного состояния, а предсказание состояния материи и процессов исходит из суперпозиции состояний с различной статистической вероятностью»¹. Это соответствует прагматологическому подходу к региональному сообществу как деятельному образованию, внутри которого существует устойчивая система практик взаимодействия, создающая эффект для всей группы².

Новая научная парадигма допускает, что есть расчетливость и индивидуальное стремление к максимизации личной функции полезности («проблема овец на общинных землях»³), что приводит к неравномерному распределению коллективных благ и возможностей, а также что совокупность индивидуальных решений «может не сложиться в оптимальную стратегию индустриализации»⁴ и повышения благосостояния общества в отсутствие «институционализированных механизмов, сдерживающих атомизированную рациональность»⁵, или «институтов экономики благосостояния»⁶.

Предложенный автором научный подход позволит приблизить экономические исследования к реальности, повысит их прогностическую и управленческую ценность и сгладит ряд междисциплинарных противоречий с социологией, психологией, правовой наукой.

¹ Анимца Е. Г., Рахмеева И. И. Методология анализа регуляторной среды региона // *Общественные науки и современность*. 2020. № 6. С. 130.

² Монбриаль Т. де. Действие и система мира. М.: МГИМО, Российская политическая энциклопедия, 2005. 488 с.

³ Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard, 1965. 208 p.

⁴ Hirschman A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958. 217 p.

⁵ Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T. *Bringing the State Back In: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor*. New York: Cambridge University Press, 1985. P. 45.

⁶ Некупелов А. Д., Попов Е. В. Указ. соч. С. 494.

1.2.3. Новые цели развития

Нарастающие диспропорции в доходах населения в мировом и российском срезе, обнищание значительной доли населения все чаще заставляют экономистов задумываться о пересмотре фундаментальных целей и оснований экономики. Еще лауреат Нобелевской премии по экономике Саймон Кузнец, внесший значимый вклад в теорию экономического роста и статистическое содержание концепта валового продукта, отмечал необходимость различать количественный и качественный рост. Несмотря на позиционирование достойного качества жизни человека как ключевой стратегической цели России и большинства ее регионов, по-прежнему основным показателем развития служит валовой внутренний (региональный) продукт. Государственная политика и инструменты, де-юре нацеленные на повышение качества жизни, а де-факто направленные на рост ВВП и ВРП, не могут разрешить обозначенный конфликт между развитием экономики и ухудшением благосостояния значительной доли граждан.

Задача экономистов — предложить новый параметр развития социально-экономической системы и базовые принципы государственной политики и ведения хозяйственной деятельности, обеспечивающие его достижение.

Решением этой задачи занимаются и зарубежные, и российские ученые. Приведем несколько предлагаемых альтернатив:

- индекс устойчивого национального дохода¹ и показатели зеленого ВВП² учитывают истощение природных ресурсов и негативное влияние экономической деятельности на окружающую среду;

- благосостояние, оцениваемое через уровень потребления, свободное время, неравенство и смертность³;

¹ *Boer B. de, Hueting R. Sustainable National Income and Multiple Indicators for Sustainable Development. Paris: OECD Publishing, 2004. 427 p.*

² *Wasting Assets. Natural Resources in the National Income Accounts // R. Repetto, W. Magrath, M. Wells et al. Washington: World Resources Institute, 1989. 68 p.*

³ *Jones C. I., Klenow P. Beyond GDP? Welfare across Countries and Time // American Economic Review. 2016. № 106 (9). P. 2426–2457.*

– индекс человеческого развития, базирующийся на валовом национальном продукте, ожидаемой продолжительности жизни при рождении и средней продолжительности обучения¹;

– индекс устойчивого экономического благосостояния, представляющий расходы на текущее потребление домохозяйств, скорректированные с учетом уровня неравенства в доходах, неоплачиваемого труда, государственных расходов на здравоохранение и образование, издержек, связанных с исчерпанием ресурсов и загрязнением окружающей среды²;

– индикатор подлинного прогресса, сочетающий параметры использования времени (ценность досуга, неоплачиваемая домашняя работа, воспитание детей, общественная и благотворительная деятельность), уровня жизни (распределение доходов, соотношение долгов и финансовых активов, индекс экономической безопасности), природного капитала (возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы), человеческого и социального капитала (здоровье, образование, уровень преступности) и воздействие человека на окружающую среду (экологический след и выбросы парниковых газов)³;

– индекс инклюзивного развития, предложенный научным сообществом в 2018 г., основанный на росте и развитии (ВВП на душу населения по паритету покупательской способности, производительность труда, занятость населения, ожидаемая продолжительность здоровой жизни), инклюзивности (медианный доход домохозяйства, уровень бедности, неравенство по доходам и богатству), справедливости по отношению к будущим поколениям и устойчивости развития (скорректированные чистые сбережения, государственный долг, парниковая интенсивность ВВП, коэффициент демографической нагрузки)⁴.

¹ *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: United Nations Development Programme, 1990. 189 p.

² *Daly H. E., Cobb J. B. For the Common Good*. Boston: Beacon Press, 1989. 492 p.

³ *Costanza R., Hart M., Talberth J., Posner S. Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*. Boston: Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2009. 37 p.

⁴ *The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights*. Cologny/Geneva: World Economic Forum, 2018. 25 p.

Теорема Коуза, суть которой отражена в статье «Проблема социальных издержек»¹, утверждает, что в мире положительных транзакционных издержек распределение прав собственности играет важную роль с точки зрения эффективности распределения ресурсов. Иными словами, для эффективной хозяйственной деятельности важно первоначальное распределение прав собственности на ресурсы, поскольку транзакционные издержки переговоров о перераспределении прав собственности могут оказаться столь высоки, что организация экономики может оставаться стабильной очень длительный период, но при этом неэффективной.

Таким образом, помимо регуляторной, или координационной, функции (определение рамок поведения индивидов) институты обладают распределительной функцией, влияя на структуру выгод и издержек.

Австралийский экономист, один из основоположников экономики культуры, Д. Тросби видит связь экономики и культуры (в широком смысле как неформальной институциональной среды жизнедеятельности) в воздействии последней на «экономическую эффективность через поддержку общих для группы ценностей, которые определяют включения членов группы в экономические процессы производства»². Автор монографии разделяет подход, согласно которому наши ценности лежат в основе выбора и поведения, а также последующей оценки результатов, при этом с точки зрения распределения и благосостояния ключевую роль играют представления о справедливости.

Переход общества к новому состоянию в рамках эволюции, реформ или революций будет описываться так:

$$F_1 \xrightarrow{ТС} F_2, \quad (1)$$

где F_1 — функция исходного состояния; ТС — транзакционные издержки перехода (трансформационные издержки); F_2 — функция конечного состояния.

¹ Coase R. The Problem of Social Coast // Journal of Law and Economics. 1960. Vol. 3. P. 1–44.

² Тросби Д. Экономика и культура. М.: Изд-во ВШЭ, 2018. С. 95.

При этом функция состояния определяется как:

$$F_i = \left(S\phi_{ij} - \varepsilon \right) \Big|_{\text{fair condition}}, \quad (2)$$

где F_i — функция i -го состояния; $S\phi_{ij}$ — суперпозиция функций полезности в i -м состоянии по j -м благам с учетом взаимоисключаемости ресурсов; ε — издержки управления; fair condition — наложенные на функцию условия справедливости.

Издержки управления ε , по аналогии с энергией трения в физических системах, представляют собой транзакционные издержки взаимодействия акторов, принятия кооперативных решений и управления системой в целом.

Наложённые на функцию условия справедливости (fair condition) представляют ограничения на распределение ресурсов и доходов, совершение взаимодействий и обменов между акторами. Например, в отдельных слаборазвитых странах в XXI в. считается нормой продажа вступления в брак дочерей, в то время как в развитых странах ограничение свободы выбора лица, вступающего в брак, является несправедливым и незаконным действием.

Не ставя задачи сформулировать универсальный параметр общественного благосостояния в данном исследовании, автор констатирует необходимость включения его нового концептуального понимания, дополненного удовлетворенностью морально-психологических потребностей, в том числе в равенстве и справедливости, в твердое ядро новой научной парадигмы.

1.2.4. Отечественная нравственная экономика

Сторонники обозначенной идеи разрабатывают новую дисциплину «нравственная экономика», претендующую на включение в защитный пояс новой парадигмы. Корнями она уходит в научные мысли экономистов-славянофилов.

Профессор В. Ю. Катасонов подчеркивает прозорливость экономических трудов С. Ф. Шарапова, предвидевшего «катастрофические последствия капиталистического развития страны в конце XIX — начале XX в.», и полагает, что текущее состояние отечественной экономики делает актуальными идеи эконо-

мистов-славянофилов об экономическом возрождении России на фундаменте духовного возрождения, христианской морали¹. При этом В. Ю. Катасонов видит нарушение нравственных принципов прежде всего в государственном секторе, удалившемся от народа и своей первостепенной задачи управления народным хозяйством, в том числе отказавшемся от защиты «интересов работников наемного труда перед натиском корпораций-работодателей, от регулирования цен и тарифов», от защиты и дешевых кредитов для отечественного товаропроизводителя, в том, что «государство не бросает отечественному товаропроизводителю „спасательный круг“ во время кризисов»². На рубеже XX в. знаменитый русский философ И. А. Ильин, критик коммунистической власти, также указывал на духовный кризис как истоки мирового неблагополучия.

Зарубежные труды в сфере реализации нравственных принципов в экономике преимущественно посвящены идеям обеспечения справедливости и равенства, создания социального рыночного хозяйствования. Например, «институты справедливы, когда между людьми не делается произвольных различий в отношении основных прав и обязанностей»³. Отечественные ученые концентрируют внимание на духовно-нравственных принципах функционирования общества.

Русская цивилизация с ее глубокими христианскими корнями может обогатить понимание всеобщего благосостояния более широким набором нравственных ценностей. Так, VIII Всемирный Русский Народный Собор в 2004 г. сформировал «Свод нравственных принципов и правил в хозяйствовании»⁴:

«I. Не забывая о хлебе насущном, нужно помнить о духовном смысле жизни. Не забывая о личном благе, нужно заботиться о благе ближнего, благе общества и Отчизны.

¹ Катасонов В. Ю. Экономическая теория славянофилов и современная Россия. «Бумажный рубль» С. Шарапова. М.: Ин-т русской цивилизации, 2014. С. 103.

² Там же. С. 29.

³ Rawls J. A theory of justice (1971). Harvard: Belknap Press of Harvard University Press, 1999. P. 5.

⁴ Свод нравственных принципов и правил в хозяйствовании: принято на итоговом пленарном заседании VIII Всемирного Русского Народного Собора, 4 февраля 2004 г. // Безопасность Евразии. 2004. № 2. С. 37–45.

II. Богатство — не самоцель. Оно должно служить созиданию достойной жизни человека и народа.

III. Культура деловых отношений, верность данному слову помогает стать лучше и человеку, и экономике.

IV. Человек — не „постоянно работающий механизм“. Ему нужно время для отдыха, духовной жизни, творческого развития.

V. Государство, общество, бизнес должны вместе заботиться о достойной жизни тружеников, а тем более о тех, кто не может заработать себе на хлеб. Хозяйствование — это социально ответственный вид деятельности.

VI. Работа не должна убивать и калечить человека.

VII. Политическая власть и власть экономическая должны быть разделены. Участие бизнеса в политике, его воздействие на общественное мнение может быть только прозрачным и открытым.

VIII. Присваивая чужое имущество, пренебрегая имуществом общим, не воздая работнику за труд, обманывая партнера, человек преступает нравственный закон, вредит обществу и себе.

IX. В конкурентной борьбе нельзя употреблять ложь и оскорбления, эксплуатировать порок и инстинкты.

X. Нужно уважать институт собственности, право владеть и распоряжаться имуществом. Безнравственно завидовать благополучию ближнего, посягать на его собственность».

Реализация перечисленных нравственных принципов и правил не вступает в противоречие с экономически эффективным и устойчивым развитием общества, а скорее, наоборот, могла бы способствовать его процветанию.

Коллектив уральских авторов А. П. Ветошкин, Н. А. Каратеева, А. М. Миняйло описали религиозные основания экономики, в числе которых трудолюбие, стремление к мастерству и совершенству, умеренность в сочетании с достойным существованием, свобода и общее благо, в том числе будущих поколений, как смысл деятельности¹.

¹ Ветошкин А. П., Каратеева Н. А., Миняйло А. М. Духовно-нравственная экономика. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2008. С. 42, 51.

Сторонники нравственной экономики видят в ней путь к процветанию общества. Например, академиком РАН О. Т. Богомоловым отмечается «первостепенная важность духовной составляющей, общественного сознания в модернизации российского общества. ...экономическому и технологическому прорыву должны предшествовать подъем науки и культуры, возрождение в людях нравственных идеалов и ценностей, совершенствование демократического устройства государства, восстановление правопорядка и торжество социальной справедливости»¹.

Автор монографии полагает необходимым включение нравственной экономики в ядро новой парадигмы развития с целью пересмотра подходов и индикаторов развития общества и формирования новых принципов регуляторной политики для движения в сторону аттрактора всеобщего благосостояния в условиях неопределенности будущего, диктуемых четвертой промышленной революцией.

1.3. Уточнение терминов

1.3.1. Базовые понятия «регион» и «предприниматель»

В работе отождествляются понятия *регион* и *субъект РФ*. Под этими терминами понимается саморазвивающаяся социально-экономическая система, самостоятельная в хозяйственно-экономическом и административном отношении, сложный территориально-экономический комплекс. Экономика региона является структурным элементом национальной экономической системы, однако она обладает относительной самостоятельностью, законченным циклом воспроизводства и уникальными характеристиками социально-экономических процессов. Специфические черты управления региональным развитием, необходимость поиска внутренних резервов повышения конкурентоспособности территории в условиях возрастающих внешних вызовов, связанных с переходом к цифровой экономике и формированием новых технологических укладов, определяют интерес автора к изучению регуляторной среды в субъектах РФ.

¹ Богомолов О. Т. Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. Научные записки и очерки. М.: Ин-т экон. стратегий, 2008. С. 3.

Предприниматель играет ключевую роль в развитии экономики, поэтому он находится в центре внимания исследователей практически сразу с момента зарождения экономической науки. Ввел понятие Р. Кантильон в своем труде «Очерк о природе и торговле вообще»¹, отнеся к данной категории всех, кто подвергает себя риску непостоянных доходов, от купцов, фермеров и ремесленников до разбойников и нищих. А. Смит определял его как «собственника, идущего на экономический риск ради реализации коммерческой идеи и получения прибыли»². К. Маркс рассматривал предпринимателя как организатора производства (применения капитала), получающего предпринимательский доход от операций по созданию продукта или предоставлению услуг³. Й. Шумпетер видел в предпринимателе «хозяйствующего субъекта, функцией которого является осуществление новых комбинаций»⁴ и др.

Анализируя классические и современные определения термина «предприниматель», можно выделить несколько общих характеристик:

- предприниматель организует хозяйственную деятельность;
- предприниматель осознанно идет на риск в условиях неопределенности (хотя степень осознанности может быть разной);
- предприниматель извлекает прибыль из своей деятельности, которая компенсирует его риск;
- деятельность предпринимателя обусловлена какой-либо идеей (данная идея, несмотря на свой коммерческий характер, обладает направленностью на удовлетворение человеческих потребностей, а в отдельных случаях — на решение общественных или коллективных задач);
- предприниматель-новатор является главным генератором инноваций и обеспечения инновационного экономического роста.

¹ Кантильон Р. Очерк о природе и торговле вообще. М.: ЮНИТИ, 2006. 448 с.

² Smith A. Op. cit.

³ Маркс К. Капитал: критика политической экономики. М.: Эксмо, 2011. Т. 3. Ч. 1, гл. 22.

⁴ Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо, 2007. С. 169.

Тогда *предпринимательскую деятельность* можно охарактеризовать как самостоятельную экономическую деятельность по удовлетворению потребности общества в благе с целью извлечения прибыли, сопряженную с риском и поиском эффективных методов хозяйствования и управления.

1.3.2. Регуляторная политика

В целом *регуляторная политика* во всех странах трактуется как регулирование (упорядочение, направление к заданной цели) хозяйственной деятельности, выражающееся в создании условий ведения деятельности и контроле за выполнением требований. Анализируя российские¹ и зарубежные² подходы, автор установил, что общим для обоих подходов служит включение в содержание понятия аналитических (необходимость вмешательства государства, анализ фактических данных и оценка воздействия) и коммуникационных (участие общества в формировании регуляторной политики) аспектов, а ключевым отличием в понимании регуляторной политики в зарубежных странах служит то, что уже в самом термине заложена цель регуляторной политики как обеспечение экономического роста и благосостояния общества.

Организация экономического сотрудничества и развития рекомендует при формировании регуляторной политики проводить оценку необходимости государственного вмешательства и обосновывать решения на объективных данных³. Важно отме-

¹ *Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего* / А. Е. Голодников, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев и др. М.: Высшая школа экономики, 2018. С. 7; *Зосименко Т. И.* Сравнительный анализ основных показателей качества среды регулирования в различных странах // Вестник Черниговского государственного технологического университета. Сер.: Экономические науки. 2012. № 4. С. 23; *Конуэй П., Лысенко Т., Барнард Д.* Регулирование рынков товаров и услуг в России // Журнал новой экономической ассоциации. 2011. № 10. С. 95.

² *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance.* Paris: OECD Publishing, 2012; *Stigler G. J.* The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2, no. 1. P. 3–21; *Sunstein C. R.* After the Rights Revolution Reconciling the Regulatory State. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990. 284 p.

³ *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance.* P. 6.

тять, что выдающиеся зарубежные ученые Дж. Дж. Стиглер и К. Р. Санстейн трактуют регуляторную политику через цель обеспечения экономического роста¹, рассматривая ее как механизм установления баланса и защиты интересов различных групп общества (предпринимателей, но и потребителей и работников)². В определениях российских авторов такой подход не прослеживается, регуляторная политика понимается ими как система механизмов вмешательства в хозяйственную деятельность и конкуренцию, хотя конечной целью регуляторной политики признается общественное развитие.

Обобщая труды К. Р. Санстейна, Дж. Дж. Стиглица, Д. Б. Цыганкова и других экспертов, в рамках новой научной парадигмы автор предлагает рассматривать *региональную регуляторную политику* как комплекс правовых мер воздействия на развитие экономики региона и предпринимательской деятельности, учитывающий общенациональные, собственно региональные и местные (локальные) интересы, неравномерность пространственной и отраслевой структуры экономики, а также подходы к формированию, анализу эффективности и трансформации данного комплекса.

Направления регуляторной политики и наиболее тесные связи между отдельными блоками регулирования представлены на рис. 2.

Регуляторная политика стоит на одной ступени с налоговой и денежно-кредитной политикой среди инструментов управления экономикой территории и обеспечения интересов общества.

Регулирующее воздействие (регуляторное влияние) — результат воздействия регулятора на сферу регулирования, выражающийся в изменении макроэкономических и социальных показателей, условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Говоря о регулировании и регуляторной среде, в данном исследовании автор руководствуется общепринятым подходом к приложению данного понятия к нормативным правовым актам и их проектам, т. е. оценивает регулирующее воздействие на социально-экономическое развитие региона по

¹ Stigler G. J. Op. cit.

² Sunstein C. R. Op. cit.

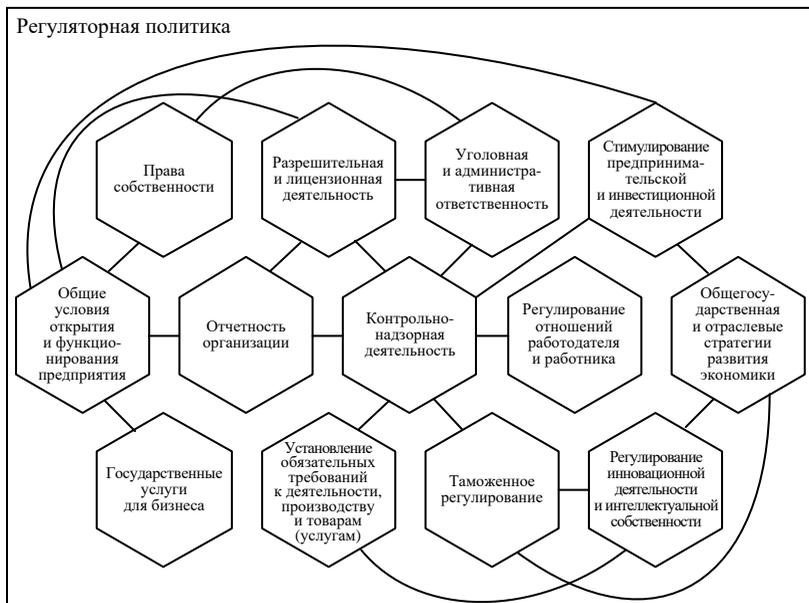


Рис. 2. Структура регуляторной политики

влиянию на него действия акта или последствий принятия проекта акта.

Результатом регуляторной политики становится формирование условий для функционирования экономических агентов, ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности или, иными словами, формальных институциональных условий.

1.3.3. Институты

На заре институциональной экономики подход к трактованию понятия «институт» не был однозначным, под ним подразумевались и организации (Т. Шульц¹), и коллективные действия по контролю, освобождению и расширению индивидуального действия (Дж. Коммонс²), и устойчивые при-

¹ Schultz T. W. Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research. New York: Free Press, 1971. 272 p.

² Commons J. R. Institutional Economics // The American Economic Review. 1931. Vol. 21, no. 4. P. 648–657.

вычки мышления, присущие большой общности людей (Т. Веблен¹), и конституция с основными экономическими и социальными устройствами (Дж. Ролз²).

Лауреат Нобелевской премии по экономике Д. Норт, исследователь в области институциональной экономики, опираясь на идеи своих предшественников, заложил современное понимание *института* как «правил, механизмов, обеспечивающих их выполнение, и норм поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми»³. Иначе говоря, неформальные (традиции, обычаи) и формальные (нормативные правовые акты, юридические решения) институты снабжены механизмами принуждения⁴. Академик С. Ю. Глазьев считает институт одним из базовых элементов экономики, а закономерности функционирования институциональных подсистем — одной из опорных конструкций новой научной парадигмы в экономике⁵. Изучение экономистами систем, которые учитывают неформальные институты, социальную организацию доверия, путем расширения предпосылок неоклассической экономической теории, основанной на концепции обмена независимых акторов, Дж. Коулман называет «глобальной задачей»⁶.

Современный подход к данному понятию сохраняется как среди зарубежных (например, по выражению Т. Б. Лоуренс и М. Шедмен, институты — это «устойчивые правила, практики и структуры, устанавливающие условия действий, ... из которых состоит социальный мир»⁷), так и отечественных ученых (Г. Б. Клейнер и О. С. Сухарев понимают под институтами устойчивое к изменению поведение групп субъектов, формаль-

¹ *Veblen T.* The place of science in modern civilization and other essays. New York: Huebsch, 1919. P. 239.

² *Rawls J.* Op. cit. P. 6.

³ *North D. C.* Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction // World Development. 1989. Vol. 17, no. 9. P. 1320.

⁴ *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

⁵ *Глазьев С. Ю.* О новой парадигме в экономической науке. С. 24–25.

⁶ *Coleman J. S.* Introducing Social Structure into Economic Analysis // The American Economic Review. 1984. Vol. 74, no. 2. P. 84–88.

⁷ *Lawrence T. B., Shadnam M.* Institutional Theory // Donsbach W. (ed.). The International Encyclopedia of Communication. Malden: Blackwell Publishing, 2008. P. 2288–2293.

ные и неформальные нормы¹, Е. В. Попов находит «сущность института» в правилах, структурирующих и организующих взаимоотношения между людьми²). Вместе с тем автор видит методологическую трудность в том, чтобы из действительности вычленил и специфицировал все существующие в ней нормы и правила, а с учетом динамичности общественных отношений определить, когда та или иная практика взаимодействия становится устойчивой и превращается в институт. В связи с этим объектом институциональных исследований может стать конкретный институт либо в целом институциональное поле без попытки его полной спецификации (данное исследование идет по второму из описанных подходов).

Элементы вмешательства в процесс хозяйствования, лежащие за пределами правового поля, корректно относить к неформальным институциональным условиям.

Неформальные институциональные условия, или устойчивые способы взаимодействия, практики, регулярности, складываются в плоскости контакта предпринимателей не только с органами власти, но и другими предпринимателями (контрагентами) и обществом (потребителями, населением, средствами массовой информации).

Неформальные институты определяют эффективность функционирования формальных институтов, или эффективность правоприменения.

«Склонность [прим. *соблюдать заданные нормы*] поддерживается положительными и отрицательными связями между человеком и обществом, действенность которых определяется соответствием моральных ценностей индивида и господствующей идеологией. Чем выше это соответствие, тем эффективнее работают институты, определяющие производственные отношения. И, наоборот, с ростом доли людей, отвергающих господствующую идеологию, падает способность институтов к поддержанию соответствующих производственных отношений»³.

¹ Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. С. 19; Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014. С. 140.

² Попов Е. В. Указ. соч. С. 79.

³ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 23.

Данное утверждение подтверждается различными эмпирическими исследованиями и поведенческими экспериментами, например, трудами У. Гнизи и А. Рустичини (об обратном эффекте от введения штрафов за опоздание в детских садах в Израиле)¹, Р. Фисмана и Э. Мигеля (о взаимосвязи уровня коррупции в стране дипломата и оплаты им штрафов)². В связи с этим именно сочетание формальных и неформальных институциональных условий дает объективное, реалистичное представление об условиях ведения предпринимательской деятельности.

Институт — это не только система правил и устойчивых практик поведения, но и способы поощрения и принуждения к их выполнению. Поэтому механизмы контроля, мониторинга правоприменения, принуждения, стимулирования и иные аспекты вмешательства государства в предпринимательскую деятельность автор также закладывает в контекст понятия регуляторной среды.

¹ *Gneezy U., Rustichini A. Op. cit.*

² *Fisman R., Miguel E. Op. cit.*

Глава 2

РЕГИОНАЛЬНАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ СРЕДА ПОД МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫМ ПРИЦЕЛОМ

2.1. Рост интереса к изучению региональной регуляторной среды

2.1.1. Признание институциональной экономики

С развитием науки экономисты все глубже начинают понимать первоосновы функционирования общества, погружаясь от внешних и явных факторов во внутренние источники развития социально-экономических систем. Всеобщее признание находит роль институтов в определении перспектив развития сообществ.

О признании институциональной экономики в научном сообществе свидетельствует присуждение Нобелевской премии по экономике за ряд исследований в данной области: Дж. Бьюкенен (1986 г., за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических решений), Р. Коуз (1991 г., за открытие и иллюстрацию важности трансакционных издержек и прав собственности для институциональных структур и функционирования экономики), Г. Беккер (1992 г., за исследования широкого круга проблем человеческого поведения и реагирования, не ограничивающегося только рыночным поведением), Д. Норт (1993 г., за новое исследование экономической истории с помощью экономической теории и количественных методов для объяснения экономических и институциональных изменений), Дж. Акерлоф, М. Спенс, Дж. Стиглиц (2001 г., за анализ рынков с асимметричной информацией), Л. Гурвиц, Р. Майерсон, Э. Маскин (2007 г., за создание основ теории оптимальных механизмов), О. Уильямсон, Э. Остром (2009 г., за исследования в области экономической организации), Ж. Тироль (2014 г., за анализ рыночной власти и ее регулирования), О. Харт, Б. Хольмстрем (2016 г., за вклад в развитие теории контрактов).

Научная мысль в этой области движется от общих теоретических установок с конца XIX в. (старый институционализм) к фальсификации своих гипотез на макроуровне с середины XX в. (новый институционализм). Лауреат Нобелевской премии по экономике Дуглас Норт видел в институтах основу для экономических отношений, обеспечивающую стимулы к эффективному использованию ресурсов и кооперации экономических агентов (заключению контрактов, совершению торговых операций, специализации и пр.), и, как следствие, источник социально-экономического развития. Его последователи на основе эконометрических исследований доказали наличие положительной корреляции качества институциональных условий с уровнем благосостояния общества.

Ключевым институтом, на котором базируется рыночная экономика, является право собственности, создающее стимулы к эффективному использованию ресурсов и долгосрочным инвестициям.

В своей книге «Иной путь: невидимая революция в третьем мире» Эрнандо де Сото на примере Перу пишет о значимости качества законов для развития экономики и социума, показывает, как плохие законы приводят к неэффективности хозяйствования и росту теневой экономики. Проведенный им сравнительный анализ стоимости жилья в поселениях Перу показал, что при наличии оформленных прав собственности на землю цена в среднем в девять раз выше и может достигать отличия до 41 раза¹.

Еще одним крайне значимым для экономического развития институтом, который позволил совершить технологическую революцию, является право интеллектуальной собственности, создавшее стимулы к разработке и внедрению инноваций. Так, Д. Норт указывает: «Укрепление стимулов благодаря развитию патентного права, законов о коммерческой тайне и других нормативных актов повысило прибыльность инноваций, а также привело к созданию „промышленности изобретения“ и ее интеграции в процесс экономического развития современного Запад-

¹ *De Soto H. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World. New York: Harper & Row, Cop.,1989. Ch. 5.*

ного мира, что в свою очередь привело ко Второй промышленной революции»¹.

Хороший закон должен не только характеризоваться низкими транзакционными издержками, или «ценой деятельности», но и стимулировать использование внутренних экономических и социальных возможностей, облегчать специализацию и сотрудничество экономических агентов и ресурсов. При плохих институтах транзакционные издержки легальной деятельности столь высоки², что предприятия не могут конкурировать за счет рыночных инструментов — организации эффективного производства, маркетинга и т. п. Выигрывает тот, кто сумеет избежать издержек законопослушания, например, за счет связей с чиновниками, взяток или «ухода в тень». Теневой бизнес вынужден применять низкотехнологичные и малопродуктивные способы производства, ограничен в возможностях распоряжения ресурсами, постоянно находится под угрозой потери собственности, несоблюдения контрактов, применения к нему санкций, таким образом, и сам теневой бизнес страдает от плохих законов.

2.1.2. Современные кросс-территориальные экономические исследования институтов

При примером расхождения траекторий регионального развития двух территорий, коренным образом отличающихся исключительно институциональными условиями, является Корея, разделившаяся с 1949 г. на Северную и Южную (рис. 3). До деления это была страна с единой культурой, географией, климатом, при этом северные районы были даже промышленно более развиты, чем южные.

Аналогичная ситуация наблюдалась при разделении Германии в результате Второй мировой войны. Спустя десятилетия жизни при различных институтах в момент объединения средние доходы жителей двух частей различались в 3,5–4 раза. В двух данных примерах наблюдается противостояние между

¹ North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. P. 100.

² Буньковский Д. В., Капустюк П. А. *Теневая экономика: добавленная стоимость*. Иркутск, 2017. 156 с.

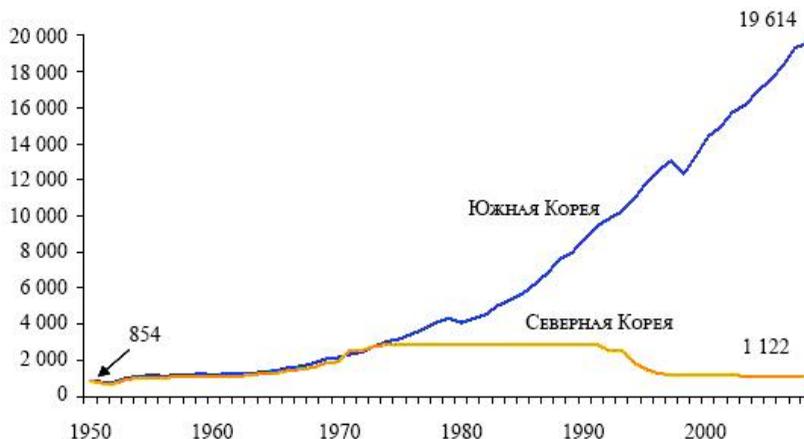


Рис. 3. Реальный ВВП на душу населения Южной и Северной Кореи в 1950–2010 гг.¹, международный доллар (1990 г.)

регионами в части содержания формальных институциональных условий, усиленное неформальными. Примером внутрорегиональной дифференциации неформальных институтов внутри страны, приводящей к различным путям развития, служит Италия. Отличия в уровне благосостояния и доходах населения, уровне экономической преступности на севере и юге Италии Роберт Дэвид Путман объясняет дифференциацией уровня доверия и социальных норм, исторически складывающихся с XIV в. в данных регионах в связи с различными политическими системами².

Д. Асемоглу, С. Джонсон, Дж. Робинсон анализируют развитие европейских колоний, начиная с XVI в. Ими установлена обратная зависимость уровня современного развития от смертности колонистов (рис. 4) и предложено следующее объяснение. Условия жизни в колониях влияли на масштаб переселения и, как следствие, выбор между «экстрактивными», нацеленными на извлечение ренты (например, Бельгийское Конго, Нигерия, Перу), и «инклюзивными» институтами, стимулирующими инвестиции (например, Канада, Новая Зеландия).

¹ *The Heritage Foundation*. URL: <https://www.heritage.org>.

² *Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y.* Op. cit.

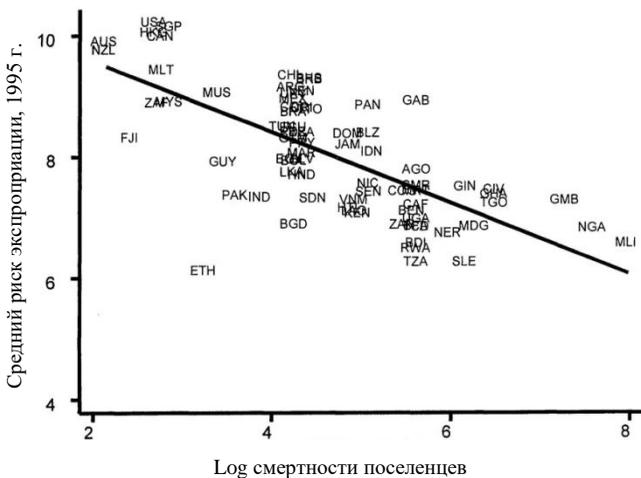


Рис. 4. Зависимость современного развития государств — бывших европейских колоний от смертности колонистов¹

В XXI в. накопленный теоретический и эмпирический потенциал, признание роли регионов как «акторов национальных процессов»² позволяют выйти на первый план институциональной мезоэкономике, понятийный аппарат и методический инструментарий которой находятся в стадии становления. Это вызывает потребность в построении парадигмальных установок исследования и раскрытии сущности новых концептов мезоуровня, к числу которых относится региональная регуляторная среда.

2.1.3. Анализ отечественных публикаций о регуляторной среде

Региональная регуляторная среда представляет собой сложное многоаспектное понятие, затрагивающее экономические, юридические, нравственные, политические, географические и иные аспекты жизнедеятельности общества. Это обуславливает необходимость регионального исследования ре-

¹ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. Op. cit. P. 1369–1401.

² Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимичы. С. 29.

гуляторной среды с применением достижений не только региональной экономики, но и институциональной и социальной экономик, правоведения и других областей знаний.

«Регионалисты находятся на ранней стадии [исследований институциональных факторов регионального развития] — описания «объекта» и попыток систематизации его особенностей, преобладают качественные оценки на конкретных примерах»¹. Автором проанализированы научные публикации, содержащие словосочетание «регуляторная среда» в названии, аннотации или ключевых словах, входящие в Российский индекс научного цитирования, за исключением трудов автора данного исследования, за период с 2006 г., когда впервые упоминается данный концепт, по 2018 г. По итогам анализа отмечено, что в научной литературе понятие регуляторной среды используется достаточно редко (рис. 5, 6), вместе с тем с 2011 г. наблюдается регулярность его употребления, а в 2018 г. происходит резкий всплеск, обусловленный вхождением данного выражения в употребление в органах власти, в частности, в качестве раздела в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата субъектов РФ.

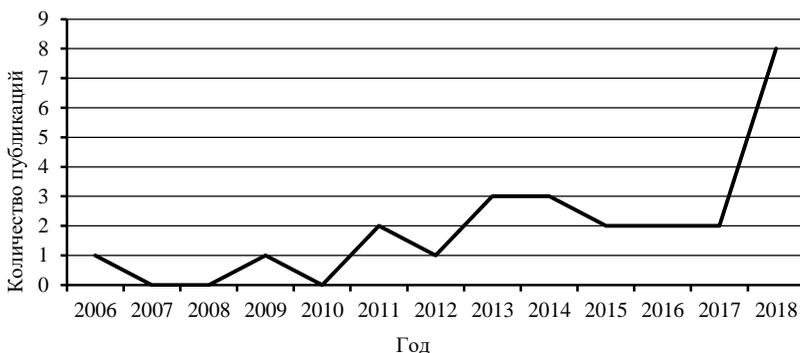


Рис. 5. Активность использования понятия «регуляторная среда» в названии, аннотации или ключевых словах научных публикаций, входящих в Российский индекс научного цитирования²

¹ Зубаревич Н. В. Региональное развитие и институты: российская специфика // Региональные исследования. 2010. № 2 (28). С. 5.

² Сост. по: Научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru>.

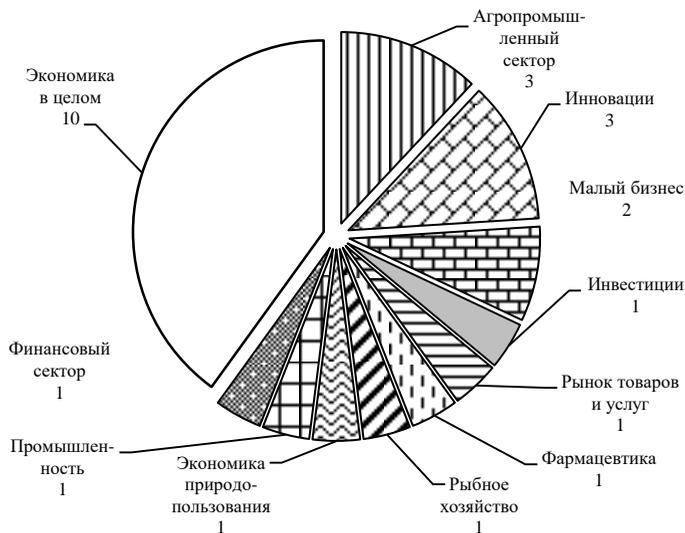


Рис. 6. Распределение применения понятия «регуляторная среда» по отраслевой специфике в научных публикациях, входящих в Российский индекс научного цитирования¹

В подавляющем большинстве случаев (80 %) рассматривается регуляторная среда национального уровня, в пяти публикациях (20 %) затрагивается региональный масштаб. Данная статистика лишь подтверждает, что «институциональная тематика до сих пор занимает в российских исследованиях пространственного развития очень небольшое место»².

2.2. Междисциплинарная сущность региональной регуляторной среды

2.2.1. Место регуляторной среды в многообразии сред

В своем словаре Д. Н. Ушаков определял среду как совокупность природных или социальных условий, в которых протекает развитие и деятельность человеческого обще-

¹ Сост. по: Научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru>.

² Зубаревич Н. В. Указ. соч. С. 4.

ства¹. Современное содержание термина сохраняет основную идею о среде как сочетании условий для деятельности. Так, согласно Д. В. Дмитриеву, среда — множество условий для функционирования чего-либо, совершения какой-либо целенаправленной деятельности².

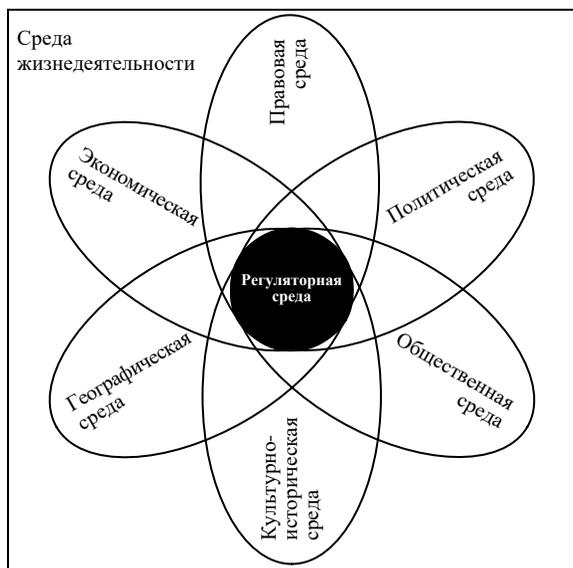


Рис. 7. Представление о регуляторной среде как пересечении сущностей концептов различных сред

Термин «среда» широко применяется в различных научных дисциплинах естественного и гуманитарного профиля как совокупность условий существования и реализации специфической деятельности объекта изучения конкретной науки. Регуляторная среда затрагивает деятельность предпринимателя, который выступает объектом изучения экономики, юриспруденции, социологии, географии, политологии и истории. Таким образом, регуляторная среда становится областью пересечения нескольких сред (рис. 7). Содержание соответствующих концептов сфор-

¹ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.», 1935–1940. Т. 4. Стб. 462.

² Толковый словарь русского языка / под ред. Д. В. Дмитриева. СПб.: Астрель, 2003. С. 1282.

мулировано на основе трудов российских специалистов, посвященных вопросам влияния различных типов сред на экономическую деятельность.

Экономическая среда — совокупность экономических условий хозяйственной деятельности, в частности, наличие и доступность разнообразных ресурсов, уровень административных барьеров и трансакционных издержек, развитие конкурентных отношений, уровни научно-технического развития, деловой и инновационной активности, экономическая политика и состояние экономики¹.

Географическая среда — совокупность природных условий хозяйственного освоения пространства, включающих климат, почву, рельеф, минеральные и биологические ресурсы и пр.²

Правовая среда — совокупность правовых норм и правоприменительной практики, идей, идеалов и нравственных принципов в области права, воздействующих на нормотворчество, правовое поведение и принятие судебных решений³.

Общественная среда — совокупность социальных условий жизнедеятельности индивида, включающая подходы к решению вопросов распределения и потребления благ, состояние общественного сознания, нравственный и культурный уровни⁴.

¹ *Клейнер Г. Б., Тамбовцев В. Л., Качалов Р. М.* Предприятие в нестабильной экономической среде. М.: Экономика, 1997. С. 20; *Гостяева Ю. Ю., Щетинина Е. Д.* Социально-экономическая среда принятия управленческих решений // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В. Г. Шухова. 2014. № 5. С. 145; *Перский Ю. К., Ахметова М. И.* Подход к оценке уровня развития инновационной системы региона в его социально-экономической среде // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 125.

² *Мисевич К. Н., Рященко С. В.* Географическая среда и условия жизни населения Сибири. Новосибирск: Наука, 1988. С. 5–6; *Черкашин А. К.* Географическая среда и территориальная организация Арктики // География и природные ресурсы. 2015. № 4. С. 81.

³ *Хорунжий С. Н.* Конституционная идеология как элемент правовой среды // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 3; *Шанин С. А., Шанина Е. Н.* Институциональная, организационно-экономическая и правовая среда сельскохозяйственного землепользования в регионе // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. 2014. № 4. С. 693.

⁴ *Богомолов О. Т.* Указ.соч. С. 5; *Воробьев Ю. Ф.* Общественная среда предпринимательской деятельности в современной России // Экономическая история. 2010. № 1. С. 37.

Политическая среда — совокупность законов, государственных и общественных структур, групп давления, гражданского общества, определяющих степень свободы деятельности, бюрократизированности, сплетения элит с властными структурами и направленности экономической политики¹.

Культурно-историческая среда — совокупность сложившихся в историческом контексте развития общества духовно-нравственных условий жизнедеятельности человека, в том числе морально-этические ценности, культурно-историческое наследие, культурно-исторические традиции².

Важно отметить, что различные типы сред оказывают трансформирующее влияние друг на друга. Так, А. Ю. Даванков и Д. Ю. Двинин описывают, как развитие социально-экономической системы приводит к изъятию ресурсов из биосферы, и обосновывают необходимость специальной управленческой модели, которая позволит обеспечивать устойчивое состояние «социо-эколого-экономической среды региона»³, по сути являющейся частью именно регуляторной среды.

2.2.2. Особенности институциональной природы регуляторной среды

Исходя из толкования термина «среда», совокупность взаимовлияющих формальных и неформальных условий предпринимательской деятельности и представляет собой регуляторную среду.

¹ Костин А. И., Костина И. А. Кросс-культурный менеджмент и политическая среда в условиях глобализации экономики // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2005. № 1. С. 115; Петросянец В. З., Дохолян С. В., Шахтаманова Л. Г., Петросянец Д. В. Механизм регулирования регионального развития: особенности формирования и алгоритм реализации // Экономика и управление. 2018. № 8 (154). С. 8.

² Колокольникова З. У., Сергеева Л. С. Традиции культурно-исторической среды и их воспитательный потенциал // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 1-4. С. 580; Шолух Н. В., Черныш М. А. Системная модель исследования культурно-исторической среды промышленного города // Вестник Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. 2016. № 2 (118). С. 37.

³ Даванков А. Ю., Двинин Д. Ю. Обоснование теоретико-методологической модели оценки устойчивости социо-эколого-экономической среды региона // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 9-1 (63). С. 6.

В классическом представлении институциональная среда выступает как совокупность правил (с точки зрения как зарубежных институционалистов — О. И. Уильямсона¹, Д. Норта², Л. Дэвиса³, так и отечественных — А. А. Аузана⁴, С. Н. Левина⁵, Н. С. Новоселова⁶, Е. В. Попова⁷, В. Л. Тамбовцева, А. Е. Шаститко⁸, М. М. Юдкевич⁹).

Некоторые российские авторы предлагают трактовки институциональной среды как самостоятельного института, формирующего экономическую систему, или как набора институтов (например, встречаются такие определения: «структурированная совокупность институтов, рутин и правил, определяющих формирование пространства возможностей, стимулов, ограничений и поведенческих паттернов (моделей) у основных акторов»¹⁰). Вместе с тем с учетом определения института как правила можно считать данные подходы тождественными.

¹ *Williamson O. E.* The Economic Institutions of Capitalism. New York: Simon and Schuster, 1985. 450 p.

² *North D. C.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. 159 p.

³ *Davis L., North D.* Institutional Change and American Economic Growth. P. 5–6.

⁴ *Аузан А. А.* Развитие и «колея» зависимости. С. 96–105.

⁵ *Левин С. Н.* Региональные институциональные системы в современной экономике России: методология анализа // Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации: материалы IV Междунар. науч. конф. (Омск, 21–23 октября 2015 г.): в 2 ч. / отв. ред. Е. А. Капогузов, Г. М. Самошилова. Омск: Изд-во ОмГУ, 2015. Ч. 1. С. 40.

⁶ *Новоселов А. С., Маршалова А. С.* Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона // Регион: экономика и социология. 2017. № 2 (94). С. 3.

⁷ *Попов Е. В.* Указ. соч. С. 28.

⁸ *Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория* / М. Е. Дорошенко, А. Н. Елисеев, В. В. Иванов [и др.]; под ред. А. А. Аузана. М.: Инфра-М, 2011. 446 с.

⁹ *Кузьминов Я. И., Бендукидзе К. А., Юдкевич М. М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2006. 444 с.

¹⁰ *Малкина М. Ю., Вольчик В. В., Кривошеева-Медянцева Д. Д.* Влияние институциональной среды на функционирование и развитие национальной инновационной системы // Journal of Economic Regulation. 2014. Т. 5, № 4. С. 26.

В некоторых трудах представлено расширенное толкование институциональной среды (поля): предполагается, что это не просто арена с правилами, они дополнены рефлексией акторов в части «ориентации поведения друг на друга»¹. Автор данной монографии считает такое расширение тавтологически избыточным, поскольку превращение нормы в институт происходит в случае устойчивого закрепления соответствия поведения ожиданию, таким образом, ориентация поведения друг на друга уже заложена в сущности института как правила взаимодействия агентов. Истоки идеи перестройки экономического порядка и индивидуального поведения в результате накопленного опыта взаимодействия с экономическими агентами лежат в концепции сенсорного порядка выдающегося представителя австрийской либеральной экономической школы Ф. А. фон Хайека².

Различают порядок³ устроенный, принудительно упорядоченный, организованный (в приложении к данному исследованию можно отнести к порядку такого вида формальные институты) и стихийный, возникший, самопорождающийся, самоорганизующийся (относительно исследования — неформальные институты).

Устроенный порядок выступает результатом осознанных целеустремленных действий, вследствие чего он является конкретным (охватывает отдельные явления, параметры, без возможности осознать умом весь сложный спектр вовлекаемых отношений и последствий).

Стихийный порядок (совокупность неформальных институтов) формируется из регулярных практик, он более сложный. Методологический спор здесь возникает относительно наделения неформальных институтов целевым аспектом и уходит кор-

¹ *Fligstein N. Fields, power, and social skill: A critical analysis of the new institutionalisms* // Экономическая социология. 2001. Т. 2, № 1. С. 15.

² *Hayek F. A. von. Sensory order: An inquiry into the foundations of theoretical psychology*. Chicago: University of Chicago Press, 1952. 244 p.

³ *Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики*. С. 55.

ниями в дискуссии о приемлемости концепции государства как общественного договора¹.

Автор не согласен с позицией Ф. А. фон Хайека, согласно которой у стихийного порядка «не может быть предназначения, хотя его существование может быть очень полезным для индивидуумов, ... мы не предполагаем осознания цели элементами (прим. *индивидуумами*)»². Соглашаясь с положением институциональной теории о том, что неформальные институты не всегда могут быть осознаны и сформулированы, автор полагает, в том числе опираясь на теорию праксеологии, что именно целевой характер человеческой деятельности приводит к формированию определенных порядков, т. е. реализуется следующая принципиальная схема: «цель действия → конкретное поведение → регулярная практика → порядок (неформальный институт)». Данное утверждение является предпосылкой научных исследований автора. Его косвенным подтверждением может служить явление зарождения формальных институтов из неформальных, когда политический актер, наблюдая хозяйственную практику, осознает ее цель и формулирует ее в конкретном правиле. Такой механизм появления характерен в том числе для ключевых норм: прав собственности, прав интеллектуальной собственности, контрактного права.

¹ Концепция государства как общественного договора сформирована в трудах Т. Гоббса, Ж. Ж.-Руссо, Дж. Локка (*Hobbes T. Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil. London: A. Crooke, 1651. 396 p.*; *Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М.: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 170 с.*; *Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения: в 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 137–405*). Современные сторонники институциональной и эволюционной теорий во многом поддерживают ее, хотя признают абстрактность данной конструкции (*D'Agostino F., Gaus G., Thrasher J. Contemporary Approaches to the Social Contract // Edward N. Zalta (ed.). The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford, 2014; Ауган А. А. Общественный договор и гражданское общество. С. 3–18; Сидорина Т. Ю. Операция «Welfare State»: решило ли государство всеобщего благосостояния проблемы идеального государства? // Terra Economicus. 2012. Т. 10, № 3. С. 84–99*).

² *Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. С. 57.*

2.2.3. Российский и авторский подходы к пониманию регуляторной среды

Несмотря на свободное применение понятия «регуляторная среда» и в заголовках, и в качестве объекта исследования, его прямое толкование в российских публикациях за период до 2018 г., включенных в Российский индекс научного цитирования, встречается всего пять раз.

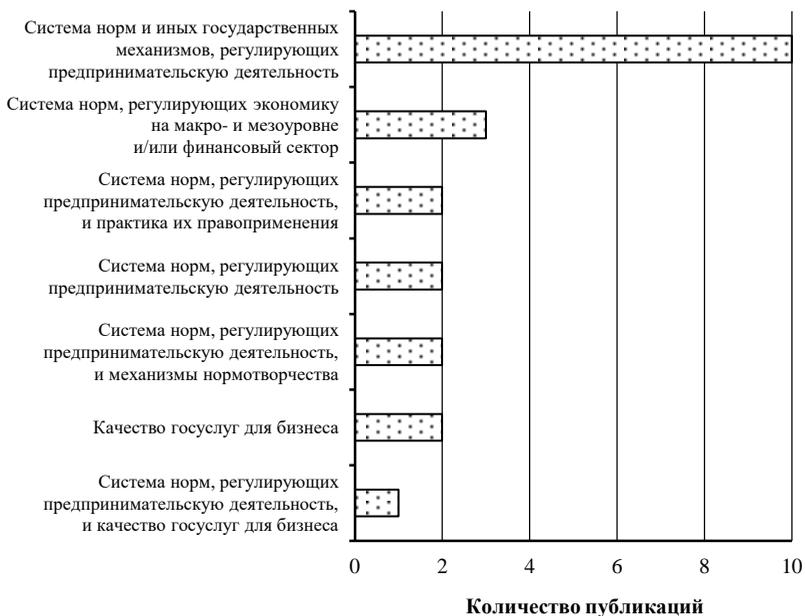


Рис. 8. Подходы к содержанию понятия «регуляторная среда» в научных публикациях, входящих в Российский индекс научного цитирования¹

В целом исходя из контекста научных публикаций можно распределить подходы к содержанию понятия «регуляторная среда» на семь групп (рис. 8) в зависимости от того, включаются ли в нее исключительно правовые нормы или иные механизмы, а также от объекта воздействия среды. При этом качество госу-

¹ Сост. по: *Научная электронная библиотека*. URL: <https://elibrary.ru>.

дарственных услуг для бизнеса начинает подразумеваться как составляющая регуляторной среды только с 2018 г., что обусловлено отсылкой к Национальному рейтингу состояния инвестиционного климата в субъектах РФ исходя из анализа текстов статей.

Изученные определения, по мнению автора исследования, описывают отдельные элементы или признаки понятия «регуляторная среда», сосредоточены преимущественно на формальных институтах взаимодействия бизнеса и власти, кроме того, отсутствует интерпретация содержания на региональном уровне.

Резюмируя изложенное, опираясь на методологию новой экономической парадигмы, автор предлагает следующее определение.

Региональная регуляторная среда — это институциональные условия ведения и развития предпринимательской деятельности в экономическом пространстве региона, выраженные в синергии системы правовых норм, механизмов поощрения и принуждения, а также устойчивых ценностей и практик взаимодействия предпринимателей друг с другом, обществом и властью.

В качестве равнозначных понимаются сочетания «региональная регуляторная среда», «регуляторная среда региона», а также «регуляторная среда субъекта РФ» в случаях, когда речь будет идти непосредственно о региональной регуляторной среде конкретных субъектов РФ.

Авторская трактовка, в отличие от складывающихся в российской научной литературе подходов, предлагает более комплексное содержание понятия (в части сочетания формальных и неформальных институциональных условий), позволяющее более адекватно описывать ситуацию в тех или иных субъектах РФ.

2.2.4. Характеристики и структура региональной регуляторной среды

Региональная регуляторная среда как система мезоуровня обладает рядом системных характеристик: целостность, открытость (наличие потоков информации, ресурсов с иными системами, возможность входа и выхода структурных единиц), гетерогенность (разнородность элементов и их функ-

ций) и иерархичность (принадлежность к системам более высокого порядка, наличие подсистем, элементов, взаимосвязей и взаимозависимостей между ними) структуры при наличии определенной самостоятельности отдельных структурных элементов. Также она обладает полифункциональностью (выполнение ряда функций) и целенаправленностью (наличие цели функционирования системы), что позволяет оценивать ее эффективность по широкому спектру критериев оценки процессов внутри системы и результатов ее деятельности в целом. Каждая социально-экономическая мезосистема обладает специфичностью, в том числе уникальными дисфункциями и недостатками, отличающими ее от других аналогичных систем. Она динамична в своих качественных и количественных характеристиках, способна к самоорганизации и саморазвитию (существуют имманентные законы эволюции системы, система может развиваться за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей).

Наличие указанных особенностей регуляторной среды региона (в частности, открытость, сложность структуры, динамичность состояния с различными устойчивыми конфигурациями) позволяет отнести ее к объектам, исследуемым в синергетике — науке о самоорганизующихся системах, и применять ее инструментарий для исследования регуляторной среды.

Структура региональной «регуляторной среды» представлена на рис. 9.

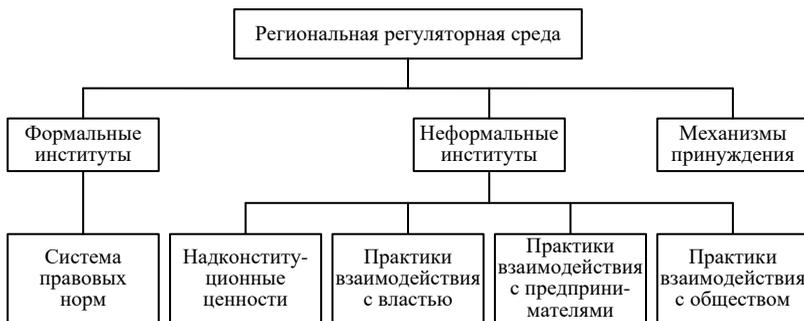


Рис. 9. Структура региональной регуляторной среды

Подход автора к пониманию регуляторной среды лежит в рамках новой экономической парадигмы, предлагающей рассматривать элементы среды в их взаимосвязности и взаимовлиянии. Например, самой масштабной институциональной средой является мирохозяйственный уклад — «целостная система взаимосвязанных институтов, обеспечивающих в данное время расширенное воспроизводство национальных экономик и определяющих механизм глобальных экономических отношений»¹.

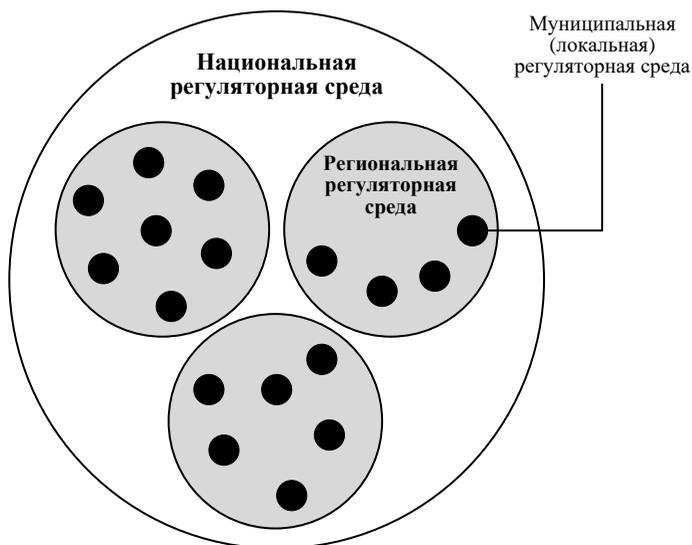


Рис. 10. Иерархическая структура регуляторной среды

Региональная регуляторная среда представляет подсистему национальной среды (рис. 10), которая достраивается с учетом региональной специфики, поскольку на территории России федеральное законодательство имеет большую юридическую силу, а также региональные предприниматели вступают во взаимодействие как с местными, так и с федеральными властями и предпринимателями. По мнению В. Л. Тамбовцева, региональная институциональная среда может «либо развивать и уточнять (детализировать)» национальные институты, либо дополнять их

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 26.

«в тех сферах, которые не регламентируются» центральными государственными органами власти¹. Вместе с тем региональная регуляторная среда как система включает локальные неоднородности, формирующиеся в отдельных муниципальных образованиях или территориях опережающего развития.

2.2.5. Детализированная экспликация региональной регуляторной среды

Формальная составляющая регуляторной среды формируется из нормативного государственного регулирования различного уровня (рис. 11), при этом такие нормы обладают различной силой и направлением воздействия.

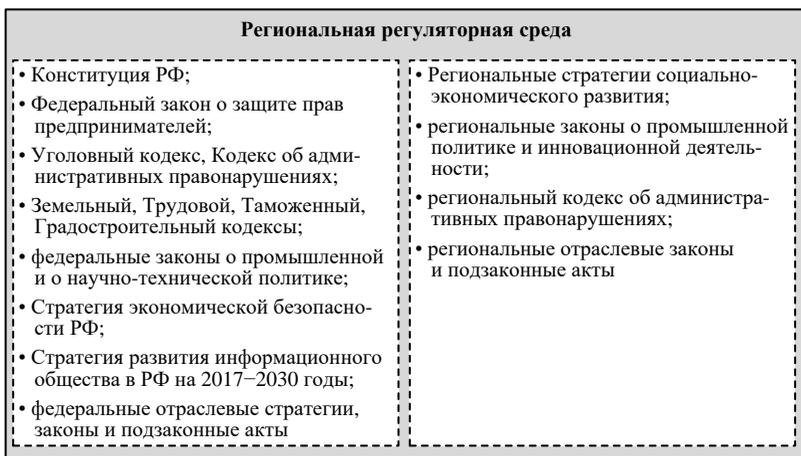


Рис. 11. Экспликация формальной региональной регуляторной среды

Конституция РФ, федеральные кодексы, долгосрочные стратегии развития страны генерируют общее направление воздействия регулирования и являются актами высшей силы. Так, Президент России В. В. Путин в своем послании Федеральному собранию в 2018 г. отмечал: «Нормы уголовного права должны

¹ Тамбовцев В. Л. Устойчивое региональное развитие: актуальные направления институционального анализа // Journal of Institutional Studies. 2019. Т. 11, № 3. С. 108.

жестко действовать в отношении преступлений против интересов граждан, общества, экономических свобод»¹. По оценкам отдельных экспертов, федеральная составляющая институциональной среды достигает более 70 %².

Принимаемое отраслевое федеральное законодательство не должно противоречить более значимым установкам, содержащимся в ранее перечисленных документах, однако на практике это зачастую не так.

Наиболее ярким примером служит сфера контрольно-надзорной деятельности, в которой, несмотря на наличие основополагающего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», на протяжении многих лет наблюдается существенно разрозненная практика правоприменения, включая наличие разных видов регионального контроля в разных субъектах РФ. На этапе разработки Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в одной из редакций его проекта содержались перечни видов регионального государственного и муниципального контроля, вызывавшие многочисленные отклики органов власти субъектов РФ. Однако в итоговую редакцию эти перечни так и не вошли. Позднее были утверждены виды регионального контроля по предметам совместного ведения с правом субъектов РФ утверждать собственные виды по предметам собственного ведения.

Как отмечают ряд исследователей (В. И. Авдийский, Д. Б. Цыганков, А. В. Чадаев³, М. С. Шклярук и др.), «своего рода традицией становится создание „незавершенного“ регулирования, количество отсылочных и бланкетных норм во многих из принимаемых в последние годы законов достигает несколь-

¹ *Послание* Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию в 2018 г. // *Российская газета*. 2018. 2 марта.

² *Котлярова С. Н.* Формирование и развитие региональных институтов // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2014. № 3 (27). С. 100.

³ *Чадаев А. В.* Константы русской политической культуры. М.: Европа, 2007. 60 с.

ких десятков, делегируя все новые и новые полномочия на уровень исполнительной власти»¹, а «государственные органы стремятся к бесконтрольному расширению своей власти и функций»². В юридической науке подобная тенденция получила название «законодательной инфляции»³. Разрастание законодательной базы характерно не только для российской практики, но и для иных государств⁴. Прекратить нарастающий хаос призваны проведенная «регуляторная гильотина» и введенный вслед за ней принцип ограниченного срока действия актов, устанавливающих обязательные требования, и обязательности проведения оценки фактического воздействия применения обязательных требований.

Разрабатываемые на следующем, региональном, уровне регулирующие акты зачастую носят фрагментарный характер и могут выпадать из общей канвы. В целом направлением воздействия правовых норм на экономику должно быть повышение общественного благосостояния, качества жизни населения, обеспечение высокого уровня внутреннего валового продукта путем устремления экономической деятельности в русло нового технологического уклада и новой индустриализации.

Неформальные институциональные условия определяют поведение индивидов в микромасштабе и в целом воздействуют на ход развития экономики, или, как сказал профессор О. С. Сухарев: «Если некоторые установки экономической политики и цели обществ стали правилом, то эти правила, хочется это признать или нет, но создают вектор движения»⁵. Актуальность включения неформальных отношений в экономический анализ для прогресса экономической теории обосновал еще в 1980-х гг. американский социолог-теоретик Джеймс Коулман, один из авторов концепта социального капитала. Он видел проблему

¹ *Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего* / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев и др. С. 14.

² *Авдийский В. И.* Экономический анализ права // Вестник Финансового университета. 2012. № 2. С. 105.

³ *Ковалева Т. К.* «Законодательная инфляция» в современном юридическом дискурсе и некоторые способы ее преодоления // Вестник ГУУ. 2014. № 1. С. 246–249.

⁴ *Malyshev N.* Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 22, no. 2. P. 274–299.

⁵ *Сухарев О. С.* Экономический рост, институты и технологии. С. 69

в следующем: «Экономисты могут моделировать поведение на уровне индивидов, но редко способны совершить адекватный переход к поведению системы, образованной этими индивидами», без учета «социальной организации доверия»¹.

Экспликация неформальной регуляторной среды субъекта РФ представлена на рис. 12. Поскольку неформальные институциональные условия формируются именно в обществе, закрепляя нормы взаимодействия, то в качестве основания для экспликации автором выбраны направленность (с кем взаимодействует предприниматель) и характер (положительный или отрицательный результат для общества) такого взаимодействия.

Неформальные институты сгруппированы в следующие шесть блоков.



Рис. 12. Экспликация неформальной регуляторной среды субъекта РФ

¹ Coleman J. S. Op. cit.

В рамках взаимодействия «предприниматель — государство» выделены институты защиты (уполномоченный по защите прав предпринимателей, оценка регулирующего воздействия, публичная отчетность и гласность, общественный контроль¹) и негативного воздействия (коррупция, административное давление, преследование, лоббирование, кумовство, слияние власти и криминала, нелегальная деятельность).

Практики взаимодействия с предпринимателями также можно разделить на позитивные и негативные: добросовестная/недобросовестная конкуренция, кооперация/оппортунизм, союзы (направленные на защиту интересов и прав предпринимателей, объединенных по критерию отрасли, размеру, территориальной принадлежности и пр.)/ картели (сговор), «откаты», рейдерство, промышленный шпионаж и «пиратство» (использование объектов интеллектуальной собственности без разрешения правообладателя).

По отношению к обществу отношения могут выстраиваться конструктивные, доверительные или деструктивные, оппортунистические.

В генерации регуляторной среды субъекта РФ могут принимать участие: органы власти различных ветвей и уровней; предпринимательское сообщество, в том числе бизнес-объединения и отраслевые союзы, крупные организации-лоббисты; научные и учебные организации; население, в том числе общественные союзы; СМИ. Перечисленные акторы могут оказывать разнонаправленное воздействие на региональную регуляторную среду и проявлять различную активность на разных территориях.

2.2.6. Объем регуляторной среды

В экономической науке остается открытым вопрос об оптимальном охвате экономического пространства государственным регулированием, масштабах и глубине регуляторной среды. Трансформация представлений о необходимом уровне вмешательства государства в регулирование экономики отражена на рис. 13.

¹ Общественный контроль реализуется в рамках Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и подзаконных актов субъектов РФ.

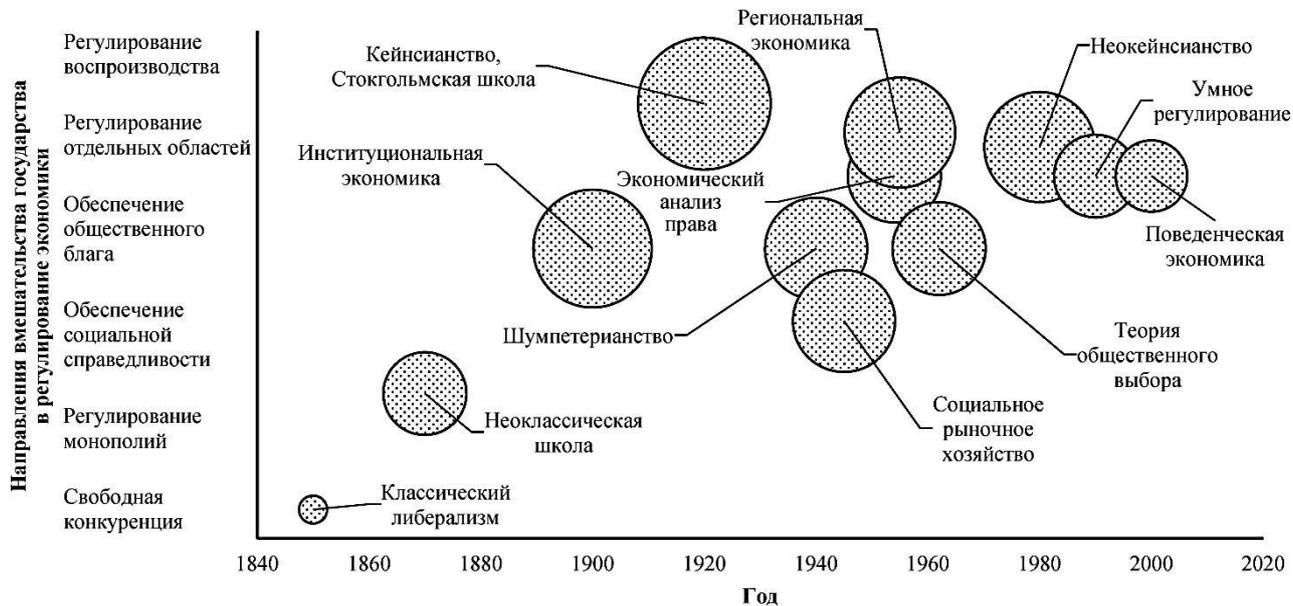


Рис. 13. Хронология трансформации представлений о необходимом объеме и направлениях вмешательства государства в регулирование экономики¹

¹ Площадь круга пропорциональна условному объему вмешательства государства в экономическую деятельность.

Диаграмма отображает движение экономической мысли по принципу маятника между идеями о свободной конкуренции и всеохватывающим государственным вмешательством.

Классический (экономический) либерализм (Д. Рикардо, А. Смит, Ф. Хайек, М. Фридман) середины XIX в. настаивал на развитии капитализма по пути совершенной свободной конкуренции в сопровождении политической свободы и социальной справедливости, не допускающей вмешательства правительства в свободу рынка и торговли. Неоклассическая школа (Л. Вальрас, Дж. Б. Кларк, И. Фишер, А. Маршалл, А. Пигу) в последней четверти XIX в. пропагандирует концепт экономического человека, стремящегося максимизировать доход и минимизировать затраты, а также необходимость государственного вмешательства в те сферы, где конкуренция не работает, при стремлении в целом к сохранению свободной конкуренции. Вступая в дискуссию с конца XIX в., институционалисты (Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл) отметили, что экономика представляет часть социальной системы, равноправную с наукой, культурой и политикой, а государственное вмешательство в рыночную экономику оправданно и необходимо для обеспечения общественного блага.

Ко второй четверти XX в. идея государственного вмешательства в экономику достигает пика в кейнсианской (Дж. М. Кейнс) и стокгольмской школах (Г. Мюрдаль). Их сторонники полагали неизбежными регулирование процессов воспроизводства и правительственное участие в решении задач обеспечения долгосрочного роста, предотвращения инфляции и рецессий, которые рыночная экономика не может устранить путем саморегулирования. В качестве основного инструмента регулирования они предлагали бюджетную политику, направленную на обеспечение занятости рабочей силы и производственного оборудования.

Й. Шумпетер в 1940-х гг. качнул маятник обратно, развил представления об инновациях и предпринимателях-новаторах как источниках развития. Однако этот выдающийся австрийский экономист считал, что капитализм ведет к уничтожению частной инициативы и среднего класса и для разрешения нарастающих проблем расслоения необходимо двигаться к социализму.

В середине XX в. происходит параллельное развитие нескольких экономических школ. Так, фрайбургская неоклассическая школа (В. Ойкен, Ф. Бём, Л. Эрхард, Дж. Ролз) предлагает концепцию социального рыночного хозяйства, в основе которого лежат крепкая частная собственность на средства производства, свобода экономической деятельности и гарантированная социальная справедливость, которые в свою очередь обеспечиваются через правовые нормы хозяйствования.

Российско-американский социолог П. А. Сорокин¹ и авторы теории конвергенции предлагали интегрировать преимущества капиталистической и социалистической систем, отказавшись от их пороков, а именно объединить централизованное планирование с рыночной конкуренцией, государственную ответственность в инфраструктурных и базовых отраслях с частным предпринимательством в остальной экономике, социалистическую идеологию с возможностями личного обогащения.

Экономический анализ права (Р. Познер, Г. Беккер, Г. Каллабреззи, Р. Коуз) развивает идею права как основы эффективности экономики и указывает на необходимость повышения качества правового регулирования, соблюдения законности, снижения транзакционных издержек и необходимость государственного вмешательства для устранения негативных внешних эффектов (экстерналий).

Теория общественного выбора (К. Бьюкенен, К. Эрроу) дополняет эти тезисы рассуждениями о политических процессах, в частности об отсутствии в реальной практике «благонамеренного» и ориентированного на «общее благо» законодателя и сложной системе принятия управленческих решений в ходе борьбы лоббистских групп, общественных групп влияния и периодически образующихся правящих коалиций. Сторонники данной теории полагают, что в условиях рынка государство не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов, а государственные методы регулирова-

¹ Сорокин П. А. Социологические теории современности: специализир. информ. по общеакад. прогр. «Человек, наука, общество: комплексное исследование». М.: ИНИОН, 1992. 193 с.; Сорокин П. А. Система социологии. М.: Астрель, 2008. 1003 с.

ния должны быть обоснованы в строго ограниченных пределах, направленных на корректировку провалов рынка. Региональная экономика обращает внимание на задачу формирования индивидуальных программ развития регионов с учетом их особенностей и обеспечения сбалансированности социально-экономического состояния всей территории.

Следующее движение маятника научной мысли в 1970-х гг. вследствие стагнации и кризисов в мировой экономике возвращает к идеям кейнсианства, однако уже к концу XX в. общее признание получают умное регулирование (*smart regulation*), базирующееся на детальной оценке и рациональном выборе вариантов регулятивных мер, поиске баланса между государственным контролем и надзором и свободным рынком, и поведенческая экономика (Д. Канеман, А. Тверски, Р. Талер), изучающая влияние поведенческих особенностей человека на функционирование правовых норм, принятие индивидуальных решений и конечное благосостояние общества. Поведенческая экономика создает инструмент «мягкого подталкивания», когда выбор индивида организуется таким образом, чтобы его решения были полезны для общества, но при этом сохранялась свобода «плохого» выбора.

В итоге «положением равновесия» маятника научной мысли становится представление о необходимости всестороннего охвата регулированием комплекса социально-экономического развития территории, но с минимизацией вмешательства, сосредоточенного преимущественно на формировании условий для эффективного функционирования и развития (саморазвития) общества и экономики.

Неоинституционалисты показали, как нормы пронизывают все общественные отношения, в том числе экономические, и обосновали необходимость наличия правил для появления и поддержания конкурентного рынка¹. Ряд исследователей пояснили значимость государства в технологической революции и успешной индустриализации, объясняя невозможность масштабных трансформаций разрозненными инновациями в частном

¹ *Abolafia M. Markets as Cultures: An Ethnographic Approach // Callon M. (ed.) The Law of Markets. Oxford: Blackwell, 1998. P. 70–71.*

секторе¹, а также сопротивлением господствующего класса капиталистов, элиты, регулирующей капитал, «трансформации средств производства» и процессу перераспределения капитала².

Теоретические выводы экономистов об оптимальном уровне регулирования подтверждаются на практике: страны, выбравшие умное регулирование, демонстрируют высокие показатели социально-экономического развития и конкурентоспособности.

Предметное поле для воздействия регуляторной среды в субъекте РФ ограничено вопросами собственного и совместно с РФ ведения субъектов РФ, оказывающими прямое влияние на хозяйственную деятельность. Также предметное поле конкретизируется в законодательстве об оценке регулирующего воздействия — процедуре оценки влияния на предпринимательскую деятельность и социально-экономическое состояние общества регуляторных проектов актов.

С 1 января 2014 г. все субъекты РФ обязаны³ проводить оценку проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности⁴. С 1 января 2016 г. произошло сужение круга

¹ См., например: *Polanyi K. The Great Transformation. New York: Rinehart, 1944; Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge: Harvard University Press, 1962; Антонов В. И.* Ли Куан Ю — отец «Сингапурского чуда» // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2009. № 2. С. 62–76; *Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований / под общ. ред. А. Н. Савенкова. М.: Ин-т государства и права РАН, 2020. 340 с.*

² *Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T.* Op. cit. P. 44.

³ *О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: федер. закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ.*

⁴ Оценка регулирующего воздействия проектов федеральных актов началась в 2011 г., но порядок ее проведения был утвержден лишь в преддверии 2013 г. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318. Последовательность развития института оценки регулирующего воздействия на локальные уровни была установлена подпунктом «д» пункта 2 Указа Президента России от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: с 2014 г. — охват субъектов РФ, с 2015 г. — распространение оценки на муниципальном уровне.

документов, подлежащих обязательной оценке. Так, на региональном уровне оценку регулирующего воздействия стали проходить проекты актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные обязанности и ответственность для хозяйствующих субъектов, за исключением проектов законов субъектов РФ в сфере налоговых и бюджетных правоотношений¹. Такой подход соответствует толкованию регуляторной политики, предложенному автором ранее, согласно которому налоговая и регуляторная политика соотносятся как равноуровневые множества, а не содержат одна другую.

В 2019 г. из предметного поля оценки также были исключены вопросы регулирования цен (тарифов) на продукцию и торговые надбавки и проекты нормативных правовых актов, разработанные в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций². В 2021 г. была обособлена оценка обязательных требований, проверяемых в рамках регионального контроля, и расширено предметное поле на обязанности и ответственность субъектов иной экономической деятельности³.

Неформальные отношения и практики взаимодействия накладывают дополнительные ограничения на рамки поведения предпринимателей. В случае наличия сильных позитивных институциональных условий (например, при высоком уровне честности самих предпринимателей, открытости и доброжелательности органов власти и населения) такие рамки сужаются, моральные и этические принципы подталкивают предпринимателя к максимально общественно полезной деятельности. В противном случае (например, при существовании коррупции, недобро-

¹ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов*: федер. закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ.

² *О внесении изменения в статью 26.3-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 94-ФЗ.

³ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»*: федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ.

совестной конкуренции, лоббирования, оппортунизма поставщиков и покупателей) рамки расширяются, предприниматель может идти на осознанные нарушения установленных формальных требований в целях покрытия издержек негативных взаимодействий (требования взятки, неоплаты товаров или работ и пр.). В этом проявляется синергия формальных и неформальных институтов как составляющих регуляторной среды.

2.3. Факторы формирования и трансформации региональной регуляторной среды

2.3.1. Институты и география

Факторы, определяющие функционирование и трансформацию регуляторной среды мезоуровня, являются в настоящее время малоизученными и во многом дискуссионными.

Профессор О. В. Григорьев, анализируя факторы экономического роста мировой цивилизации в историческом срезе, приходит к выводу, что разделение труда, обусловленное минеральным и земельным ресурсным потенциалом территорий на начальном этапе, определяло структуру экономики и ведущие виды хозяйственной деятельности, что в свою очередь обусловило преобладающие моральные черты населения Запада и Востока¹. Американский профессор русской истории Р. Пайпс видел обусловленность сложившегося исторического пути России природно-климатическими условиями. В частности, истоки крепостного права он находит в потребности в колонизации для выживания страны, а многовековую устойчивость общественного запроса на сильную централизованную власть — в потребности поддержания связности и выживания разрозненных населенных пунктов, раскиданных на обширной территории².

¹ Григорьев О. В. Эпоха роста. Лекции по неоконимике. Расцвет и упадок мировой экономической системы. М.: Карьера Пресс, 2014. С. 314–316.

² Pipes R. E. Russia Under the Old Regime. New York: Charles Scribner's Sons, 1974. 361 p.

Поддерживая идею частичной детерминации типов институциональных сред географическими факторами (богатство ресурсов, климатические условия, защищенность поселений природным рельефом, географическая удаленность от чужеземных поселений и связность с рынками посредством торговых путей) на этапах формирования человеческих обществ и естественных государств¹, следует отметить обратную связь уровня эксплуатации природных богатств с характером институтов (их эксклюзивностью или инклюзивностью). Так, Д. Аджемоглу (Асемоглу), С. Джонсон, Дж. Робинсон анализируют развитие европейских колоний начиная с XVI в. Ими установлена обратная зависимость уровня современного развития от смертности колонистов и предложено следующее объяснение. Условия жизни в колониях влияли на масштаб переселения и, как следствие, выбор между «экстрактивными», нацеленными на извлечение ренты (например, Бельгийское Конго, Нигерия, Перу), и «инклюзивными» институтами, стимулирующими инвестиции (например, Канада, Новая Зеландия)².

Регуляторная среда рождается и функционирует в конкретном пространстве с его особенностями. Например, немецкий экономист В. Ойкен в 1947 г. отмечал, что те или иные хозяйственные порядки являются естественно выросшими, складывающимися под влиянием определенного природного и иного окружения вне зависимости от какого бы то ни было всеобъемлющего плана³. В свою очередь американский специалист в области экономической и политической социологии Н. Флигстин поддерживал идею ограниченности поля действия законов территорией установивших их групп влияния, при этом он видел операционную роль институтов в воспроизводстве властных позиций⁴.

Институционалисты не исключают географической обусловленности общественных отношений. С. Ю. Глазьев с коллегами указывает на необходимость учета «своеобразия институ-

¹ Норт Д. Насилие и социальные порядки. М.: Изд. дом Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.

² Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. Op. cit.

³ Ойкен В. Основы национальной экономики. М.: Экономика, 1996.

⁴ Fligstein N. Op. cit.

циональной системы территории»¹. Современная экономика представляет «мир специализированной взаимозависимости, в котором благополучие отдельных участников зависит от сложной структуры, характеризующейся индивидуальной специализацией и, следовательно, меновыми связями, имеющими временную и пространственную протяженность»². Это приводит к высоким трансакционным издержкам, связанным с измерением характеристик объектов обмена, обеспечением соблюдения условий обмена. Такие трансакционные издержки выражаются в обмане, нарушении соглашений, беспринципности. «Институты организуют совместную деятельность общества на той или иной территории, позволяющую использовать природные ресурсы для общего выживания и развития»³. Государство, вмешиваясь в экономику путем установления правил и контроля за соблюдением прав собственности и регуляторных норм в отдельных сферах экономических отношений, повышает эффективность процессов обмена и продуктивность экономики территории. Вместе с тем лауреат Нобелевской премии Д. Норт указывает на наличие «серьезных отличий»⁴ реализации данных функций государства в пространстве. Теоретические основы изучения данной проблематики заложили еще Г. Беккер, К. Л. Ланкастер, Д. Норт, С. А. Чунг⁵.

¹ Глазьев С. Ю., Наумов Е. А., Понукалин А. А. Институциональные проблемы устойчивого социально-экономического развития: парадигма формирования научно-образовательных и инновационных структур // Социологические науки. 2014. № 3 (03). С. 100.

² North D. C. Institutions and Economic Growth... P. 1321.

³ Курдина С. Г. Роль институтов и географии в экономическом развитии: актуальная полемика в гетеродоксальной экономике // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 135.

⁴ North D. C. Institutions and Economic Growth... P. 1326.

⁵ Becker G. S. Op. cit.; Lancaster K. J. Change and innovation in the technology of consumption // American Economic Review. 1966. Vol. 56, no. 2. P. 14–23; Lancaster K. A New Approach to Consumer Theory // Journal of Political Economy. 1966. Vol. 74. P. 132–157; North D. C. Institutions, Transaction Costs and Economic Growth // Economic Inquiry. 1988. Vol. 25. P. 419–428; North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance; Cheung S. A. Transaction Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements // Journal of Law and Economics. 1969. Vol. 12, no. 1. P. 23–42; Cheung S. A. Theory of Price Control // Journal of Law and Economics. 1974. Vol. 17. P. 53–69.

Влияние географических факторов на общество, экономику и принимаемые управленческие решения является общепризнанным в научном сообществе еще со времен А. Смита¹. В 2014–2015 гг. коллективом Института экономики РАН было проведено сравнительное исследование наличия и характера связей между институциональными и географическими факторами на выборке из 65 стран, в сумме производящих 89,9 % мирового ВВП. Ключевым результатом по итогам исследования стало статистическое доказательство гипотезы «о влиянии природно-географических условий на доминирование в стране той или иной институциональной матрицы (другими словами, география, или, точнее, климат, однозначно определяет характер исторически доминирующих институтов)»².

Для России, раскинувшейся через разные климатические пояса на несколько тысяч километров, география имела значение для всех сфер жизнедеятельности, учитывалась при выработке управленческих решений и была объектом исследования не только географов, но и экономистов, обществоведов и других ученых. В XIX в. историк В. О. Ключевский описывал взаимосвязь географического положения России и ее исторического развития, правовед и историк Б. Н. Чичерин обосновывал господствующую роль государства в российской истории (по сравнению с другими странами, прежде всего Западной Европы) особенностями природных условий³. «Государственный строй не есть пустая и мертвая „форма“: он связан с жизнью народа, с его природою, климатом, размерами страны, с ее историческими судьбами... Государственный строй есть живой порядок, вырастающий из всех этих данных, по-своему выражающий их, приспособленный к ним и неотрывный от них»⁴. Для управления и поддержания порядка (а это главная функция государства) на столь обширных территориях требовалась жесткая вертикальная система управления, а для выживания в суровых клима-

¹ *Smith A.* Op. cit.

² *Курдина С. Г.* Указ. соч. С. 144.

³ *Чичерин Б. Н.* Опыты по истории русского права. М.: К. Солдатенков и Н. Щепкин, 1858. 402 с.

⁴ *Ильин И. А.* В поисках утраченной державности // Федерализм. 1998. № 1. С. 183–184.

тических условиях была необходима сплоченность, что способствовало укоренению идей общинности, коллективизма, империализма в российском сознании.

Субъекты РФ отличаются друг от друга по экономическим, социальным, демографическим, географическим и культурным характеристикам, которые в свою очередь накладывают отпечаток на сложившиеся практики взаимодействия и их резистентность к происходящим глобальным изменениям.

Автор разделяет классический подход, связанный с высокой степенью обусловленности географическими особенностями сформировавшейся общественной и государственной российской системы. Эта обусловленность выражается в следующем.

Во-первых, более суровые климатические условия и огромные размеры территорий определяют большую зависимость выживаемости, конкурентоспособности от поддержки органов власти, общих усилий, подчинения правилам, что приводит в части формальной компоненты регуляторной среды к усилению регулирурованности и контроля, в части неформальной — к стимулированию кооперации и сотрудничества, стремлению к общинности и устойчивости авторитарных режимов.

Во-вторых, богатство природными ресурсами способствует формированию экстрактивных институтов, которые являются достаточно устойчивыми в связи с формированием на их основе богатой властной элиты, желающей сохранить свое положение. Скудность природных ресурсов в отдельных регионах вынуждает искать инклюзивные институты для обеспечения роста.

В-третьих, региональные особенности влияют на структурные элементы регуляторной среды. Так, специализация производства детерминирует содержание стратегии развития региона и престижность отдельных профессий на конкретной территории. Развитость местных научных и образовательных центров определяет уровень компетентности государственных служащих и качество подготовки нормативных правовых актов, наличие интеллектуальной элиты, формирующей спрос на участие гражданского общества в принятии управленческих решений, уровень образованности и воспитанности в обществе, качество человеческого капитала. Преобладающая в регионе национальность, религиозные убеждения населения находят выражение

в моральных нормах и интересах предпринимателей и государственных лиц, принимающих управленческие решения.

В-четвертых, нарастание экологических проблем в промышленных регионах приводит к необходимости ограничения хозяйственной деятельности и использования ресурсов для поддержания здоровья и качества жизни населения, отказу от системы либеральных ценностей и формированию всеобщей идеологии заботы о природе и ресурсах в интересах будущих поколений.

В-пятых, усиливающиеся поляризация и урбанизация пространства регионов приводят к концентрации населения в крупных городах, где формируются новые практики взаимодействия, в то же время сельские поселения, для которых характерно построение социально-экономической системы на основе неформальных институтов, отмирают.

2.3.2. Взаимовлияние регуляторной среды, технологий, пространства и развития региона

По мнению автора, в XXI в. экономическое пространство трансформируется, и его роль существенно меняется. Уже в XIX в. К. Маркс, анализируя влияние первой промышленной революции, указывал, что «прогресс общественного производства, с одной стороны, выравнивает влияние местоположения, создавая средства сообщения и транспорта, и увеличивает значение различий, ... образуя крупные промышленные центры, с другой»¹. Четвертая промышленная революция привносит в экономические отношения кардинально новые способы производства и распределения: автоматизация, роботизация, информатизация, удаленное управление, распределенный реестр, принятие решений на основе больших данных и пр. При этом ее темпы значительно превышают скорость предшествующих революций (по выражению профессора С. Д. Бодрунова, происходит «„ускорение ускорения“ инновационного процесса»²). Все

¹ Маркс К. Указ. соч. Гл. 24.

² Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития // Journal of New Economy. 2019. Т. 20, № 1. С. 7.

это создает сложное противоборствующее влияние на значимость географических факторов. С одной стороны, современные средства связи позволяют мгновенно передавать информацию, транспортные средства дают возможность перемещать значительные объемы грузов и пассажиров с высокой скоростью, автоматизация, онлайн-взаимодействие и применение искусственного интеллекта исключают зависимость от трудовых ресурсов и климатических условий. С другой стороны, происходит все большая концентрация населения в крупных городах (города растут вверх физически и вглубь виртуального пространства), а беднеют и исчезают не только сельские территории, но и моногорода, основанные вокруг промышленных производств, базирующихся на устаревших и более неконкурентоспособных факторах производства.

Анализируя географические факторы в условиях четвертой промышленной революции, мы должны проводить поправку на центры концентрации населения и производства, транспортные коридоры с учетом возможной скорости перемещения по ним, а также доступность и качество связи, поскольку многие процессы в экономике (торговля, получение государственных услуг, документационный обмен и др.) все в большей степени начинают реализовываться в онлайн-пространстве, а пандемия 2020 г. ускорила перевод многих общественных и экономических функций в виртуальный формат.

Принимая регуляторные решения, органы власти могут решать проблему большой протяженности физического пространства страны и регионов, сложности поддержания связности за счет дорожного сообщения путем цифровизации регуляторной среды, в том числе осуществления контроля и предоставления государственных услуг онлайн.

Наряду с региональными факторами существенное влияние на регуляторную среду оказывает технологический прогресс, а институциональные условия в свою очередь воздействуют на темпы изменения региональных особенностей, процесс появления и тиражирования технологий¹. При этом академик РАН С. Ю. Глазьев указывает, что «центральным вопросом

¹ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. 458 с.

экономической науки должно стать изучение взаимосвязи технологических, институциональных и идеологических изменений¹. Таким образом, мы имеем замкнутый круг «география — институты — технологии — экономическое развитие», в котором все компоненты оказывают трансформирующее воздействие друг на друга (рис. 14).

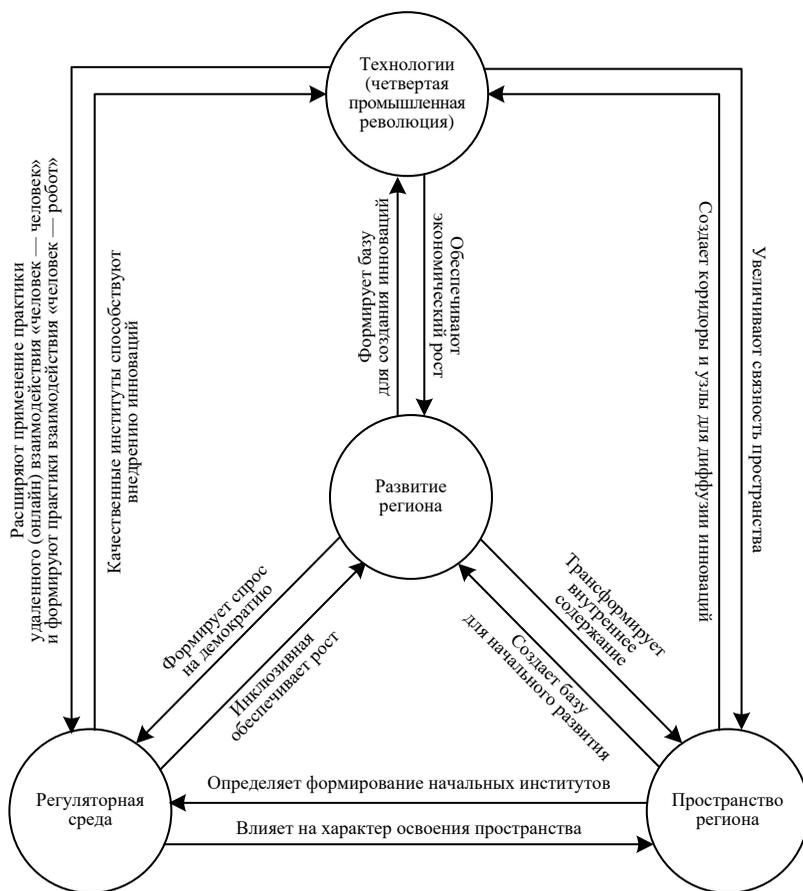


Рис. 14. Взаимовлияние регуляторной среды, технологий, пространства и развития региона

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 24.

Регуляторная среда должна адаптироваться под новые вызовы, возникающие в эпоху четвертой промышленной революции. А реформирование отношений, выстраивание новых практик взаимодействия означают трансформацию старых и формирование новых институтов.

2.3.3. Современные вызовы для регуляторной среды региона

Цифровая революция бросает ряд вызовов обществу и эффективности регуляторной среды. Перечислим ключевые вызовы и создаваемые ими возможности и угрозы.

1. Резкое сокращение роли материальных факторов производства и возрастание роли такого фактора, как «знание»¹ и цифровые компетенции, способствуют формированию технологического общества, однако несут угрозу усиления социального расслоения на основании доступа к информации и владения цифровыми компетенциями. Как считает профессор С. Д. Бодрунов, «система имущественного неравенства снимется системой неравенства способностей и талантов»².

2. Во всех сферах жизнедеятельности нарастает доля дистанционного (онлайн) взаимодействия. Его преимуществами выступают повышение скорости коммуникаций, снижение транспортных и трансакционных издержек. Обратной стороной медали становятся уход компаний и утечка трудовых ресурсов в другие территории, появление киберугроз.

3. Доступность информации в интернет-пространстве создает условия для вовлечения гражданского сообщества в принятие коллективных решений. Одновременно с этим мы наблюдаем манипулирование общественным мнением. Эксперты все чаще отмечают сложности борьбы с «фейковыми» новостями и получения гражданами достоверной и объективной информации в ускоренно нарастающем цифровом пространстве данных.

4. «Формирование такой сферы производства, которая будет опираться непосредственно не на человеческий труд, а на

¹ Бехтель М. Будущее труда. Размышления, взгляды, перспективы. М.: Ин-т им. Гёте, 2000. 267 с.

² Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития. С. 9.

функционирование „технетических“ существ, определит „снятие“ экономических отношений между людьми в технологических настройках самодействующего производства»¹, «принципиальным отличием ноономики от привычной нам системы экономической является отсутствие отношений людей в процессе материального производства»². Автоматизация производства, применение искусственного интеллекта, исключение человеческого фактора из процессов могут повысить производительность и снизить количество ошибок, обеспечить проактивное выполнение государственных функций и уменьшить уровень коррупции. В качестве угроз эксперты называют утрату контроля и увеличение безработицы.

5. Технология больших данных помогает принимать объективные, обоснованные управленческие решения, но несет вероятность раскрытия личной информации и утраты защищенности персональных данных.

6. Новые общественные и производственные отношения и современные технологии коммуникаций диктуют новые институты, формирующие регуляторную среду. Отношения между агентами все в большей степени осуществляются не напрямую, не лично, а удаленно, более того, контакт и осуществление трансакций (поиск контрагента, совершение сделки / покупки, получение государственной или частной услуги, выставление и оплата счета, отправка отчетности и контроль) могут и вовсе происходить без участия человека, посредством контакта с роботом, искусственным интеллектом. Трансформируются индивидуальные качества самого индивида³. Формируются новые типы общественных отношений, или новые институты, среди которых уже можно отметить укоренение «совместного потребления» и «платформы». Зародившись в экономической сфере, сегодня они охватывают и остальные, а попытки реализации концепции «государства как платформы» уже принимаются Правительством РФ.

¹ Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития. С. 9.

² Там же. С. 10.

³ Щербакова Л. Н., Евдокимова Е. К., Савинцева С. А. «Человек информационный» как новый субъект цифровой экономики // *Фундаментальные исследования*. 2019. № 11. С. 202–206.

Платформенные решения снижают трансакционные издержки взаимодействия, позволяют перейти к реализации концепции «государство как платформа». Называемая экспертами угроза «утраты значения государства для обеспечения общественных задач», по мнению автора, преувеличена, поскольку за органами власти сохранится функция координации, создания алгоритмов работы платформы и мониторинга эффективности государственной политики.

Экономика совместного пользования повышает эффективность использования ресурсов, но преобладание при этом неформальных практик в экономическом процессе может создавать незащищенность прав пользователей.

Проактивная трансформация регуляторной среды позволит снизить риски реализации угроз и усилить положительные эффекты возникающих возможностей. Вместе с тем уровень технологического развития субъектов РФ сильно различается, более того сильная дифференциация может быть даже внутри региона. Приход четвертой промышленной революции, согласно исследованиям ряда аналитиков¹, приводит к усилению неравенства между территориями. Данная ситуация, по мнению автора, является практическим подтверждением модели диффузии и волн нововведений Т. Хагерстранда², когда в рамках первой волны появляются центры инноваций и контраст между источниками нововведений и иными территориями усиливается.

¹ См., например: *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2018. 288 с.; *Ин Лунгэнь.* Экономический рост в Китае: пространственно-экономический анализ // *Пространственная экономика.* 2005. № 1. С. 133–152; *Атлас международных отношений: пространственный анализ индикаторов мирового развития* / под ред. И. Ю. Окунева. М.: Аспект Пресс, 2020. С. 63–68; *Левин С. Н.* Указ. соч. С. 38–44; *Новоселов А. С., Волянская Т. В., Фалеев А. В.* Основные контуры современной институциональной системы управления региональным развитием // *Анализ, моделирование, управление, развитие социально-экономических систем (АМУР-2019)* (Симферополь — Судак, 14–27 сентября 2019 г.): сб. науч. тр. XIII Всерос. с междунар. участием школы-симпозиума. Симферополь: ИП Корниенко А. А., 2019. С. 302–304.

² *Hägerstrand S. T. E.* Innovation diffusion as a spatial process. Chicago: London: The University of Chicago Press, 1967. 357 p.

Глава 3

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА КАК СТЕРЖЕНЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ

3.1. Декомпозиция функций региональной регуляторной среды

3.1.1. Обзор теорий экономического роста и место институциональной экономики среди них

В центре внимания многих теорий экономического роста находятся факторы, влияющие на темпы роста. Первые классические модели (теория бесконечного экономического роста А. Смита¹, теория сравнительных издержек Д. Рикардо², теория сравнительных преимуществ Хекшера — Олина³), рассматривающие развитие на основе специализации производства и экономии на издержках за счет нее, не могли в полной мере объяснить причины экономического роста различных территорий и могли быть фальсифицированы на практике, что приводило к поиску новых драйверов. Кейнсианская модель макроэкономического равновесия⁴ и последовавшие на ее основе неокейнсианские модели динамического равновесия⁵ поставили во

¹ *Smith A.* Op. cit.

² *Ricardo D.* On the Principles of Political Economy and Taxation. Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

³ *Heckscher E.* The effects of foreign trade on the distribution of income // *Ekonomisk Tidskrift*, 1919. P. 497–512; *Ohlin B.* Interregional and International Trade. Cambridge: Harvard University Press, 1933. 617 p.

⁴ *Keynes J. M.* The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936.

⁵ *Domar E. D.* Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment // *Econometrica*. 1946. Vol. 14, no. 2. P. 137–147; *Harrod R. F.* Toward a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and Their Application to Policy. London: Macmillan, 1942.

главу угла инвестиции и нормы сбережения. Нарушение наблюдаемых в действительности выводов указанных концепций способствовало смещению внимания на составляющие производственной функции и развитие теорий экзогенного роста (модель Рамсея — Касса — Купманса¹, модель Солоу², модель Мэнкью — Ромера — Вейла³). Сторонники теории эндогенного роста⁴ утверждали первостепенную значимость внутренних факторов, прежде всего человеческого капитала, а представители институциональной экономики — институты.

Следует выделить обособленную группу теорий регионального роста, изучающих неоднородность экономического пространства, процессы диффузий инноваций и регионального развития (модель «ядро — периферия» Г. Мюрдаля⁵, концепция «полосов роста» Ф. Перру, Р. Будвиля⁶, модель осей развития П. Потье⁷, теория «центр — периферия» Дж. Фридмана⁸, модель диффузии нововведений Т. Хагерстранда⁹, теория агломераций П. Кругмана¹⁰, модель модернизации теории размещения производства М. Фуджиты¹¹).

¹ *Ramsey F. P.* A mathematical theory of saving // *The Economic Journal*. 1928. Vol. 38, no. 152. P. 543–559; *Cass D.* Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation // *The Review of Economic Studies*. 1965. № 32. P. 233–240; *Koopmans T. C.* On the concept of optimal economic growth. Yale: Cowles Foundation for Research in Economics. Yale University, 1963. 38 p.

² *Solow R. M.* A Contribution to the Theory of Economic Growth // *Quarterly Journal of Economic*. 1956. № 70. P. 65–94.

³ *Mankiw G., Romer D., Weil D.* Contribution to the Empirics of Economic Growth // NBER Working Paper. December 1990. № 3541. 48 p.

⁴ *Siebert H.* Regional Economic Growth Theory and Policy. Sranton: International Textbook Company, 1969. 217 p.; *Schultz T. W.* Op. cit.; *Шумпетер Й. А.* Указ. соч.

⁵ *Myrdal G.* Economic Theory and Undeveloped Regions. London: Duckworth, 1957. 167 p.

⁶ *Perroux F.* Op. cit.; *Boudeville J.* Op. cit.

⁷ *Pottier P.* Op. cit.

⁸ *Friedmann J.* Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. Massachusetts: MIT Press, 1966. 279 p.

⁹ *Hägerstrand S. T. E.* Op. cit.

¹⁰ *Krugman P.* Op. cit.

¹¹ *Fujita M., Mori T.* Structural stability and evolution of urban systems // *Regional Science and Urban Economics*. 1996. № 27. P. 4–5.

Ведущие российские ученые (С. Ю. Глазьев¹, С. Д. Бодрунов², О. С. Сухарев³, И. М. Голова и А. Ф. Суховей⁴) в качестве факторов роста в современных условиях выделяют капитал, технический прогресс, человеческий капитал и институты.

Различные теории и модели делают акценты на различные факторы роста, в то время как в реальном мире эти факторы действуют одновременно в различных соотношениях, и, более того, они тесно коррелируют друг с другом. Так, профессор О. С. Сухарев отмечает, что «в современном мире появление новых технологий, техники зависит не только от старой техники и технологий, но и от накопленных знаний, а также от системы институтов, которые либо позволят, либо не позволят осуществить наращение технологического знания и его использование в новых разработках»⁵, а перуанский экономист и общественный деятель, применявший институциональный подход в практике проведения экономических реформ, Э. де Сото пишет: «Технический прогресс, накопление сбережений, инвестиции в человеческий капитал, снижение транспортных расходов, экономия на увеличении масштабов производства... Ни одна из упомянутых причин не объясняет, почему в некоторых странах люди более склонны к внедрению новшеств, более экономны, работают с большей производительностью и готовы идти на больший экономический риск»⁶.

Ряд институционалистов в своих кроссрегиональных исследованиях показывают значимость, а иногда первостепенность институциональных факторов в обеспечении долгосрочного экономического роста. Среди таких исследований особенно вы-

¹ Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВладДар, 1993. 310 с.

² Бодрунов С. Д. Новое индустриальное общество. Производство. Экономика. Институты // Экономическое возрождение России. 2016. № 2 (48). С. 5–14.

³ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии; Сухарев О. С. Экономическая политика — институциональный механизм. 2-е изд., перераб. М.: Ленанд, 2018. 542 с.

⁴ Голова И. М., Суховей А. Ф. Инновационно-технологическое развитие промышленных регионов в условиях социально-экономической нестабильности // Экономика региона. 2015. № 1 (41). С. 131–144.

⁵ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 14.

⁶ De Soto H. Op. cit.

деляется труд Дарона Асемоглу и Джеймса Робинсона «Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты». Авторы проводят сравнительный анализ общества со схожими географическими и национальными (этническими, культурными, религиозными) характеристиками, например, Римская империя и Венецианская республика, Испания, Мексика, Колумбия и США, Российская империя, СССР и современная Россия.

Д. Асемоглу и Дж. Робинсон приходят к выводу, что экономическое развитие государств напрямую зависит от качества экономических и политических институтов, и в качестве обосновывающей модели предлагают концепцию экстрактивных и инклюзивных институтов.

Инклюзивные экономические институты являются плюралистическими и централизованными, они разрешают и даже скорее «стимулируют участие больших групп населения в экономической активности, позволяют наилучшим образом использовать их таланты и навыки, при этом оставляя право выбора» своего призвания и сферы затрат, гарантируют равные возможности¹. Обязательными составляющими инклюзивных институтов служат защита прав частной собственности (ее неприкосновенность и недопустимость отчуждения), беспристрастное правосудие, свободный вход на рынок. Инклюзивные институты препятствуют узким группам в регулировании экономики для персональной выгоды. Яркими примерами инклюзивных институтов служат современные либеральные демократии США и Южной Кореи.

Экстрактивные экономические институты «направлены на то, чтобы выжать максимальный доход из эксплуатации одной части общества и направить его на обогащение другой»², т. е. они позволяют узким элитам — группам, контролирующим политическую власть в стране, — регулировать экономику исключительно в своих корыстных интересах. Они препятствуют широким слоям населения вести эффективную экономическую дея-

¹ Асемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2018. С. 105–114.

² Там же. С. 108.

тельность, совершать свободный выбор карьеры и покупок, облагая их высокими налогами, административными барьерами, неравным доступом к правосудию и защите прав вплоть до допуска отчуждения собственности либо доходов в пользу элит и государства. Власть экстрактивных институтов поддерживается преимущественно силовыми методами при помощи армии, полиции, зависимых судов. Примерами таких институтов могут быть страны Латинской Америки и Северная Корея.

Оба типа институтов позволяют обеспечивать экономический рост, однако только инклюзивные институты способны дать стабильное долгосрочное развитие с увеличением благосостояния и качества жизни большей части населения, преодолеть расширение бедных слоев населения, иные внутренние и внешние вызовы и кризисы. Напротив, экстрактивные институты даже если создают недолговременный экономический всплеск, то он приносит обогащение лишь узкой группе лиц, что увеличивает социальное расслоение общества, уничтожает стимулы к ведению своего дела, такие институты усиливают кризисы, провоцируют гражданские войны и военные перевороты.

Экстрактивные институты препятствуют технологическому прогрессу, в лучшем случае осуществляя модернизацию дегониющего характера традиционных отраслей, приносящих основную прибыль правящей элите. Инклюзивные институты дают равный доступ к образованию и возможностям применения полученных знаний, создают стимулы для инноваций и инвестиций¹.

Анализируя экономику СССР, Д. Асемоглу и Дж. Робинсон показывают, как экстрактивные институты обеспечили кратковременный бурный экономический рост, но, исчерпав ресурсы, привели общество к взрывной ситуации и, как следствие, распаду системы. Прогнозируя развитие современных экономических систем, они полагают, что в России, базирующейся на экстрактивных институтах, без развития инклюзивных институтов экономический рост в конечном счете прекратится². Их прогноз подтвердился к концу второго десятилетия XXI в.

¹ Асемоглу Д., Робинсон Дж. Указ. соч. С. 109–110.

² Там же. Гл. 5, 15.

Регулятором экономической деятельности служат и неформальные институты. Доверие и репутация оказывают существенное влияние на трансакционные издержки заключения и исполнения контрактов, обмена и распределения ресурсов, снижая риски неполноты контрактов и оппортунистического поведения, тем самым способствуют специализации и кооперации, формируют долгосрочные экономические связи. Так, французскими исследователями Я. Алганом и П. Каю выявлены прямые зависимости между уровнем доверия и региональным доходом как при межстрановом сравнении, так и при межрегиональном анализе ситуации в США и Евросоюзе¹.

Э. Мигель и Р. Фисман проанализировали данные полиции по оплате штрафов дипломатами. За 1997–2002 гг., когда машины дипломатических миссий ООН в Нью-Йорке обладали иммунитетом от штрафов за неправильную парковку (штрафы выписывались, но могли без последствий не оплачиваться), дипломаты не оплатили около 150 000 штрафов в сумме на 18 млн долл. Экономисты обнаружили положительную корреляцию количества неоплаченных штрафов с уровнем коррупции в стране дипломата. После отмены иммунитета в 2002 г. количество неоплаченных штрафов сократилось на 95 %, и культурные различия перестали иметь значение (рис. 15).

Неформальные институциональные условия начинают играть лидирующую роль по сравнению с формальными в случае низкого качества последних. Такая ситуация описана в вышеназванной книге Э. де Сото про Перу.

Другой интересный пример приводит Я. Корнаи, когда одна российская мафиозная структура международного уровня, успешно предоставляла нелегальные услуги по обеспечению соблюдения контрактов и безопасности бизнеса в Венгрии и потерпела неудачу при попытке создать сеть мафиозных услуг на севере Италии, где бизнесмены полагаются на силу закона и способность государства обеспечивать соблюдение частных контрактов².

¹ *Algan Y., Cahuc P.* Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications // *Handbook of economic growth*. 2013. № 2. P. 49–120.

² *Корнаи Я.* Честность и доверие в переходной экономике // *Вопросы экономики*. 2003. № 9. С. 8.

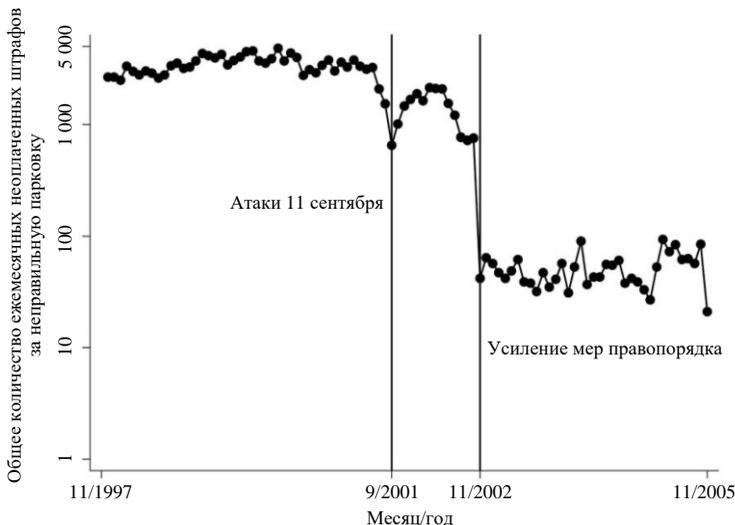


Рис. 15. Уровень неоплаченных штрафов до и после отмены иммунитета для машин дипломатических миссий ООН в Нью-Йорке¹

В общем случае неформальные институты могут оказаться эффективнее формальных в малых сообществах, основанных на персонализированных связях. За это открытие Э. Остром получила Нобелевскую премию по экономике. Однако с усложнением системы связей между экономическими агентами и ростом числа однократных контактов, появлением многочисленных промежуточных звеньев и удлинением цепи производства именно формальные институциональные условия начинают играть решающую роль для долгосрочного развития.

3.1.2. Институциональные факторы регионального и технологического развития

Автор разделяет позицию большинства современных исследователей, согласно которой регионы, в пространстве которых активно разрабатываются и внедряются инновации, обеспечивают себе устойчивое экономическое развитие

¹ Fisman R., Miguel E. Op. cit. P. 1033.

в долгосрочной перспективе¹. Этот тезис подтверждается на практике, «страны с наилучшими показателями уровня развития инноваций демонстрируют также завидную экономическую стабильность»². Вместе с тем Россия, несмотря на осознание ключевыми деятельными образованиями (органы власти, крупные корпорации и бизнес-объединения) исчерпания потенциала сырьевой стратегии развития и декларирование перехода на инновационный путь с одновременным созданием инновационной инфраструктуры³, так и не смогла преодолеть технологический разрыв с развитыми странами, встать в своей экономической деятельности на рельсы пятого и шестого технологических укладов.

В первую очередь локомотивами инновационного развития остаются традиционно промышленные регионы. Но даже среди них отдельные регионы демонстрируют большие успехи в решении этой задачи по сравнению с другими. Исследователи, занятые объяснением данных различий и поиском ключа для перехода к инновационному типу экономики, не пришли к единому суждению. Ряд экспертов говорят о значимости финансирования науки и доступности инвестиций (В. В. Климанов⁴, А. И. Ракитов⁵), другие делают упор на институциональную сре-

¹ Вместе с тем исследователи описывают отдельные ситуации экономического роста в рамках исключительно консервативной модели поведения агентов, а отнюдь не инновационной, связанной с внедрением новых технологий (Сухарев О. С. Экономическая политика — институциональный механизм, а также проявление большей устойчивости в кризисных ситуациях дотационных регионов, стабильно финансируемых федеральным центром (Klimanov V. V., Kazakova S. M., Mikhaylova A. A. Economic and fiscal resilience of Russia's regions // Regional Science Policy and Practice. 2020. № 4. P. 627–640). Автор полагает, что подобные примеры могут наблюдаться в течение коротких периодов, в то время как обеспечить долгосрочный экономический рост все же могут только территории — генераторы технологических инноваций.

² Голова И. М., Суховой А. Ф. Указ. соч. С. 133.

³ См. подробнее, например: Рахмеева И. И. Региональные особенности развития и пространственной организации производственной инновационной инфраструктуры: дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, 2015. 180 с.

⁴ Климанов В. В., Казакова С. М., Михайлова А. А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 46–64.

⁵ Ракитов А. И. Прогноз развития науки и технологии в России на период до 2025 года // Вестник РАН. 1998. № 8. С. 753.

ду (Я. Корнай¹, Е. А. Ляшенко², П. А. Минакир³, А. С. Новоселов⁴, Е. В. Попов⁵, Э. де Сото⁶, П. Эванс⁷) и человеческий фактор (П. Кругман⁸, О. С. Сухарев⁹, О. В. Григорьев¹⁰), указывая, что «многие открытия и технологические новинки делались «бессеребряниками» или новаторами от природы, а также в целях решения технических задач по обеспечению разделения труда¹¹ и общечеловеческих задач (не только с целью получения прибыли). Автор данной работы полагает, что причину этого явления следует искать во внутренних факторах, а именно в регуляторной среде, поскольку качество институтов определяет в том числе эффективность реализации инвестиций и расходов на исследования и разработки, в то время как обратное утверждение не действительно¹².

Таким образом, для промышленных регионов внутри страны, схожих в экономико-географических и демографических условиях, источники роста следует искать в различиях в региональной регуляторной среде.

¹ Корнай Я. Инновации и динамизм: взаимосвязь систем и технического прогресса // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 19.

² Ляшенко Е. А. Опыт и проблемы формирования региональной институциональной среды функционирования технопарковых структур // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7, № 3 (24). С. 172.

³ Минакир П. А. Шоки и институты: парадоксы российского кризиса // Пространственная экономика. 2016. № 1. С. 8.

⁴ Новоселов А. С., Маршалова А. С., Ждан Г. В. Роль институциональной системы управления в реализации комплексного подхода к развитию территории // Регион: экономика и социология. 2018. № 1 (97). С. 3.

⁵ Попов Е. В., Лавров И. В. Указ. соч. С. 66–71.

⁶ De Soto H. Op. cit. P. 154.

⁷ Evans P., Rauch J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth // American Sociological Review. 1999. Vol. 64, no. 5. P. 748–765.

⁸ Кругман П. Кредо либерала. М.: Европа, 2009. С. 5.

⁹ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 68.

¹⁰ Григорьев О. В. Указ. соч. С. 273.

¹¹ Там же. С. 279.

¹² В диссертации «Региональные особенности развития и пространственной организации производственной инновационной инфраструктуры» ранее автором также подробно изучены факторы инновационного развития территории и раскрыта значимость институтов для создания базовых условий для генерации и распространения инноваций.

Институциональный фактор — система норм и правил, которые регулируют взаимодействие и поведение общественных групп, определяющая степень реализации экономического потенциала, общественно значимых функций и задач.

Институциональные факторы в рамках региональной экономики мало изучены, вместе с тем, как отмечает профессор С. Г. Кирдина-Чэндлер, «для такого направления, как институциональная экономика, география становится реальным „действующим лицом“ в экономическом анализе»¹.

Исходя из авторского определения регуляторной среды региона как системы норм, регулирующих хозяйственную деятельность, и устойчивых практик взаимодействия предпринимателей с иными экономическими акторами следует, что данная экономическая сущность является институциональным фактором.

За выявление взаимозависимости экономических, социальных и институциональных явлений Ф. А. фон Хайек и Г. Мюрдаль были удостоены Нобелевской премии в области экономики (1974 г.). Более того, Ф. А. фон Хайек видел истоки цивилизации в появлении частной собственности².

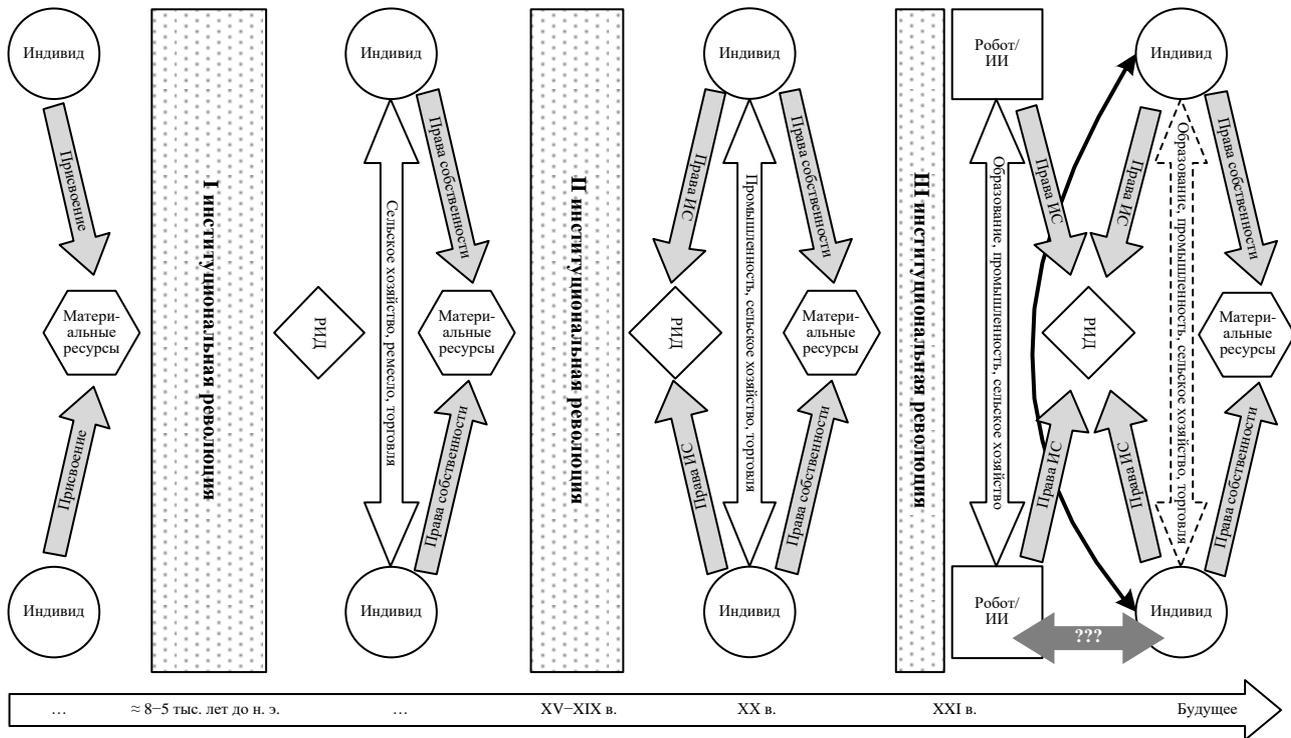
Институциональное влияние на развитие мировой экономики в целом исследовал лауреат Нобелевской премии по экономике Д. Норт, который выявил две экономические революции, связанные со скачкообразными трансформациями (точками бифуркации) регуляторной среды — это формирование права собственности на землю и появление авторского права³.

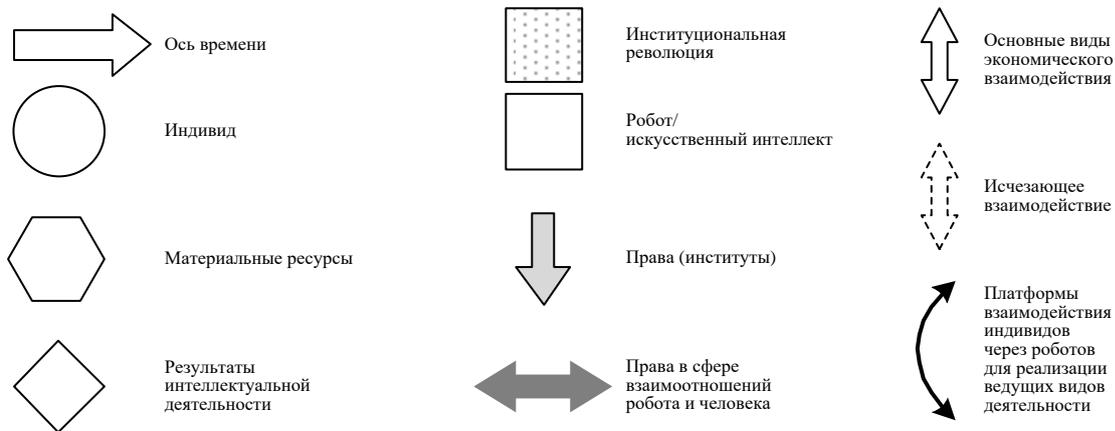
Продолжая логику исследования, предложенную Д. Нортом, автор данной работы выявил более глубокую взаимосвязь коренных сдвигов в экономике и нормативном поле. Так, с учетом общепринятого трактования скачкообразного развития экономики как смены технологических укладов на рис. 16 представлено изменение структуры экономических отношений по итогам институциональных революций, а в следующем разделе будет продемонстрирована трансформация регуляторных норм вслед за технологическими укладами.

¹ Кирдина С. Г. Указ. соч. С. 133–150.

² Hayek F. A. von. The fatal conceit. The Errors of Socialism. Chicago: The University of Chicago Press, 1988. 194 p.

³ North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.





Список сокращений:

РИД — результаты интеллектуальной деятельности; ИС — интеллектуальная собственность; ИИ — искусственный интеллект

Рис. 16. Схема изменения структуры экономических отношений по итогам институциональных революций¹

¹ Анимца Е. Г., Рахмеева И. И. Третья институциональная революция и изменение структуры экономических отношений. С. 212.

Значение институтов для развития капиталистической экономики раскрывает американский институционалист Дж. Коммонс в своем труде «Правовые основания капитализма». Он указывает базовый принцип «общего блага»: «пусть любой человек богатеет постольку, поскольку он повышает „общее благо“, а не постольку, поскольку он наживает свое частное богатство на общем благое»¹. В последнем случае происходят лишь перераспределение богатства и усиление социального расслоения общества, «уменьшение человеческого капитала», что характерно для капитализма в его традиционном виде² и ярко проявляется во многих странах в XXI в.

Автор данного исследования придерживается позиции высокой степени влияния регуляторной среды на процессы производства, распределения и обмена и, как следствие, на эффективность функционирования хозяйствующих субъектов и экономики в целом. При этом региональная регуляторная среда как синергия формальных и неформальных институтов может иметь как экстрактивный, так и инклюзивный характер.

В рамках промышленных революций темпы адаптации институциональной среды играют решающую роль для ускоренного технологического прогресса. Так, по мнению многих экономистов (С. Кузнец³, К. Фриман, К. Перес⁴, С. Ю. Глазьев⁵, В. Е. Дементьев⁶), масштабные технологические инновации вызывают изменение производственных и экономических отношений, а период их перестройки тормозит внедрение следующего крупного новшества.

¹ *Коммонс Дж.* Правовые основания капитализма. М.: ГУ-ВШЭ, 2011. С. 250–251.

² *Chorafas O.* Capitalism without capital. Basingstone, 2009. 264 p.

³ *Kuznets S.* Schumpeter's Business Cycles // *The American Economic Review.* 1940. № 30 (2). P. 262–263.

⁴ *Freeman C., Perez C.* Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour // *Technical Change and Economic Theory.* London: Pinter Publishers, 1988. P. 38–66.

⁵ *Глазьев С. Ю.* Рывок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018. С. 264, 488.

⁶ *Дементьев В. Е.* Длинные волны в экономике: институциональный аспект // Н. Д. Кондратьев: кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн. Взгляд из современности. Волгоград: Учитель, 2017. С. 139.

Из двух возможных тенденций развития предпринимательства — государственное регулирование этого сектора или развитие стихийного рынка — современная экономика идет по пути вмешательства государства, однако объем и направления такого вмешательства постоянно трансформируются.

3.1.3. Общественные группы и региональная регуляторная среда

Раскрывая более глубоко понятие регуляторной среды как институционального фактора социально-экономического развития территории, автор ставит перед собой задачу выявить общественные группы, подверженные влиянию регуляторной среды, механизмы такого влияния, цели функционирования регуляторной среды и в результате доказать, что регуляторная среда субъекта РФ представляет существенную движущую силу социально-экономического развития общества в рамках конкретной территории.

Регуляторная среда выступает одновременно и субъектом, и объектом воздействия экономических систем и общественных групп, т. е. она формируется определенными группами акторов в зависимости от типов экономических систем и сама воздействует на экономических агентов и экономику в целом.

Большинство исследователей, анализируя регуляторную среду региона, сосредотачивают свое внимание на взаимодействии предпринимательства и власти (например, работы В. В. Колегова¹, М. С. Шклярук, Д. Б. Цыганкова² и др.), в отдельных исследованиях в объектив попадают наука и образование (например, в трудах Е. А. Ляшенко³). Автор полагает, что

¹ Колегов В. В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 127–146.

² Карпова П. Г., Цыганков Д. Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5–34; Шклярук М. С., Цыганков Д. Б. Перегрузка матрицы: как избавить бизнес и общество от ненужных правил // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/26/09/2017/59ca24239a7947371d080a9b>.

³ Ляшенко Е. А. Указ. соч. С. 172–175.

структура действий, взаимодействий и взаимовлияний в обществе сложнее, и глубокие институциональные исследования должны включать в свои модели более полную картину мира.

Региональная сеть, сформированная регуляторной средой, или иерархия и взаимосвязь общественных групп, испытывающих воздействие регуляторной среды в пространстве региона, представлена на рис. 17. При этом связи общественных групп подвержены как прямому правовому регуляторному воздействию, так и неформальным устоявшимся правилам взаимодействия.

На рис. 17 отражена роль региональных органов власти как центрального звена в регуляторной среде в пространстве региона, поскольку они коммуницируют со всеми акторами системы, выступают каналом взаимодействия элементов системы друг с другом и проводником федеральной политики на местный уровень, при этом являясь ключевым генератором регуляторной среды субъекта РФ.

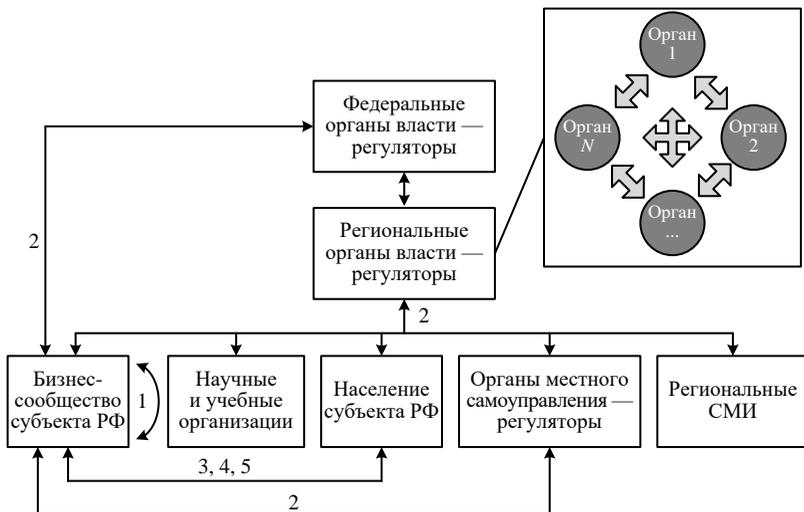


Рис. 17. Структура связей (сеть) общественных групп в пространстве региона

Нормы регуляторного права в общем определяют для хозяйствующих субъектов правила осуществления предпринима-

тельской деятельности, их отношения друг с другом (1 на рис. 17), органами власти всех уровней (2 на рис. 17), потребителями (3 на рис. 17), работниками (4 на рис. 17) и жителями (5 на рис. 17). Опосредованно регуляторная среда, влияя на направление и темпы развития экономики в целом, затрагивая аспекты интеллектуальной собственности и ее коммерциализации, определяет деятельность научно-исследовательских организаций и учебных заведений по ведению научной работы и формированию кадрового потенциала экономики и, как следствие, воздействует на отношения бизнес-структур с такими организациями. Акты в сфере рекламы, раскрытия информации, защиты конкуренции и ряде других определяют аспекты сотрудничества со СМИ, неформальные же отношения, складывающиеся в медиасфере, существенным образом могут влиять на репутацию и конкурентные преимущества бизнеса¹.

3.1.4. Композиция функций региональной регуляторной среды

Функции регуляторной среды в пространстве региона заключаются в обеспечении:

- прозрачности и четкости действий всех акторов и взаимодействий «предприниматель — государство», «предприниматель — предприниматель», «предприниматель — потребитель», «предприниматель — общество» и снижении транзакционных издержек таких взаимодействий;
- безопасности (физической, финансовой и иной) сотрудников организаций и потребителей;
- стабильности и предсказуемости условий функционирования предприятия;
- стимулов для начала своего дела, осуществления инновационной и инвестиционной деятельности;
- долгосрочного территориально сбалансированного социально-экономического развития.

¹ В эпоху четвертой промышленной революции все более активную роль начинают играть «новые медиа» (в частности, блогеры, онлайн новостные сайты), которые формируют предпочтения и реакции значительной части населения страны.

На рис. 18, структурирующем институциональные функции региональной регуляторной среды, автор ставит на вершину пирамиды долгосрочное социально-экономическое развитие всей территории региона, с одной стороны, как высшую и наиболее значимую роль регуляторной среды, с другой стороны, как результирующую функцию, к которой ведут любые другие задачи регуляторной политики и неформальных институтов.



Рис. 18. Институциональные функции регуляторной среды субъекта РФ

Формирование «умной» регуляторной среды в субъекте РФ дает быстрый эффект в виде снижения текущих издержек, увеличения прибыльности предприятий, привлечения новых инвесторов и вовлечения в предпринимательскую деятельность большей доли экономически активного населения, а также создает условия для долгосрочного развития. Данное утверждение подтверждается исследованиями таких ученых, как Д. Норт, В. А. Мау, С. Ю. Глазьев, Н. В. Лояз, С. Дьянков, С. Джейкобсон.

Нобелевский лауреат по экономике Д. Норт трактует «выпуск в экономике как функцию от количества и цен набора затраченных традиционных ресурсов (земли, труда, капитала и предпринимательских способностей) ... и транзакционных

издержек», указывая, что институциональные условия могут выступать факторами повышения производительности экономики¹.

Научный коллектив под руководством заслуженного экономиста РФ В. А. Мау, анализируя значение институтов для выхода на траекторию долгосрочного экономического роста, в том числе бизнес-климат, выражаемый авторами в свободе предпринимательства и сокращении избыточного государственного регулирования, приходит к выводу, что «условия для стабильного долгосрочного экономического роста складываются по мере укоренения гарантий базовых прав»².

Современные исследования показывают, что неэффективное регулирование имеет негативную корреляцию с ВВП на душу населения и его волатильностью³, издержками предприятий и эффективностью распределения ресурсов, темпами технологического прогресса⁴, динамикой рынка, производительностью труда и экономическим ростом⁵.

Несмотря на понимание значимости формирования благоприятной регуляторной среды для экономического роста правительства большинства развитых государств⁶, в глобальном исследовании PricewaterhouseCoopers⁷ среди угроз экономического развития на первом месте стоит избыточное регулирование (over-regulation) — 42 % респондентов указали на данную проблему. Это подтверждает актуальность поиска подходов к формированию качественной регуляторной среды для конкретных территорий.

¹ North D. C. Institutions and Economic Growth... P. 1325.

² Мау В. А., Яновский К. Э., Жаворонков С. В., Маслов Д. Ю. Институциональные предпосылки современного экономического роста: монография. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2007. С. 74–75.

³ Loayza N. V., Oviedo A. M., Servén L. Regulation and Macroeconomic Performance // Policy Research Working Paper. № 3469. Washington DC: World Bank, 2004. 44 p.; *The Index of Economic Freedom 2016*. URL: https://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/index_2016.pdf.

⁴ Djankov S., McLiesh C., Ramalho R. M. Regulation and growth // *Economic Letters*. 2006. Vol. 92, no. 3. P. 395.

⁵ Jacobzone S., Steiner F., Ponton E., Job E. Op. cit.

⁶ *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*.

⁷ *The Anxious Optimist in the Corner Office / 21st CEO Survey*. Switzerland: PwC, 2018. P. 13.

3.2. Место стратегии развития региона в структуре региональной регуляторной среды

3.2.1. Инновационная экономика как направление стратегии развития территории

Мы уделяем первостепенное внимание методологии исследования и управления регуляторной средой в пространстве региона для обеспечения сбалансированного социально-экономического развития территории. Как считает академик С. Ю. Глазьев, «если система регулирования не гармонизирует их [прим. *экономические интересы различных социальных групп*] в интересах развития экономики и повышения общественного благосостояния, то результатом их взаимодействия может стать потеря устойчивости и разрушение экономики вследствие социальной революции или внешнего воздействия»¹. По мнению профессора А. С. Новоселова и его коллег, столкновение групп интересов порождает «основные проблемы и противоречия социально-экономического развития», а «разрешение противоречий между интересами и возможностями различных общественно-экономических структур и достижение поставленных целей составляют предмет стратегического управления»².

В приоритете данного исследования находится поиск путей институционального управления пространственным, технологическим и социально-экономическим развитием регионов России. Исходя из представлений о наличии влияния регуляторной среды на социальное-экономическое развитие в пространстве региона и повышение благосостояния территориального сообщества как верховной цели функционирования регуляторной среды представляется необходимым уделить внимание системе стратегирования развития субъектов РФ как ключевому формальному институту, задающему рамки содержания всей нормативной базы региона и экономического поведения хозяйствующих субъектов.

Стратегические документы федерального уровня начинают формироваться в России с начала XXI в., и развитие иннова-

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 19.

² Новоселов А. С., Маршалова А. С. Указ. соч. С. 3.

ционной экономики становится их неотъемлемой частью. Так, принимаются Основные направления политики в РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (2005 г.), Стратегия развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 г. (2006 г.), Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г. (2011 г.), Стратегия научно-технологического развития РФ до 2025 г. (2016 г.), Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г. (2019 г.) и ряд других стратегических документов. Следует отметить, что в большинстве случаев заложенные в стратегиях целевые показатели не достигаются, а органы власти, не анализируя причины неуспеха, продолжают транслировать инновационную политику на будущие периоды.

На региональном уровне вслед за федеральным правительством принимается система стратегических документов и базовые нормативные правовые акты (региональные законы о промышленной политике и о поддержке малого предпринимательства, региональные программы развития промышленности и инновационной деятельности, развития цифровой экономики, региональные планы импортозамещения). Зачастую перечисленные документы разрабатываются весьма формально, символически, во исполнение поручений федерального уровня. С. Н. Котлярова отмечает, что, «несмотря на активность регионов в создании инновационного законодательства, в большинстве случаев в подобных документах речь идет о поддержке инновационной деятельности в целом, без выделения и уточнения специализации, видов инновационной деятельности, ключевых субъектов, учета специфики региона и оценки конечного результата инновационной деятельности»¹. А. С. Новоселов также утверждает, что «отсутствие адекватной институциональной системы управления», выраженное в «недооценке территориальных особенностей», «отсутствии системности и комплексного подхода к развитию территорий», «безадресности и необеспеченности соответствующей „проводной сетью“» стратегических документов, приводит к тому, что «декларируемые цели и приоритеты, включающие модернизацию экономики, развитие инновационных

¹ Котлярова С. Н. Указ. соч. С. 101.

секторов, импортозамещение, остаются недостижимыми»¹. На необходимость пересмотра региональной политики и учета в ней «регионального аспекта, связанного с тем, что различные отрасли экономики привязаны к разным регионам»², указывает и профессор С. Н. Левин с коллегами.

Анализ содержания региональных стратегических и программных документов показал, что:

– большая часть стратегий развития регионов ориентирована на общий характер поддержки инновационной деятельности без уточнения конкретных отраслей или технологий;

– в ряде стратегических документов инновационное развитие упоминается поверхностно, или вовсе стратегической задачей служит развитие базовых отраслей;

– сам характер технологического развития в региональных документах можно описать как слабодетерминированный³.

Слабая детерминация коридора технологического развития в рамках четвертой промышленной революции создает угрозу успешности выхода страны в лидеры инновационной экономики.

3.2.2. Четвертая промышленная революция и новые стратегические приоритеты

Осознание роли стратегии социально-экономического развития региона для успешного технологического прорыва в условиях четвертой промышленной революции должно подтолкнуть органы власти субъектов РФ к пересмотру стратегических документов и корректировке их содержания.

Автор предлагает свое видение базового набора формальных элементов региональной регуляторной среды для устойчи-

¹ Новоселов А. С., Волянская Т. В., Фалеев А. В. Указ. соч. С. 304.

² Левин С. Н., Кислицын Д. В., Саблин К. С. Проблемы экономического роста в современной России: общая характеристика и региональный аспект // Journal of Economic Regulation. 2016. Т. 7, № 4. С. 6.

³ Рахмеева И. И. Технологическое развитие регионов: хаотичное или детерминированное // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики: материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых (Екатеринбург, 12–13 марта 2019 г.). Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2019. С. 39.

вого развития субъекта РФ в условиях высокой конкурентной борьбы.

Прежде всего в рамках новой научной парадигмы стратегия развития региона ключевой целью должна ставить повышение благосостояния населения, выражаемое не в росте ВРП на душу населения, а в повышении качества жизни, увеличении медианной заработной платы, сокращении доли населения, живущего за чертой бедности, усилении удовлетворенностью граждан возможностями самореализации. Данная цель в современных условиях тесно переплетается с цифровым (технологическим, инновационным), устойчивым (экологически- и ресурсосберегающим), сбалансированным и равномерным пространственным развитием как приоритетами стратегии развития региона.

В продолжение указанной работы региональным властям необходимо разработать и принять комплекс программных документов по цифровому и технологическому (промышленному, инновационному) развитию с выделением перечня приоритетных / критических технологий с учетом специфики и потенциала региона и ориентацией на технологии пятого и шестого технологических укладов; обеспечению экологической безопасности; развитию экологической и цифровой культуры населения; поддержке малого и среднего предпринимательства.

В качестве базы для развития инновационной экономики должны выступать:

- региональный закон о промышленной политике;
- региональный закон о науке, научно-технической и инновационной деятельности;
- региональные акты о поддержке, в том числе финансовой, науки, научно-технической, промышленной и инновационной деятельности;
- региональная (государственная, комплексная, целевая) программа развития промышленности, науки, инновационной деятельности;
- региональные акты в сфере развития цифровой экономики;
- региональные планы импортозамещения.

В перечисленных документах необходимо закрепить подходы к повышению кооперации промышленных предприятий друг с другом, крупного и малого бизнеса, промышленности и науки; действие на территории региона специализированной формы технологической кооперации и развития (технологические платформы, кластеры, технопарки); поддержку развития детского технологического творчества и формирование цифровых компетенций у всех поколений; поддержку конкурсов профессионального мастерства в промышленной сфере и мероприятий, формирующих благоприятный образ человека труда.

Стратегические документы региона должны формироваться на принципах открытости, вовлеченности всех экономических групп (бенефициаров регулирования) и эффективности, понимаемой как достижение целей регулирования.

3.3. Дисфункции регуляторной среды субъектов РФ и общесистемные меры корректировки курса развития регионов

3.3.1. Диагностика регуляторной среды субъектов РФ

Дисфункции регуляторной среды, характерные для всех регионов страны, препятствуют новой индустриализации и социально-экономическому развитию территорий в условиях четвертой промышленной революции. На основе методов диалектического и функционального анализа перечислим системные дисфункции регуляторной среды субъектов РФ¹ и наследуемые институциональные инварианты.

1. Вслед за институционалистами автор считает, что институциональные инварианты, которые приводят российские регионы к эффекту колеи, находятся в пределах неформальных институтов (например, религиозные ценности или хозяйственный опыт², устойчивые практики взаимодействия между поли-

¹ Базируется на материалах: *Рахмеева И. И.* Дисфункции правовой среды как препятствие технологическому развитию регионов. Ч. 2 // *Russian Economic Bulletin*. 2020. Т. 3, № 5. С. 38–40.

² *Попов Е. В., Лавров И. В.* Указ. соч. С. 70.

тическими и экономическими агентами) и для демократических государств могут заключаться в конституционных ценностях. Согласимся с А. А. Аузаном, что Конституция РФ, принятая в 1993 г., не является выражением надконституционных ценностей общества, так как принималась в период острых дискуссий, несформировавшихся новых групп интересов¹. Изменения в Конституцию 2020 г. также сложно назвать отражающими надконституционные ценности, учитывая характер их разработки и утверждения.

«Вертикальный» контракт, действующий от федерального, через региональный до муниципального уровня, является наследуемым признаком. А его источник лежит в отсутствии убеждения, что результат деятельности зависит от способностей и усилий индивида, и недоверии к ближайшему окружению, в частности локальным органам власти. Ежегодное исследование Института национальных проектов и Российской венчурной компании «Социокультурные факторы инновационной активности населения» выявило в 2020 г. сохранение крайне низкого уровня доверия населения региональным (41 %) и муниципальным (37 %) властям, при этом отмечен рост доверия крупным онлайн-сервисам, который на 10 п. п. превысил уровень доверия Правительству РФ и составил 59 %². Таким образом, в условиях стремительного развития цифровой экономики «вертикальный контракт» несет для органов власти субъектов РФ угрозы потери доверия и управляемости социально-экономической системой региона.

2. «Вертикальный» контракт, революционный переход к капитализму в России усугубили такую негативную институциональную инварианту как коррупция. Е. Т. Гайдар так описывал это явление: «Коррупция — старый, можно сказать, вечный бич России... Не забудем, что чиновник всегда потенциально более криминогенен, чем бизнесмен. Бизнесмен может обогащаться честно, только бы не мешали. Чиновник может обо-

¹ Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество. С. 10.

² Цит. по: *Материалы* исследовательского отчета «Отношение населения к новым технологиям в период коронакризиса» Института национальных проектов, октябрь 2020; Аузан А. А. Доверие как фактор и инструмент социально-экономического развития: доклад. 18.03.2021.

гащаться только бесчестно. ... Руководствуясь государственным идеалом, можно выстроить государство коррумпированно-криминальное, полукOLONиальное. Общество становится колонией государства, а само грозное государство при таком режиме становится колонией мафии»¹.

Источники коррупционности общества лежат как в формальных, так и неформальных институциональных условиях. Некачественные нормативные правовые акты, содержащие нормы с неполным, неясным описанием административных процедур, широтой и избирательностью прав должностных лиц, завышенными требованиями к подконтрольным лицам, создают формальные возможности для коррупции.

Низкое качество правотворческой деятельности сопровождается избыточностью административной нагрузки. По оценкам Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, каждый третий российский предприниматель тратит на соблюдение обязательных требований более 20 % выручки².

3. «Вертикальный» контракт и нахождение в вершине пирамиды «власть — общество — бизнес» власти³ приводит в 90-е гг. к верховенству олигархии и нахождению на протяжении многих лет в числе богатейших людей страны лиц, аффилированных с государственной властью, все это сопровождалось «засильем предприятий-монополистов, а также наличием сильнейшего ресурсного лобби в высших эшелонах власти»⁴. На-

¹ Гайдар Е. Т. Указ. соч. С. 163.

² Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. М: Минэкономразвития России, 2017. С. 24.

³ Подтверждение этому мы находим даже в высказываниях самих представителей властных структур и крупнейших бизнесменов. Например, интервью бывшего следователя прокуратуры «Почему российское следствие служит не обществу, а властным группировкам. Интервью адвоката». URL: https://www.znak.com/2019-07-26/pochemu_rossiyskoe_sledstvie_ne_sluzhit_obchestvu_a_obs_luzhivaet_vlastnye_gruppirovki_intervyu_advok/. Данная дисфункция выявлена во многих трудах по институциональному анализу российских регионов. См., например: Левин С. Н., Саблин К. С. «Политизированные» бюрократы как субъект развития экономики регионов «ресурсного типа» // Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 128–139.

⁴ Голова И. М., Суховой А. Ф. Указ. соч. С. 134.

пример, С. Н. Левин видит первоисточник эффекта колеи в «наличии особых форм взаимосвязи между специфической ресурсно-отраслевой структурой экономики и политико-экономической организацией общества, построенной на дополнении горизонтальных цепочек создания стоимости вертикальными механизмами ее перераспределения»¹. Это определяет экстрактивный характер управления в регионах страны, что снижает конкурентоспособность в условиях технологической революции.

4. Низкий уровень правовой защиты бизнеса в целом и гарантий защиты интеллектуальной собственности снижает стимулы к предпринимательской, инвестиционной и инновационной деятельности. Данные официальных опросов подтверждают данный тезис: 69 % специалистов (адвокатов, ученых-юристов, прокуроров и правозащитников) и 84 % бизнесменов не считают ведение бизнеса в России безопасным. При этом наблюдается рост респондентов, склоняющихся к такому мнению. 71 % полагают, что российские законы не гарантируют защиту бизнеса от необоснованного уголовного преследования, 67 % не доверяют силовым структурам, 55 % не доверяют судам, 67 % не считают правосудие в стране независимым и объективным².

Другим следствием низкой правовой защиты бизнеса является развитие теневой экономики. Э. де Сото считает значимость формальных институтов выше неформальных в этом вопросе³. В свою очередь, «теневой сектор подрывает технический прогресс. Главные причины — малые размеры теневых предприятий, низкий уровень кооперации производства, невозможность защиты технических инноваций»⁴.

Россия в 2019 г. по направлению «защита интеллектуальных прав» в Международном индексе защиты прав собственности заняла 64-е место среди 129 государств, попав в четвертый квинтиль.

¹ Левин С. Н., Кислицын Д. В., Сурцева А. А. Институциональная организация регионов ресурсного типа в России: общая характеристика и структурные сдвиги в экономике // Журнал институциональных исследований. 2019. Т. 11, № 4. С. 61.

² *Закрытый* опрос ФСО показал рекордное недоверие бизнеса к силовикам // РБК. 28 мая 2019 г. URL: https://www.rbc.ru/society/28/05/2019/5cebe7939a794754023bf449?utm_source=application/.

³ De Soto H. Op. cit. P. 156.

⁴ Ibid. P. 147.

Увеличение уровня гарантий защиты для инноваторов и инвесторов в пространстве региона возможно путем формирования качественного регулирования по вопросам, относящимся к компетенциям субъектов РФ, снижения уровня коррупции и повышения уровня надежности и доступности к правоохранительной и судебной системе, снижения административной нагрузки со стороны контрольных органов и повышения открытости деятельности и принятия решений региональными властями.

5. Несбалансированность интересов развития и безопасности. Экономические и политические войны второго десятилетия XXI в., пандемия COVID-19 привели к усилению закрытости внутреннего экономического, информационного, физического пространства государства для обеспечения безопасности. Но обменные процессы с внешней средой уменьшают энтропию системы согласно законам синергетики. Другими словами, потоки ресурсов и информации способствуют развитию социально-экономической системы.

6. Усиление регионального неравенства сказывается на технологическом прогрессе¹. Эксперты отмечают «серьезные институциональные различия субъектов РФ»² при постановке перед ними унифицированных задач по развитию цифровой среды. Это говорит в пользу расширения возможностей региональных органов власти самостоятельно определять приоритеты и методы развития.

7. Низкая адаптивность правовой среды к «„ускорению“ ускорения технического прогресса»³ не создает правил для действий в новой системе общественных отношений, базирующихся на цифровых технологиях. В российском законодательстве существуют пробелы даже в закреплении базовых понятий цифровой экономики. Региональное регулирование существенно зависит от решений федерального уровня, что приводит к еще большему запаздыванию адаптации к технологическим изменениям. Выходом может быть расширение полномочий субъектов

¹ Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития. С. 6.

² Левин С. Н. Указ. соч. С. 39.

³ Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития. С. 5.

РФ и применение «регуляторных песочниц» для создания возможности быстрого и гибкого реагирования на цифровую трансформацию.

Сама процедура регулирования подвержена влиянию технологической революции. Это выражается в переводе массива информации (документов) в электронный вид, создании больших данных, использовании блокчейн-технологий, развитии межведомственного электронного взаимодействия, развитии электронных сервисов и услуг, организации удаленного взаимодействия органов власти и субъектов хозяйствования при представлении отчетности и проведении контроля (надзора), применении Интернета вещей и автоматизации ряда государственных функций.

8. Сопряженной дисфункцией выступает реактивность регуляторной среды. Для выхода из точки бифуркации в желаемом направлении деятельность органов власти и гражданского общества должна носить проактивный характер. «Проактивный подход особенно важен для старопромышленных регионов, для которых удержание высоких темпов экономического роста в период смены технологических укладов в условиях неэффективной и экстрактивной институциональной среды исключительно рыночными механизмами маловероятно»¹.

9. Низкое качество оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ не дает ожидаемого результата по формированию эффективного регулирования. Подавляющая доля заключений об оценке регулирующего воздействия не содержит необходимых расчетов издержек предпринимателей, предпринимательское сообщество слабо вовлечено в обсуждение разрабатываемого регулирования, вследствие чего отмечается организационная, социальная и экономическая неэффективность данного института, выражающаяся в том числе в избыточной административной нагрузке на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ и экспертное сообщество, затягивании принятия формальных документов, рассеивании ресурсов и знаний органов власти и участников публичных консультаций, слабости барьерной функции оценки регулирующего воздействия и отсут-

¹ Рахмеева И. И. Дисфункции правовой среды как препятствие технологическому развитию регионов. Ч. 2. С. 39.

ствии реального социально-экономического эффекта от проведения оценки¹.

3.3.2. Перспективы применения цифровых технологий

Цифровые технологии уже сегодня позволяют существенно повысить эффективность таких процессов государственного управления, как мониторинг, анализ, принятие оптимальных решений, обеспечение обратной связи с гражданами. Все эти процессы присутствуют при проведении оценки регулирующего воздействия.

Оценка регулирующего воздействия — процедура выбора оптимального регуляторного решения на основе анализа объективных данных и результатов публичных обсуждений. В табл. 1 автором представлено разложение оценки регулирующего воздействия на основные этапы. Также предложены мероприятия по применению цифровых технологий для решения задач, стоящих на каждом этапе.

Поскольку регулирование реализуется через систему принимаемых регуляторных норм, формирующих регуляторную среду, то важно сделать такую среду адекватной глобальным трендам, комфортной для акторов внутри нее. Такая среда должна быть адаптивной и эффективной для обеспечения устойчивого социально-экономического развития в условиях высокой технологической и социальной конкуренции между территориями. Для этого должны быть использованы все возможности, и в первую очередь значительный скачок в росте качества формирования регуляторных норм можно получить с помощью цифровых технологий (табл. 1). Применение цифровых технологий, с одной стороны, может снизить издержки на проведение оценки регулирующего воздействия, с другой стороны, повысить ее результативность, что будет выражаться в снижении избыточного государственного вмешательства, повышении эффективности предоставления общественных благ и осуществления иных государственных функций, снижении транзакционных издержек взаимодействия предпринимателей с государством.

¹ *Рахмеева И. И.* Экономическая эффективность оценки регулирующего воздействия в регионах России // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8, № 1 (26). С. 277.

**Перспективные возможности применения цифровых технологий
для повышения качества регуляторной политики**

Этап регулирования	Задачи, возникающие на этапе	Пути решения с применением цифровых технологий
Выявление проблемы, постановка целей регулирования	Поиск и сбор данных. Переход от реактивного к проактивному характеру нормотворчества	Сбор информации с использованием цифровых технологий (большие данные, Интернет вещей, получение и обработка данных на основе межмашинного взаимодействия, анализ открытых данных в социальных сетях, в том числе поиск по тегам) позволит оперативно получить широкий спектр актуальных данных, в том числе не доступных в рамках официальной или ведомственной статистики. Примеры: создание ситуационных центров, сбор информации по электронным чекам, ГИС-данные и т. д.
Публичные консультации	Установление интересов различных групп	Широкий охват всех потенциальных адресатов регулирования могут обеспечить специальные онлайн-платформы для опросов, а также применение искусственного интеллекта для анализа данных социальных сетей
Анализ регулирующего воздействия	Проблема корректной обработки данных и прогнозирования последствий, в том числе восприятия нормы обществом	Обработка данных и прогнозирование не просто с помощью программных средств, а таких передовых цифровых технологий, как искусственный интеллект, технологии предиктивной аналитики, проведение социальных поведенческих экспериментов на специальных платформах
Мониторинг действия регуляторных норм, оценка фактического воздействия	Проверка эффективности реализации норм, своевременная корректировка норм	Оперативный мониторинг и оценка эффективности принятых регуляторных решений могут быть обеспечены путем использования цифровых технологий (большие данные, Интернет вещей, получение и обработка данных на основе межмашинного взаимодействия, анализ открытых данных в социальных сетях). Искусственный интеллект помогает обрабатывать информацию с оценкой эффекта от регуляторных норм с проактивным

Этап регулирования	Задачи, возникающие на этапе	Пути решения с применением цифровых технологий
		подходом к выработке корректирующих мер, постоянной адаптацией регулирования с учетом потребностей конечных адресатов. «Подталкивающее» регулирование может быть обеспечено через социальные сети

Примечание. Источник: *Rakhmееva I. I. The digitalization in the service the asesment of regulatory legal acts // Advances in Economics, Business and Management Research. Proceedings of the 1st International Scientific Conference. 2019. P. 180.*

Четвертая промышленная революция еще может породить новые уникальные технологии и варианты применения разработанных технологий для повышения качества государственного управления и принятия регуляторных решений.

3.3.3. Управление формальными и неформальными институтами

Новая парадигма экономической науки предписывает, что «теория должна обосновать оптимальный набор правовых норм и инструментов регулирования хозяйственной деятельности для достижения максимально возможных темпов экономического развития на обозримую перспективу»¹. Переход к новому индустриальному обществу (НИО.2) профессор С. Д. Бодрунов видит в «переориентации на решение гуманитарных задач гармоничного развития человека, усиление воспитательного и общекультурного компонентов, государственной координации научно-технического развития»². Именно задачу выработки путей трансформации регуляторной среды для обеспечения социально-экономического развития субъектов РФ в условиях перехода к новому технологическому укладу и ставит перед собой автор в данном разделе.

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 31.

² Бодрунов С. Д. Государство и технологическая революция: политэкономический взгляд // Экономическое возрождение России. 2019. № 3 (61). С. 13.

Если формальными институтами регулятор может управлять напрямую, то неформальными — лишь косвенно, «задавая некоторые формирующие факторы, определять их абстрактные особенности»¹.

Для корректировки выявленных негативных тенденций в развитии российских регионов с учетом установленного влияния регуляторной среды регионов на социально-экономическое развитие территориального сообщества автор предлагает следующие меры, направленные на смещение развития региональных систем в сторону позитивного аттрактора в условиях надвигающейся четвертой промышленной революции.

1. Полномасштабное воспитание нового поколения на ценностях честности, уважения к труду² и личности, творчества, заботе об окружающей среде и устойчивого восприятия связи личных усилий с индивидуальными успехами и качеством жизни общества.

Региональные власти, социально ориентированные предприниматели и активные граждане должны обеспечить сохранение богатства местной культуры и истории, поддержание и развитие характерных для русского общества нравственных, духовных ценностей общности, патриотизма, гостеприимства, уважения к старшим поколениям.

2. Согласимся с авторами доклада «Государство как платформа: люди и технологии», что цифровая трансформация частично делает «невостребованным многолетний опыт» государственных служащих, зато требует освоения «совсем иных знаний и навыков», что приводит к «рискам неприятия изменений, выгорания, саботажа». Это определяет актуальность не просто повышения квалификации специалистов, но воспитания у них новых ценностей, проведения психологической адаптации к происходящей цифровой трансформации.

¹ Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. С. 59.

² Рахмеева И. И. Институциональные механизмы управления предложением рабочих профессий и их престижностью на региональном рынке труда // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 26–27 ноября 2020 г.). Уфа: Уфимский федер. исслед. центр РАН, 2020. С. 231–236.

Программы переподготовки государственных служащих должны включать наряду с освоением цифровых навыков воспитание новых ценностей адаптивности, непрерывного саморазвития, сотрудничества, доверия, открытости и приоритета общественных целей, в том числе развития предпринимательства, перед властными.

Образовательные стандарты подготовки будущих чиновников в кратчайшие сроки должны быть скорректированы с учетом вызовов четвертой промышленной революции и прогноза цифрового развития на средне- и долгосрочную перспективу. Ускоренные темпы технологического прогресса требуют гибкости образовательных программ, их ежегодной корректировки и дополнения освоением знаний, умений и навыков применения современных передовых технологий государственного управления. Особенно остро эта задача встает для отстающих в цифровом развитии регионов, где зачастую слабая конкуренция в образовании дополняется отсутствием квалифицированных преподавателей-практиков.

3. Формирование цифровых компетенций у всех поколений. Доступность кружков технологического творчества с дошкольного возраста, работа с цифровыми технологиями для формирования цифровых компетенций у обучающихся должна сопровождаться развитием программ общего и высшего образования. Программы переподготовки работающего населения для освоения цифровых навыков позволят не только повысить производительность, но и обеспечат рост спроса на инновации. Особое внимание должно быть уделено людям старшего поколения ввиду трудности освоения ими передовых технологий.

4. Основываясь на положениях теории полюсов роста, можно утверждать, что источником развития в условиях четвертой промышленной революции должны стать территории, имеющие потенциал инновационного развития, а именно обладающие производственной, научной и образовательной инфраструктурой и кадрами для создания и дальнейшей диффузии инноваций. Такими территориями выступают ключевые промышленные регионы страны. Детерминация технологического развития в правовых документах, создание нормативных условий для коммерчески эффективной инновационной деятельности позво-

лят совершить новую индустриализацию в промышленных регионах и запустят экономическое развитие всей страны на новый повышательный тренд.

В условиях неопределенности развития необходимо дополнить социально-экономические направления оценки воздействия анализом влияния новых технологий (рис. 19), поскольку органы власти должны обеспечивать баланс технологического развития территорий в направлении пятого и шестого технологических укладов с должным уровнем безопасности региона и отдельных личностей.



Рис. 19. Направления технологической оценки¹

¹ Рахмеева И. И. Дисфункции правовой среды как препятствие технологическому развитию регионов. Ч. 1 // Russian Economic Bulletin. 2020. Т. 3, № 4. С. 164.

Совершенствование формальной составляющей регуляторной среды регионов способно обеспечить технологический рывок и экономический рост в среднесрочной перспективе. Для выхода из «колеи» необходима кардинальная трансформация неформальных институтов, а именно надконституционных ценностей, которая может быть осуществлена через поколение и позволит в долгосрочной перспективе перейти на путь развития нравственной экономики, формирования справедливого общества всеобщего благосостояния.

Глава 4

СУДЬБА РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ЕСТЬ ЛИ ВЫБОР?

4.1. На распутье: бифуркационная модель трансформации региональной регуляторной среды

4.1.1. Система факторов развития региональной регуляторной среды

Автор данного исследования ставит перед собой задачу не просто описания факторов формирования регуляторной среды, а выявления факторов, характеризующих именно нарастающие отклонения от текущего состояния (трансформирующие факторы) регуляторной среды социально-экономической системы, «стремящейся к все более сложным и разнообразным видам экономической деятельности»¹, поскольку «любая реальная социально-экономическая система, будучи открытой и взаимодействуя с внешней средой, испытывает определенные колебания»².

Автором в качестве базового основания для систематизации факторов функционирования и трансформации регуляторной среды региона выбрана возможность влияния на них экономических акторов среды. Таким образом, выделены внешние и внутренние факторы (рис. 20).

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 11.

² Treshchevsky Yu. I., Risin I. E., Korobeinikova L. S., Gavrilov V. V. Management of changes of socio-economic systems: Economic analysis of the state and consequences of the systemic feature // Studies in Systems, Decision and Control. 2018. Vol. 135. P. 21.

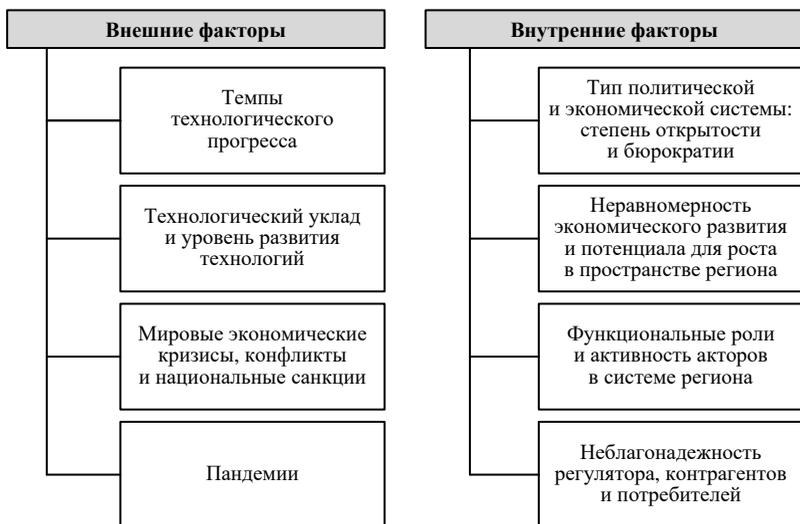


Рис. 20. Факторы функционирования и трансформации регуляторной среды в пространстве региона

Еще раз подчеркнем, что ключевым субъектом воздействия на управляемые факторы трансформации региональной регуляторной среды выступают органы власти субъекта РФ.

4.1.2. Внешние факторы

Среди внешних факторов ключевым для современной экономики служит темп технологического прогресса, определяющий темп смены технологических укладов и сам уклад, детерминирующий базовые отрасли, технологии не только производства, но и обеспечения государственного управления и социального взаимодействия, а также формирующий спрос на определенные нормы (табл. 2). «Ввиду известной диалектики взаимодействия личностного и вещественного факторов производительных сил» профессор Э. Маркварт указывает на двустороннюю связь: «Технико-технологический прогресс и его влияние на институты в немалой степени зависят от различных — количественных и структурно-качественных — определенностей человеческого потенциала, имеет место также обратная

Таблица 2

Взаимосвязь развития новых направлений государственного регулирования и технологических укладов

Характеристики уклада	Номер технологического уклада					
	1	2	3	4	5	6
Период доминирования и технологические лидеры	1772–1830 (Англия, Бельгия, Франция)	1830–1880 (Англия, Бельгия, Германия, Франция, США)	1880–1930 (США, Германия, Англия, Франция)	1930–1970 (США, СССР, Западная Европа, Япония)	1970–2010 (США, ЕС, Япония)	2010–2050 (США, ЕС, Китай, Япония)
Ядро уклада (ключевой фактор)	Текстильная промышленность (механические машины)	Транспорт, черная металлургия (паровой двигатель)	Электротехническое, тяжелое машиностроение, производство, прокат стали, линии электропередачи, неорганическая химия (электродвигатель)	Автомобилестроение, цветная металлургия, синтетические материалы, органическая химия, нефтехимия (ДВС)	ЭВМ, ПО, телекоммуникации, роботостроение, газовая отрасль, цифровые услуги (микроэлектронные компоненты)	Наноэлектроника, фотоника, материалы, техника, нанобиотехнологии (нано- и клеточные технологии)
Сферы государственного регулирования, на которые формируется запрос	Отношения между трудом и капиталом, в том числе эксплуатация женского и детского труда, социальная поддержка бедных	Формирование прав интеллектуальной собственности	Защита от несчастных случаев на производстве, ограничение использования детского труда, корпоративное право	Защита прав потребителей, обеспечение конкуренции, регулирование монополий, защита окружающей среды	Цифровое право, развитие защиты интеллектуальной собственности, в том числе от промышленного шпионажа, защита в виртуальной реальности, защита личной информации и персональных данных	Проведение опытов на живых существах и клонирование, генно-модифицированные продукты, применение робототехники, искусственного интеллекта и беспилотных технологий

Примечание. Составлено в том числе на основе: Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения — избранные труды. М.: Экономика, 2002. 768 с.

зависимость»¹. Таким образом, «технические новации фактически формируют институциональные и организационные новации»², а «современная экономическая эволюция характеризуется высокой скоростью и взаимосвязанностью структурных и институциональных изменений, достигаемых посредством изменений в технике и технологиях, имеющих самодовлеющий на экономику характер»³.

Академик РАН С. Ю. Глазьев, автор концепции технологических укладов, высказывает следующее мнение о происходящей трансформации общества: «Поражающая воображение впечатлительных людей цифровая революция – это длительный процесс, разворачивающийся уже несколько десятилетий. Цифровые технологии уже охватили практически всю информационную и финансовую, значительную часть производственной и социальной сфер. ... Многочисленные примеры применения цифровых технологий в антигуманных и преступных целях относятся к действиям людей, а не к технологиям как таковым. В то же время их монопольное использование в чьих-либо частных или национальных интересах существенно усиливает возможности этих лиц и может представлять угрозу национальной безопасности государств. Нейтрализация этих, исходящих от людей угроз должна происходить методами правового регулирования»⁴.

Четвертая промышленная революция существенным образом меняет самоидентичность и характер контактов между людьми, хозяйственными субъектами, следовательно, нарастают «изменения в институциональной среде, трансакционных издержках и контрактах»⁵, формируются новые практики взаимодействия между всеми экономическими агентами (рис. 16).

Появляются и активно развиваются новые формы взаимодействия предпринимателя и труда, например, аутсорсинг, фрилансерство, удаленная дистанционная работа. Пандемия Covid-19

¹ Маркварт Э. Указ. соч. С. 5.

² Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 100.

³ Там же. С. 151.

⁴ Глазьев С. Ю. Великая цифровая экономика: вызовы и перспективы для экономики XXI в. URL: <https://www.glazev.ru/articles/6-ekonomika/54923-velikaja-tsifrovaja-ekonomika-vy-zovy-i-perspektivy-dlja-ekonomiki-xxi-veka/>.

⁵ Аузан А. А. Цифровая экономика как экономика: институциональные тренды // Вестник Московского университета. Сер. 6: Экономика. 2019. № 6. С. 12.

ускорила принятие в России поправок в трудовое законодательство в части закрепления дистанционного режима работы¹. Экономисты отмечают изменение содержания запросов трудовых коллективов в ходе современных индустриальных конфликтов, выражающихся зачастую в забастовках, в части включения в них требований «на реальное участие в управлении, на корректное отношение со стороны начальства», ограничение использования «аутсорсинга и заемного труда»².

Возникновение мировых экономических кризисов, межгосударственных конфликтов и введение санкций в отношении ряда стран — факторы, не подвластные руководству отдельного государства и тем более составляющих его отдельных регионов, они оказывают существенное влияние на принимаемые политические регуляторные решения, требуя грамотной поддержки отечественных производителей. Пандемия Covid-19 создала существенные вызовы для развития всех экономик мира и заставила в ускоренном темпе внедрять цифровые технологии для сохранения конкурентоспособности. Данные факторы в условиях невозможности их изменения и нарастания внутренних социально-экономических дисфункций способны стать отправной точкой, или точкой бифуркации, для качественного сдвига институциональной среды. Например, «результатом действия двух шоков [прим. *снижение мировых цен на нефть и введение секторальных санкций против России*], наложившихся на фундаментальный институциональный консерватизм, стал переход институционально-структурного кризиса российской экономики в форму классического циклического кризиса»³. Регионалисты указывают на необходимость учета перечисленных внешних обстоятельств в региональных стратегиях развития⁴.

¹ *О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях: федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ.*

² *Козина И. М.* Индустриальные конфликты в современной России // Экономическая социология. 2009. Т. 10, № 3. С. 28.

³ *Минакир П. А.* Указ. соч. С. 10.

⁴ *Климанов В., Варданян В.* Отражение международных экономических санкций в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2019. № 2. С. 48.

Возрастание антропогенных нагрузок в XXI в. обостряет «негативное воздействие некоторых глобальных экологических проблем на развитие отдельных регионов и макрорегионов России, способных вызвать дефицит продовольствия и пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобновляемым ресурсам»¹.

В условиях цифровой безопасности все большую роль начинают играть угрозы кибербезопасности, выражающиеся в утечке информации, подрыве работоспособности базовых систем жизнедеятельности населения и экономической деятельности, ведении деструктивной пропаганды. Нарастают диспропорции между территориями в уровне цифрового развития и способности обеспечивать цифровую безопасность.

В условиях высокой неопределенности, турбулентности экономики нарастает запрос на формирование новых институциональных условий, что подтверждает идею заключения источника «востребованности права» именно в заинтересованности социальных акторов снизить конфликтность и непредсказуемость общественных отношений².

4.1.3. Внутренние факторы

Ключевым внутренним фактором функционирования регуляторной среды сообщества выступает тип политической и сопряженной с ней экономической системы. Если для тоталитарного режима и плановой экономики как одной из крайностей будут характерны жесткая всеобъемлющая регуляция и бюрократизированность, то для абсолютной демократии и свободной рыночной экономики как иной крайности будут свойственны открытость и «мягкость» регуляторной среды с точки зрения участия общества в ее формировании и строгости регулирования поведения экономических агентов. Какой тип системы и регуляторной среды в большей степени обеспечивает

¹ *Климанов В. В.* Большие вызовы и их влияние на траектории развития территориальных систем (на примере арктической зоны Российской Федерации): постановка проблемы // *Общественные финансы*. 2018. № 37. С. 46.

² *Клименко А. И.* Функции и дисфункции юридического права и формы правового регулирования общественных отношений // *Регуляторная политика в России: проблемы теории и практики*. М.: Проспект, 2019. С. 19.

выполнение основной функции — социально-экономического развития территории — предмет дискуссии в научном сообществе.

Так, в работе заслуженного экономиста РФ В. А. Мау и его коллег показано, что «правовая демократия имеет положительную статистическую связь с темпами роста подушевого ВВП», как минимум авторы утверждают наличие «очевидной и сильной связи» между ними¹. Коллектив исследовательского центра The Heritage Foundation, формирующий индекс экономической свободы, отмечает, что «„свободные“ страны в среднем имеют вдвое больший доход на душу населения, чем „преимущественно свободные“, а доход на душу населения „преимущественно свободных“ стран более чем втрое превышает душевой доход „преимущественно несвободных“ и „несвободных“ стран. Это объясняется тем, что сокращение экономических функций государства и передача ответственности за принятие экономических решений предпринимателям, как правило, приводит к значительному росту общественного благосостояния. Страны, проводящие политику экономической свободы, создают благоприятные условия для торговли и предпринимательства, которые, в свою очередь, генерируют экономический рост»². Коллектив под руководством польско-американского политэкономиста А. Пжеворского продемонстрировал, что на выборке из 100 стран за 40-летний период (1950–1990 гг.) при отсутствии преимуществ в темпах экономического роста демократии демонстрируют большую по сравнению с диктатурами устойчивость темпов этого роста³. Международная группа исследователей оценила возможность увеличения темпов экономического роста в сильно «зарегулированных» экономиках на 2–3 % при формировании благоприятной регуляторной среды для бизнеса⁴. Аме-

¹ Мау В. А., Яновский К. Э., Жаворонков С. В., Маслов Д. Ю. Указ. соч. С. 75.

² На основе: *The Index of Economic Freedom 2016*. The Heritage Foundation. URL: https://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/index_2016.pdf.

³ Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950–2000*. Cambridge University Press, 2000. 321 p.

⁴ Gorgens T., Paldam M., Wuertz A. *How Does Public Regulation Affect Growth?* // Economics Working Paper. 2003. № 14. P. 15.

риканский политолог В. Рикер объяснял экономическое и «политическое доминирование Соединенных Штатов сперва в самой Америке и в рамках ее экспансии на Запад, затем во всем западном полушарии» именно демократическим строем страны, ее Конституцией и свободами¹.

В то же время нобелевский лауреат по экономике Д. Норт отмечает, что копирование странами Латинской Америки Конституции Соединенных Штатов Америки не принесло им таких же экономических результатов². Профессор С. Д. Бодрунов говорит о кризисе традиционной модели «манипулятивной демократии» в XXI в. и необходимости построения меритократической модели государства³. Академик РАН С. Ю. Глазьев приводит пример Китая, сумевшего достичь ускоренного экономического развития именно благодаря грамотной интеграции рыночных механизмов с социалистическими подходами, «не расширяя возможностей развития капиталистических отношений, а наоборот, ограничивая их»⁴. Профессор О. С. Пчелинцев указывает, что «специфика рыночной экономики лишь в том, что в ней этот процесс [прим. *использования ресурсов*], до известной степени, автоматизирован фактором личной заинтересованности. Это относится, однако, только к использованию ресурсов. Напротив, процесс их воспроизводства (т. е. восстановления и приумножения) в условиях рыночной экономики заметно усложняется», и данная задача может быть решена только органами региональной власти⁵.

Быстрые темпы технологических изменений определяют необходимость адаптации регуляторной среды под современные требования и вызовы, но ограничивающим фактором здесь вы-

¹ *Riker W.* Comment on: 'American Experiment in Constitutional Choice' // *Public Choice.* 1976. Vol. 27. P. 13–15.

² *North D. C.* *Institutions and Economic Growth...* P. 1322.

³ *Бодрунов С. Д.* Государство и технологическая революция: политэкономический взгляд. С. 13.

⁴ *Глазьев С. Ю.* Россия: главные аспекты мобилизационного проекта: авторский доклад Изборскому клубу Сергея Глазьева. URL: <https://izborskclub.ru/15286>.

⁵ *Пчелинцев О. С., Любовный В. Я., Воякина А. Б.* Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики // *Проблемы прогнозирования.* 2000. № 5. С. 63.

ступает текущее громоздкое инертное множество норм, а также продуктивность нормотворчества и качество данной работы.

На основе аналитических материалов указанных экспертов автор данного исследования склоняется к позиции, что в долгосрочной перспективе рыночная экономика в совокупности с демократической формой правления способна обеспечить лучшие показатели социально-экономического развития, вместе с тем в краткосрочной перспективе, особенно в кризисных ситуациях, государственное вмешательство власти необходимо, и зачастую именно государственное регулирование способно обеспечить быстрый выход из кризиса или прорывное развитие.

Право быть участником формирования регуляторной политики способствует повышению имманентности регулирования для его адресатов, принятия ими норм как внутренней данности. Это в свою очередь повышает исполнимость закона, а значит, эффективность права, трактуемую в классической позитивистской юридической теории как «способность правового предписания фактически достигать той социальной цели, которая выражена в соответствующем предписании»¹. В противном случае происходят разрушение коммуникационных связей и рост трансакционных издержек. Исследовательским коллективом Института национальных проектов выявлена статистически значимая связь между институциональным доверием и дистанцией власти: «чем выше дистанция власти, тем ниже доверие региональным властям»². Кроме того, участие адресатов регулирования в принятии управленческих решений обеспечивает баланс интересов общества.

Четвертая промышленная революция способствует повышению запросов граждан на участие в принятии регуляторных решений, одновременно предлагая цифровые инструменты для такого участия, позволяя получить доступ к широкой информации и увеличивая возможности массовой манипуляции общественным мнением, фальсификации результатов голосования.

¹ Тихомиров Ю. А. Эффективность законодательства в экономической сфере. М.: Wolters Kluwer, 2010. С. 45.

² *Отношение населения к новым технологиям в период коронакризиса: исслед. отчет.* М.: Ин-т нац. проектов, 2020. С. 10.

Цифровизация всех сфер жизнедеятельности инициирует усиление социального неравенства как между различными слоями населения, так и между территориями, поскольку фактором конкурентоспособности экономических агентов становится обладание цифровыми компетенциями (власть переходит к технократам и владельцам данных), а территорий — уровень внедрения технологий пятого и шестого укладов. Это приводит к усилению социальной напряженности.

Среди внутренних факторов функционирования регуляторной среды автор рассматривает распределение функциональных ролей акторов, задействованных в генерации регуляторной среды, и их активность. При этом последняя во многом определяется такими аспектами, как ментальность и традиции, которые играют роль не только при выработке регуляторной политики, но и в процессе реализации норм, их выполнения всеми акторами экономической системы.

Важным внутренним фактором формирования и функционирования регуляторной среды, по мнению автора исследования, выступает «неблагонадежность регулятора». Еще теоретики школы общественного выбора Дж. М. Бьюкенен и Г. Таллок¹ показали, что фигура «благонамеренного» и ориентированного на «общее благо» законодателя является ширмой для реального законотворческого процесса, сопровождающегося вторжением лоббистских групп, сложным взаимодействием общественных групп влияния и правящих коалиций. Нобелевский лауреат по экономике К. Эрроу² сформулировал «теорему невозможности» коллективного выбора оптимального варианта. Смысл этой теоремы состоит в том, что не существует метода объединения индивидуальных предпочтений для трех и более альтернатив, который удовлетворял бы некоторым вполне справедливым условиям и всегда давал бы логически непротиворечивый результат. Позднее Д. Норт показал, что «политическим системам органически присуща тенденция производить на свет неэффективные права собственности, которые приводят к стагнации или упад-

¹ *Buchanan J. M., Tullock G. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Michigan: University of Michigan, 1962. 384 p.*

² *Arrow K. J. Social Choice and Individual Values. 2nd ed. Yale: Yale University Press, 1963. 21 p.*

ку»¹ по причинам заинтересованности в личных доходах и защите интересов приближенных к власти.

Экономические отношения в своих взаимодействиях сталкиваются с неопределенностью и риском оппортунистического поведения в силу ограниченности когнитивных способностей и асимметрии информации. Разрастание производственных цепочек, удаление друг от друга производителя — продавца — покупателя, обезличивание контактов в цифровой экономике приводят к уменьшению межличностного доверия, что вызывает острый спрос на институты, гарантирующие надежность контрактов как для предпринимателей, так и для их контрагентов и потребителей. Ответом на этот вызов становится создание цифровых платформ и экосистем².

4.1.4. Промышленные революции как катализаторы бифуркационных переходов

Новая парадигма экономического развития предлагает отказаться от неоклассической концепции рыночного равновесия, к которому стремятся все экономические системы в условиях свободной конкуренции для обеспечения максимально эффективного использования ресурсов. «Экономика как живая система, эволюционирующая к большей сложности и разнообразию производства и потребления, никогда не бывает в состоянии равновесия. Более того, в процессе эволюции она все более удаляется от этого состояния»³. При этом для эволюционирующих систем характерны периоды устойчивого развития (деградации) и периоды «срыва с траектории роста в состояние хаоса и турбулентности»⁴, в которых происходит преодоление точки бифуркации.

Каждая технологическая революция приводила общество в точку бифуркации, переход из которой во многом определялся

¹ North D. C. *Institutions and Economic Growth*... P. 1320.

² Попов Е. В., Симонова В. Л., Челак И. П. Типология моделей региональных инновационных экосистем // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18, № 7 (478). С. 1336–1356.

³ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 10.

⁴ Там же.

институциональными предпосылками в силу того, что «государственная политика оказывает влияние на формы и темпы накопления капитала в период ... индустриализации и определяет, будут ли смягчаться или, наоборот, усиливаться обычные негативные последствия, связанные с неравномерным распределением доходов»¹.

На рис. 21 представлено фактическое движение на развилках в периоды промышленных революций в России.

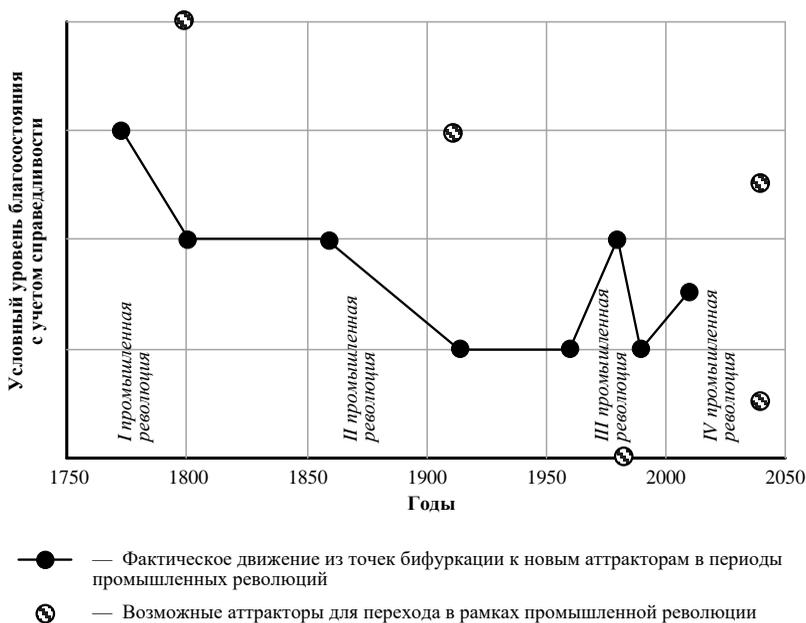


Рис. 21. Бифуркационная модель трансформации регуляторной среды под воздействием промышленных революций в России

В качестве переменной по оси ординат использован условный уровень относительного благосостояния индивидов, учитывающий в том числе уровень справедливости распределения благ и возможностей в обществе, уровень социального расслоения и уровень свободы и возможности влияния на принятие управленческих решений.

¹ Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T. Op. cit. P. 44.

Первая промышленная революция привела мир к негативному аттрактору вследствие формирования капитализма как господствующей системы хозяйствования, закрепления власти капитала, эксплуатации широких бедных слоев населения. Частично этот негативный переход был отыгран буржуазно-демократическими революциями во Франции и Америке¹, в России же он был отягощен существованием крепостного права.

Вторая промышленная революция в России совпадает с отменой к 1861 г. крепостного права и является во многом ее провокатором. Вместе с тем регулирование новых отношений крестьян с различными сословиями, создание экономических условий для их самостоятельной хозяйственной деятельности затянулись на десятилетия, усугубив их положение. Период между второй и третьей промышленными революциями охватывает две мировые войны, ставшие возможными в том числе благодаря достижениям науки и техники и обесценившие человеческие жизни, Гражданскую войну и Великую Октябрьскую социалистическую революцию, повлекшую массовые репрессии, разрушение традиционных ценностей и связей между людьми. Все это позволяет рассматривать переход после второй промышленной революции как негативный.

Третья промышленная революция способствовала переходу к позитивному аттрактору благодаря происходящим процессам глобализации, информатизации, росту свободы, «хрущевской оттепели», «перестройке». В мировом сообществе кровавые конфликты сменились гонкой вооружений, «холодной войной».

Для России еще одной точкой бифуркации стали распад СССР и переход к рыночной экономике, неподкрепленный эффективными институтами и механизмами гарантий, приведший к экономическому кризису, дефолтам, гиперинфляции, росту теневого сектора и криминала, приходу к власти олигархии.

Формирование рыночной экономики в России происходило в сжатые сроки. Неполнота правовой системы и ее противо-

¹ Например, М. Хорвиц продемонстрировал, как реформа законодательства в Америке в XIX в. создала институциональные основы будущего экономического роста, основанного на перекладывании связанного с этим ростом бремени с капиталистических предпринимателей на фермеров, рабочих и потребителей (*Horwitz M. J. Op. cit.*).

речивость в отношении неформальных институциональных условий, неукорененность в обществе рыночных ценностей, негарантированность прав, усложнение экономических связей и взаимодействий способствовали росту транзакционных издержек, преобладанию неформальных институтов над формальными (т. е. решению экономических задач не по закону, а «по понятиям»). Все это приводило к неэффективному распределению и использованию национальных ресурсов¹. Недостаточно сконструировать грамотный формальный институт, важны также его полноценная реализация органами власти, честность и компетентность руководителя, принимающего решения в области действия института, эффективное выявление и наказание нарушителей. Как отмечает венгерский исследователь переходной экономики Я. Корнай, «самым лучшим институтом можно воспользоваться отнюдь не в лучших целях». Он показывает, что разрушение правового поля и коррумпированность бюрократии и судов в переходной экономике создали вакуум для легального обеспечения контрактов, заполнившийся мафиозными, агрессивными механизмами к принуждению обеспечения сделок. Таким образом, для борьбы с преступностью в экономической сфере эффективнее повышать качество правовой и судебной систем, укреплять уровень доверия в деловой среде, чем бороться с такими симптомами, как мафиозные группировки².

Как считает профессор А. А. Аузан, 1990-е гг. были точкой бифуркации, в которой была возможность сформировать новый общественный договор. Однако эффект колеи оказался сильнее, и в обществе опять утвердился «вертикальный» контракт с «доминированием перераспределительных групп», отличающихся «рентоориентированным поведением»³. 2000-е гг. сопровождались постепенным восстановлением экономики и социального сектора. Вместе с тем стабильно высоким остается уровень коррупции. Так, в рейтинге индекса восприятия коррупции международной неправительственной организации Transparency International Россия по итогам 2020 г. заняла 129-е место из 180 стран⁴.

¹ Рахмеева И. И. Институты в развитии экономики региона. С. 230–247.

² Корнай Я. Честность и доверие в переходной экономике. С. 9.

³ Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество. С. 17.

⁴ Russia. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/Russia>.

В условиях четвертой промышленной революции коренным образом меняются ценности и поведение людей, и наступает переломный момент во влиянии всех вышерассмотренных факторов на регуляторную среду. При этом происходящие изменения уже не могут носить плавный характер, возникает необходимость выбора траектории развития, общество оказывается в точке бифуркации. Турбулентный характер развития общества усиливается ожидаемой сменой политической власти в стране и, как следствие, в регионах в третьем десятилетии XXI в.

4.1.5. Аттракторы четвертой промышленной революции

Выделим два крайних аттрактора, к которым может привести общество цифровая трансформация. Первый позитивный — ноономика, нравственная экономика, экономика религии, экономика технократии. Второй негативный — общество тотальной слежки, контроля и манипулирования на основе больших данных и цифровых технологий (рис. 22).



Рис. 22. Различие крайних аттракторов для выхода из точки бифуркации, обусловленной четвертой промышленной революцией

К какому аттрактору мы придем, покажет лишь время. Но второй путь вполне вероятен. Так, «левиафан показал свои зубы», продемонстрировав в период пандемии 2020 г. возможность за 2–3 месяца организовать масштабный контроль и ограничение передвижения граждан посредством геолокации и использования QR-кодов, а также тотальной блокировки коммуникации отдельного индивида с обществом (блокировка в январе 2021 г. социальных сетей и мессенджеров американского президента Д. Трампа после волнений, связанных с президентскими выборами). Желаемое движение к позитивному аттрактору возможно только при кооперации усилий элиты, предпринимательского, гражданского сообществ и органов власти.

Анализируя непосредственно процесс изменения регуляторной среды, следует рассуждать о реализации основных характеристик любых трансформаций. А именно, согласимся с профессором О. С. Сухаревым в том, что «институциональная эволюция... подчинена закону адаптации институтов и индивидов, отбора (естественного и искусственного) и инерции траектории развития — зависимости от прошлого»¹.

Первое — инерция или наследственность. Несмотря на то, что формальные институты изменяются мгновенно дискретно при их принятии, они не преобразуют действительность моментально. Более того, требуется значительное время, чтобы ознакомить всех экономических агентов с новыми нормами, а также создать материальные условия для их реализации. При этом скорость изменения неформальных институтов хоть и растет, но остается достаточно медленной. При изменении отдельных элементов регуляторной среды происходит наслоение правил и практик поведения, в силу психологических и ментальных особенностей индивиды по инерции руководствуются более ранними институтами, а новые институты оценивают с позиций сопряженных давно устоявшихся институтов.

Второе — адаптация. Такое описанное выше взаимное влияние институтов приводит к корректировке всех элементов регуляторной среды, их притирке друг к другу. В период адаптации экономических агентов к новой регуляторной среде увели-

¹ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 152.

чиваются их транзакционные издержки, а механизмы поведенческой рутины перестают работать.

Третье — отбор. В рамках искусственного отбора лица, принимающие управленческие решения, могут руководствоваться личной субъективной позицией, зачастую нацеленной не на достижение общего блага и развитие территории, а, например, на сохранение власти или богатства как собственного, так и аффилированных лиц, либо в силу консервативного характера и страха перед неопределенностью блокировать любые новации. В итоге в результате естественного отбора выиграют территории, чей выбор в вопросах формирования регуляторной среды поможет оказаться им в лидерах технологического развития и качества жизни, а догоняющие регионы будут вынуждены транслировать их готовые решения, упустив время и шанс.

Что происходит с объемом и структурой регуляторной среды в ходе ее развития?

Можно выделить два ключевых подхода к ответу на данный вопрос (рис. 23). Ряд авторов предлагают считать объем регуляторной среды относительно постоянным, указывая лишь на структурные изменения в части замещения неформальных институтов формальными (схема 1) ввиду увеличения человеческих сообществ и усложнения общественных отношений (коллектив авторов Высшей школы экономики¹). Другие считают возможным постоянный рост объема формальных и неформальных институтов (схема 2), в том числе в силу того, что технологическое развитие расширяет потребности индивида, формирует новые привычки (профессор О. С. Сухарев²).

Автор данного исследования, склоняясь ближе к первому подходу, предлагает собственную модель. Поскольку появление новых институтов с течением времени вытесняет старые, вместе с тем в силу сопротивляемости и инертности институтов и их наслоения в точке бифуркации возникает временный рост общего объема регуляторной среды, то происходит «пульсация объема» регуляторной среды (схема 3). Даже говоря о правовом поле и отмечаемой всеми экспертами в разных странах растущей за-

¹ Кузьминов Я. И., Бендукидзе К. А., Юдкевич М. М. Указ. соч.

² Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 152.

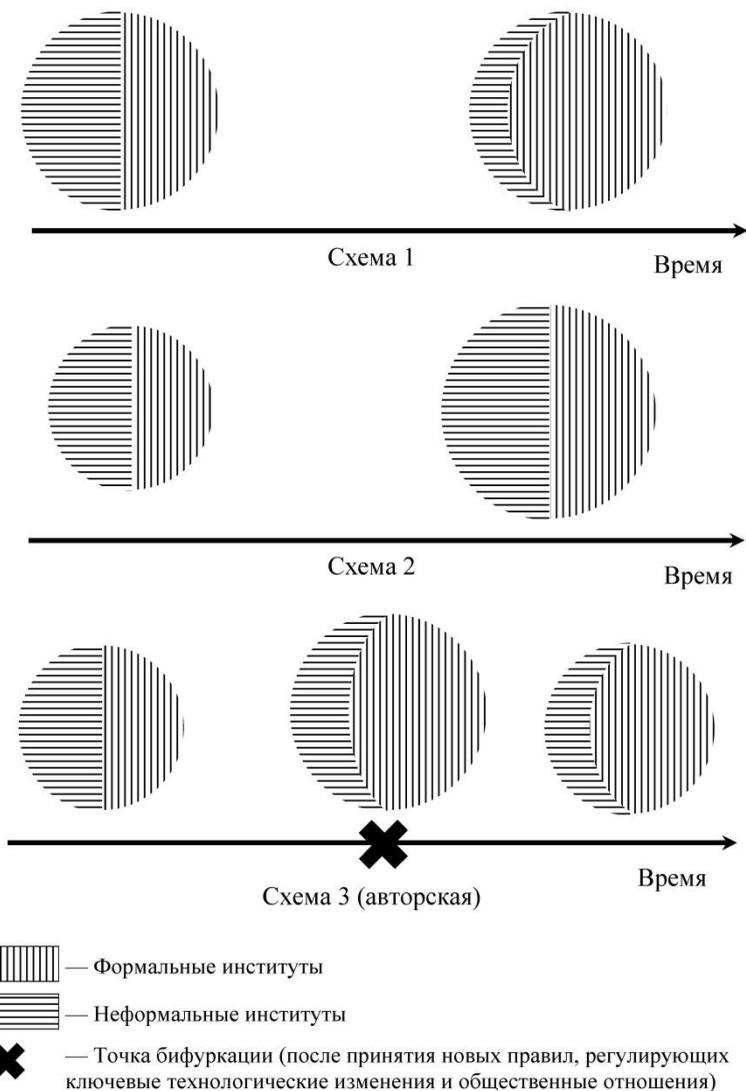


Рис. 23. Схемы эволюции объема и структуры регуляторной среды¹

¹ Сост. по: Кузьминов Я. И., Бендукидзе К. А., Юдкевич М. М. Указ. соч.; Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии; авторские материалы исследований.

регулируемости (что опять же частично обусловлено именно изменением соотношения формальных и неформальных институтов), следует отметить, что технический прогресс приводит к устареванию норм, а нарастание объема неадекватных технологиям и потребностям общества, противоречащих друг другу норм приводит к осознанию регуляторами необходимости «чистки» правовой сферы и растущей популярности такого инструмента, как «регуляторная гильотина».

4.2. Региональная регуляторная среда: взгляд за горизонт

4.2.1. Сценарии развития

Возможны три базовых сценария развития регуляторной среды субъектов Российской Федерации и сопутствующих социально-экономических изменений:

1) негативный (ухудшение регуляторной среды, сопровождающееся спадом экономической активности, качества жизни, уровня доверия, социального самочувствия и справедливости);

2) нейтральный (сохранение текущих условий);

3) позитивный (улучшение регуляторной среды, сопровождающееся ростом уровней доверия, справедливости, равенства возможностей, положительных ожиданий и экономической активности).

Автор уверен, что в условиях затяжного экономического кризиса (хотя некоторые видные ученые стремятся обосновать его как новую нормальность) и промышленной революции нейтральное состояние не может сохраняться длительное время. Нарастающее социальное расслоение в обществе и стремительный рост бедности, увеличение числа индустриальных конфликтов и их форм¹ свидетельствуют о «нарушении равновесия между работниками (или их представителями — профсоюзами) и работодателями»², между населением и элитой. При этом «нестабильность социально-экономических процессов в мире дости-

¹ Ахмадуллин И. Р. Итальянские забастовки в России // Социологические исследования. 2020. Т. 46, № 10. С. 95.

² Козина И. М. Указ. соч. С. 31.

гает своего критического порога»¹ к концу первой четверти XXI в.

Согласимся, что «институциональные, технологические, структурные изменения — это всегда качественные необратимые изменения»². При этом в период «одновременной смены большого количества элементов и перестройки связей между ними» неизбежным является «скачкообразный характер технологических (при смене технологических укладов) и политических (при смене мирохозяйственных укладов) революций»³. Следовательно, в конечном счете развитие регуляторной среды пойдет по позитивному или негативному тренду, что и соответствует бифуркационной модели.

Формально трансформация регуляторной среды в России и регионах запущена: приводится в действие «регуляторная гильотина», Президентом РФ поставлены задачи для Правительства страны и регионов по изменению институциональных условий в части «сокращения нормативно-правовых и административных ограничений, препятствующих росту производительности труда, а также замещения устаревших и непроизводительных рабочих мест, создания системы правового регулирования цифровой экономики»⁴.

Основные мероприятия по развитию качества регуляторной среды, реализованные на государственном уровне, включают обеспечение Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в РФ, внедрение Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, тиражирование лучших практик по улучшению инвестиционного климата⁵.

¹ Глазьев С. Ю., Наумов Е. А., Понукалин А. А. Указ. соч. С. 102.

² Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 64.

³ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 5–39.

⁴ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204.

⁵ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. М.: Минэкономразвития России, 2017. С. 18.

4.2.2. Факторы переходов к различным аттракторам

Рассмотрим аспекты (рис. 24), однозначно способствующие выходу на позитивный или негативный вариант развития из точки бифуркации, а также неоднозначные факторы, управление которыми позволит совершить выбор между путями развития.



Рис. 24. Аспекты, способствующие выходу из точки бифуркации на позитивный или негативный вариант развития региональной регуляторной среды

Аспекты перехода на позитивный тренд. Четвертая промышленная революция открывает окно возможностей и надевает территориальные сообщества и органы управления новыми технологиями принятия управленческих решений.

Примером перехода регуляторной среды на позитивный тренд, диктуемый новой экономической парадигмой, служат страны Юго-Восточной Азии, где уникальным образом сумели скомбинироваться «механизмы социалистического планирования и рыночной самоорганизации, государственной и частной

собственности на средства производства, государственного контроля и личного предпринимательства»¹.

Академик РАН С. Ю. Глазьев так описывает регуляторную среду Юго-Восточной Азии. Она «строится на основе гармонизации интересов различных социальных групп. Их противоречивость снимается посредством совместной работы по формированию и исполнению планов развития экономики в целях повышения народного благосостояния. Система регулирования экономики строится таким образом, чтобы равнодействующая экономических интересов работала на общее благо. В ней каждый субъект хозяйственных отношений выполняет свою функцию: частный предприниматель наращивает объемы и повышает эффективность производства нужных обществу благ; государство обеспечивает его кредитом и стабильными условиями хозяйствования (цены, налоги, процент, регулирование внешнеэкономической деятельности и пр.), доступом к современной инфраструктуре; ученые за счет государства и бизнеса генерируют поток новых знаний, инженеры — их практическое воплощение в новой технике, учителя — обучение подрастающего поколения в соответствии с требованиями НТП»².

Опыт указанных стран показывает, что осознанная реформа регуляторной среды возможна при нацеленности на нее лиц, принимающих решения, и восприимчивости со стороны общества, которому предстоит функционировать в соответствии с новыми нормами. Последнее условие оказалось достигнуто в России только к концу второго десятилетия XXI в. Так, согласно социологическим исследованиям Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук, «число тех, кто полагает, что страна нуждается в существенных переменах, в политических и экономических реформах», выросло за шесть лет в 2 раза (с 28 % в 2012 г. до 56 % в 2018 г.), а «тех, кто считает, что страна нуждается в стабильности, это важнее, чем перемены», сократилось с 72 % до 44 % соответственно³. Авторы доклада приходят к выводу о прибли-

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 21.

² Там же.

³ *Российское общество после президентских выборов — 2018: запрос на перемены: информ.-аналит. докл.* М.: Федер. науч.-исслед. социол. центр Рос. акад. наук, 2018. С. 7.

жении российского общества «к развилке, за которой открывается новая социально-экономическая и политическая перспектива».

Согласимся с признанным отечественным регионалистом Н. В. Зубаревич в том, что «регионы будут стремиться улучшать институты только при наличии важнейшего условия — реальной конкуренции за инвестиции и человеческий капитал». Вместе с тем автор считает не вполне оправданным утверждение: «Если отдельных крупных инвесторов еще можно заманить искусственными специальными преимуществами, то приток более квалифицированного и мобильного населения, развитие малого и среднего бизнеса не могут обеспечиваться „эксклюзивными“ правилами игры». Сегодня со стороны экономически активного населения, в первую очередь квалифицированных кадров, людей, готовых открыть и вести свое дело, научных сотрудников, велик спрос на ведение своей деятельности в инклюзивных институциональных условиях, т. е. обеспечивающих равный доступ к принятию управленческих решений, к реализации своих способностей и гарантиям прав.

4.3. Откуда берется эффект колеи в развитии российских регионов?

4.3.1. Эффект колеи и другие факторы перехода на негативный тренд

Точечное изменение отдельных институтов не создаст комплексного эффекта долгосрочного социально-экономического развития (например, воспитание технологического творчества у детей без возможности последующей реализации своих способностей, создание института поддержки изобретательства без институтов коммерциализации и всей совокупности институтов инновационного развития). Напротив, как отмечалось ранее, инвариантные институциональные условия задают устойчивую «колею» для долгосрочного развития.

Согласно опросам Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук в 2018 г., большая часть населения страны полагает, что за последние 5 лет ситуация в области прав и свобод, развития демократии,

в области борьбы с коррупцией, в сфере законности и правопорядка не изменилась и даже ухудшилась (84 % и 77 % соответственно)¹. Объективные социально-экономические показатели также не демонстрируют перехода на траекторию устойчивого роста и инновационной экономики.

Экономический мейнстрим объясняет научно-технической и политэкономической эволюцией усиливающееся расслоение общества и концентрацию власти и капитала в руках элит. Однако, такой негативный тренд, такое «качественное изменение в структуре человечества ... может кардинально повлиять на состояние человеческого общества, вплоть до его уничтожения в результате игры получивших божественные возможности отдельных личностей. Могут реализоваться самые мрачные антиутопии, если не будут сформированы институты, обеспечивающие устойчивое социально-экономическое развитие»². Новая научная парадигма предлагает перейти от оправдания указанных тенденций к поиску путей перехода к нравственной экономике и обществу всеобщего благосостояния.

Высокая устойчивость укоренившихся за века неформальных институтов, выражающаяся в таких устойчивых поведенческих практиках, как коррупция, воровство, повсеместная допустимость незначительных правонарушений, склонность покрывать подобные деяния, препятствует развитию институциональных условий в положительном направлении. Подобные акты взаимодействия уменьшают издержки конкретных индивидов, участвующих в них, но увеличивают совокупные общественные издержки, приводят к неэффективной аллокации ресурсов.

Мнение об устойчивости данных институтов можно найти как в трудах более чем столетней давности, так и современных, например:

– «Ложь и обман на самом деле играют слишком большую роль в русской жизни (и даже детей в школах — подсказки, списывание, ответы за товарищей и т. п.) и грозят уничтожить и парализовать все благо от всех производимых реформ»³;

¹ *Российское общество после президентских выборов — 2018: запрос на перемены.* С. 7.

² *Глазьев С. Ю.* О новой парадигме в экономической науке. С. 5–35.

³ *Янжул И. И.* Экономическое значение честности (забытый фактор производства). М.: Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1912. 27 с.

– «Незыблемость управленческих, кадровых, идеологических (в смысле экономических концепций) устоев российской экономики гарантирует, по меньшей мере, затыжной характер нынешнего кризиса»¹;

– «Существующие институты, начиная от системы подготовки кадров и заканчивая методами планирования государственной научно-технической политики, настроены на воспроизводство предыдущего технологического уклада и не отвечают требованиям и возможностям развития нового»²;

– «Во всех странах догоняющего развития барьерная функция институтов видна невооруженным глазом, но далеко не все смогли снизить институциональные барьеры. Это следствие проблем „path dependence“ («унаследованной колеи»)»³.

Что препятствует переходу к позитивному аттрактору в рамках четвертой промышленной революции, почему неконтролируемая властными структурами эволюция общества не позволяет в рамках конкурентной борьбы территорий отобрать эффективные практики и обеспечить высокую конкурентоспособность в долгосрочной перспективе? Одной из главных институциональных инвариант, вызывающих эффект колеи, автор считает «вертикальный» общественный договор, ведущий в свою очередь к экстрактивному характеру регуляторной среды регионов и высокому уровню коррумпированности.

«Вертикальный» общественный договор выражается в сильной централизации власти, ограничении свободы регионов в принятии решений, экстрактивном характере управления.

Федеративное устройство России позволяет субъектам РФ конструировать институциональные условия, адекватные внешним вызовам с учетом внутренних ресурсов. Такой возможностью региональные власти активно пользовались в 1990-х гг. после принятия Конституции РФ⁴, экспериментируя с различными институтами (например, нормами налогообложения, пра-

¹ Минакир П. А. Указ. соч. С. 7–11.

² Глазьев С. Ю., Наумов Е. А., Понукалин А. А. Указ. соч. С. 109.

³ Зубаревич Н. В. Указ. соч. С. 5.

⁴ Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм. С. 65; Клисторин В. И. Проблемы российского федерализма и экономического роста // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Социально-экономические науки. 2003. Т. 3, вып. 1. С. 131–145.

вилами торговли и т. п.). С середины 2000-х гг. происходит усиление вертикали власти, централизация принимаемых решений, чему способствует появление федеральных округов, формируется так называемая «унитарная федерация»¹, вследствие чего регионы теряют часть свободы, «ограничивается внедрение дифференцированного подхода»². Н. В. Зубаревич прогнозирует, что «в таком институциональном дизайне будет и дальше воспроизводиться неэффективное и затратное управление пространственным развитием, порождающее сверхцентрализацию, подковёрную и коррумпированную борьбу за федеральные трансферты, иждивенчество региональных властей»³. Все это привело, согласно мнению ряда исследователей, к тому, что «институциональные изменения в российских регионах приобрели характер либо копирования соответствующих изменений на федеральном уровне, либо сместились в сферу неформальных правил»⁴. По мнению автора, выявленный тренд продолжит сохраняться и в начале третьего десятилетия XXI в. Таким образом, существующая система ограничивает возможности субъектов РФ в адаптации формальных институтов с учетом региональной специфики.

Проведенный социологический опрос местных российских руководителей территорий в 2010 г. показал их ориентированность «на помощь „сверху“, нежели на собственные усилия», а в числе факторов развития ими отмечались «выгодное географическое положение и природно-ресурсный потенциал (от 40 до 75 % опрошенных), в то время как промышленный, научный, интеллектуальный потенциал как источник развития рассматривался лишь 6–12 % опрошенных»⁵. Экономические кризисы

¹ *Захаров А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Моск. школа полит. исслед., 2008. 144 с.

² *Казакова С. М., Климанов В. В.* Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55.

³ *Зубаревич Н. В.* Указ. соч. С. 9.

⁴ *Институциональные изменения в экономике российских регионов / В. Л. Тамбовцев, Т. Д. Баснина, Е. П. Вигушина [и др.].* М.: ТЕИС, 2013. С. 10.

⁵ *Байков Н. М., Невеличко Л. Г.* Особенности функционирования местных сообществ городских и сельских поселений в социологическом измерении // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 3 (56). С. 110.

и пандемия за прошедшее десятилетие сделали субъекты РФ еще более зависимыми от помощи федерального центра.

Для смены надконституционных ценностей нации, представляющих собой институциональную инварианту, требуется полномасштабное перевоспитание целого поколения. Несмотря на то, что указанные неформальные институты все же могут трансформироваться (за последние 200 лет лишь единичные страны смогли продемонстрировать кардинальную смену институтов и кардинальный переход на новую траекторию развития, в частности Япония¹ и Китай²), автор полагает период их трансформации столь значительным, что считает данный фактор однозначно ведущим к негативному тренду, поскольку точка бифуркации будет пройдена быстрее.

Общемировая экономическая стагнация не позволяет странам демонстрировать уверенные высокие темпы роста. «Проблематика экономического роста и социально-экономического развития для современной России необычайно остра и актуальна. Можно констатировать «околонулевым» рост и отсутствие положительной динамики в уровне жизни населения РФ»³, также прогнозируется усиление данной негативной тенденции в среднесрочной перспективе⁴.

Многолетний экономический кризис, продолжающийся с 2008 г., санкционные войны, пандемия Covid-19 и сопутствующее этому падение реальных доходов населения провоцируют негативные ожидания в обществе и падение уровня доверия, что классифицируется в рамках данной работы как ухудшение институциональных условий.

Еще одной институциональной инвариантой российского общества из числа укоренившихся неформальных институтов выступает низкий уровень институционального доверия в обществе.

¹ Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество. С. 3.

² Глазьев С. Ю. Какая идеология поднимет Россию? // Завтра. URL: http://zavtra.ru/blogs/kakaya_ideologiya_podnimet_rossiyu.

³ Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития. С. 6.

⁴ Глазьев С. Ю. Экономика будущего. Есть ли у России шанс? М.: Книжный мир, 2016. 640 с.

По итогам изучения динамики общественных настроений в свете «майского» указа Президента от 2018 г.¹ ведущий российский социолог С. А. Белановский отмечает, что «главная тенденция 2019 — снижение доверия к власти», что выражается в том числе, по мнению респондентов, в следующем:

– «обещания властей обычно остаются невыполненными. Не выполняются даже указы В. Путина. При этом чиновники продолжают обещать, хотя сами в свои обещания не верят»;

– «власть все решения принимает закрыто. Что власть себе мыслит, никто не знает. Власть не понимает, что происходит в стране»;

– «все важные решения принимаются без каких-либо обсуждений»;

– «стране нужна реконструкция власти в пользу большей прозрачности и открытости принятия решений».

Экономический кризис и пандемия 2020 г. еще больше усилили недоверие общества к органам власти. Руководствуясь предпосылкой о целевом характере неформальных институтов, автор видит причину в отсутствии долгосрочных общественных целей прогресса регионов и страны у граждан, что вызвано, по мнению автора, хаотичной, непоследовательной, экстрактивной государственной политикой, ставшей фактором смещения целей к краткосрочному выживанию в текущих условиях. Данный тезис подтверждается результатами опроса Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук об отсутствии восприятия как важных лично для индивида целей, обеспечивающих экономический, социальный и политический прогресс России, в числе которых: «снижение доли государства в экономике (23 % респондентов не считают эту задачу для себя актуальной), расширение пространства свободы во всех сферах жизни, укрепление институтов демократии, местного самоуправления (19 %), существенный рост малого и среднего бизнеса (17 %), формирование в стране массового среднего класса (15 %), обеспечение рывка в сфере науки и вы-

¹ *Изучение* динамики общественных настроений в свете «майского» Указа Президента от 2018 г.: презентация результатов исследования. М., 2019. URL: <http://sbelan.ru/Research-Presentations/Izuchenie-dinamiki-obshhestvennyh-nastroenii-v-svete-maiskogo-Ukaza-Prezidenta-ot-2018-g.pdf>.

соких технологий (15 %)»¹. Авторы приведенного доклада делают вывод о неосознанности населением взаимосвязи между научно-техническим прогрессом страны и ростом уровня и качества жизни.

Перечисленный комплекс укорененных негативных институциональных инвариант затягивает российское общество в колею развития по негативному тренду.

4.3.2. Что подвластно органам власти уже сейчас?

Рассмотрим ситуацию с реализацией управляемых факторов институционального развития. Профессор О. С. Сухарев, автор многочисленных научных трудов по вопросам технологического и институционального развития, утверждает, что «рост числа формальных институтов для современной экономики (функция должна описывать не некую исходную точку, а современное состояние), в общем, по результату (где-то может и снижать) увеличивает издержки транзакций, неформальные же институты, если бы их число, допустим, увеличивалось, транзакционные издержки, подлежащие учету, сокращали... Неформальные нормы не изменяются так быстро, как формальные. И в ближайшее время, думаю, это положение будет таким и оставаться. Следовательно, с поправкой на инфляцию, их можно считать более или менее стабильными институциональными издержками»². За исключением общего суждения о росте объема формальных институтов (в связи с усложняющимися общественными отношениями и уменьшением частоты контактов с одними и теми же экономическими агентами из-за роста плотности населения в городах) автор не разделяет данный подход по ряду причин. Во-первых, измерение числа институтов, особенно неформальных не представляется возможным. Во-вторых, по мнению автора, на уровень транзакционных издержек влияет качество институтов, а не их количество, кроме того, регулирующее воздействие различных институтов облада-

¹ *Российское общество после президентских выборов — 2018: запрос на перемены.* С. 37.

² *Сухарев О. С.* Экономический рост, институты и технологии. С. 127–128.

ет разной силой (данное обстоятельство также отмечает как методологическую трудность О. С. Сухарев). В-третьих, несмотря на то, что скорость изменения неформальных институтов ниже, чем формальных, следует отметить наблюдающееся ускорение их изменения в эпоху четвертой промышленной революции.

В первом разделе данной главы была предложена авторская модель эволюции объема и структуры регуляторной среды (рис. 23), заключающаяся во временном росте объема и усложнении структуры в точке бифуркации, последующей синхронизации формальных и неформальных институтов и сокращении объема регуляторной среды при переходе к новому аттрактору.

О. С. Сухарев предлагает гипотетически «в зависимости от соотношения динамики транзакционных издержек по формальным и неформальным институтам три варианта динамики общих транзакционных издержек:

1) неуклонное возрастание транзакционных издержек от рубежа, которое происходит даже при снижении транзакционных издержек при введении формальных правил, за счет роста издержек по неформальным правилам;

2) сначала снижение общих транзакционных издержек на отрезке за счет опережающего снижения издержек по формальным институтам (при росте их числа), рост же издержек по неформальным институтам не обгоняет роста издержек, затем происходит возрастание общих издержек;

3) когда общие транзакционные издержки не увеличиваются и не уменьшаются при росте числа институтов, так как снижение издержек по одним институтам компенсируется ростом их по другим институтам, но затем начинают расти, поскольку имеется общий их средний рост»¹.

Автор не согласен с идеей о неизбежности непрерывного роста общих транзакционных издержек. Авторская модель эволюции объема и структуры регуляторной среды (рис. 23) демонстрирует, что в точке бифуркации происходит рост транзакционных издержек в силу запаздывания правового регулирования новых складывающихся общественных отношений и появления разрозненных неустойчивых неформальных правил, неустроенности нового уклада. После перехода к новому аттрактору часть

¹ Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. С. 132.

старых институтов редуцируется, а часть замещается новыми, прошедшими эволюционный отбор, как правило, предполагающими меньшие транзакционные издержки. После синхронизации неформальных и формальных институтов вызванные их конфликтом транзакционные издержки уменьшаются.

Отечественным органам власти не удалось благодаря возможностям, открывающимся в рамках четвертой промышленной революции, в полной мере воспользоваться фактором управления объемом транзакционных издержек. Были приняты существенные усилия по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид, организации удаленного взаимодействия с органами власти.

По России доля пользователей Интернета для взаимодействия с органами власти в возрасте от 15 до 72 лет, прибегающих к получению информации средствами официальных сайтов, составляет близкие значения (65,8 %¹) и показывает высокий уровень использования и востребованности информационных технологий для обеспечения коммуникации.

Стабильно возрастает объем правового регулирования при нарастании громоздкости системы, ее инертности, избыточности и противоречивости вызовам четвертой промышленной революции, социальным потребностям общества. Адаптивность регуляторной среды ограничена продуктивностью и качеством нормотворчества. В частности, Государственная Дума РФ принимает в среднем за сессию порядка трех сотен федеральных законов при общей их численности около пяти с половиной тысяч. В итоге многие законопроекты и целые темы приходится откладывать на месяцы, а иногда и на годы, кроме того, федеральные министерства регулярно затягивают с подготовкой комплектов подзаконных актов².

Таким образом, максимально возможный темп изменений в нормативном поле, который российская правовая система способна выдержать, не соответствует требованиям прогресса и не позволяет зачастую реализовывать необходимые реформы.

¹ *Информационное общество в Российской Федерации: стат. сб.* / К. Э. Лайкам, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 172–176.

² *Личная* страница российского политолога А. В. Чадаева. URL: <http://chadayev.ru>.

Следующий управляемый фактор — уровень справедливости. Автор разделяет позицию, что «негативная оценка последствий трансплантации нового системообразующего института для состояния социальной справедливости в обществе — катализатор массовой оппортунистической активности в отношении как данного, так и других институтов»¹.

Развивая методологию новой научной парадигмы, автор предлагает рассматривать общественное благосостояние с учетом обеспечения социальной справедливости, воспринимаемой индивидами как благо и ценность. Тогда переход, ведущий к росту материального и финансового капиталов территориального сообщества при снижении уровня справедливости, не будет расцениваться как повышение регионального благосостояния и оптимальный переход. Принимаемые при этом регулятивные меры (изменение формальной составляющей региональной регуляторной среды) окажутся неэффективными (при толковании концепта эффективности нормы как достижения цели), поскольку произойдут негативное восприятие новых правил и избегание их выполнения.

Большие данные, искусственный интеллект, Интернет вещей и другие цифровые технологии позволяют органам власти иметь доступ к огромному массиву данных граждан и организаций, осуществлять контроль за ними и принимать управленческие решения. С одной стороны, это позволяет повысить безопасность общества и государства. Например, современные технологии позволяют путем компьютерного лингвистического анализа выявлять сообщения и лиц, выделяющихся девиантным, деструктивным и противоправным поведением по отношению к государству². С другой стороны, установление чрезмерно жестких критериев недобросовестного поведения в формальных

¹ Дементьев В. Е. Доверие — фактор функционирования и развития современной рыночной экономики // Российский экономический журнал. 2004. № 8. С. 53.

² Болеславович С. Ю. Интеллектуальная система поддержки принятия решений в процессе информационного противоборства в виртуальных социальных сетях: докл. в рамках Национального форума информационной безопасности, февраль 2018. URL: <https://infoforum.ru/conference/conference/program/cid/42/>.

институтах ведет к ограничению свободы личности и движению к негативному аттрактору¹.

Отношение региональных властей к этому вопросу можно проследить на примере решений, принимаемых в период пандемии COVID-19². Так, регионы Урала вводили более мягкие ограничения, чем федеральный центр. В регионах не приостанавливалась деятельность ключевых промышленных предприятий, что предотвратило глубокий экономический спад. Наиболее существенно пострадал малый и средний бизнес в сфере обслуживания населения. Несмотря на сравнительно быстрое возобновление их работы в регионах Урала, ограничения в деятельности не позволили им сохранить рентабельность. Сильная дифференциация неформальных институтов в регионах проявилась в ограничении личной свободы граждан. Так, в Москве, Республике Башкортостан временно вводились электронные пропуска, в Свердловской области были введены ограничения и штрафы в области санитарно-эпидемиологической безопасности, однако основной акцент губернатором Свердловской области был сделан на социальную пропаганду и призыв к социальной ответственности граждан.

Региональные органы власти могли бы оказать влияние на перечисленные управляемые факторы перехода к новому аттрактору путем снижения транзакционных издержек (за счет новых технологий коммуникации, проактивного характера управленческих решений для создания правового поля хозяйствования в новых условиях, снятия при нормотворчестве противоречия с устойчивыми неформальными институтами и новыми складывающимися порядками) и обеспечения справедливости распределения ресурсов и возможностей, что приведет к повышению благосостояния.

¹ Например, в гражданском сообществе активные дискуссии разворачиваются вокруг запрета на критику действий и решений органов власти в социальных сетях, ограничений взаимодействия вузов с зарубежными учеными и пр.

² *Vlasova N. Yu., Rakhmeeva I. I. Regional Decision-Making in the Context of a Pandemic: Speed vs Cost Assessment // Proceedings of the Research Technologies of Pandemic Coronavirus Impact (RTCOV 2020). Yekaterinburg, 2020. P. 90–94.*

Автор всецело поддерживает позицию С. Ю. Глазьева, согласно которой «опережающее реформирование системы хозяйственного права сможет конструктивно разрешать экономические противоречия и упреждать обострение социально-политических конфликтов. Для этого, однако, нужен широкий общественный консенсус и эффективные процедуры делегирования полномочий институтам, призванным гармонизировать социально-экономические отношения в правовых нормах»¹.

Но, учитывая изложенные фактические аспекты и дисфункции регуляторной среды субъектов РФ, автор делает вывод, что большинство регионов находятся на траектории движения к негативному аттрактору. При этом вызывает сомнение способность отдельных регионов, пытающихся построить благоприятную регуляторную среду, стать источником институциональной трансформации всей страны. Негативные институциональные инварианты и воздействие соседних территорий и национальных тенденций не позволят им перейти к позитивному аттрактору.

¹ Глазьев С. Ю. О новой парадигме в экономической науке. С. 33–34.

Глава 5

ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ К РЕШЕНИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ

5.1. Региональная «пандемическая политика»

5.1.1. Левиафан показывает зубы: опыт пандемии

Пандемия COVID-19 оказалась шоком для всех стран. Последнее десятилетие турбулентной экономики характеризовалось высокой степенью неопределенности, но коронавирусная инфекция привела к ее кратному скачкообразному увеличению. Руководители территорий и предприятий были вынуждены принимать решения в условиях высокой угрозы жизни и здоровью населения с неизвестными параметрами распространения вируса. Практически всеми странами были приняты национальные ограничения деятельности бизнеса и граждан.

Россия имеет огромную площадь с высокой пространственной неоднородностью плотности населения. Поэтому Президент России В. В. Путин после непродолжительного периода реагирования на национальном уровне принял в апреле 2020 г. решение о самостоятельном установлении ограничительных мер руководством регионов.

Оценка регулирующего воздействия является инструментом оценки выгод, издержек и рисков при принятии решений органами власти. Этот инструмент хорошо зарекомендовал себя во многих странах. Региональные власти применяют оценку регулирующего воздействия с 2014 г. Она включает процедуру экономического анализа и публичные консультации с адресатами регулирования. Такие процедуры не могут быть быстрыми.

Региональные власти были вынуждены принимать срочные меры по предотвращению пандемии зачастую с нарушением

порядка проведения оценки регулирующего воздействия, поскольку на кону стояла цена человеческой жизни.

Данный раздел монографии представляет обзор подходов к принятию решений в российских регионах в условиях пандемии. В частности, систематизированы типы региональной «пандемической политики», рассмотрены способы проведения оценки регулирующего воздействия в условиях пандемии и ее применимость к таким ситуациям в целом.

Теория региональной экономики утверждает высокую дифференциацию социально-экономических характеристик в пространстве. В свою очередь социально-экономическое неравенство приводит к различной эффективности сдерживания пандемии на территориях и темпам восстановления¹.

На основе регионального сравнительного анализа изучены процессы ввода и снятия региональных ограничений в условиях пандемии в России. Рекордное снижение темпов экономического роста было в XXI в. Экономический кризис обострил все основные проблемы, ускорил их многолетнюю динамику и усилил территориальное неравенство. Пандемия еще больше усугубила ситуацию. Доходы российского населения упали в период пандемии, что привело к снижению платежеспособного спроса. Это в совокупности с ограничительными мерами привело к снижению доходов бизнеса и закрытию ряда предприятий.

С другой стороны, пандемия открыла ряд возможностей для предприятий, которые сумели перестроить процессы управления. Пандемия ускорила процессы цифровизации, вызванные четвертой промышленной революцией. Рынок цифровых услуг и объем государственных цифровых услуг вырос².

Эксперты выявили неравномерность диффузии и распространения вируса COVID-19. Риски смертности заболеваемости и смертности в регионах зависят от уровня благосостояния, доли мигрантов, доли возрастных жителей, качества медицины.

¹ *Qiu Y., Chen X., Shi W.* Impacts of social and economic factors on the transmission of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in China // *Journal of Population Economics*. 2020. № 33. P. 1127–1172.

² *Государственное регулирование в условиях COVID-19: аналит. докл. Минэкономразвития России, 2020.* URL: <https://mbnso.ru/company/analytics/gosudarstvennoe-regulirovanie-v-usloviyakh-covid-19/>.

С. П. Земцов и В. Л. Бабурин установили регионы с самым высоким риском смертности: крупнейшие агломерации (Москва, Санкт-Петербург), северные регионы с высокой долей трудовых мигрантов и южные слаборазвитые регионы¹.

Страх быстрого распространения пандемии и высокой смертности заставлял многих руководителей регионов вводить тотально жесткие ограничения в апреле и мае 2020 г.

Регионы подходили к снятию ограничений по-разному. Можно выделить несколько региональных «пандемических политик» в России:

- 1) длительные массовые ограничения (треть регионов);
- 2) длительные избирательные ограничения: не останавливалась или быстро была разрешена работа ключевых промышленных предприятий, постепенно разрешалась работа отдельных бытовых сфер, деятельность на открытом воздухе (более половины регионов);
- 3) быстрое снятие жестких ограничений (единичные регионы, например, предприятия бытового и социального обслуживания и магазины непродовольственных товаров открыты в Татарстане и Севастополе с середины мая 2020 г.);
- 4) введение дифференцированных ограничений в пространстве региона: различные ограничения для муниципалитетов в зависимости от численности населения и удаленности от административного центра (порядка 10 % регионов).

5.1.2. Проведение оценки регулирующего воздействия в условиях пандемии

Большинство регионов принимало правовые акты в условиях пандемии без проведения оценки регулирующего воздействия. Лазейка в порядке проведения оценки была у единичных регионов. Например, публичные консультации не проходят при поручении губернатора о срочном принятии проекта в Костромской области.

¹ *Zemtsov S. P., Baburin V. L. Risks of morbidity and mortality during the COVID-19 pandemic in Russian regions // Population and Economics. 2020. № 4 (2). P. 158–181.*

**Практики адаптации
порядка проведения оценки регулирующего воздействия
к условиям принятия решений в условиях пандемии**

Регион	Нормативный акт	Содержание изменений порядка оценки правовых актов, разрабатываемых в условиях пандемии (в условиях режима повышенной готовности)
Положительная практика (по степени убывания сохранности принципов и преимуществ оценки регулирующего воздействия)		
Краснодарский край	Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 27 мая 2020 г. № 302	Упрощенный порядок, сокращенные сроки до 3 дней, публичные консультации сохранились
Кабардино-Балкарская Республика	Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 22 июня 2020 г. № 136-ПП	Упрощенный порядок, сокращенные сроки до 5 дней, публичные консультации сохранились
Новосибирская область	Постановление Губернатора Новосибирской области от 25 мая 2020 г. № 85	Упрощенный порядок, сокращенные сроки до 5 дней, публичные консультации сохранились
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 10 июля 2020 г. № 292-п	Предусмотрен специальный порядок без публичных консультаций и проведение через 6 месяцев дополнительной экспертизы актов, принятых в специальном порядке в условиях режима повышенной готовности
Новгородская область	Постановление Правительства Новгородской области от 11 июня 2020 г. № 270	Упрощенный порядок без проведения публичных консультаций
Отрицательная практика		
Республика Мордовия	Постановление Правительства Республики Мордовии от 25 июня 2020 г. № 378	Исключено проведение оценки регулирующего воздействия при принятии актов в условиях пандемии
Камчатский край	Постановление Правительства Камчатского края от 18 мая 2020 г. № 199-П	Исключено проведение оценки регулирующего воздействия при принятии актов в условиях пандемии и в рамках мероприятий по восстановлению экономики

Автор проанализировал региональные порядки проведения оценки регулирующего воздействия по состоянию на 30 августа 2020 г. Лишь в семи регионах были внесены изменения с целью сохранения легитимности принятия решений (табл. 3). Практики включают две группы: положительные и отрицательные.

Упрощение порядка оценки отнесено к группе положительных практик. Упрощенный порядок предполагает ускоренные сроки рассмотрения документов и подготовки заключения. Два региона сократили сроки публичных консультаций. Срок в 2–3 дня не позволит охватить массовую аудиторию, однако позволит заинтересованным акторам ознакомиться с проектом и выявить наиболее высокие риски. В целом экспертное сообщество как часть территориального сообщества адаптируется к условиям пандемии и понимает важность принимаемых мер для предотвращения распространения заболевания. Три региона отказались от публичных консультаций и оставили только аналитическую составляющую оценки. Автор хочет выделить опыт Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Данный регион предусмотрел обязательную последующую экспертизу актов, принятых в условиях пандемии. Это позволит оценить эффективность принятых мер, скорректировать возможные негативные последствия и принимать более грамотные региональные решения в будущем.

Исключение оценки для актов, принимаемых в условиях пандемии, отнесено к группе отрицательных практик. Это не только приведет к недооценке рисков и экономических потерь. Исключение оценки из-за пандемии противоречит федеральному законодательству. Федеральный закон об оценке регулирующего воздействия устанавливает закрытый перечень исключений. Отсутствие адаптации порядка оценки автор также относит к негативной практике.

Все страны и регионы предоставляют меры поддержки для восстановления экономики. В России был сформирован перечень пострадавших отраслей. Предприятия, зарегистрировавшие свою деятельность в соответствии с классификатором видов деятельности, получают помощь, если входят в перечень. Вместе с тем эксперты отмечают, что, во-первых, сопряженные отрасли также пострадали, во-вторых, не всегда основная выручка

предприятия соответствует зарегистрированному виду деятельности.

Ускоренный выход из кризиса требует гибкой налоговой политики. Необходим более детальный анализ пострадавшего бизнеса и зачастую адресная поддержка.

5.1.3. Уроки пандемии

После снижения числа ежедневно регистрируемых заболевших в Москве с июля 2020 г. начинается снятие ограничений по всей стране. При этом следует отметить волнообразную диффузию вируса по территории страны. Резкие всплески заболеваемости по очереди со значительными временными лагами проходили по цепочке: Москва — мегаполисы — столицы регионов — крупные региональные центры — периферия регионов. Поэтому автор считает, что ориентация региональных руководителей на статистику Москвы некорректна, «пандемическая политика» дифференцированных в пространстве ограничений наиболее эффективна.

Российскими учеными представлено много материалов по проблемам особенностей и развития различных видов населенных пунктов. Политика для крупных городов, мегаполисов и малых городов должна быть различна и опираться на результаты научных исследований.

Использование больших данных, искусственного интеллекта и других цифровых технологий могло бы повысить качество прогноза распространения вируса и эффективность принимаемых решений. Москва и некоторые регионы использовали цифровые пропуска, создавшие огромный массив данных. Это пример успешного применения цифровых технологий для управления в условиях пандемии. Однако активные представители гражданского общества были обеспокоены и неудовлетворены безопасностью хранения данных и нарушением личных прав и свобод. В то же время чуть больше половины населения в июле — августе 2020 г. положительно относились к сбору государством персональных данных о контактах граждан для выявления потенциальных зараженных инфекционными заболеваниями (66 %) и для выдачи цифровых пропусков во время

Примеры подходов региональных властей к решению отдельных вопросов ... | эпидемии для контроля за перемещениями граждан (54 %) ¹. Границы применимости цифровых технологий остаются дискуссионным вопросом в научном, политическом и гражданском сообществах.

Массовый отказ от проведения оценки регулирующего воздействия в регионах в условиях пандемии показал, что оценка издержек проиграла скорости принятия решений в условиях неопределенности и угрозы повышения смертности населения.

В исследовании выявлены несколько положительных практик упрощения порядка проведения оценки регулирующего воздействия. Автор положительно оценивает сохранение в упрощенном виде оценки регулирующего воздействия и публичных консультаций в единичных регионах. Такой подход региональных властей позволил соблюсти баланс минимизации экономических издержек и максимизации социальных выгод при сохранении таких основных принципов оценки, как публичность и прозрачность. По мнению автора, экспертиза актов через полгода после принятия позволит оценить эффективность мер, скорректировать возможные негативные последствия и принимать более грамотные региональные решения в будущем.

Региональные власти России могут опираться на выявленные в исследовании положительные практики.

5.2. Регулирование рынков вредных благ

5.2.1. Конфликт интересов

Вредные блага с древнейших времен имели спрос в человеческом сообществе. Вместе с тем появление запретов в человеческом обществе на какие-либо блага происходит лишь в средние века, и связаны они преимущественно с конфессиональными ограничениями. Представления общества о деятельности, которую можно считать аморальной и недостойной, дифференцированы и во времени (например, кредитование и ростовщичество осуждалось в средние века всеми религиями,

¹ *Отношение населения к новым технологиям в период коронакризиса: исслед. отчет.* С. 26.

а в современном мире термин «ростовщичество» сохранил свою негативную окраску и означает ссуду под неоправданно высокий процент, в то время как кредитование стало повседневной экономической практикой), и в пространстве (например, до середины XX в. в Японии проституция считалась уважаемой профессиональной деятельностью).

Формирование общественных запретов по светским моральным мотивам начинается с конца XVIII в. и приводит к появлению правовых ограничений производства и потребления определенных благ с конца XIX в.¹ Основы изучения зарождения института запрета вредных благ в капиталистическом обществе в историческом разрезе заложили Карл Полян и Мишель Фуко, описавшие становление неформальных институтов трудовой этики, осуждавших погоню за удовольствиями.

Ограничение продажи и потребления вредных благ вступает в конфликт с правами предпринимателей на извлечение прибыли и потребителей на самостоятельный выбор, а также приводит к экономическим потерям валового продукта, производимого внутри отдельной территории.

Демократизация общества, глобализация рынков, рост влияния интернет-ресурсов на индивидуальный выбор, трансформация моральных ценностей (неформальных институтов) в XXI в. приводят к давлению на регуляторов в части снижения ограничительных мер. Однако необходимость соблюдения баланса частных и публичных интересов определяет актуальность исследований и выработки оптимальных решений в области ограничения рынков вредных благ.

Рассмотрение вопроса на региональном уровне представляется наиболее целесообразным ввиду высокой дифференциации уровня жизни в субъектах РФ, что отражается на здоровье и социальных привычках населения.

Данный раздел монографии предлагает читателю ознакомиться с:

– теоретическими основами регулирования рынков вредных благ;

¹ *Латов Ю. В.* Институт запрета «вредных благ»: прогибационизм vs. антипрогибационизм // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2010. № 1. С. 39.

Примеры подходов региональных властей к решению отдельных вопросов ... |

– разделением подходов к региональному регулированию продажи алкогольной продукции в зависимости от возрастных категорий населения;

– определением структуры издержек и выгод ограничения продажи алкогольной продукции;

– анализом регуляторной практики субъектов РФ в части установления дополнительных к федеральным ограничений продажи алкогольной продукции.

5.2.2. Регулирование рынка вредных благ:

взгляды экономистов

Обратил взгляд экономистов на исследование социальных феноменов и правоохранительной деятельности лауреат Нобелевской премии по экономике Гэри Беккер¹. За прошедшие полвека сообщество ученых раскололось на тех, кто одобряет и продолжает развитие экономической теории нерыночного человеческого поведения и отношений, и тех, кто осуждает применение экономического инструментария для анализа социальных феноменов. Автор придерживается первого методологического подхода, потому что полагает, что одних лишь представлений о морали и справедливости недостаточно для установления оптимальных границ регулирования общественных отношений, в том числе применительно к обороту вредных благ.

Благо — то, что человек использует для удовлетворения своих желаний. Если потребление таких благ осуждается обществом, то их называют вредными. Вредные блага (табак, алкоголь, наркотики, порнография, фаст-фуд и пр.) всегда будут востребованы индивидами с целью получения удовольствия и временной релаксации. Вместе с тем в разных обществах и государствах степень осуждения и запрета на распространение и потребление вредных благ различна, что затрудняет отнесение определенных товаров и услуг к разряду вредных. Например, в ряде штатов США, Канаде, Голландии, Германии (в медицинских целях) и некоторых других странах легализована марихуана, в то время как в исламских странах наказание за ее употребление и продажу крайне строгие. Так, в ОАЭ в 2016 г. за прода-

¹ Becker G. S. Op. cit. P. 169–217.

жу 3,2 г марихуаны мужчина был приговорен к пожизненному заключению¹.

Экономическое обоснование необходимости регулирования рынка вредных благ вступает в противоречие с основной методологической предпосылкой неоклассической экономической теории о рациональности экономического поведения, даже в рамках концепции лауреата Нобелевской премии по экономике Герберта Саймона, утверждающей ограниченность когнитивных способностей, недоступность полной информации для потребителя и его стремление достигнуть максимальной удовлетворенности². Ряд экономистов, сохраняя приверженность рациональной модели поведения, стремятся объяснить потребление вредных благ невозможностью человека достоверно оценить риски, обосновывая этим необходимость государственного вмешательства. Автор при анализе данной проблематики склонен отступать от методологического индивидуализма и трактовать государственные ограничения как стремление к снижению негативных экстерналий (внешних эффектов) для людей, окружающих потребителя вредных благ, и повышению общественного благосостояния вопреки личным предпочтениям и получаемой полезности для гражданина. Данная дискуссия во многом носит нормативный, философский характер.

Регулирование оборота в обществе вредных благ идет по направлениям управления как спросом, так и предложением (рис. 25). Меры в рамках ограничения спроса зависят от адресата — уже употребляющего блага потребителя или еще только потенциального потребителя. В первом случае применяются «карательные (в том числе насильственное лечение) и гуманистические» меры (анонимные кабинеты, помощь психологов, организация досуга молодежи, помощь в социализации и пр.)³, во втором — профилактические, направленные на формирова-

¹ 3.2gm marijuana lands jobless man in jail for life // Crime — Gulf News. URL: <https://gulfnews.com/uae/crime/32gm-marijuana-lands-jobless-man-in-jail-for-life-1.1914675>.

² Simon H. A. Op. cit.

³ Чевтаева Н. Г., Качанова Е. А., Никитина А. С. «Мягкие» и «жесткие» стратегии социального контроля наркопотребления // Социологические исследования. 2018. № 11 (415). С. 152–156.

ние негативного отношения к соответствующему благу и его потребителю.

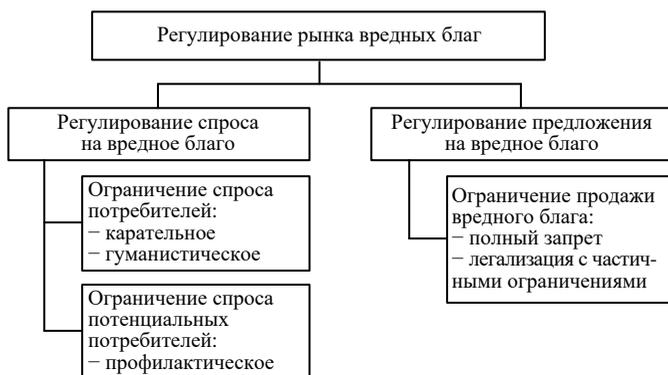


Рис. 25. Направления регулирования рынка вредных благ

Исследовательский интерес к регулированию розничной продажи алкогольной продукции в регионах России связан с ожидаемым всплеском регуляторной активности органов власти субъектов РФ в этой сфере после расширения соответствующих полномочий в 2020 г.¹

Государство вынуждено регулировать рынки вредных благ, ставя на одну чашу весов индивидуальные интересы потребителей (получение личного удовлетворения) и продавцов (получение выгоды), на другую — общественное благосостояние (психическое и физическое здоровье населения, его покой). Г. Фест пишет, что «достижение надлежащего баланса между частными и общественными целями всегда будет сложной задачей», но одно только осознание этого вызова не обязательно приведет к обеспечению общественного благосостояния².

Инструментом анализа проектируемого регулирования в субъектах РФ служит оценка регулирующего воздействия, при-

¹ *О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»:* федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 145-ФЗ.

² *First H. Business Crime and the Public Interest: Lawyers, Legislators, and the Administrative State, 2 // UC Irvine Law Review. 2012. Vol. 871. P. 883.*

званная не только выявить экономические и социальные последствия и риски принятия правовых актов, но и найти баланс общественных и частных интересов посредством публичных консультаций с адресатами регулирования.

5.2.3. Общие подходы к региональному регулированию продажи алкогольной и никотинсодержащей продукции

Можно разделить возрастные группы потребителей вредных благ на категории, требующие принципиально разных подходов к регулированию: дети (до 14 лет), молодежь (от 14 до 35 лет) и взрослое население (старше 35 лет).

Как правило, в отношении детей общество стремится полностью исключить их доступ к вредным благам, вводя запрет на их продажу несовершеннолетним.

Молодежь уже имеет и правовые основания (в определенных пределах), и финансовые возможности для приобретения таких вредных благ, как алкогольная и никотинсодержащая продукция. Зачастую органы власти стремятся ограничить потребление вредных благ молодежью путем возрастающих ограничений на их продажу. Однако поскольку абсолютно исключить стремление молодежи на этапе взросления и познания мира испробовать все «взрослые привычки» нельзя, по мнению автора, более эффективным будет ставить задачи пропаганды здорового образа жизни, воспитания правильного отношения к вредным благам и привития определенной культуры их употребления, если данное благо легализовано.

Сказанное выше подтверждают интересные выводы, полученные в результате социологического исследования наркопотребления в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре за 2014–2017 гг.: «экономическое благосостояние общества может стать фактором социального неблагополучия», связанного с высоким уровнем потребления молодежью вредных благ¹. Такая ситуация возникает в случае, когда усиление урбанизации и рост доходов населения, расширяющие возможности продвижения

¹ *Чевтаева Н. Г., Качанова Е. А., Никитина А. С.* Указ. соч. С. 152.

вредных благ, сопровождаются отставанием развития социальной сферы, в частности неорганизованностью досуга молодежи (нехваткой культурных и спортивных организаций) и незрелостью общественного контроля.

Взрослое население характеризуется уже сформированными культурой и уровнем воспитания, которые слабо поддаются коррекции, а изменение неформальных паттернов поведения и отношения к вредным благам происходит очень медленно. В данном случае может быть эффективным введение дополнительных ограничений на продажу алкоголя и табачных изделий, если текущий уровень их потребления наносит существенный социально-экономический урон, а предельные издержки таких ограничений будут ниже предельных общественных выгод, т. е. будут способствовать увеличению общественного благосостояния.

Наибольшую трудность при экономическом анализе проекта введения ограничений на продажу вредных благ вызывает идентификация и квантификация издержек и выгод от такого регулирования. Рисунок 26 отражает принципиальный баланс издержек и выгод, получаемых от введения дополнительных региональных ограничений на продажу алкогольной и никотинсодержащей продукции. Рассмотрим их подробнее.

В части выгод можно выделить следующее.

1. Снижение потребления алкоголя и курения укрепляет здоровье граждан, снижая нагрузку на систему здравоохранения, и увеличивает продолжительность жизни.

2. Ограничение потребления алкоголя способствует снижению числа преступлений, совершаемых под воздействием спиртных напитков.

3. Ю. В. Латов называет запрет на производство и потребление вредных благ капиталистическим институтом, «направленным на принудительное формирование дисциплинированного работника», поскольку потребление вредных благ разрушает «ценность работников» и уменьшает их человеческий капитал¹. Ограничение потребления вредных благ повышает трудоспособность населения как за счет уровня его здоровья, так и за счет трудовой дисциплины (уменьшается число перерывов в ра-

¹ Латов Ю. В. Указ. соч. С. 42.

боте на «перекуры»¹, прогулов по причинам запоя и пр.). Таким образом, в целом можно говорить о повышении уровня экономической активности.

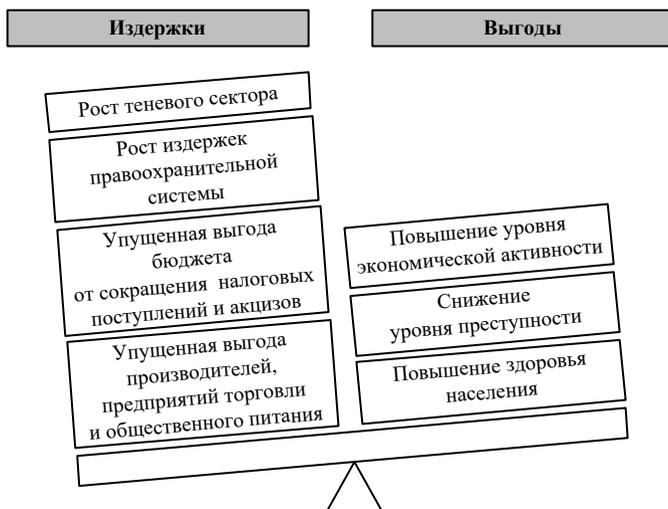


Рис. 26. Структура издержек и выгод ограничения продажи вредных благ

В числе издержек следует отметить такие.

1. Ограничения на производство и продажу вредных благ сдерживают объем рынка ниже точки равновесия между спросом и предложением, приводя к упущенной выгоде производителей, организаций торговли и общественного питания, вплоть до закрытия отдельных предприятий.

2. Уменьшение выручки от производства и реализации алкогольной и никотинсодержащей продукции соответственно определяет сокращение поступлений в бюджет налогов и акцизов.

3. Дополнительные ограничения требуют дополнительных издержек правоохранительных и контролирующих органов на выявление и пресечение нарушений расширенных требований.

¹ Остроту проблемы демонстрирует практика введения рядом современных компаний ограничений по перерывам, предназначенным для курения работников, или введению системы отработок.

4. Усиление ограничений на продажу вредных благ способствует росту теневого сектора и нелегального рынка. Особенно сильно данный фактор будет проявляться в обществах, склонных к неправомерному поведению, поскольку изменение формальных институтов вступит в конфликт с укорененными неформальными институтами. Ярким примером может служить «сухой закон» в США (1920–1933 г.), подогревший рост организованной преступности.

5.2.4. Практика региональных ограничений продажи алкогольной продукции

Запрет на продажу алкоголя в России вводился в 1914–1925 гг., существенные ограничения применялись также в 1950-е и 1980-е гг. В РФ на федеральном уровне производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ограничения потребления (распития) алкогольной продукции урегулированы Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (далее — Закон № 171-ФЗ). За 25 лет изменения в него вносились 46 раз, последние из которых утверждены 8 июня 2020 г.

Розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляется только в объектах общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей, и при условии вскрытия лицом, непосредственно осуществляющим отпуск алкогольной продукции (продавцом), потребительской тары (упаковки) (п. 4 ст. 16 Закона № 171-ФЗ).

Согласно п. 2 ст. 16 Закона № 171-ФЗ на территории всей страны установлены следующие запреты в отношении мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания: в образовательных и медицинских организациях с прилегающими территориями, на спортивных сооружениях и прилегающих территориях, в организациях культуры, на оптовых и розничных рынках, на всех видах общественного транспорта, вокзалах, аэропортах, в местах расположения войск и нахождения источников повышенной опасности, в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, в нестационарных торговых объектах. Органы государственной власти субъектов РФ устанавливают

границы территорий, прилегающих к местам массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий.

Также в РФ запрещено продавать алкоголь несовершеннолетним, дистанционным способом, в полимерной потребительской таре объемом более 1,5 л и без соответствующей лицензии, сопроводительных документов, установленной информации, деклараций, маркировки или документа с наличием на нем штрихового кода, содержащего сведения по утвержденному Росалкогольрегулированием перечню о факте фиксации продажи алкогольной продукции в единой государственной автоматизированной информационной системе (за установленными исключениями).

В РФ не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 ч до 8 ч по местному времени, за исключением случая оказания услуг общественного питания. Органы государственной власти субъектов РФ наделены правом введения дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением продажи при оказании услуг общественного питания, а также установления требований к минимальному размеру оплаченного уставного капитала организаций розничной продажи алкоголя.

Запрет на продажу алкоголя на предприятиях торговли привел к росту числа «наливаек» — предприятий торговли, оборудованных парой столиков с целью переквалификации в предприятие общественного питания и выхода из-под запрета. В ответ органы власти запустили следующую волну ограничений, связанных с площадью помещений.

Так, в апреле 2020 г. в Закон № 171-ФЗ был введен п. 4.1, согласно которому «розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах или на прилегающих к ним территориях, допускается только в объектах, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью не менее 20 кв. м. При этом субъекты РФ были наделены правом увеличения размера площади зала обслуживания объектов общественного питания, расположенных в многоквартирных домах или на прилегающих к ним территориях, вплоть до полного запрета продажи в таких объектах.

Результаты анализа практики введения дополнительных ограничений продажи алкогольной продукции в субъектах РФ по состоянию на 1 июня 2020 г. представлены в табл. 4.

Т а б л и ц а 4

**Практики введения дополнительных ограничений
продажи алкогольной продукции в субъектах РФ**

Типы дополнительных региональных ограничений	Доля субъектов РФ, установивших дополнительное ограничение ¹
Увеличение вечернего интервала ограничений	Две третьих числа субъектов РФ
Увеличение утреннего интервала ограничений	Две третьих числа субъектов РФ
Запрет на продажу в праздничные дни, во время массовых мероприятий или выпускных	Одна пятая числа субъектов РФ
Ограничения мест продажи алкоголя (например, запрет на продажу в местах проведения массовых мероприятий, зонах рекреации, культовых объектах и пр.)	Две третьих числа субъектов РФ
Увеличение минимальной площади зала обслуживания объектов общественного питания	Четверть числа субъектов РФ

Примечание. Сост. на основе изучения нормативных правовых актов субъектов РФ.

По результатам анализа регионального законодательства сделаны следующие выводы:

– большинство органов власти субъектов РФ расширяют интервал ограничений на временные границы продажи алкоголя (за исключением организаций общественного питания): в вечернее время они преимущественно снижены до 22 ч, в утреннее время колеблются от 9 до 11 ч;

– в некоторых региональных законах устанавливается запрет на продажу алкоголя в праздничные дни, во время массовых мероприятий, «последних звонков» или выпускных;

– расширения в части мест продажи алкоголя, как правило, касаются многоквартирных домов (или отдельных характери-

¹ Анализ проводился на основе нормативных правовых актов, размещенных в свободном доступе в базе правовой и нормативно-технической документации docs.cntd.ru. Неполные открытость и доступность региональной правовой среды могут приводить к незначительным погрешностям в оценках.

стик, например, встроенных помещений, совместного входа предприятия торговли и общественного питания или входа со двора), мест массового пребывания и рекреации, культовых объектов;

– на единичных территориях встречаются специфичные запреты на продажу алкоголя в объектах нестационарной торговли (например, Республика Тыва¹), в зданиях, в которых осуществляют деятельность организации социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов (например, Пермский край²) или объектах почтовой связи (Иркутская область³);

– четверть региональных регуляторов к лету 2020 г. воспользовались возможностью увеличения требований к площади зала обслуживания предприятий общественного питания, установив границу преимущественно в 50 м². При этом лишь в единичных субъектах РФ дифференцированы ограничения для городских и сельских поселений (например, Костромская область⁴);

– самые жесткие ограничения установлены в Республике Саха (Якутия)⁵: запрет действует с 20 ч до 14 ч и во время проведения любых массовых мероприятий (за исключением организаций общественного питания), не допускается розничная продажа в торговых объектах, расположенных в нежилых, встроенных и пристроенных помещениях многоквартирных домов;

¹ *О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции на территории Республики Тыва: закон Республики Тыва от 11 ноября 2011 г. № 952 ВХ-1.*

² *Об установлении полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции, пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в муниципальных образованиях Пермского края в 2020 г.: постановление Правительства Пермского края от 18 декабря 2019 г. № 936-п.*

³ *Об установлении требований и ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 14 октября 2011 г. № 313-пп.*

⁴ *О регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Костромской области: закон Костромской области от 29 декабря 2010 г. № 22-5-ЗКО.*

⁵ *Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 5 декабря 2013 г. 1248-3 № 51-V.*

Примеры подходов региональных властей к решению отдельных вопросов ... |

– в единичных субъектах РФ в целях защиты здоровья несовершеннолетних не допускается розничная продажа тонирующих безалкогольных напитков.

Во многих субъектах РФ вводились временные ограничения продажи алкоголя в период приостановления деятельности в рамках режима повышенной готовности из-за пандемии. Например, в Красноярском крае 2 апреля 2020 г. была приостановлена продажа алкоголя с 18 ч до 10 ч утра следующего дня¹, а 9 июля 2020 г. ограничения уже были отменены².

Оценка регулирующего воздействия способствует предотвращению введения избыточных ограничений в субъектах РФ в случаях, когда детально исследуются потенциальные выгоды и издержки, возможные риски и альтернативные варианты решения проблем. Рассмотрим ряд позитивных примеров эффективности данного института.

Например, в Республике Саха благодаря оценке регулирующего воздействия³ предотвращено введение запрета на продажу алкоголя в зданиях, в которых осуществляют деятельность детские, образовательные или медицинские организации (федеральным законом запрет установлен на продажу в самих подобных организациях). Под предлагаемую регулятором формулировку могли бы попасть торговые центры, рестораны или гостиницы.

В начале 2015 г. в Республике Тыва регулятор планировал ввести дополнительное условие продажи алкогольной продукции, согласно которому помещения, в которых осуществляется реализация алкогольной продукции, должны быть оснащены

¹ *О внесении* изменения в Закон края «Об отдельных вопросах государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»: закон Красноярского края от 2 апреля 2020 г. № 9-3846.

² *О признании* утратившей силу статьи 3.3 Закона края «Об отдельных вопросах государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»: закон Красноярского края от 9 июля 2020 г. № 9-4029.

³ *Заключение* об оценке регулирующего воздействия по проекту Закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений в статьи 1 и 2 Закона Республики Саха (Якутия) „Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия)“» от 22 июня 2016 г. № 11-03-5282.

средствами видеонаблюдения¹. В рамках оценки регулирующего воздействия такие требования были признаны избыточными.

В Хабаровском крае на обоснование дополнительных ограничений на места продажи в организациях, расположенных в многоквартирных домах, нарушения права на отдых и многочисленные жалобы жителей в заключении об оценке регулирующего воздействия был приведен контраргумент в виде действительной статистики жалоб: за 2016 г. поступило 7 обращений, большинство из которых касалось распития (потребления) в неположенных местах². Кроме того, в заключении был приведен расчет выпадающих доходов бюджета и обращено внимание на рост нелегального сектора. В 2020 г. уполномоченный орган в сфере оценки регулирующего воздействия Хабаровского края также подготовил отрицательное заключение³ на проект введения запрета продажи алкоголя в объектах торговли, расположенных в многоквартирных домах, и общежитиях, указав на отсутствие обоснования снижения потребления алкоголя предложенным способом, приведя в пример Республику Удмуртию, Архангельскую и Курганскую области, где произошел рост потребления алкоголя в период после введения аналогичных запретов. В качестве альтернативного варианта решения проблемы уполномоченный орган предложил «комплексный подход, включающий пропаганду здорового образа жизни, организацию досуга взрослых и молодежи, профилактику алкоголизма в подростковой среде и прочих долгосрочных мер».

¹ *Уведомление* о проведении публичных консультаций по проекту закона Республики Тыва «О внесении изменения в Закон Республики Тыва „О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции на территории Республики Тыва“». URL: <http://mert.tuva.ru/directions/orv/public/alcohol2.html>.

² *Экспертное заключение* об оценке регулирующего воздействия проекта закона Хабаровского края № ЗП-VI-253 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края „Об ограничениях розничной продажи алкогольной продукции в Хабаровском крае“» от 28 февраля 2017 г. № 04.3-05/14.

³ *Экспертное заключение* об оценке регулирующего воздействия проекта закона Хабаровского края № ЗП-VII-37 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края „Об ограничениях розничной продажи алкогольной продукции в Хабаровском крае“» от 18 февраля 2020 г. № 02.3-03/17.

Автор отмечает в ряде субъектов РФ наличие практики отмены ограничений в 2018–2020 гг.¹ Ярким примером служит Алтайский край², где в 2018 г. отменены ранее установленные ограничения на продажу в части предприятий общественного питания, расположенных в многоквартирных домах, придомовых территориях и встроенных, пристроенных помещениях, за исключением организаций, соответствующих межгосударственному стандарту ГОСТ 30389-2013, при соблюдении следующих условий: имеется 6 и более столов, 24 и более посадочных мест; нет совмещения с залом розничной торговли; вход не со стороны подъездов жилого дома.

Под оценку попадают и проекты, ужесточающие требования к минимальной площади залов обслуживания организаций общественного питания, в которых разрешена продажа алкоголя. Результатом грамотной оценки становится введение оптимальных ограничений. Например, в Челябинской области³ в ходе оценки была собрана статистика по количеству объектов общественного питания в разрезе их типов и площади залов обслуживания. Было установлено, что вследствие федеральных ограничений 16 % предприятий будут вынуждены сменить место положения или перепрофилироваться, а в случае принятия законопроекта с установлением границы в 50 м² уже половина объектов попадут под ограничения. По итогам оценки принято решение о смягчении предлагаемых ограничений.

Автор считает целесообразным провести экспертизу и оценку фактического воздействия введенных ограничений, изучив

¹ *О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 июля 2017 г. № 278-ФЗ.*

² *О внесении изменений в статью 8 закона Алтайского края «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края»: закон Алтайского края от 5 апреля 2016 г. № 23-ЗС.*

³ *Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта закона Челябинской области «О внесении изменений в Закон Челябинской области „О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Челябинской области“» от 1 июня 2020 г. № 72-ОРВ.*

действительную статистику снижения уровня потребления алкоголя и продажи контрафактной продукции как целей регулирования, поскольку эффективность права определяется достижением социально значимых целей. В случае отсутствия положительных сдвигов или, тем более, наличия отрицательной динамики (рост теневого сектора, увеличение или сохранение на прежнем уровне объемов продажи алкоголя и преступности в состоянии алкогольного опьянения) необходимо пересмотреть действующее регулирование.

5.3. Регулирование цифровой трансформации

5.3.1. Формирование регуляторной основы технологического развития в регионах

Одним из ключевых тезисов монографии служит детерминированность направления и темпов развития территориальных сообществ содержанием и качеством региональной регуляторной среды.

Полигоном для диагностики направленности региональной регуляторной среды на обеспечение процессов технологического развития и цифровой трансформации выбран Уральский макрорегион, являющийся промышленным опорным краем страны, на который российские экономисты возлагают надежды по превращению его в эпицентр новой индустриализации. Традиционно индустриальный уклад уральских регионов определяет их генетический код¹ и сказывается на наполнении институциональной среды².

Уральский макрорегион включает в себя семь традиционно промышленных регионов, которые выступали «опорным кра-

¹ Дворяждина Е. Б., Кайбичева Е. И. Векторы развития уральских городов-заводов в эпоху новой индустриализации // Новая индустриализация России: стратегические приоритеты страны и возможности Урала. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. С. 260; Иконописцева О. Г. Современные структуроформирующие факторы городской среды (на примере Оренбурга) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2011. № 9 (128). С. 113; Крутева О. В., Минина О. Ю. Горнозаводская культура Урала: перекресток цивилизаций // Культура и цивилизация. 2016. Т. 6, № 5А. С. 305.

² Попов Е. В. Указ. соч. С. 89.

ем» страны на протяжении нескольких веков. Для сохранения своих лидерских позиций в области производственной и инновационной деятельности уральским регионам необходимо запустить процессы новой индустриализации, включающие в том числе цифровизацию производства и экономических отношений.

Во всех субъектах РФ, расположенных в пространстве Уральского макрорегиона, приняты базовые документы:

- стратегия социально-экономического развития региона;
- региональный закон о промышленной политике;
- региональные акты о поддержке, в том числе финансовой, науки, научно-технической, промышленной и инновационной деятельности;
- региональная программа развития промышленности, науки, инновационной деятельности;
- региональные акты в сфере развития цифровой экономики;
- акты о поддержке развития детского технологического творчества.

В Свердловской и Челябинской областях, Республике Башкортостан и Удмуртской Республике утверждены концепции или стратегии технологического (промышленного, инновационного) развития региона. В Свердловской и Челябинской областях, Республике Башкортостан и Пермском крае технологическое и инновационное развитие является одним из стратегических приоритетов развития территории.

Отсутствие в стратегии социально-экономического развития Удмуртии, Оренбургской и Курганской областей приоритета технологического и инновационного развития предопределяет направленность и содержание всей региональной регуляторной среды. Более того, в стратегических документах Курганской области указывается преимущественно на развитие базовых отраслей.

Перечень приоритетных / критических технологий с учетом специфики региона и ориентацией на технологии пятого и шестого технологических укладов среди субъектов РФ, расположенных в Уральском макрорегионе, принят только в Свердловской области и Республике Башкортостан. Вместе с тем в программных документах мы практически не находим отраже-

ния этого перечня. Так, в Удмуртии и Оренбургской области продублирован федеральный перечень критических технологий на региональный уровень без анализа научного задела и промышленных возможностей регионов. В Пермском крае, Челябинской и Курганской областях такой перечень отсутствует.

5.3.2. Анализ «цифровой составляющей» в региональных стратегических и программных документах

Цифровизация повседневной жизни и экономических процессов становится неоспоримым трендом и фактором региональной конкурентоспособности.

В стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан в качестве внешних условий заявляется развитие искусственного интеллекта, нано-, био-, медицинских, информационных, экологически чистых технологий¹. В регионе запланировано внедрение передовых технологий при реализации государственных функций, обеспечении мониторинга экологической обстановки. Развитие инновационной экономики, внедрение и тиражирование технологических инноваций предусматривается в рамках Башкирской технологической инициативы². Ориентация на цифровизацию в Республике Башкортостан является комплексной и прослеживается не только по экономическим, но и социальным направлениям развития общества. Так, стратегией предусмотрено формирование современной цифровой образовательной среды и цифровой культуры («повышение доступности и возможности участия граждан в культурной жизни путем цифровизации услуг культуры и формирования информационного пространства знаний», реализуемых через проекты «электронный билет», виртуальные концертные залы и музеи, электронные читальные залы).

¹ *О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года: постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 г. № 624.*

² *Об утверждении концепции Башкирской технологической инициативы: распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 21 июля 2017 г. № 689-р.*

Стратегия социально-экономического развития Челябинской области¹ включает направление «Цифровая инфраструктура экономики», в рамках которого запланировано решение трех задач: создание инфраструктуры для обеспечения услуг по хранению и обработке данных, внедрение цифровых платформ работы с данными для граждан, предпринимателей и органов исполнительной власти, оказание содействия организациям сферы информационных технологий.

В Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики отмечен мировой и российский тренд автоматизации и цифровизации производственной области, большинства сфер социальной и экономической деятельности². Вместе с тем в качестве перспективного направления в части цифровых технологий органы власти Удмуртской Республики выделяют только развитие производства оборудования и компонентов для цифрового телевидения, для чего планируется оказать поддержку предприятиям в части запуска производства соответствующих новых видов продукции. В целом стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики выделяется на фоне аналогичных документов своей детализацией направлений поддержки по отраслям экономики, конкретным предприятиям и проектам.

Стратегия развития Оренбургской области содержит раздел «Информационно-телекоммуникационный комплекс», а проект стратегии Курганской области — «Развитие коммуникационной инфраструктуры и сферы связи»³. В рамках указанных направлений в обоих регионах заявлены мероприятия по снижению информационного неравенства в пространстве региона

¹ *О Стратегии* социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748.

² *О Стратегии* социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года (с изм. на 25 декабря 2018 г.): закон Удмуртской Республики от 9 октября 2009 г. № 40-РЗ.

³ В Курганской области действует Стратегия социально-экономического развития Курганской области до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Курганской области от 2 декабря 2008 г. № 488-р (с изм. на 14 февраля 2017 г.), не содержащая вопросов цифрового развития. В данном разделе автор использует Проект стратегии до 2030 года, размещенный в сети Интернет, не утвержденный по состоянию на 30 марта 2021 г.

и развитию электронного правительства. Среди нестандартных для текущих редакций региональных документов задач отметим в Оренбургской области формирование «системы прямой коммуникации региональной власти с гражданами: блоги руководителей органов власти, видеоприемы, работа интернет-приемных»¹. В двух данных стратегиях слабо проявляется осознание тренда на переход от информатизации к цифровизации, а термин «цифровой» применяется преимущественно в отношении средств связи. Ситуация с затягиванием принятия стратегии социально-экономического развития Курганской области ставит под угрозу модернизацию и цифровизацию экономики региона.

В Стратегии социально-экономического развития Свердловской области уделено существенное внимание развитию инновационной экономики, созданию условий для модернизации и внедрения технологических инноваций, однако термин «цифровой» не используется².

В Стратегии социально-экономического развития Пермского края не прослеживается тематика цифрового развития³.

Во всех субъектах Уральского макрорегиона приняты специальные проекты или программы развития цифровой экономики, которые транслируют структуру и цели национального проекта «Цифровая экономика» на региональный уровень.

5.3.3. Качество региональной регуляторной среды и соответствие вызовам технологической революции

В части создания регуляторных условий для обеспечения новой индустриализации и развития цифровой экономики в регионах изучение опыта субъектов РФ, расположенных

¹ *О стратегии* развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года (с изм. на 8 октября 2018 г.): постановление Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 551-пп.

² *О стратегии* социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы (с изм. на 22 марта 2018 г.): закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ.

³ *О стратегии* социально-экономического развития Пермского края до 2026 года (с изм. на 6 декабря 2012 г.): постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 3046.

в пространстве Уральского макрорегиона, позволяет обобщить и выделить следующие закономерности:

– базовые нормативные правовые акты приняты во всех уральских регионах. Однако многие документы подготовлены формально в целях исполнения поручений федерального уровня, по содержанию копируют аналогичные типовые проекты и не адаптируются к региональной специфике;

– половина стратегий развития регионов ориентированы на общий характер поддержки инновационной деятельности, без уточнения конкретных отраслей или технологий. Другая половина стратегий включает технологическое, инновационное развитие в качестве приоритета социально-экономического развития территории;

– характер технологического развития в региональных документах можно описать как слабодетерминированный. Выделение приоритетных технологий с учетом специфики региона с ориентацией на технологии пятого и шестого технологических укладов вызывает трудности во всех изученных субъектах РФ;

– цифровая повестка звучит в документах всех регионов, однако комплексность, глубина и учет региональной специфики при формировании регуляторной среды для цифровой экономики дифференцированы.

Цифровизация предлагает новые инструменты для взаимодействия государственных органов с предпринимателями и жителями региона в части выполнения государственных функций и принятия сбалансированных по интересам управленческих решений. В Свердловской, Челябинской областях, Пермском крае и Удмуртской Республике наименьшие значения вовлеченности организаций¹ и населения² во взаимодействие с органами власти, в том числе через сеть Интернет. Для устранения этой дисфункции следует развивать электронные каналы взаимодействия, разрабатывать мобильные приложения, создавать

¹ *Использование* информационных и коммуникационных технологий и производство вычислительной техники, программного обеспечения и оказание услуг в этих сферах: электр. стат. сб. Федер. службы гос. статистики. Таблица 37.

² *Информационное общество* в Российской Федерации. 2020: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 147–148.

официальные порталы и платформы, внедрять цифровые инструменты регионального контроля и выполнения иных функций субъектов РФ.

Основным из ключевых современных институтов участия гражданского сообщества в формировании управленческих решений выступает оценка регулирующего воздействия, которая реализуется посредством цифровой платформы онлайн-обсуждения проектов актов. В рейтинге Минэкономразвития России качества проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ Республика Башкортостан на протяжении последних пяти лет попадает в высшую группу. Свердловская область на этапе становления института оценки регулирующего воздействия также входила в высшую группу, но затем сместилась в группу хорошего уровня, что связано с рядом объективных (связанных с организационными процедурами, например, отсутствие проектов, выносимых на оценку со стороны законодательных органов власти, низкая доля отрицательных заключений об оценке регулирующего воздействия, так как замечания к регуляторам устраняются до подписания заключения) и субъективных (в частности, высокая политическая активность населения, приводящая к наличию недовольных оппозиционных структур) причин. По качеству оценки регулирующего воздействия Челябинская область, Пермский край и Удмуртская Республика за последние пять лет переместились из группы высокого уровня в среднюю группу, а Оренбургская область попала туда из хорошей группы. Самое низкое качество оценки регулирующего воздействия наблюдается в Курганской области, сместившейся из группы удовлетворительного уровня в группу неудовлетворительного. Учитывая высокую гражданскую активность населения уральских регионов, цифровые технологии могли бы обеспечить качественный скачок вовлеченности предпринимательского сообщества в формирование регуляторной среды региона, а также совершенствование самой среды.

Таким образом, по совокупности качества формальных и неформальных институтов наиболее благоприятная регуляторная среда для развития в условиях цифровой революции в пространстве Уральского макрорегиона сформировалась в Республике Башкортостан. Самой вязкой, тормозящей технологическое,

социально-экономическое развитие территории является регуляторная среда Курганской области и Пермского края.

Уральский макрорегион характеризуется высокой деловой и промышленной активностью. Это создает возможности мультипликативного эффекта от цифровизации деятельности предпринимателей, выступающих одновременно ключевыми генераторами и потребителями инноваций. Наибольший результат можно ожидать от цифровизации промышленного сектора¹, в первую очередь наукоемких производств. Также согласно концепции полюсов роста основной потенциал инновационного роста и трансляции инноваций заложен в ключевых отраслях региона. Для Урала это обрабатывающие производства (металлургия, металлообработка, машиностроение). Кроме того, в Оренбургской области, Пермском крае, Башкортостане и Удмуртии развиты газо- и нефтехимическая промышленность.

Уникальные возможности для прорывного внедрения цифровых технологий предлагают экспериментальные правовые режимы², которые могут формироваться на территории конкретного субъекта РФ для апробации новейших технологий, применение которых не урегулировано или вступает в конфликт с действующим законодательством.

Признавая важность создания правового поля для функционирования цифровой экономики, в завершение подчеркнем одну из ключевых предпосылок данной монографии — значимость нравственных аспектов для развития общества в условиях технологической революции. Речь идет как о воспитании новых ценностей в условиях цифровой культуры, так и о включении вопросов справедливости и доверия в повестку завтрашнего дня.

¹ Трофимова Н. Н. Влияние цифровизации экономики на модернизацию промышленности // Актуальные проблемы экономики и управления. 2020. № 2 (26). С. 51.

² Ефремов А. А., Добролюбова Е. И., Талатина Э. В., Южаков В. Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт. М.: Дело, 2020. 126 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новая научная парадигма как ответ на затяжные кризисы

Разворачивающаяся цифровая революция сопровождается институциональной революцией, что выражается в кардинальной смене сущности общественных отношений, а значит, и подходов к их регулированию. Неоклассический мейнстрим не удовлетворяет сегодня потребности в объяснении нарастающих негативных социальных, экономических и политических тенденций, в формировании и обосновании адекватной политики.

Также традиционный неоклассический методологический подход не позволяет объяснить взаимосвязи регуляторной среды и процессов трансформаций социума и экономики региона. Разрешить перечисленные противоречия стремится новая экономическая парадигма, ядро (по И. Лакатосу и М. Блаугу) научной исследовательской программы которой уточнено и дополнено автором в монографии. Основными элементами ядра являются следующие предпосылки.

1. Признается множественность точек равновесия (аттракторов), изменчивость мира и базовых законов (вместо них законы-тенденции с определением границ применимости), представление о непрерывном развитии от аттрактора к аттрактору, отраженное в концепции циклично-волнового развития, эволюционной теории и концепции технологических укладов. В ходе эволюции какие-то институты наследуются, создавая эффект колеи, какие-то адаптируются. Четвертая промышленная революция является точкой бифуркации, перехода общества к новому аттрактору, в котором общественные отношения будут основаны на цифровых технологиях во всех сферах человеческой жизнедеятельности.

2. Предпосылкой эволюционного научного подхода является развитие объекта под воздействием активной внешней среды путем механизмов изменчивости, наследственности и отбора. Переход общества от аттрактора к аттрактору приводит к смене

порядков, вместе с тем ряд институтов как «социальная инварианта» наследуются, приводя к эффекту колеи. Такими социальными инвариантами становятся надконституционные правила — сильные неформальные институты, ценности очень высокого порядка, которые задают многие аспекты в поведении нации. Одной из задач экономистов являются выявление «неэффективных» институтов и их исправление. Совместные усилия научно-го, политического, гражданского сообществ позволят приблизиться к новому обществу, построенному на власти технократов и «нравственной» экономике, ключом принятия решений в котором станут нематериальные ценности и индивид.

3. В соответствии с первым законом географии и концепцией диффузии инноваций регионы — лидеры технологической и институциональной перестройки станут катализаторами модернизации и новой индустриализации всей страны.

4. Нравственная экономика предлагает дополнить экономические принципы моральными основаниями (ценностями достойной человеческой жизни и трудолюбия, справедливости и общественного блага) при построении экономических теорий и формировании регуляторной политики. Реализация перечисленных нравственных правил не вступает в противоречие с экономически эффективным и устойчивым развитием общества, а скорее, наоборот, может способствовать его процветанию.

Переход от неоклассической к нравственной экономике требует новой модели индивида. Биосоциальная модель человека строится на концепции ограниченной рациональности, дополненной поведенческими особенностями и когнитивными механизмами, а также восприятием моральных, духовных ценностей, благ как вида потребности экономического агента.

Развивая идеи нравственной экономики и биосоциальной модели человека, автор предлагает ряд уточнений:

– расширить понимание «рационального максимизатора богатства» с финансовых выгод до субъективных, моральных ценностей для индивида, а трактование рациональности дополнить разумным сбережением когнитивно-эмоциональных ресурсов человека на принятие решений, стремлением к сокращению транзакционных издержек на выполнение общественных правил, интуитивным восприятием правил группы как эволюцион-

но отобранных механизмов выживания и конкурентоспособности сообщества;

– толкование общественного благосостояния дополнить не только качеством жизни, но и удовлетворенностью морально-психологических потребностей, в частности, в равенстве и справедливости;

– соглашаясь с неповторимой индивидуальностью личности, анализировать макропоказатели как суперпозицию индивидуальных состояний с различной статистической вероятностью (синергетический подход). Это соответствует прагматическому подходу к региональному сообществу как деятельному образованию, внутри которого существует устойчивая система практик взаимодействия, создающая эффект для всей группы. Новая парадигма допускает расчетливость и индивидуальное стремление к максимизации личной функции полезности, что приводит к неравномерному распределению коллективных благ и возможностей, а также что совокупность индивидуальных решений может не сложиться в оптимальную стратегию индустриализации и повышения благосостояния общества в отсутствие институционализированных механизмов, сдерживающих атомизированную рациональность.

Предложенный автором подход позволит приблизить экономические исследования к реальности, повысит их прогностическую и управленческую ценность и сгладит ряд междисциплинарных противоречий с социологией, психологией, правовой наукой.

5. При анализе региональной регуляторной среды предлагается использовать вместо системного подхода синергетический, предполагающий суперпозицию правовой системы и укорененных деловых практик, которые одновременно усиливают или противостоят друг другу и находятся в постоянном процессе заполнения лакун регулирования перманентно трансформирующихся общественных отношений.

6. Диалектический подход сохраняет свою актуальность и находит применение в части исследования проблем диалектической связи технологического и институционального прогресса, права с экономикой, правовых отношений с отношениями производственными, правовой формы с обуславливающим ее мате-

риальным (экономическим) содержанием, единства и борьбы правовой и экономической систем за влияние на общественные отношения. Зачастую право может отрываться от реальных общественных отношений и потребностей, выступая инструментом в руках отдельных групп интересов. Единство и борьбу противоположностей наблюдаем во взаимодействии формальных и неформальных институтов.

7. Новая экономическая география и неоинституциональная экономика предлагают новые факторы развития (географические и институциональные). При этом в рамках синергетического и эволюционного подходов в качестве методологической основы принята предпосылка о сложной суперпозиции (синергии) факторов развития, постоянном смещении уровня их влияния в структуре факторов и наличии взаимовлияния друг на друга.

8. Мезоуровень как интегратор индивидуальных и общественных потребностей в конкретно-историческом территориальном контексте выдвигает региональную экономику с ее аналитическим каркасом пространственной неоднородности и диффузии социально-экономических параметров в защитный пояс новой научной парадигмы. Мезоэкономический институциональный подход предлагает инструменты как для изучения влияния институтов на социально-экономическое развитие регионов, так и для исследования эволюции самих региональных институтов.

9. Новая научная парадигма активно применяет эконометрический инструментарий и экспериментальную экономику, склоняясь к операционализму, а теория экономики и права, поведенческая экономика, естественные эксперименты в институциональной экономике становятся еще одними элементами защитного пояса.

Осознание роли региональной регуляторной среды

С 2006 г., когда в отечественных научных публикациях по экономике впервые используется понятие «регуляторная среда», длительный период не проявляется интерес к данной проблематике. Всплеск исследовательской активности отмечен в 2018 г., что во многом обусловлено вхождением термина

«регуляторная среда» в лексику государственных органов власти. Однако зачастую ни в нормативных документах, ни в научных изданиях не дается определения понятия, и лишь из контекста можно предполагать, что авторы приравнивают регуляторную среду совокупности нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность. Еще в меньшей степени изучена сущность и осознана роль в социально-экономическом развитии региона регуляторной среды мезоуровня.

Опираясь на положения новой научной парадигмы, автор предлагает под региональной регуляторной средой понимать институциональные условия ведения и развития предпринимательской деятельности в экономическом пространстве региона, выраженные в синергии системы правовых норм, механизмов поощрения и принуждения, а также устойчивых ценностей и практик взаимодействия предпринимателей друг с другом, обществом и властью.

Авторская дефиниция расширяет понимание региональной регуляторной среды в части включения в нее неформальных институтов, синергии взаимодействия ее элементов и учета широкого круга акторов.

Формальные институты (нормы права) задают рамки поведения предпринимателей в экономическом пространстве региона, а неформальные (традиции, ценности, устойчивые практики) могут сужать или расширять эти рамки, в чем и проявляется эффект синергии.

Разделяя позицию, что инновации обеспечивают устойчивое экономическое развитие в долгосрочной перспективе, автор обосновывает высокую дифференциацию и низкую результативность в целом решения задачи инновационного социально-экономического развития субъектов РФ качеством региональной регуляторной среды, поскольку она, устанавливая трансакционные издержки взаимодействия с государством, контрагентами и потребителями, влияет на процессы производства, распределения и обмена и определяет в итоге эффективность предпринимательской деятельности, использования затрат на НИОКР и инвестиций, направления технологического развития и структуру экономики. Данный вывод основан в том числе на результатах систематизации механизмов влияния на поведение

акторов социально-экономической системы региона и декомпозиции функций региональной регуляторной среды. Долгосрочное социально-экономическое развитие региона служит результирующей функцией региональной регуляторной среды, к которой ведут другие задачи. Стержнем регуляторной среды региона, детерминирующим направление развития, выступает система стратегических документов развития территории.

В рамках мезоэкономического подхода обосновывается ведущая роль в структуре связей общественных групп в пространстве региона органов власти субъекта РФ, которые, коммуницируя со всеми акторами системы, выступают каналом взаимодействия элементов системы друг с другом и проводником федеральной политики на местный уровень.

Обзор экономических исследований показал, что факторы, определяющие функционирование, трансформацию региональной регуляторной среды, являются малоизученными. В то же время региональная регуляторная среда обусловлена географическим и историческим контекстом, что определяет актуальность исследования региональных аспектов формирования и функционирования региональной регуляторной среды.

Состояние регуляторной среды субъектов РФ

Долгосрочный эффект качественной региональной регуляторной среды выражается в учете современных вызовов и угроз, стратегических целей по переходу региона к новому технологическому укладу и цифровой экономике, обеспечению глобальной конкурентоспособности территории и более равномерного пространственного развития. Влияя на технологическое развитие (его направление и интенсивность), органы власти региона определяют темпы экономического развития и структуру промышленности региона.

В исследовании отмечается дихотомия характера региональной регуляторной среды, которая может быть экстрактивной или инклюзивной, вязкой или благоприятной. Экстрактивная среда способна обеспечить кратковременный экономический рост, но ведет к росту социального расслоения общества и социальной напряженности. Инклюзивная среда способствуют длительному

стабильному росту, повышению уровня жизни и сокращению бедности в пространстве региона. Вязкая среда содержит избыточные, противоречивые правовые нормы и практики поведения, тормозит технологическое, социально-экономическое развитие территории, приводит к уходу бизнеса в теневой сектор или во все отказу от предпринимательства, «утечке» новаторов и предпринимателей в другие территории, росту коррупции, неэффективному использованию ресурсов и инвестиций. Благоприятная среда — стимулирующая инновационную, предпринимательскую деятельность в пространстве региона, направляет экономическую деятельность в единое русло, ориентированное на технологический прогресс и рост благосостояния общества.

В долгосрочной перспективе рыночная экономика в совокупности с демократической формой правления способна обеспечить лучшие показатели социально-экономического развития, вместе с тем в краткосрочной перспективе, особенно в кризисных ситуациях, вмешательство государственной власти необходимо, и зачастую именно государственное регулирование способно обеспечить быстрый выход из кризиса или прорывное развитие. Данный тезис основан на обзоре научных дискуссий и аналитических данных мировых экспертов о связи типов политической и экономической систем и показателей социально-экономического развития территории, а также практических примеров развития и преодоления экономических кризисов и последствий пандемии.

Различия подходов к формированию региональной регуляторной среды представлены в монографии на примерах введения ограничений в период пандемии, регулирования продажи алкогольной продукции и формировании нормативной базы цифрового развития.

В рамках изучения *первого примера* выделены несколько отечественных региональных «пандемических политик»:

- 1) длительные массовые ограничения (треть регионов);
- 2) длительные избирательные ограничения: не останавливалась или быстро была разрешена работа ключевых промышленных предприятий, постепенно разрешалась деятельность организаций ряда бытовых сфер, деятельность на открытом воздухе (более половины регионов);

3) быстрое снятие жестких ограничений (единичные регионы);

4) введение дифференцированных ограничений в пространстве региона: различные ограничения для муниципалитетов в зависимости от численности населения и удаленности от административного центра (порядка 10 % регионов).

Учитывая волнообразную диффузию вируса по территории страны со значительными временными лагами (Москва — мегаполисы — столицы регионов — крупные региональные центры — периферия регионов), автор считает, что ориентация региональных руководителей на статистику Москвы при принятии решений о введении и снятии ограничений была менее корректна, а «пандемическая политика» дифференцированных в пространстве ограничений наиболее эффективна.

Использование больших данных, искусственного интеллекта и других цифровых технологий могло бы повысить качество прогноза распространения вируса и эффективность принимаемых решений. Москва и некоторые регионы использовали цифровые пропуска, создавшие огромный массив данных. Это пример успешного применения цифровых технологий для управления в условиях пандемии. Однако такой подход вызывает среди гражданского и профессионального сообществ дискуссии о границах применимости цифровых технологий.

Массовый отказ от проведения оценки регулирующего воздействия в регионах в условиях пандемии показал, что оценка издержек проиграла скорости принятия решений в условиях неопределенности и угрозы роста смертности населения. Вместе с тем были зафиксированы несколько положительных практик упрощения порядка проведения оценки регулирующего воздействия. Например, сохранение в упрощенном виде оценки регулирующего воздействия и публичных консультаций в единичных регионах позволило соблюсти баланс минимизации экономических издержек и максимизации социальных выгод при сохранении таких основных принципов оценки, как публичность и прозрачность. А экспертиза актов в отдельных субъектах РФ через полгода после их ускоренного принятия позволяет оценить эффективность мер, скорректировать возможные негативные последствия и принимать более грамотные региональные решения в будущем.

Во втором кейсе установлено, что большинство органов власти субъектов РФ пользуются правом введения дополнительных ограничений продажи алкогольной продукции и расширяют интервал временных границ и мест продажи алкоголя. Кроме того, четверть региональных регуляторов к лету 2020 г. воспользовались возможностью увеличения требований к площади зала обслуживания предприятий общественного питания, установив границу преимущественно в 50 м². При этом лишь в единичных субъектах РФ дифференцированы ограничения для городских и сельских поселений. Во многих субъектах РФ вводились временные ограничения продажи алкоголя в период приостановления деятельности в рамках режима повышенной готовности из-за пандемии.

Оценка регулирующего воздействия способствует предотвращению введения избыточных ограничений в субъектах РФ в случаях, когда детально исследуются потенциальные выгоды и издержки, возможные риски и альтернативные варианты решения проблем. В монографии представлен ряд позитивных примеров применения оценки.

По мнению автора, целесообразно проводить оценку фактического воздействия введенных ограничений, изучив действительную статистику снижения уровня потребления алкоголя и продажи контрафактной продукции как целей регулирования, поскольку эффективность права определяется достижением социально значимых целей. В случае отсутствия положительных сдвигов или, тем более, наличия отрицательной динамики (рост теневого сектора, увеличение или сохранение на прежнем уровне объемов продажи алкоголя и преступлений в состоянии алкогольного опьянения) необходимо пересмотреть действующее регулирование.

В части создания регуляторных условий для развития цифровой экономики в регионах был изучен опыт субъектов РФ Уральского макрорегиона как опорного промышленного края страны. Результаты исследования показали, что:

– нормативная база инновационного развития принята во всех субъектах Уральского макрорегиона. Однако многие документы подготовлены формально в целях исполнения поручений федерального уровня, по содержанию копируют аналогичные типовые проекты и не адаптируются к региональной специфике;

– половина стратегий развития регионов ориентированы на общий характер поддержки инновационной деятельности без уточнения конкретных отраслей или технологий. Другая половина стратегий включает технологическое, инновационное развитие в качестве приоритета социально-экономического развития территории;

– характер технологического развития в региональных документах можно описать как слабодетерминированный. Выделение приоритетных технологий с учетом специфики региона с ориентацией на технологии пятого и шестого технологических укладов вызывает трудности во всех изученных субъектах РФ;

– цифровая повестка звучит в документах всех регионов, однако комплексность, глубина и учет региональной специфики при формировании регуляторной среды для цифровой экономики дифференцированы.

Эволюция региональной регуляторной среды и бифуркационный переход

На основе эволюционного подхода, предполагающего наследственность, изменчивость и отбор специфических черт систем, в работе описаны эволюция региональной регуляторной среды в точке бифуркации и сопряженное с этим процессом изменение объема региональной регуляторной среды и транзакционных издержек предпринимательской деятельности.

На первом этапе при изменении отдельных элементов региональной регуляторной среды происходит наложение правил и практик поведения, в силу психологических и ментальных особенностей индивиды по инерции руководствуются более ранними институтами, а новые институты оценивают с позиций сопряженных давно устоявшихся институтов и характерного для данного территориального сообщества уровня институционального доверия. Такое взаимное влияние институтов приводит к корректировке всех элементов региональной регуляторной среды.

В период адаптации экономических агентов к новой региональной регуляторной среде увеличиваются их транзакционные издержки, а механизмы поведенческой рутины перестают

работать. Также происходит рост объема региональной регуляторной среды.

В рамках искусственного отбора лица, принимающие управленческие решения, могут руководствоваться личной субъективной позицией. В результате естественного отбора выиграют территории, чей выбор в вопросах формирования региональной регуляторной среды поможет оказаться им в лидерах технологического развития и качества жизни, а догоняющие регионы будут вынуждены транслировать их готовые решения, упустив время и шанс.

На заключительном этапе после «пульсации объема» региональной регуляторной среды происходит обратное сокращение объема, выраженное в отсеивании устаревших, неадекватных технологиям и потребностям общества, противоречащих друг другу норм, а также сокращение транзакционных издержек в силу сужения региональной регуляторной среды и отбора новых технологий коммуникации, появившихся в рамках промышленной революции, вызывающих наибольшее доверие (например, платформы).

Вывод о приближении территориальных сообществ к точке бифуркации основан на систематизации факторов функционирования региональной регуляторной среды и анализе тенденций трансформации этих факторов под влиянием надвигающейся четвертой промышленной революции, среди которых ключевыми являются:

- активизация взаимодействия между людьми, хозяйствующими субъектами и формирование новых практик на основе цифровых технологий;
- повышение запросов граждан на участие в принятии регуляторных решений;
- увеличение возможности массовой манипуляции общественным мнением, фальсификации результатов голосования;
- усиление социального неравенства как между различными слоями населения, так и между территориями;
- уменьшение межличностного и институционального доверия к государственным структурам и рост спроса на институты, гарантирующие надежность взаимодействий, контрактов (например, цифровые платформы и экосистемы).

Предложенная бифуркационная модель трансформации региональной регуляторной среды под воздействием промышленных революций описывает фактическое движение из точек бифуркации в периоды промышленных революций в России, а также возможные аттракторы для выхода из точки бифуркации, сформированной под воздействием четвертой промышленной революции. В качестве функциональной переменной использован условный уровень относительного благосостояния индивидов, учитывающий в том числе уровень справедливости распределения благ и возможностей в обществе, уровень расслоения и уровень свободы и возможности влияния на принятие управленческих решений.

Ключевыми особенностями крайних аттракторов, к которым может привести общество цифровая трансформация, служат: для позитивного аттрактора — ноономика, нравственная экономика, экономика религии, экономика технократии, для негативного аттрактора — общество тотальной слежки, контроля и манипулирования на основе больших данных и цифровых технологий. Период пандемии 2020 г. усилил тенденции к переходу к негативному аттрактору. Желаемое движение к позитивному аттрактору возможно только при кооперации усилий элиты, предпринимательского, гражданского сообществ и органов власти.

Затяжной экономической кризис, пандемия, санкционные и политические войны, рост нестабильности социально-экономических процессов на пороге второй четверти XXI в. подталкивают общественные системы к выходу из точки бифуркации. В исследовании проанализированы аспекты, способствующие движению территориальных сообществ к негативному и позитивному аттракторам, а также управляемые факторы, воздействие на которые со стороны органов власти может обеспечить смещение в заданном направлении.

Анализ реализации выявленных факторов показал следующее.

Во-первых, основным наследуемым институциональным инвариантом, характерным для всех регионов страны, который приводит к эффекту колеи, является «вертикальный» общественный договор, определяющий перечень сопутствующих дисфункций: экстрактивный характер управления; высокий уровень

коррупционности; ограниченность органов власти субъектов РФ в определении приоритетов развития территории и реализации регионального потенциала; слабая ориентированность региональных властей на собственные усилия, зависимость субъектов РФ от помощи федерального центра, особенно в период экономических кризисов и пандемии; низкий уровень доверия региональным органам власти; низкий уровень правовой защиты бизнеса в целом и гарантий защиты интеллектуальной собственности; несбалансированность интересов развития и безопасности; низкая адаптивность правовой среды к «ускорению» ускорения технического прогресса, реактивность региональной регуляторной среды.

Во-вторых, укоровившиеся неформальные институты и низкий уровень институционального доверия в обществе препятствуют проведению реформ, у граждан отсутствуют долгосрочные общественные цели прогресса.

В-третьих, управляемым фактором объема транзакционных издержек органам власти не удалось воспользоваться в полной мере. Были сделаны существенные усилия по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид, организации удаленного взаимодействия с органами власти. На Урале наблюдается высокий уровень гражданской активности, использования электронных средств взаимодействия с властью. Но сохраняется невысокая степень кооперации региональных властей с предпринимательским сообществом. Существующая система норм громоздкая и инертная.

В-четвертых, другим управляемым фактором является направление применения органами власти цифровых технологий и возможности доступа к огромному массиву данных граждан и организаций. С одной стороны, способность осуществлять контроль за экономическими агентами и принимать управленческие решения на основе цифровых технологий позволяет повысить безопасность общества и государства. С другой стороны, установление чрезмерно жестких критериев недобросовестного поведения в формальных институтах ведет к ограничению свободы личности и движению к негативному аттрактору.

Результаты исследования показывают притяжение субъектов РФ к негативному аттрактору. Вызывает сомнение способность отдельного региона стать источником институциональной

трансформации всей страны. Можно прогнозировать, что регион с благоприятной инклюзивной регуляторной средой сохранит конкурентные позиции относительно субъектов РФ, однако негативные институциональные инварианты и воздействие соседних территорий и национальных тенденций не позволят ему перейти к позитивному аттрактору (ноономике, нравственной экономике).

Для обеспечения новой индустриализации, повышения благосостояния жителей регионов, смещения развития региональных систем в сторону позитивного аттрактора в условиях надвигающейся четвертой промышленной революции необходимо полномасштабное воспитание нового поколения на ценностях честности, уважения к труду и личности, творчества, заботе об окружающей среде и устойчивом восприятии связи личных усилий с индивидуальными успехами и качеством жизни общества. Цифровые компетенции необходимо формировать у всех поколений. Требуется перестроение государственного управления на платформенных началах и переподготовка государственных служащих в части освоения новых технологических навыков и восприятия новых ценностей адаптивности, непрерывного саморазвития, сотрудничества, доверия, открытости и приоритета перед властными общественными целями, в том числе развития предпринимательства.

Детерминация технологического развития в правовых документах, создание нормативных условий для коммерчески эффективной инновационной деятельности способны обеспечить технологический рывок и экономический рост в среднесрочной перспективе. Проактивный подход особенно важен для традиционно-промышленных регионов, для которых удержание высоких темпов экономического роста в период смены технологических укладов в условиях неэффективной и экстрактивной институциональной среды исключительно рыночными механизмами маловероятно.

Для выхода из «колеи» необходима кардинальная трансформация неформальных институтов, а именно надконституционных ценностей, которая может быть осуществлена через поколение и позволит в долгосрочной перспективе перейти на путь развития нравственной экономики, справедливого общества всеобщего благосостояния.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Абалкин, Л. И. Эволюционная экономика в системе переосмысления базовых основ обществоведения / Л. И. Абалкин // Эволюционная теория и «мэйнстрим». Москва: Наука, 2000. С. 7–14.
2. Авдийский, В. И. Экономический анализ права / В. И. Авдийский // Вестник Финансового университета. 2012. № 2. С. 101–107.
3. Автономов, В. С. Модель человека в экономической науке / В. С. Автономов. Санкт-Петербург: Экономическая школа, 1998. 229 с.
4. Анимица, Е. Г. Методология анализа регуляторной среды региона / Е. Г. Анимица, И. И. Рахмеева // Общественные науки и современность. 2020. № 6. С. 127–135.
5. Анимица, Е. Г. Третья институциональная революция и изменение структуры экономических отношений / Е. Г. Анимица, И. И. Рахмеева // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 222, № 2. С. 206–218.
6. Антонов, В. И. Ли Куан Ю — отец «Сингапурского чуда» / В. И. Антонов // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2009. № 2. С. 62–76.
7. Асемоглу, Д. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Д. Асемоглу, Дж. Робинсон. Москва: АСТ, 2018. 692 с.
8. Атлас международных отношений: пространственный анализ индикаторов мирового развития / под ред. И. Ю. Окунева. Москва: Аспект Пресс, 2020. 447 с.
9. Аузан, А. А. Общественный договор и гражданское общество / А. А. Аузан // Мир России. Социология. Этнология. 2005. Т. 14, № 3. С. 3–18.
10. Аузан, А. А. Развитие и «колея» зависимости / А. А. Аузан // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, № 10. С. 96–105.

11. Аузан, А. А. Цифровая экономика как экономика: институциональные тренды / А. А. Аузан // Вестник Московского университета. Сер. 6: Экономика. 2019. № 6. С. 12–19.

12. Ахмадуллин, И. Р. Итальянские забастовки в России / И. Р. Ахмадуллин // Социологические исследования. 2020. Т. 46, № 10. С. 95–105.

13. Байков, Н. М. Особенности функционирования местных сообществ городских и сельских поселений в социологическом измерении / Н. М. Байков, Л. Г. Невеличко // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 3 (56). С. 106–113.

14. Бехтель, М. Будущее труда. Размышления, взгляды, перспективы / М. Бехтель. Москва: Ин-т им. Гёте, 2000. 267 с.

15. Блауг, М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют: пер. с англ. / М. Блауг. Москва: Журнал Вопросы экономики, 2004. 416 с.

16. Богомолов, О. Т. Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. Научные записки и очерки / О. Т. Богомолов. Москва: Ин-т экон. стратегий, 2008. 222 с.

17. Бодрунов, С. Д. Новое индустриальное общество. Производство. Экономика. Институты / С. Д. Бодрунов // Экономическое возрождение России. 2016. № 2 (48). С. 5–14.

18. Бодрунов, С. Д. Ноономика / С. Д. Бодрунов. Москва: Культурная революция, 2018. 432 с.

19. Бодрунов, С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития / С. Д. Бодрунов // Journal of New Economy. 2019. Т. 20, № 1. С. 5–12.

20. Бодрунов, С. Д. Государство и технологическая революция: политэкономический взгляд / С. Д. Бодрунов // Экономическое возрождение России. 2019. № 3 (61). С. 11–14.

21. Буньковский, Д. В. Теневая экономика: добавленная стоимость / Д. В. Буньковский, П. А. Капустюк. Иркутск, 2017. 156 с.

22. Ветошкин, А. П. Духовно-нравственная экономика / А. П. Ветошкин, Н. А. Каратеева, А. М. Миняйло. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2008. 702 с.

23. Воробьев, Ю. Ф. Общественная среда предпринимательской деятельности в современной России / Ю. Ф. Воробьев // Экономическая история. 2010. № 1. С. 37–45.

24. Гайдар, Е. Т. Государство и эволюция. Дни поражений и побед: в 2 т. / Е. Т. Гайдар. Москва: Евразия, 1997. Т. 1. 169 с.

25. Глазьев, С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития / С. Ю. Глазьев. Москва: ВладДар, 1993. 310 с.

26. Глазьев, С. Ю. Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике: науч. докл. / С. Ю. Глазьев. Москва: Гос. ун-т упр., Ин-т новой экономики, 2008. 91 с.

27. Глазьев, С. Ю. Институциональные проблемы устойчивого социально-экономического развития: парадигма формирования научно-образовательных и инновационных структур / С. Ю. Глазьев, Е. А. Наумов, А. А. Понукалин // Социологические науки. 2014. № 3 (03). С. 100–113.

28. Глазьев, С. Ю. О новой парадигме в экономической науке / С. Ю. Глазьев // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 56. С. 5–39.

29. Глазьев, С. Ю. Экономика будущего. Есть ли у России шанс? / С. Ю. Глазьев. Москва: Книжный мир, 2016. 640 с.

30. Глазьев, С. Ю. Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах / С. Ю. Глазьев. Москва: Книжный мир, 2018. 768 с.

31. Голова, И. М. Инновационно-технологическое развитие промышленных регионов в условиях социально-экономической нестабильности / И. М. Голова, А. Ф. Суховой // Экономика региона. 2015. № 1 (41). С. 131–144.

32. Гостяева, Ю. Ю. Социально-экономическая среда принятия управленческих решений / Ю. Ю. Гостяева, Е. Д. Щетинина // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В. Г. Шухова. 2014. № 5. С. 144–146.

33. Григорьев, О. В. Эпоха роста. Лекции по неэкономике. Расцвет и упадок мировой экономической системы / О. В. Григорьев. Москва: Карьера Пресс, 2014. 448 с.

34. Даванков, А. Ю. Обоснование теоретико-методологической модели оценки устойчивости социо-эколого-экономической среды региона / А. Ю. Даванков, Д. Ю. Двинин // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 9-1 (63). С. 6–8.

35. Дворядкина, Е. Б. Векторы развития уральских городов-заводов в эпоху новой индустриализации / Е. Б. Дворядкина,

Е. И. Кайбичева // Новая индустриализация России: стратегические приоритеты страны и возможности Урала. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. С. 249–263.

36. Дементьев, В. Е. Доверие — фактор функционирования и развития современной рыночной экономики / В. Е. Дементьев // Российский экономический журнал. 2004. № 8. С. 46–65.

37. Дементьев, В. Е. Длинные волны в экономике: институциональный аспект / В. Е. Дементьев // Н. Д. Кондратьев: кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн. Взгляд из современности. Волгоград: Учитель, 2017. С. 138–154.

38. Евстигнеева, Л. П. Экономическая стратегия: экстраполяция или закономерность? / Л. П. Евстигнеева, Р. Н. Евстигнеев // Вопросы экономики. 2016. № 6. С. 147–157.

39. Ефремов, А. А. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков. Москва: Дело, 2020. 126 с.

40. Захаров, А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме / А. Захаров. Москва: Моск. школа полит. исслед., 2008. 144 с.

41. Зосименко, Т. И. Сравнительный анализ основных показателей качества среды регулирования в различных странах / Т. И. Зосименко // Вестник Черниговского государственного технологического университета. Сер.: Экономические науки. 2012. № 4. С. 23–31.

42. Зубаревич, Н. В. Региональное развитие и институты: российская специфика / Н. В. Зубаревич // Региональные исследования. 2010. № 2 (28). С. 3–14.

43. Иконописцева, О. Г. Современные структуроформирующие факторы городской среды (на примере Оренбурга) / О. Г. Иконописцева // Вестник Оренбургского государственного университета. 2011. № 9 (128). С. 111–118.

44. Ильин, И. А. В поисках утраченной державности / И. А. Ильин // Федерализм. 1998. № 1. С. 183–184.

45. Ин Лунгэнь. Экономический рост в Китае: пространственно-экономический анализ / Ин Лунгэнь // Пространственная экономика. 2005. № 1. С. 133–152.

46. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория / М. Е. Дорошенко, А. Н. Елисе-

ев, В. В. Иванов [и др.]; под ред. А. А. Аузана. Москва: Инфра-М, 2011. 446 с.

47. Институциональные изменения в экономике российских регионов / В. Л. Тамбовцев, Т. Д. Баснина, Е. П. Вигушина [и др.]. Москва: ТЕИС, 2013. 236 с.

48. Информационное общество в Российской Федерации: стат. сб. / К. Э. Лайкам, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг [и др.]. Москва: НИУ ВШЭ, 2017. 328 с.

49. Казакова, С. М. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития / С. М. Казакова, В. В. Климанов // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55–68.

50. Калабреззи, Г. Будущее права и экономики. Очерки о реформе и размышления / Г. Калабреззи. Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 304 с.

51. Кантильон, Р. Очерк о природе и торговле вообще / Р. Кантильон. Москва: ЮНИТИ, 2006. 448 с.

52. Карпова, П. Г. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» / П. Г. Карпова, Д. Б. Цыганков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5–34.

53. Катасонов В. Ю. Экономическая теория славянофилов и современная Россия. «Бумажный рубль» С. Шарапова / В. Ю. Катасонов. Москва: Ин-т русской цивилизации, 2014. 656 с.

54. Кирдина, С. Г. Роль институтов и географии в экономическом развитии: актуальная полемика в гетеродоксальной экономике / С. Г. Кирдина // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 133–150.

55. Клейнер, Г. Б. Предприятие в нестабильной экономической среде / Г. Б. Клейнер, В. Л. Тамбовцев, Р. М. Качалов. Москва: Экономика, 1997. 288 с.

56. Клейнер, Г. Б. Эволюция институциональных систем / Г. Б. Клейнер. Москва: Наука, 2004. 240 с.

57. Клейнер, Г. Б. Системная парадигма и экономическая политика / Г. Б. Клейнер // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 141–149.

58. Климанов, В. В. Большие вызовы и их влияние на траектории развития территориальных систем (на примере аркти-

ческой зоны Российской Федерации): постановка проблемы / В. В. Климанов // *Общественные финансы*. 2018. № 37. С. 41–52.

59. Климанов, В. В. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем / В. В. Климанов, С. М. Казакова, А. А. Михайлова // *Вопросы экономики*. 2019. № 5. С. 46–64.

60. Климанов, В. Отражение международных экономических санкций в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / В. Климанов, В. Варданын // *Проблемы теории и практики управления*. 2019. № 2. С. 40–50.

61. Клименко, А. И. Функции и дисфункции юридического права и формы правового регулирования общественных отношений / А. И. Клименко // *Регуляторная политика в России: проблемы теории и практики*. Москва: Проспект, 2019. С. 18–26.

62. Клисторин, В. И. Проблемы российского федерализма и экономический рост / В. И. Клисторин // *Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Социально-экономические науки*. 2003. Т. 3, вып. 1. С. 131–145.

63. Ковалева, Т. К. «Законодательная инфляция» в современном юридическом дискурсе и некоторые способы ее преодоления / Т. К. Ковалева // *Вестник ГУУ*. 2014. № 1. С. 246–249.

64. Козина, И. М. Индустриальные конфликты в современной России / И. М. Козина // *Экономическая социология*. 2009. Т. 10, № 3. С. 16–32.

65. Колегов, В. В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве / В. В. Колегов // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2013. № 2. С. 127–146.

66. Колокольникова, З. У. Традиции культурно-исторической среды и их воспитательный потенциал / З. У. Колокольникова, Л. С. Сергеева // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2016. № 1-4. С. 580–582.

67. Коммонс, Дж. Правовые основания капитализма / Дж. Коммонс. Москва: ГУ-ВШЭ, 2011. 416 с.

68. Кондратьев, Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н. Д. Кондратьев. Москва: Экономика, 2002. 768 с.

69. Конуэй, П. Регулирование рынков товаров и услуг в России / П. Конуэй, Т. Лысенко, Д. Барнард // Журнал новой экономической ассоциации. 2011. № 10. С. 95–124.

70. Корнаи, Я. Честность и доверие в переходной экономике / Я. Корнаи // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 4–17.

71. Корнаи, Я. Инновации и динамизм: взаимосвязь систем и технического прогресса / Я. Корнаи // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 4–31.

72. Костин, А. И. Кросс-культурный менеджмент и политическая среда в условиях глобализации экономики / А. И. Костин, И. А. Костина // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2005. № 1. С. 103–131.

73. Котлярова, С. Н. Формирование и развитие региональных институтов / С. Н. Котлярова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2014. № 3 (27). С. 99–109.

74. Кругман, П. Кредо либерала / П. Кругман. Москва: Европа, 2009. 368 с.

75. Крутеева, О. В. Горнозаводская культура Урала: перекресток цивилизаций / О. В. Крутеева, О. Ю. Минина // Культура и цивилизация. 2016. Т. 6, № 5А. С. 305–316.

76. Кузьминов, Я. И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2006. 444 с.

77. Кун, Т. С. Структура научных революций / Т. С. Кун. Москва: Прогресс, 1975. 288 с.

78. Лакатос, И. Фальсификация и методология научно-исследовательских программ / И. Лакатос. Москва: Медиум, 1995. 236 с.

79. Латов, Ю. В. Институт запрета «вредных благ»: прогибционизм vs. антипрогибционизм / Ю. В. Латов // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2010. № 1. С. 35–44.

80. Левин, С. Н. Региональные институциональные системы в современной экономике России: методология анализа / С. Н. Левин // Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации: материалы IV Междунар. науч. конф. (Омск, 21–23 октября 2015 г.): в 2 ч. / отв. ред.

Е. А. Капогузов, Г. М. Самошилова. Омск: Изд-во ОмГУ, 2015. Ч. 1. С. 38–44.

81. Левин, С. Н. Проблемы экономического роста в современной России: общая характеристика и региональный аспект / С. Н. Левин, Д. В. Кислицын, К. С. Саблин // *Journal of Economic Regulation*. 2016. Т. 7, № 4. С. 6–19.

82. Левин, С. Н. «Политизированные» бюрократы как субъект развития экономики регионов «ресурсного типа» / С. Н. Левин, К. С. Саблин // *Общественные науки и современность*. 2017. № 1. С. 128–139.

83. Левин, С. Н. Институциональная организация регионов ресурсного типа в России: общая характеристика и структурные сдвиги в экономике / С. Н. Левин, Д. В. Кислицын, А. А. Сурцева // *Журнал институциональных исследований*. 2019. Т. 11, № 4. С. 61–76.

84. Локк, Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // *Сочинения*: в 3 т. Москва: Мысль, 1988. Т. 3. С. 137–405.

85. Львов, Д. С. Нравственная экономика / Д. С. Львов // *Свободная мысль*. 2004. № 9. С. 24–36.

86. Ляшенко, Е. А. Опыт и проблемы формирования региональной институциональной среды функционирования технопарковых структур / Е. А. Ляшенко // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7, № 3 (24). С. 172–175.

87. Малкина, М. Ю. Влияние институциональной среды на функционирование и развитие национальной инновационной системы / М. Ю. Малкина, В. В. Вольчик, Д. Д. Кривошеева-Медянцева // *Journal of Economic Regulation*. 2014. Т. 5, № 4. С. 26–43.

88. Маркварт, Э. Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности / Э. Маркварт // *Российский экономический журнал*. 2016. № 6. С. 3–17.

89. Маркс, К. Капитал: критика политической экономики / К. Маркс. Москва: Эксмо, 2011. Т. 3. 1200 с.

90. Мау, В. А. Институциональные предпосылки современного экономического роста: монография / В. А. Мау, К. Э. Яновский, С. В. Жаворонков, Д. Ю. Маслов. Москва: Ин-т экономики переходного периода, 2007. 133 с.

91. Мезоэкономика: элементы новой парадигмы: кол. монография / под ред. В. И. Маевского, С. Г. Кирдиной-Чэндлер. Москва: Ин-т экономики РАН, 2020. 392 с.

92. Милль Дж. Ст. Основы политической экономии (1848) / Дж. Ст. Милль. Т. 1–3. Москва: Прогресс, 1980–1981.

93. Минакир, П. А. Шоки и институты: парадоксы российского кризиса / П. А. Минакир // Пространственная экономика. 2016. № 1. С. 7–13.

94. Мисевич, К. Н. Географическая среда и условия жизни населения Сибири / К. Н. Мисевич, С. В. Рященко. Новосибирск: Наука, 1988. 120 с.

95. Монбриаль, Т. де. Действие и система мира / Т. де Монбриаль. Москва: МГИМО, Российская политическая энциклопедия, 2005. 488 с.

96. Некипелов, А. Д. Моделирование экономических институтов / А. Д. Некипелов, Е. В. Попов. Москва: Юрайт, 2019. 643 с.

97. Новоселов, А. С. Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона / А. С. Новоселов, А. С. Маршалова // Регион: экономика и социология. 2017. № 2 (94). С. 3–31.

98. Новосёлов, А. С. Роль институциональной системы управления в реализации комплексного подхода к развитию территории / А. С. Новосёлов, А. С. Маршалова, Г. В. Ждан // Регион: экономика и социология. 2018. № 1 (97). С. 3–31.

99. Новоселов, А. С. Основные контуры современной институциональной системы управления региональным развитием / А. С. Новоселов, Т. В. Волянская, А. В. Фалеев // Анализ, моделирование, управление, развитие социально-экономических систем (АМУР-2019) (Симферополь — Судак, 14–27 сентября 2019 г.): сб. науч. тр. XIII Всерос. с междунар. участием школы-симпозиума. Симферополь: ИП Корниенко А. А., 2019. С. 301–304.

100. Норт, Д. Насилие и социальные порядки / Д. Норт. Москва: Изд. дом Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.

101. Одинцова, А. В. Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции / А. В. Одинцова // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 56–70.

102. Ойкен, В. Основы национальной экономики / В. Ойкен. Москва: Экономика, 1996. 351 с.

103. Перский, Ю. К. Подход к оценке уровня развития инновационной системы региона в его социально-экономической среде / Ю. К. Перский, М. И. Ахметова // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 122–139.

104. Петросянц, В. З. Механизм регулирования регионального развития: особенности формирования и алгоритм реализации / В. З. Петросянц, С. В. Дохолян, Л. Г. Шахтаманова, Д. В. Петросянц // Экономика и управление. 2018. № 8 (154). С. 8–13.

105. Полтерович, В. М. К общей теории социально-экономического развития. Ч. 1: География, институты или культура? / В. М. Полтерович // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 5–26.

106. Попов, Е. В. Институты экономики благосостояния: теория и методология / Е. В. Попов, И. В. Лавров // Социум и власть. 2009. № 3 (23). С. 66–71.

107. Попов, Е. В. Институты / Е. В. Попов. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2015. 710 с.

108. Попов, Е. В. Типология моделей региональных инновационных экосистем / Е. В. Попов, В. Л. Симонова, И. П. Челлак // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18, № 7 (478). С. 1336–1356.

109. Поппер, К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход / К. Р. Поппер. Москва: Эдиториал УРСС, 2002. 384 с.

110. Пчелинцев, О. С. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики / О. С. Пчелинцев, В. Я. Любовный, А. Б. Воякина // Проблемы прогнозирования. 2000. № 5. С. 62–68.

111. Ракитов, А. И. Прогноз развития науки и технологии в России на период до 2025 года / А. И. Ракитов // Вестник РАН. 1998. № 8. С. 746–753.

112. Рахмеева, И. И. Региональные особенности развития и пространственной организации производственной инновационной инфраструктуры: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Рахмеева Ирина Игоревна. Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, 2015. 180 с.

113. Рахмеева, И. И. Экономическая эффективность оценки регулирующего воздействия в регионах России / И. И. Рахмеева // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8, № 1 (26). С. 273–278.

114. Рахмеева, И. И. Технологическое развитие регионов: хаотичное или детерминированное / И. И. Рахмеева // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики: материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых (Екатеринбург, 12–13 марта 2019 г.). Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2019. С. 37–40.

115. Рахмеева, И. И. Дисфункции правовой среды как препятствие технологическому развитию регионов. Ч. 1 / И. И. Рахмеева // Russian Economic Bulletin. 2020. Т. 3, № 4. С. 161–167.

116. Рахмеева, И. И. Дисфункции правовой среды как препятствие технологическому развитию регионов. Ч. 2 / И. И. Рахмеева // Russian Economic Bulletin. 2020. Т. 3, № 5. С. 38–43.

117. Рахмеева, И. И. Институциональные механизмы управления предложением рабочих профессий и их престижностью на региональном рынке труда / И. И. Рахмеева // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 26–27 ноября 2020 г.). Уфа: Уфимский федер. исслед. центр РАН, 2020. С. 231–236.

118. Рахмеева, И. И. Институты в развитии экономики региона / И. И. Рахмеева // Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. С. 230–247.

119. Региональная экономика: курс лекций / кол. авт.; под общ. ред. Я. П. Силина, Е. Г. Анимицы. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. 417 с.

120. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев [и др.]. Москва: Высшая школа экономики, 2018. 192 с.

121. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо. Москва: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 170 с.

122. Сидорина, Т. Ю. Операция «Welfare State»: решило ли государство всеобщего благосостояния проблемы идеального государства? / Т. Ю. Сидорина // Terra Economicus. 2012. Т. 10, № 3. С. 84–99.

123. Сорокин, П. А. Социологические теории современности: специализир. информ. по общеакад. прогр. «Человек, наука,

общество: комплексное исследование» / П. А. Сорокин. Москва: ИНИОН, 1992. 193 с.

124. Сорокин, П. А. Система социологии / П. А. Сорокин. Москва: Астрель, 2008. 1003 с.

125. Сухарев, О. С. Экономический рост, институты и технологии / О. С. Сухарев. Москва: Финансы и статистика, 2014. 458 с.

126. Сухарев, О. С. Экономическая политика — институциональный механизм / О. С. Сухарев. 2-е изд., перераб. Москва: Ленанд, 2018. 542 с.

127. Тамбовцев, В. Л. Устойчивое региональное развитие: актуальные направления институционального анализа / В. Л. Тамбовцев // *Journal of Institutional Studies*. 2019. Т. 11, № 3. С. 104–118.

128. Тихомиров, Ю. А. Эффективность законодательства в экономической сфере / Ю. А. Тихомиров. Москва: Wolters Kluwer, 2010. 384 с.

129. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. В. Дмитриева. Санкт-Петербург: Астрель, 2003. 1584 с.

130. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. Москва: Гос. ин-т «Сов. энцикл.», 1935–1940. Т. 4. 1502 стб.

131. Тросби, Д. Экономика и культура / Д. Тросби. Москва: Изд-во ВШЭ, 2018. 256 с.

132. Трофимова, Н. Н. Влияние цифровизации экономики на модернизацию промышленности / Н. Н. Трофимова // Актуальные проблемы экономики и управления. 2020. № 2 (26). С. 50–54.

133. Уильямсон, О. Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, «отношенческая» контрактация / О. Уильямсон. Санкт-Петербург: Лениздат, 1996. 702 с.

134. Хайек, Ф. А. фон. Контрреволюция науки. Этюды о злоупотреблениях разумом / Ф. А. фон Хайек. Москва: Либеральная миссия, 2003. 286 с.

135. Хайек, Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. фон Хайек. Москва, Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016. 644 с.

136. Хорунжий, С. Н. Конституционная идеология как элемент правовой среды / С. Н. Хорунжий // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 3–6.

137. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований / под общ. ред. А. Н. Савенкова. Москва: Ин-т государства и права РАН, 2020. 340 с.

138. Чадаев, А. В. Константы русской политической культуры / А. В. Чадаев. Москва: Европа, 2007. 60 с.

139. Чевтаева, Н. Г. «Мягкие» и «жесткие» стратегии социального контроля наркопотребления / Н. Г. Чевтаева, Е. А. Качанова, А. С. Никитина // Социологические исследования. 2018. № 1 (415). С. 152–156.

140. Черкашин, А. К. Географическая среда и территориальная организация Арктики / А. К. Черкашин // География и природные ресурсы. 2015. № 4. С. 81–89.

141. Чичерин, Б. Н. Опыты по истории русского права / Б. Н. Чичерин. Москва: К. Солдатенков и Н. Щепкин, 1858. 402 с.

142. Шанин, С. А. Институциональная, организационно-экономическая и правовая среда сельскохозяйственного землепользования в регионе / С. А. Шанин, Е. Н. Шанина // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. 2014. № 4. С. 690–695.

143. Шваб, К. Четвертая промышленная революция / К. Шваб. Москва: Эксмо, 2018. 288 с.

144. Шолух, Н. В. Системная модель исследования культурно-исторической среды промышленного города / Н. В. Шолух, М. А. Черныш // Вестник Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. 2016. № 2 (118). С. 36–41.

145. Шумпетер, Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. А. Шумпетер. Москва: Эксмо, 2007. 540 с.

146. Щербакова, Л. Н. «Человек информационный» как новый субъект цифровой экономики / Л. Н. Щербакова, Е. К. Евдокимова, С. А. Савинцева // Фундаментальные исследования. 2019. № 11. С. 202–206.

147. Янжул, И. И. Экономическое значение честности (забытый фактор производства) / И. И. Янжул. Москва: Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К^о, 1912. 27 с.

148. Abolafia, M. Markets as Cultures: An Ethnographic Approach / M. Abolafia // Callon M. (ed.) *The Law of Markets*. Oxford: Blackwell, 1998. P. 69–85.

149. Acemoglu, D. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation / D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson // *The American Economic Review*. 2001. Vol. 91, no. 5. P. 1369–1401.

150. Algan, Y. Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications / Y. Algan, P. Cahuc // *Handbook of economic growth*. 2013. № 2. P. 49–120.

151. Arrow, K. J. *Social Choice and Individual Values* / K. J. Arrow. 2nd ed. Yale: Yale University Press, 1963. 21 p.

152. Becker, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach / G. S. Becker // *Journal of Political Economy*. 1968. № 76 (2). P. 169–217.

153. Boer, B. de. Sustainable National Income and Multiple Indicators for Sustainable Development / B. de Boer, R. Hueting. Paris: OECD Publishing, 2004. 427 p.

154. Boudeville J. *Les espaces économiques* / J. Boudeville. Paris: Puf, 1970. 126 p.

155. Buchanan, J. M. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* / J. M. Buchanan, G. Tullock. Michigan: University of Michigan, 1962. 384 p.

156. Cass, D. Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation / D. Cass // *The Review of Economic Studies*. 1965. № 32. P. 233–240.

157. Cheung, S. A. Transaction Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements / S. A. Cheung // *Journal of Law and Economics*. 1969. Vol. 12, no. 1. P. 23–42.

158. Cheung, S. A. Theory of Price Control / S. A. Cheung // *Journal of Law and Economics*. 1974. Vol. 17. P. 53–69.

159. Chorafas, O. *Capitalism without capital* / O. Chorafas. Basingstone, 2009. 264 p.

160. Coase, R. The Problem of Social Coast / R. Coase // *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. P. 1–44.

161. Coleman, J. S. Introducing Social Structure into Economic Analysis / J. S. Coleman // *The American Economic Review*. 1984. Vol. 74, no. 2. P. 84–88.

162. Commons, J. R. Institutional Economics / J. R. Commons // *The American Economic Review*. 1931. Vol. 21, no. 4. P. 648–657.
163. Costanza, R. Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress / R. Costanza, M. Hart, J. Talberth, S. Posner. Boston: Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2009. 37 p.
164. D'Agostino, F. Contemporary Approaches to the Social Contract / F. D'Agostino, G. Gaus, J. Thrasher // Edward N. Zalta (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, 2014.
165. Daly, H. E. For the Common Good / H. E. Daly, J. B. Cobb. Boston: Beacon Press, 1989. 492 p.
166. De Soto, H. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World / H. De Soto. New York: Harper & Row, Cop., 1989. 271 p.
167. Djankov, S. Regulation and growth / S. Djankov, C. McLiesh, R. M. Ramalho // *Economic Letters*. 2006. Vol. 92, no. 3. P. 395–401.
168. Domar, E. D. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment / E. D. Domar // *Econometrica*. 1946. Vol. 14, no. 2. P. 137–147.
169. Evans, P. B. Bringing the State Back In: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor / P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. New York: Cambridge University Press, 1985. 390 p.
170. Evans, P. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth / P. Evans, J. E. Rauch // *American Sociological Review*. 1999. Vol. 64, no. 5. P. 748–765.
171. First, H. Business Crime and the Public Interest: Lawyers, Legislators, and the Administrative State, 2 / H. First // *UC Irvine Law Review*. 2012. Vol. 871. P. 871–883.
172. Fisman, R. Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets / R. Fisman, E. Miguel // *Journal of Political Economy*. 2007. Vol. 115, no. 6. P. 1020–1048.
173. Fligstein, N. Fields, power, and social skill: A critical analysis of the new institutionalisms / N. Fligstein // *Экономическая социология*. 2001. Т. 2, № 1. С. 4–25.
174. Freeman, C. Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour / C. Freeman, C. Perez // *Technical*

Change and Economic Theory. London: Pinter Publishers, 1988. P. 38–66.

175. Friedmann, J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela / J. Friedmann. Massachusetts: MIT Press, 1966. 279 p.

176. Fujita, M. Structural stability and evolution of urban systems / M. Fujita, T. Mori // Regional Science and Urban Economics. 1996. № 27. P. 4–5.

177. Fujita, M. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables. Cambridge: MIT Press, 1999. 384 p.

178. Gerschenkron, A. Economic Backwardness in Historical Perspective / A. Gerschenkron. Cambridge: Harvard University Press, 1962. 468 p.

179. Gneezy, U. A Fine is a Price / U. Gneezy, A. Rustichini // The Journal of Legal Studies. 2000. Vol. 29, no. 1. P. 1–17.

180. Gorgens, T. How Does Public Regulation Affect Growth? / T. Gorgens, M. Paldam, A. Wuertz // Economics Working Paper. 2003. № 14. 17 p.

181. Hagerstrand, T. Innovation diffusion as a spatial process / T. Hagerstrand. Chicago: University of Chicago Press, 1968. 334 p.

182. Harrod, R. F. Toward a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and Their Application to Policy / R. F. Harrod. London: Macmillan, 1942. 169 p.

183. Hayek, F. A. von. Sensory order: An inquiry into the foundations of theoretical psychology / F. A. von Hayek. Chicago: University of Chicago Press, 1952. 244 p.

184. Hayek, F. A. von. The fatal conceit. The Errors of Socialism / F. A. von Hayek. Chicago: The University of Chicago Press, 1988. 194 p.

185. Heckscher, E. The effects of foreign trade on the distribution of income / E. Heckscher // Ekonomisk Tidskrift, 1919. P. 497–512.

186. Hirschman, A. The Strategy of Economic Development / A. Hirschman. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958. 217 p.

187. Hobbes, T. Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil / T. Hobbes. London: A. Crooke, 1651. 396 p.

188. Horwitz, M. J. *The Transformation of American Law, 1780–1860* / M. J. Horwitz. Cambridge: Harvard University Press, 1977. 384 p.

189. Jacobzone, S. *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems* / S. Jacobzone, F. Steiner, E. Ponton, E. Job // OECD Working Papers on Public Governance. № 17. Paris: OECD Publishing, 2010. 67 p.

190. Jones, C. I. *Beyond GDP? Welfare across Countries and Time* / C. I. Jones, P. Klenow // *American Economic Review*. 2016. № 106 (9). P. 2426–2457.

191. Kahneman, D. *Choices, Values and Frames* / D. Kahneman, A. Tversky. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 840 p.

192. Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money* / J. M. Keynes. London: Macmillan, 1936. 472 p.

193. Klimanov, V. V. *Economic and fiscal resilience of Russia's regions* / V. V. Klimanov, S. M. Kazakova, A. A. Mikhaylova // *Regional Science Policy and Practice*. 2020. № 4. P. 627–640.

194. Koopmans, T. C. *On the concept of optimal economic growth* / T. C. Koopmans. Yale: Cowles Foundation for Research in Economics. Yale University, 1963. 38 p.

195. Krugman, P. *Increasing returns and economic geography* / P. Krugman // *Journal of political economy*. 1991. Vol. 99, no. 3. P. 483–499.

196. Kuznets, S. *Schumpeter's Business Cycles* // S. Kuznets. *The American Economic Review*. 1940. № 30 (2). P. 257–271.

197. Lancaster, K. *A New Approach to Consumer Theory* / K. Lancaster // *Journal of Political Economy*. 1966. Vol. 74. P. 132–157.

198. Lancaster, K. J. *Change and innovation in the technology of consumption* / K. J. Lancaster // *American Economic Review*. 1966. Vol. 56, no. 2. P. 14–23.

199. Lasuen, J. R. *On growth poles* / J. R. Lasuen // *Urban Studies*. 1969. № 6. P. 137–152.

200. Lawrence, T. B. *Institutional Theory* / T. B. Lawrence, M. Shadnam // Donsbach W. (ed.). *The International Encyclopedia of Communication*. Malden: Blackwell Publishing, 2008. P. 2288–2293.

201. Loayza, N. V. Regulation and Macroeconomic Performance / N. V. Loayza, A. M. Oviedo, L. Servén // Policy Research Working Paper. № 3469. Washington DC: World Bank, 2004. 44 p.

202. Malyshev, N. Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence / N. Malyshev // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 22, no. 2. P. 274–299.

203. Mankiw, G. Contribution to the Empirics of Economic Growth / G. Mankiw, D. Romer, D. Weil // NBER Working Paper. December 1990. № 3541. 48 p.

204. Myrdal, G. Economic Theory and Undeveloped Regions / G. Myrdal. London: Duck-worth, 1957. 167 p.

205. Nelson, R. An Evolutionary Theory of Economic Change / R. Nelson, S. Winter. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982. 437 p.

206. North, D. C. Institutions, Transaction Costs and Economic Growth / D. C. North // Economic Inquiry. 1988. Vol. 25. P. 419–428.

207. North, D. C. Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction / D. C. North // World Development. 1989. Vol. 17, no. 9. P. 1319–1332.

208. North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

209. Ohlin, B. Interregional and International Trade / B. Ohlin. Cambridge: Harvard University Press, 1933. 617 p.

210. Olson, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups / M. Olson. Cambridge: Harvard, 1965. 208 p.

211. Perroux, F. Economic Space: Theory and Applications / F. Perroux // Quarterly Journal of Economics. 1950. Vol. 64, no. 1. P. 89–104.

212. Pipes, R. E. Russia Under the Old Regime / R. E. Pipes. New York: Charles Scribner's Sons, 1974. 361 p.

213. Polanyi, K. The Great Transformation / K. Polanyi. New York: Rinehart, 1944. 317 p.

214. Pottier, P. Axes de communication et développement économique / P. Pottier // Revue économique. 1963. Vol. 14, issue 1. P. 58–132.

215. Przeworski, A. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950–2000 / A. Przeworski, M. E. Alvarez, J. A. Cheibub, F. Limongi. Cambridge University Press, 2000. 321 p.

216. Putnam, R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy / R. D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti. New Jersey: Princeton University Press, 1993. 280 p.

217. Qiu, Y. Impacts of social and economic factors on the transmission of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in China / Y. Qiu, X. Chen, W. Shi // Journal of Population Economics. 2020. № 33. P. 1127–1172.

218. Ramsey, F. P. A mathematical theory of saving / F. P. Ramsey // The Economic Journal. 1928. Vol. 38, no. 152. P. 543–559.

219. Rawls, J. A theory of justice (1971) / J. Rawls. Harvard: Belknap Press of Harvard University Press, 1999. 538 p.

220. Repetto, R. Wasting Assets. Natural Resources in the National Income Accounts / R. Repetto, W. Magrath, M. Wells et al. Washington: World Resources Institute, 1989. 68 p.

221. Ricardo, D. On the Principles of Political Economy and Taxation / D. Ricardo. Cambridge: Cambridge University Press, 1951. 603 p.

222. Riker, W. Comment on: 'American Experiment in Constitutional Choice' / W. Riker // Public Choice. 1976. Vol. 27. P. 13–15.

223. Schultz, T. W. Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research / T. W. Schultz. New York: Free Press, 1971. 272 p.

224. Siebert, H. Regional Economic Growth Theory and Policy / H. Siebert. Sranton: International Textbook Company, 1969. 217 p.

225. Simon, H. A. Rationality as Process and as Product of Thought. Richard T. Ely Lecture / H. A. Simon // American Economic Review. 1978. Vol. 68, no. 2. P. 1–16.

226. Smith, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776) / A. Smith. Oxford: Oxford University Press, 1998. 618 p.

227. Solow, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth / R. M. Solow // Quarterly Journal of Economic. 1956. № 70. P. 65–94.

228. Stigler, G. J. The Theory of Economic Regulation / G. J. Stigler // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2, no. 1. P. 3–21.

229. Sunstein, C. R. After the Rights Revolution Reconceiving the Regulatory State / C. R. Sunstein. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990. 284 p.

230. Thaler, R. H. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness / R. H. Thaler, C. R. Sunstein. Yale University Press, 2008. 293 p.

231. Tobler, W. R. A computer movie simulating urban growth in the Detroit region / W. R. Tobler // *Economic Geography*. 1970. № 46 (1). P. 234–240.

232. Treshchevsky, Yu. I. Management of changes of socio-economic systems: Economic analysis of the state and consequences of the systemic feature / Yu. I. Treshchevsky, I. E. Risin, L. S. Korobeinikova, V. V. Gavrilov // *Studies in Systems, Decision and Control*. 2018. Vol. 135. P. 21–30.

233. Tversky, A. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases / A. Tversky, D. Kahneman // *Science*. 1974. Vol. 185, no. 4157. P. 1124–1131.

234. Veblen, T. The place of science in modern civilization and other essays / T. Veblen. New York: Huebsch, 1919. 456 p.

235. Vlasova, N. Yu. Regional Decision-Making in the Context of a Pandemic: Speed vs Cost Assessment / N. Yu. Vlasova, I. I. Rakhmееva // *Proceedings of the Research Technologies of Pandemic Coronavirus Impact (RTCov 2020)*. Yekaterinburg, 2020. P. 90–94.

236. Williamson, O. E. The Economic Institutions of Capitalism / O. E. Williamson. New York: Simon and Schuster, 1985. 450 p.

237. Zemtsov, S. P. Risks of morbidity and mortality during the COVID-19 pandemic in Russian regions / S. P. Zemtsov, V. L. Baburin // *Population and Economics*. 2020. № 4 (2). P. 158–181.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Новая научная парадигма: разрешение конфликта экономической методологии с реальностью.....	9
1.1. Твердое ядро новой научной парадигмы	9
1.1.1. Предпосылки формирования новой научной парадигмы	9
1.1.2. Элементы ядра новой научной парадигмы	11
1.2. Новая парадигма общественного благосостояния	17
1.2.1. В поисках новой модели общества.....	17
1.2.2. Новая экономическая модель человека	19
1.2.3. Новые цели развития	23
1.2.4. Отечественная нравственная экономика.....	26
1.3. Уточнение терминов	29
1.3.1. Базовые понятия «регион» и «предприниматель»	29
1.3.2. Регуляторная политика	31
1.3.3. Институты	33
Глава 2. Региональная регуляторная среда под междисциплинарным прицелом	37
2.1. Рост интереса к изучению региональной регуляторной среды.....	37
2.1.1. Признание институциональной экономики	37
2.1.2. Современные кросс-территориальные экономические исследования институтов	39
2.1.3. Анализ отечественных публикаций о регуляторной среде.....	41
2.2. Междисциплинарная сущность региональной регуляторной среды.....	43
2.2.1. Место регуляторной среды в многообразии сред	43
2.2.2. Особенности институциональной природы регуляторной среды.....	46
2.2.3. Российский и авторский подходы к пониманию регуляторной среды.....	50
2.2.4. Характеристики и структура региональной регуляторной среды.....	51
2.2.5. Детализированная экспликация региональной регуляторной среды.....	54
2.2.6. Объем регуляторной среды.....	58

2.3. Факторы формирования и трансформации региональной регуляторной среды.....	65
2.3.1. Институты и география	65
2.3.2. Взаимовлияние регуляторной среды, технологий, пространства и развития региона	70
2.3.3. Современные вызовы для регуляторной среды региона	73

Глава 3. Стратегия развития региона как стержень региональной регуляторной среды..... 76

3.1. Декомпозиция функций региональной регуляторной среды.....	76
3.1.1. Обзор теорий экономического роста и место институциональной экономики среди них.....	76
3.1.2. Институциональные факторы регионального и технологического развития.....	82
3.1.3. Общественные группы и региональная регуляторная среда	89
3.1.4. Композиция функций региональной регуляторной среды	91
3.2. Место стратегии развития региона в структуре региональной регуляторной среды	94
3.2.1. Инновационная экономика как направление стратегии развития территории	94
3.2.2. Четвертая промышленная революция и новые стратегические приоритеты	96
3.3. Дисфункции регуляторной среды субъектов РФ и общесистемные меры корректировки курса развития регионов	98
3.3.1. Диагностика регуляторной среды субъектов РФ	98
3.3.2. Перспективы применения цифровых технологий.....	104
3.3.3. Управление формальными и неформальными институтами	106

Глава 4. Судьба регуляторной среды российских регионов: есть ли выбор?..... 111

4.1. На распутье: бифуркационная модель трансформации региональной регуляторной среды	111
4.1.1. Система факторов развития региональной регуляторной среды.....	111
4.1.2. Внешние факторы.....	112
4.1.3. Внутренние факторы	116
4.1.4. Промышленные революции как катализаторы бифуркационных переходов	121
4.1.5. Аттракторы четвертой промышленной революции	125
4.2. Региональная регуляторная среда: взгляд за горизонт	129
4.2.1. Сценарии развития	129

4.2.2. Факторы переходов к различным аттракторам.....	131
4.3. Откуда берется эффект колеи в развитии российских регионов?	133
4.3.1. Эффект колеи и другие факторы перехода на негативный тренд.....	133
4.3.2. Что подвластно органам власти уже сейчас?	139

Глава 5. Примеры подходов региональных властей к решению отдельных вопросов формирования регуляторной среды 145

5.1. Региональная «пандемическая политика».....	145
5.1.1. Левиафан показывает зубы: опыт пандемии	145
5.1.2. Проведение оценки регулирующего воздействия в условиях пандемии	147
5.1.3. Уроки пандемии.....	150
5.2. Регулирование рынков вредных благ	151
5.2.1. Конфликт интересов.....	151
5.2.2. Регулирование рынка вредных благ: взгляды экономистов	153
5.2.3. Общие подходы к региональному регулированию продажи алкогольной и никотинсодержащей продукции.....	156
5.2.4. Практика региональных ограничений продажи алкогольной продукции.....	159
5.3. Регулирование цифровой трансформации.....	166
5.3.1. Формирование регуляторной основы технологического развития в регионах.....	166
5.3.2. Анализ «цифровой составляющей» в региональных стратегических и программных документах	168
5.3.3. Качество региональной регуляторной среды и соответствие вызовам технологической революции	170

Заключение 174

Библиографический список 188

Научное издание

Рахмеева Ирина Игоревна

Региональная регуляторная среда: на распутье

Монография

Редактор и корректор *И. П. Зорина*
Компьютерная верстка *И. В. Засухиной*

Поз. 64. Подписано в печать 08.09.2021.

Формат 60 × 84 1/16. Бумага офсетная. Печать плоская.

Уч.-изд. л. 10,7. Усл. печ. л. 12,4. Печ. л. 13,3. Заказ 445. Тираж 500 экз.

Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Отпечатано с готового оригинал-макета в подразделении оперативной полиграфии
Уральского государственного экономического университета



ISBN 978-5-9656-0311-4



9 785965 603114 >