
АКТУАЛЬНЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ



Развитие российских регионов в прошлом году характеризовалось завершением адаптационных процессов, которые не у всех регионов прошли гладко. В 2024 году перед субъектами будет стоять задача не только выстраивать новые внешнеэкономические связи в поисках инвесторов и для решения задач по импортозамещению, но и переход к повестке развития, которая будет характеризоваться принятием не реактивных, а проективных решений. Это потребует от региональных властей умения качественно администрировать происходящие процессы, а также лоббировать интересы региона в центре.

В докладе представлена попытка спрогнозировать основные сценарии социально-экономического управления в субъектах с учётом текущих управленческих практик и результатов, а также в условиях общей трансформации социально-экономического курса российского государства.

На наш взгляд сценарии регионального социально-экономического управления в текущем году будут включать не менее трёх основных направлений:

- **перезапуск региональных экономик путём стимулирования развития конкурентного сектора.** Есть потребность уйти от модели, которая ориентирована исключительно на развитие ВПК, т.к. это сулит существенные экономические издержки по окончанию специальной военной операции (СВО). Вместе с тем переориентация экономики должна будет происходить одновременно с поиском новых направлений для привлечения инвестиций;
- **возрастание тренда на внутреннюю безопасность.** В регионах формируется запрос на решение экологических проблем, урегулирование отношений с мигрантами, препятствование росту преступности. Вкупе с ростом цен на продукты и услуги системы ЖКХ это провоцирует недовольство граждан. Губернаторам нужно будет реагировать прежде всего на решение локальных протестных кейсов;
- **изменение модели коммуникации с населением.** Акцент губернаторов на патриотизме и необходимости поддержки военнослужащих в зоне СВО дал свой эффект. При этом фиксируется излишнее увлечение ряда глав регионов PR-проектами. В текущем году необходимо будет переориентировать часть коммуникативных усилий на взаимодействие с населением по вопросам социально-экономического развития, отказаться от PR-проектов в пользу реальных усилий по изменению социально-экономической ситуации.

Основные управленческие вызовы для регионов в 2024 году

1. Повышение эффективности управления. Социально-экономическая повестка станет ключевым вопросом в год проведения президентских выборов и осенних выборов региональных органов власти в 27 российских субъектах. Повышение эффективности возможно через распределение полномочий между губернатором и мэром крупного города (чаще всего административного центра) и, или введения должности премьер-министра регионального правительства, который полностью возьмёт на себя экономический блок и отведёт от главы региона значительную часть негатива. Такая система уже показала свою эффективность в Татарстане, Башкирии, Московской области и ряде других субъектов, в которых сложились своеобразные тандемы глав регионов и председателей правительств.

2. Развитие социальных программ. Востребованы будут региональные программы, направленные на поддержку малообеспеченных слоёв населения. Социальные программы поддержки малоимущих, участников СВО и членов их семей, многодетных семей, одиноких матерей. Следует ожидать, что федеральный центр возложит на регионы расходы в сфере образования и здравоохранения. Развитие этих сфер станет важным маркером эффективности управленческой команды губернатора. В сфере образования следует ожидать попыток насыщения системы патриотическим контекстом не только в учебных планах, но и в широко используемых практиках воспитательной работы. Сценарий развития региональной системы здравоохранения предполагает усиление профилактической работы и постепенный возврат к развитию медицинской инфраструктуры, что будет выражено в технологическом обновлении отрасли.

3. Модернизация сети ЖКХ. Требуется оперативное решение проблема модернизации сети инженерных сооружений, обслуживающих систему ЖКХ. Однако, существенный износ таких сооружений требует больших средств, которые регионы без помощи центра найти не могут. Зима 2023–2024 годов показала, что коммунальное хозяйство во многих российских субъектах требует оперативной модернизации. Серьёзные коммунальные аварии произошли в ряде городов Московской области, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Тульской области и ряде других субъектов. Особенно тяжёлая ситуация сложилась в Подмосковье. В ряде относительно экономически богатых регионов ситуация усугубляется ещё и тем, что строительство новых жилых домов и социальных объектов не сопровождается модернизацией инфраструктуры ЖКХ, в результате на и так уже изношенные сети ложится ещё большая нагрузка. По некоторым данным износ коммуникаций в сфере ЖКХ может достигать 40%, что требует огромных средств, которые многие из субъектов не смогут найти самостоятельно. При этом расходы на ЖКХ составляют важную часть

бюджета большинства российских семей. В 2023 году продолжилась тенденция роста бюджетных расходов на ЖКХ на душу населения, но число регионов, в которых произошел рост, все же сократилось до 60 (в 2022 году их было 76). Лидером по расходам в этой сфере стал Ямало-Ненецкий АО (49,9 тыс.), затем следует Москва (40 тыс.) и Сахалинская область (36,4 тыс.). Меньше всего расходы ЖКХ были в Кабардино-Балкарии (2,6 тыс.), Ингушетии (2,9 тыс.) и Удмуртии (3,2 тыс.). При этом наибольшая положительная динамика была зафиксирована в Забайкальском крае и Псковской области (там расходы выросли более чем в два раза), а также в Курганской области (1,96 раз). Наибольшее сокращение зафиксировано в Дагестане, Тюменской области и Крыму (который был лидером по приросту в прошлом году). Модернизация системы ЖКХ требует триллионных расходов, таких денег в бюджете нет. В качестве одного из вариантов эксперты называют долгосрочные банковские кредиты, по которым государство потом могло бы закрывать процентную ставку.

4. Социально-экономическое выравнивание регионов. Протестные акции 2023 года показывают, что наиболее сильно недовольство в экономически бедных регионах (Северный Кавказ, в первую очередь, Дагестан, ряд субъектов Сибири и Дальнего Востока). Ввиду полного администрирования политической жизни, текущий протест в России – социально-экономический, а значит напрямую связан с качеством жизни. Вместе с тем, именно небогатые регионы (особенно национальные республики Кавказа) – главная электоральная опора власти. В этой ситуации возможно расширение практики негласного «шефства» более успешных регионов над проблемными. В частности, Москва уже взяла фактическое шефство над рядом регионов ЦФО, Татарстан оказывает существенное влияние на развитие Марий Эл и Ульяновской области, Башкирия активно присутствует в Оренбургской области. Такие же процессы происходят в других частях страны, где идёт концентрация финансового, научного, интеллектуального потенциала вокруг крупных агломераций. С другой стороны, это хоть и помогает проблемным субъектам, но в перспективе ещё больше закрепляет практику социально-экономической дифференциации регионов России. В качестве одного из способов также сохраняются прямые финансовые дотации небогатым субъектам, но в условиях роста расходов на СВО эти возможности представляются незначительными малоэффективными.

5. Выстраивание эффективной коммуникации между властью и обществом. Губернаторам и мэрам крупных городов в регионах следует усиливать политику диалога с гражданами, но практика 2023 года показывает, что многие из глав субъектов не видят в этом необходимости. Достаточно эффективные коммуникационные каналы были выстроены в Москве, Нижегородской, Ленинградской областях, Татарстане и ещё ряде субъектов. Вместе с тем в Санкт-Петербурге, Самарской области, Приморском крае власти не всегда адекватно реагируют на требования

граждан. Другой проблемой в сегменте коммуникации власти и населения является чрезмерная увлечённость региональных руководителей PR-мероприятиями и лакированием реальных проблем (Московская, Ростовская области), что уже не оказывает нужного воздействия на граждан, вызывая их скепсис и недоверие.

6. Обеспечение продовольственной безопасности. Главы регионов обязаны обеспечить базовый уровень жизни граждан. История с повышением цен на яйца в конце 2023 года показала, что губернаторы фактически не контролируют цены на продукты питания. При этом статистика показывает, что наибольший рост цен фиксируется в Забайкальском крае, Бурятии, Тыве и некоторых других субъектах. Симптоматично, что большинство из них не относятся к успешным, экономически развитым регионам. В ряде развитых регионов, впрочем, темпы роста цен также выше среднероссийских (в Москве и Московской области, Краснодарском крае), но здесь они отчасти нивелируются более высоким уровнем доходов населения. В 2024 году следует ожидать расширения практики заключения соглашений между субъектами и торговыми сетями о сдерживании цен на социально значимые товары первой необходимости. На данный момент такие соглашения заключаются эпизодически, хотя правовая база для этого создана.

7. Сохранение темпов экономического роста. По итогам одиннадцати месяцев 2023 года рост промышленного производства по сравнению с аналогичным периодом 2022 года в России составил 103,6%. Среди регионов с существенной экономической базой высокие показатели демонстрируют Москва (115%), Московская область (113,3%), Свердловская область (111,1%), Санкт-Петербург (109,6%), Самарская область (109,4%). В то же время наметился спад в Красноярском крае (94,1%), ХМАО (97,9%) и ЯНАО (96,4%). В сельском хозяйстве ситуация оказалась хуже – рост был зафиксирован только в 43 регионах, то есть менее, чем в половине. Таким образом, динамика промышленности по сравнению с 2022 годом улучшилась, а сельского хозяйства – ухудшилась. Лидерами по росту сельского хозяйства стали Курская, Орловская и Тамбовская области, а аутсайдерами – Алтайский край, Москва и Кемеровская область. Среди субъектов, которым удаётся сочетать высокие показатели промышленного производства с развитием сельского хозяйства – Татарстан, Башкирия, Краснодарский край, Московская и Самарская области. Чтобы сохранить темпы экономического роста перед регионами в 2024 году будет стоять задача стимулировать развитие не только военно-промышленного комплекса и связанных с ним отраслей, но и других отраслей, в том числе тех, где высока доля частного сектора, малого и среднего бизнеса, в том числе сельского хозяйства.

8. Сохранение инвестиционной привлекательности. Многие регионы, особенно те, где есть уже сложившаяся инфраструктура, перестроились на новые условия и демонстрируют высокую инвестиционную привлекательность. Источником инвестиций сегодня являются, преимущественно, Китай, ряд стран Востока и крупные российские

компании. В целом, инвестиционная переориентация на Восток дала позитивный эффект. Наибольшую инвестиционную привлекательность представляют Москва, Татарстан, Московская область. Лидерство Москвы в этом сегменте связано с планомерной работой с инвесторами и предприятиями, которую ведёт столица. Высокие позиции Татарстана определяются развитой инфраструктурой поддержки бизнеса, высокой долей рабочих мест в промпарках, технопарках, бизнес-инкубаторах. Число занятых на малых и средних предприятиях в Татарстане почти в десять раз выше, чем в среднем по стране. Московская область стала одним из лидеров в облегчении регуляторных барьеров и механизмов, что и объясняет её инвестиционную привлекательность. Сохраняют высокий инвестиционный потенциал также Башкирия и Нижегородская область.

9. Обеспечение мер социальной поддержки участников СВО и членов их семей. Многие регионы сфокусировали внимание на принятии мер экономического и социального характера по поддержке близких родственников военнослужащих, выделении им дополнительных выплат. Подобная нагрузка на бюджет доступна только субъектам с устойчивой бюджетной системой и высоким уровнем бюджетных доходов (Башкирия, Московская область, ХМАО и ряд других). Зачастую это не только единовременные выплаты, но и различные меры поддержки как военнослужащих, так и членов их семей. Например, в Башкирии участники СВО проходят бесплатное санаторно-курортное лечение. В 2023 г. на эти цели власти республики направили 100 млн руб. В случае гибели военнослужащего право на однократное получение санаторно-курортной услуги распространяется на супруга, состоящего в зарегистрированном браке, или на одного из родителей. В этой же республике серьёзный пакет мер реализован в системе образования: бесплатное горячее питание, обеспечение сертификатом на обучение, местами в общежитиях для детей участников СВО. В Московской области разрабатывается законопроект о включении семей участников СВО в число льготников при газификации. В ХМАО введена ежемесячная денежная выплата на ребенка или детей мобилизованных, платящих алименты. Также вводится единовременная выплата югорчанам, которые участвуют в спецоперации и имеют госнаграды, но не претендуют на какие-либо меры поддержки со стороны федеральных или региональных органов власти. Размер выплаты составит 100 тыс. руб. В Татарстане мобилизованных и их семьи освободили от штрафов за неоплату ЖКУ.

10. Купирование рисков социального протеста. Проблемы окружающей среды остаются одними из наиболее острых в региональной политике. Для промышленно развитых субъектов вопросы экологии часто идут параллельно с необходимостью сохранения производственных темпов. Не случайно среди регионов, находящихся в аутсайдерах последнего Национального экологического рейтинга Свердловская и Челябинская области, Красноярский край.

В то время как среди лидеров из крупных субъектов только Москва. При этом для столичных субъектов, особенно, для Московской области по-прежнему остаётся актуальной проблема утилизации ТБО, решение которой несмотря на предпринимаемые усилия пока не найдено. Ещё одной потенциальной проблемой может стать засилье бродячих собак. Однако, большинство регионов вряд ли пойдёт по пути Бурятии или Астраханской области, где власти готовы взять курс на отстрел животных. В зимнее время сохраняется проблема уборки снега. Причём она актуальна даже для крупных субъектов с выстроенной системой управления (Санкт-Петербург, Московская, Челябинская области).

Основные выводы

1. В 2024 году сохранится существенная экономическая зависимость регионов от федерального центра. При этом существенных дотаций из федерального бюджета ждать не придется, а трансферты будут носить ограниченный характер из-за изменения структуры бюджетных расходов, связанных с СВО. Это заставит некоторые небогатые субъекты пойти по пути инерционного ослабления социальной политики, сократить региональные социальные программы, сконцентрировавшись на СВО и выполнении социальных обязательств перед военнослужащими и их семьями. Но для крупных, экономически сильных регионов такой формат развития неприемлем. Поэтому от них потребуются комплексная политика адаптации к новым через поиск новых инвестиций и изыскание средств для реализации социальной политики. Ключевым элементом здесь станет способность продемонстрировать повестку развития и сохранить имеющуюся инфраструктуру при недопущении дисбалансов и минимизации локальных проблем.

2. Повышение эффективности управления регионами будет достигаться через распределение полномочий между губернатором и мэром крупного города (чаще всего административного центра) и/или введения должности премьер-министра регионального правительства, который полностью возьмёт на себя экономический блок и отведёт от главы региона значительную часть негатива. Такая система уже показала свою эффективность в Московской области, Башкирии, Татарстане, и ряде других субъектов, в которых сложились своеобразные тандемы глав регионов и председателей правительств.

3. Существенным риском для системы управления остаются коррупционные скандалы. Хотя губернаторы формально выведены из-под удара, репутационные издержки, которые они несут в результате ареста ближайшего окружения, бросают тень на их дальнейшие политические перспективы. В 2023 году крупные коррупционные скандалы сотрясали даже такие относительно благополучные субъекты как Ленинградская, Самарская или Ростовская области.

4. Акцент будет сделан на региональные программы, направленные на поддержку малообеспеченных слоёв населения. Федеральный центр возложит на регионы расходы в сфере образования и здравоохранения. Развитие этих сфер станет важным маркером эффективности управленческой команды губернатора. Наиболее вероятный сценарий предполагают насыщение системы воспитания патриотическим контекстом, в сфере здравоохранения – возврат к развитию медицинской инфраструктуры, что будет выражено в технологическом обновлении отрасли.

5. Требуется оперативного решения проблема модернизации сети инженерных сооружений, обслуживающих систему ЖКХ. Однако, существенный износ таких сооружений требует больших средств, которые регионы без помощи центра найти не могут. В качестве одного из вариантов возможны долгосрочные банковские кредиты, по которым государство потом могло бы закрывать процентную ставку.

6. Формируется практика негласного «шефства» более успешных регионов над проблемными. В частности, Москва уже взяла фактическое шефство над рядом регионов ЦФО, Татарстан оказывает существенное влияние на развитие Марий Эл и Ульяновской области, Башкирия активно присутствует в Оренбургской области. Такие же процессы происходят в других частях страны, где идёт концентрация финансового, научного, интеллектуального потенциала вокруг крупных агломераций. Возможны и прямые финансовые дотации небогатым субъектам, но в условиях роста расходов на СВО эти возможности представляются незначительными и малоэффективными.

7. Губернаторам следует усиливать политику диалога с гражданами, но без излишнего увлечения PR-мероприятиями. С формированием патриотического имиджа губернаторы справились, в 2024 году акцент нужно сделать на повышении социально-экономической эффективности. В коммуникативном плане это предполагает усиление диалога с населением, возможно, через увеличение числа непосредственных встреч с людьми. Например, в ходе рабочих поездок по региону, специально организованных событий, ориентированных на ту или иную группу общественности.

8. Российским регионам удалось справиться с вопросом о переориентации инвестиционной активности на Восток. Успешно привлекают иностранный капитал Московская и Тульская области, Башкирия. Однако, структура инвестиций Китая и ряда других стран Востока может существенно отличаться от тех инвестиций, которые шли от западных компаний. Поэтому говорить о том, что произошло замещение одних инвесторов другими преждевременно. Тем не менее, в 2024 году поиск регионами инвестиционных партнёров на Востоке продолжится.

9. Субъекты федерации будут продолжать в социальной политике придерживаться тактики максимальной поддержки участников СВО и членов их семей. Подобная нагрузка на бюджет доступна только субъектам с устойчивой бюджетной системой и высоким уровнем бюджетных доходов (Башкирия, Московская область, ХМАО и ряд других). Поэтому в этот процесс может также активнее включаться региональный бизнес, для которого это станет формой социальной ответственности. Следует отметить, что в небогатых регионах внимание к СВО-повестке будет по-прежнему более значительным, чем в субъектах более экономически обеспеченных.

10. В регионах в 2023 году фиксировались очаги недовольства политикой властей, которые проявлялись в формате неполитического протеста, связанного с недовольством экологической политикой, выстраиванием взаимоотношений с мигрантами, кризисным состоянием системы ЖКХ, различными локальными кейсами. В связи с этим региональный управленческий сценарий в 2024 году может получить развитие тренд на актуализацию повестки внутренней безопасности. С этой темой был связан ряд резонансных тем последних месяцев 2023 года: инциденты с участием мигрантов, беспорядки в Махачкале, потенциальный рост молодежной преступности. Рост закредитованности граждан вкупе с недовольством в сфере ЖКХ и здравоохранения предполагает внедрение комплексных мер по профилактике социального протеста. Особое внимание губернаторам нужно обратить внимание на локальные проблемы – они источник большинства региональных протестов.

11. Среди ключевых социальных рисков, с которыми придётся столкнуться региональным администрациям: экологические проблемы, социальная адаптация мигрантов, решение вопроса с бродячими собаками, уборка снега. Это потребует напряжения управленческого аппарата и выстраивания диалога с отдельными структурами гражданского общества (экологические активисты, зоозащитники, национальные диаспоры и т.д.).