
ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИКО-
ПРАВОВЫХ ОСНОВ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ

Москва
Институт экономики
2015

Политика регионального развития и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений / Под ред. Е.М. Бухвальда. – М: Институт экономики РАН, 2015. – 48 с.

ISBN 978-5-9940-0544-6

Переход к системе стратегического планирования требует повышения эффективности и согласованности действий всех уровней публичной власти: федеральной, региональной и муниципальной. В этой связи в докладе рассматриваются основные пути усиления роли субфедерального звена управления в решении задач инновационной модернизации российской экономики. Эти пути увязываются с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений и новым этапом федеральной политики регионального развития, с переходом к ее стратегированию на основе согласования механизмов межбюджетных отношений, системы государственных программ, инвестиционных проектов, а также деятельности различных институтов развития как федерального, так и регионального уровня.

Ключевые слова: федеративные отношения, региональное развитие, типизация регионов, стратегическое планирование.

Классификация JEL: H72, H77.

The policy of regional development and the perfection of economic and legal grounds of federal relations / ed. E.M. Bukhvald. – Moscow, RAS Institute of Economy, 2015. – 48 p.

The transition to the strategic planning system needs to raise the efficiency and actions' coherence of all levels of public authority: federal, regional and municipal. In this regard the report considers the main ways of strengthening the role of the sub-national level of governance in solving the problems of innovative modernization of the Russian economy. These ways are linked with the improvement of economic and legal foundations of federal relations and a new stage of the federal regional development policy, with its strategic management, based on the coordination mechanisms of intergovernmental fiscal relations, state programs, investment projects as well as the activities of various development institutions, both of federal and regional level.

Keywords: federal, relations, regional development, typology of regions, strategic planning.

JEL Classification: H72, H77.

ISBN 978-5-9940-0544-6

© Институт экономики РАН, 2015
© Коллектив авторов, 2015
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Введение | 4 |
| Глава I. Политика регионального развития — этап глубокого переосмысления | 9 |
| Глава II. Региональная политика в системе стратегического планирования | 18 |
| Глава III. Типизация регионов как основа гибкой политики регионального развития | 26 |
| Глава IV. Проблемы и перспективы стратегического планирования для российских регионов | 36 |
| Литература..... | 45 |

ВВЕДЕНИЕ

Мобилизация экономических, институциональных, социально-трудовых и иных ресурсов российских регионов, повышение эффективности функционирования субфедерального звена управления было и остается одним из условий преодоления стагнационных тенденций в российской экономике, обеспечения ее устойчивого, инновационно-ориентированного развития. Решение этих задач возможно только в том случае, если федеральный центр вооружен четкой системой целей, инструментов и институтов политики регионального развития и, конечно, если на эти цели выделяются достаточные по объему средства.

Политика регионального (пространственного) развития со стороны федерального центра отражает три ключевых принципа:

а) ответственность федерального центра за социально-экономическое развитие регионов, за достаточный уровень социальной обеспеченности населения на всей территории страны;

б) реализация общегосударственных задач (приоритетов) пространственного развития национальной экономики;

в) формирование достаточных условий и стимулов для экономического саморазвития регионов с максимально полным использованием их собственного экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, социально-трудового и иного потенциала.

Ни один из этих принципов на сегодняшний день нельзя считать достаточно полно концептуально осмысленным, и тем более

отраженным, в экономической политике государства. Ее регионально-ориентированный сегмент можно считать одним из наименее успешных. При этом внезапная ликвидация в 2014 г. Министерства регионального развития РФ может трактоваться с двух позиций. Либо все задачи в области политики регионального развития в стране можно считать уже решенными, либо государство, во всяком случае, на определенную перспективу, признало свою неготовность решить эти проблемы — или из-за отсутствия достаточных средств, либо из-за отсутствия четких представлений о путях решения этих задач, или по какой-то иной причине. Создание сети региональных суб-министерств (Мин. Крым, Мин. Кавказ, Мин. Дальний Восток и пр.) невозможно рассматривать даже как частичную альтернативу единому федеральному органу исполнительной власти в сфере регионального развития. Это мотивируется тем, что основные задачи региональной политики федерального центра никак нельзя считать локализованными лишь в пределах особых и отдаленных территорий. Эти задачи охватывают в полной мере все социально-экономическое пространство страны.

Парадоксальность ситуации с ликвидацией Минрегиона РФ особенно проблематично выглядит на фоне актуализации трех важных проблем государственного управления процессами пространственного развития экономики, которые как бы вплотную тяготеют к этому ведомству.

Во-первых, необходимость адекватного отражения целей, институтов и инструментов региональной политики государства, а также ключевых задач федеративной реформы в системе стратегического планирования.

Во-вторых, необходимость внести известную упорядоченность в расширяющийся круг так называемых федеральных и региональных институтов развития, правовая база деятельности которых пока в полной мере не сформирована, а результаты работы, в том числе и как инструмента политики регионального развития, оставляют желать много лучшего.

В-третьих, необходимость принятия целевых мер поддержки развития моногородов (а по сути и всех малых городов) России, во многом формирующих собой основу целостности экономического и социального пространства страны.

В особой мере актуальность развития методологии и практики политики регионального развития подчеркивает и недавнее принятие федерального закона № 172, вводящего в практику государственного управления систему так называемого стратегического планирования¹. Формально закон справедливо исходит из единства и взаимообусловленности отраслевого и пространственного срезов стратегического планирования. Однако если в смысле формирования и реализации долговременных программ отраслевого характера, при всех их недостатках, у Российской Федерации имеется определенный опыт, то в плане формирования стратегий и программ регионального развития на общенациональном уровне такого опыта пока не имеется. За все время российских реформ принять стратегический документ по вопросам регионального развития и региональной политики государства так и не удалось.

Сложилась парадоксальная ситуация, при которой единственными целевыми нормативными актами по данному вопросу остаются вышедшие в 1996 г. Указ Президента РФ² и «Основные положения государственной региональной политики в Российской Федерации»³. Затем длительное время работа по формированию стратегии регионального развития и определению основных контуров региональной политики федерального центра практически не велась. Долгое время остается без движения и проект соответствующего федерального закона⁴.

Кроме того, анализируя развитие нормативно-правовой базы по данному вопросу, следует иметь в виду также Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г. № 536. Этот документ первоначально был выпу-

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».
3. Утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г.
4. Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» первоначально был внесен в Государственную думу РФ еще в 2000 г. Этот законопроект не списан в архив, формально продолжает находиться на рассмотрении, но есть сомнения, что подобный закон может быть принят в перспективе. Ситуация с данным законопроектом на юридическом языке описывается формулой «неопределенность предмета регулирования», т.к. документ в основном либо содержит самые общие положения, либо повторяет нормы, уже содержащиеся в других нормативно-правовых актах.

щен под грифом «ДСП» и поэтому предварительно экспертами не обсуждался (хотя в Интернете текст этого документа в последние годы был в свободном доступе), да и о его реальном воздействии на практику государственного управления можно говорить только с большой долей условности. Изучение текстов закона и указа позволяет сделать вывод о том, что они в значительной мере не совпадают. В этих документах используются разные определения стратегического планирования и его основных принципов. Однако в целом закон, безусловно, более развернут в сторону реальной практики государственного управления и, кроме того, в отличие от указа, положения закона могут и должны быть существенно конкретизированы в целой системе подзаконных нормативно-правовых актов и методических документах.

В результате, в развитии методики и практики стратегического планирования в России на длительное время сложилась парадоксальная ситуация. Традиционно лидером всех наиболее значимых экономических, институциональных и правовых новаций у нас выступает федеральный центр. Однако в смысле развития практики стратегического планирования и его нормативно-правового обеспечения федеральный центр оказался в роли явного аутсайдера. Так, к настоящему времени целый ряд субъектов Федерации приняли свои законы о стратегическом планировании⁵; большинство регионов страны и многие муниципальные образования уже сейчас имеют большой опыт стратегирования своего социально-экономического развития. Это убедительно показал прошедший в октябре 2014 г. в Санкт-Петербурге уже XIII Форум по стратегическому планированию. Очевидно, что лидирующая роль федерального центра в данном случае должна быть восстановлена.

Кроме того, серьезным препятствием к реализации целостной политики регионального развития по-прежнему является очевидный застой в совершенствовании экономико-правовых основ российского федерализма. Начатая примерно десять лет назад так называемая федеративная реформа ныне как бы пребывает в коме.

5. Так, в Ленинградской области закон о стратегическом планировании был принят еще в 2006 г. Напротив, Закон Московской области № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» был принят в феврале 2015 г., т.е. накануне аналогичного законодательного продвижения на федеральном уровне.

Отсутствие изначального четкого целеполагания привело к тому, что сегодня даже трудно однозначно утверждать, завершилась ли реформа или она еще продолжается, и если — да, то каких следующих шагов, помимо бесконечного перераспределения полномочий, от нее еще можно ожидать. Между тем, региональное развитие — это та сфера социально-экономической политики государства, где успех зависит не только от объема выделяемых ресурсов. В преимущественной мере этот успех определяется тем, насколько отлажено — на принципах федерализма — работает вся вертикаль власти; от того, насколько обеспечивается сбалансированность полномочий и экономических ресурсов органов публичной власти, стимулов и ответственности за выполнение возложенных на них функций.

В докладе предпринята попытка осветить некоторые ключевые проблемы формирования политики регионального развития, решение которых позволило бы российской экономике — за счет использования всех возможностей территориального звена хозяйствования и управления — преодолеть стагнационные процессы в экономике, ускорить тенденции ее инновационного обновления и тем самым создать условия для устойчивого решения задач социального характера.

ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ – ЭТАП ГЛУБОКОГО ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ

«Современный регионализм» как концептуальная основа федеральной политики регионального развития основывается на трех китах: полномочия, ресурсы и институты. Кроме того, последовательная разработка и реализация стратегии регионального развития возможны только на основе совершенствования базовой модели российского федерализма как наиболее естественной и продуктивной формы функционирования социально-экономического пространства страны и всей системы публичного управления. Если такого совершенствования на четкой концептуальной основе и при наличии ясных целевых ориентиров не происходит, а все, что ни делается, совершается путем стихийных метаний, федеральная политика регионального развития неизбежно теряет признаки системности и становится откровенно мало результативной. К сожалению, именно такая ситуация стала нормой последнего двадцатилетия.

Нельзя сказать, что данный круг проблем за время российских реформ оставался без внимания. Более чем за 20 лет суверенной России неоднократно предпринимались попытки подготовить долгосрочную концепцию (стратегию) регионального развития; обозначить ее приоритеты, цели и инструменты их достижения⁶. Однако

6. Один такой документ под названием «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года» (вариант 2011 г.) долгое время без движения висел на сайте бывшего Минрегиона России.

довести эту работу до стадии утвержденного нормативно-правового документа так и не удалось. В начале 2000-х годов решение ключевых вопросов регионального развития было возложено на специальную федеральную целевую программу. Однако с 2006 г. эта программа прекратила свое действие⁷. Представляется, что в данном случае возобладало понимание того, что решение такой сложной и масштабной задачи, как экономическое выравнивание регионов, просто несообразно тем ресурсам и практическим инструментам, которые могут быть задействованы в рамках одной государственной программы.

В итоге, системного представления о целях и инструментах политики регионального развития так и не сложилось, а традиционно наиболее важная и сложная задача этой политики – социально-экономическое выравнивание территорий по-прежнему остается нерешенной. В настоящее время, по оценкам бывшего Минрегиона РФ, объем среднедушевого ВРП по субъектам Федерации различается в 67 раз, а средняя заработная плата – в 6 раз. Совокупный ВРП десяти регионов-лидеров составляет 52% ВРП всех регионов, а десяти самых бедных субъектов Федерации – около 1%. Методология этих расчетов не открывалась, но, скорее всего, она основывалась на сопоставлении крайних точек экономического неравенства регионов, включая автономные образования – очевидные лидеры и очевидные аутсайдеры в таких оценках.

Мы в наших расчетах дифференциации эту группу субъектов Федерации не учитываем. По нашим оценкам, в период суверенной России существенное усиление межрегиональной экономической дифференциации произошло лишь в начале-середине 1990-х годов, т.е. на стартовом этапе реформ⁸, а затем ситуация в какой-то мере стабилизировалась (табл. 1).

-
7. См.: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)».
 8. Это было обусловлено откровенно деструктивной моделью развития национальной экономики в этот период. Это – модель развития с опережающим ростом сырьевого и транзакционного (финансово-торгового) секторов, в результате чего одни регионы (промышленно-ориентированные, особенно с высокой долей ВПК) «провалились», а другие регионы (богатые сырьем и выполняющие роль ведущих транзакционных центров) стремительно укрепили свои позиции в национальной экономике. Это в первой половине 1990-х годов неизбежно привело (по сравнению дореформенным, советским периодом) к формально статистическому увеличению показателей межрегиональной экономической дифференциации.

Таблица 1. Децильный коэффициент межрегиональной экономической дифференциации по всей совокупности регионов Российской Федерации

| | | | | | | | | |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. |
| 3,46 | 3,13 | 3,36 | 3,41 | 4,07 | 4,15 | 3,68 | 3,18 | 3,21 |
| 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| 3,86 | 3,91 | 3,78 | 3,55 | 3,27 | 3,33 | 3,61 | 3,52 | 3,54 |

Согласно оценкам, сделанным на основе последних опубликованных данных (2012 г.), разрыв между экономически крайними регионами России (Тюменская область и Республика Ингушетия) по ВРП на душу населения составил 15,7 раза против 17,7 раз в 1995 г.⁹ Таким образом, нет оснований говорить о наличии явных признаков нарастания экономической дифференциации российских регионов. Кроме того, в данной системе оценок слишком велик круг факторов влияния, да и возможные здесь тренды цикличности еще не определились, в частности ввиду сохраняющейся огромной зависимости национальной экономики от внешнего воздействия. Большой научный и практический интерес в этом смысле могли бы иметь данные, позволяющие выявить тренды экономической дифференциации регионов с начала 1990-х годов, и даже за последнее советское десятилетие, но это оказывается очень сложным из-за перелома в указанный период всей методологии статистики макроэкономических измерений.

Относительно недавно Правительство России, после длительной паузы в системном обращении к вопросам регионального характера, утвердило две государственные программы, имеющие непосредственное отношение к разработке и реализации стратегии регионального развития в России. Это программы: «Региональная политика и федеративные отношения»¹⁰, а также «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными

-
9. В 2012 г. на последнем месте по данному показателю находилась Чеченская Республика, однако она исключена из сопоставления, т.к. соответствующей статистики по данному субъекту Федерации за 1995 г. не имеется.
10. См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р. В состав этой государственной программы были включены три подпрограммы: «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием»; «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России»; «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»¹¹. Однако в их нынешнем виде (особенно после существенного усечения первоначальных вариантов содержания этих программ) ни ту, ни другую программу, при всей их значимости, нельзя считать целостным отражением целей и инструментов федеральной политики регионального развития. По нашему мнению, круг задач, отнесенных к числу решаемых в данных программах, носит достаточно фрагментарный характер, и чем, собственно, был мотивирован выбор именно этих задач, сказать крайне сложно. Так, например, в программе «Региональная политика и федеративные отношения» на деле трудно определить то, что конкретно в ней относится именно к идее реформирования российской модели федерализма, а также то, как эта программа соотносится с прошедшими и, возможно, будущими шагами федеративной реформы в стране и пр.

Известной альтернативой системному отражению этих целей и инструментов остаются базовые концептуальные документы Правительства России. Это, прежде всего, известная «Концепция 2020»¹², а также «Стратегия инновационного развития России»¹³. Эти документы содержат некоторые положения, позволяющие судить об основных принципах и направлениях пространственного развития экономики страны, в том числе ее ведущих отраслей. Отдельные блоки политики регионального развития в последние годы реализуются и через систему государственных программ территориальной направленности. Наиболее значимые из них – недавно одобренные программы: «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»¹⁴, «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»¹⁵.

-
11. См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 марта 2013 г. № 376-р. Эта программа, которую курирует Минфин России, концентрируется не на целях политики регионального развития, а на общих предпосылках финансового оздоровления регионального звена российской экономики, а также на создании стимулов, активизирующих собственные усилия субъектов Федерации по стабилизации и модернизации их экономики.
 12. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
 13. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
 14. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 2408-р.
 15. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 461-р.

Однако при всей их значимости эти программы также нельзя считать полноценным замещением единой, целенаправленной стратегии государства по регулированию социально-экономического развития всех регионов России.

По-прежнему важным и все еще спорным является вопрос о том, на каких принципах определяется состав этих государственных программ, особенно программ территориального развития. Если состав отраслевых государственных программ откровенно тяготеет к более или менее полному покрытию всех ключевых экономических, социальных, политических и иных функций (полномочий) федерального центра (что соответствует переходу к программной структуризации федерального бюджета), то отбор регионов – реципиентов программ территориальной направленности вызывает много вопросов. Почему именно эти регионы (макрорегионы), а не другие? Кому отдается предпочтение? Самым слабым регионам? Самым проблемным? Самым отдаленным? Самым лояльным? Почему регионы, ставшие объектом таких целевых программ территориального развития, наряду с другими субъектами Федерации, продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

Так, в настоящее время в стране действуют 42 государственные программы, разделенные на 5 блоков: новое качество жизни (13 программ); инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ); обеспечение национальной безопасности (2 программы); сбалансированное региональное развитие (6 программ); эффективное государство (4 программы). В целом, через систему государственных программ в настоящее время реализуется примерно половина федерального бюджета, причем обобщенной информации об итоговой пространственной картине реализации всех этих программ не существует. Одни регионы – постоянный объект реализации значительного числа государственных программ, другие ими существенно обделены.

В качестве характерного негативного примера можно привести регионы Дальнего Востока и ряд прилегающих территорий. Начиная с 2002 г., одобрено и отчасти реализовано немало концепций и программ развития данного макрорегиона. Это и Федеральная целевая программа (далее – ФЦП) «Экономическое и социальное развитие

Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года»¹⁶, и ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»¹⁷, и Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.¹⁸. Это также Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, известная как Стратегия-2020¹⁹, где Дальнему Востоку посвящен специальный блок и более свежий вариант государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»²⁰. Однако такого рода планирование сложно назвать эффективным, поскольку обилие планов так и не трансформировалось в рывок в социально-экономическом развитии данного макрорегиона. Это, видимо, и вынудило дополнить данную систему программ еще и особым институтом «зон опережающего социально-экономического развития»²¹.

В последние годы в системе государственного управления утвердился институт ведомственных (целевых) программ. Такие программы используются как на федеральном, так и на региональном уровне, и, как правило, нацелены на решение узкоотраслевых проблем. Возможность выделения бюджетных ассигнований на реализацию таких программ в бюджетах всех уровней закреплена ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ. Порядок разработки ведомственных целевых программ на федеральном уровне установлен Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239. В ряде случаев ведомственные программы заменили собой федеральные целевые программы, что, например, произошло с системой мер по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства. Ведомственные программы имеют определенные преимущества – они более компактны и лучше управляемы. Но во многих случаях цели, которые ставятся в этих программах, выбираются вне

16. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480.

17. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 478.

18. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

19. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

20. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308.

21. См.: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»

координации с иными государственными программами, стратегиями, концепциями или программами социально-экономического развития конкретных регионов. Существенную (и в настоящее время никак не координируемую) нагрузку в плане воздействия на пространственные тренды социально-экономического развития страны несут также не только государственные программы отраслевого характера, но и деятельность государственных корпораций, Инвестиционного фонда РФ и других федеральных институтов развития. Итоговая пространственная картина осуществления всех этих программ и проектов не только не планируется изначально, но даже и не отслеживается постфактум.

Исследования показывают нарастающее противоречие между пониманием того, что в современных условиях федеральная политика регионального развития нуждается в новой системе целей, институтов и инструментов и невозможностью как-то целостно системно отобразить все эти новации в долговременной программе действий федеральной власти. Как свидетельствует информация на сайте Минэкономразвития РФ, в настоящее время идет подготовка Указа Президента РФ, касающегося ключевых принципов, главных целей и задач государственной политики регионального развития. Предполагается, что в данном документе целью федеральной политики регионального развития будет обозначено обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации через максимально полное раскрытие потенциала саморазвития регионов и городов, создание комфортной среды жизнедеятельности граждан, преодоление существующих здесь значительных межрегиональных различий²².

В последние годы отчетливо обозначилась необходимость качественно новых подходов к системе целей и инструментов федеральной политики регионального развития, включая и классическую для этой политики задачу относительного выравнивания уровней социально-экономического развития отдельных регионов. Речь идет о согласовании этой политики с нынешними реалиями российской экономики, и прежде всего с приоритетным курсом

22. См.: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429_01. Как предполагается, данный документ заменит собой названный выше Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803.

на ее инновационную модернизацию. По сути, страна находится в ситуации, когда содержание, основные институты и инструменты федеральной политики регионального развития, и главное, пути их согласования, приходится осмысливать практически заново.

На данный момент необходимость тесной связи инновационной и региональной политики обозначилась совершенно определенно. Становится все более очевидным: в условиях экономики сырьевого, транзакционного типа решение таких классических задач политики регионального развития, как относительное (позитивное) выравнивание уровней социально-экономического развития территорий, создание новых точек устойчивого экономического развития, оптимизация миграционных потоков и передвижения трудовых ресурсов и пр., объективно невозможно. Решение этих задач становится возможным лишь по мере перехода к экономике инновационного типа на основе методов стратегического планирования. В этом смысле курс на инновационную модернизацию означает собой попытку добиться не только долгожданных структурных изменений в экономике России и, соответственно, радикального повышения ее конкурентоспособности, но и создать основу для качественного прорыва в решении задач политики регионального развития. Это связано с тем, что только в инновационно ориентированной модели экономического роста, в рамках политики «новой индустриализации» и импортозамещения получают мощный дополнительный источник развития те регионы страны, которые в условиях экономики сырьевого, транзакционного типа по определению обречены на застой, и даже на деградацию.

Однако движение к экономике инноваций не означает, что застойные проблемы в политике регионального развития сами по себе постепенно сойдут на нет. Разрывы в инновационном потенциале регионов очень значительны и существенно превосходят различия по формальным экономическим параметрам (например, ВВП на душу населения). Это значит, что объективно движение экономики России по пути инновационной модернизации может (в отсутствие стратегических мер пространственного регулирования) привести к дальнейшему нарастанию противоречий регионального развития в стране. По сути, мы сейчас не преодолеваем традиционное для политики регионального развития противоречие «делать основной

упор на регионы-лидеры или, несмотря на все тяготы и издержки, по-прежнему пытаться идти путем экономического выравнивания», а лишь выводим его на новый уровень понимания, в том числе и с позиции возможных путей разрешения этого противоречия. Традиционное экономическое выравнивание все более становится закономерным результатом позитивного выравнивания экономики России как пространства инновационного развития.

В перспективе федеральная политика регионального развития должна реализовать следующие условия:

а) встраивание политики регионального развития в формирующуюся систему стратегического планирования и инновационной модернизации национальной экономики;

б) согласование новаций в политике регионального развития с перспективами федеративной реформы в стране, в частности, с общим трендом децентрализации управления и передачи части полномочий на субфедеральный уровень на основе баланса полномочий и ответственности, полномочий и обеспечивающих их экономических ресурсов;

в) обеспечение гибкости и целеориентированности федеральной политики регионального развития с акцентом на типизацию регионов как объектов и как субъектов политики регионального развития;

г) реформирование механизмов финансово-бюджетных отношений федерального центра с субъектами Федерации, в частности, на основе согласования программно-целевых методов финансирования регионального развития (особенно через систему программ территориального характера) и традиционных инструментов межбюджетных отношений;

д) активное использование для целей пространственного регулирования федеральных и региональных институтов развития, различных форм государственно-частного партнерства;

е) согласование политики регионального развития с дальнейшими шагами в области муниципальной реформы в стране.

Рассмотрим далее некоторые из этих позиций, характеризующих современные институциональные и иные требования к федеральной политике регионального развития в Российской Федерации.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Принятый 172-й ФЗ 2014 г. (далее – Закон) определил основные функции системы государственного стратегического планирования, а также перечень ее основных документов²³. Нельзя, конечно, укрепиться на позиции, что если закон принят, то дело сделано, успех обеспечен. Тем более, что в действующем виде данный закон – это пока лишь, скорее, декларация о намерениях руководства страны реализовать систему стратегического планирования. Как отмечали многие эксперты, закон пока еще сохраняет в себе многие пробельности как правового, так и институционального характера²⁴, что, скорее всего, было неизбежно для такого пионерного направления нашего законотворчества.

В процессе достаточно долговременной доработки (более 6 лет) законопроект по стратегическому планированию претерпел важные изменения.

Во-первых, он избавился от ряда откровенно экзотических и малопонятных наслоений, которые сопровождали начальные

-
23. Принятый закон о стратегическом планировании пришел на смену Федеральному закону от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», хотя содержание закона 1995 г. значительно менее объемно, нежели нового закона 2014 г.
24. См.: *Луговской Р.* Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления, 2014. № 8. С. 20–23; *Ускова Т.В., Чекавинский А.Н.* Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63–67 и др. работы.

варианты его наименования и фактического содержания (типа «стратегического прогнозирования» и «стратегического контроля»). Законодательный документ сконцентрировался на понимании стратегического планирования как системного процесса, включающего все основные сферы хозяйственного и социального развития, все ключевые уровни управления, различные стадии принятия решений и временные горизонты постановки целевых индикаторов плана.

Законом в целом сформирована единая нормативно-правовая база подготовки и согласования плановых и прогнозных документов стратегического развития, позволяющая разным уровням управления сохранять самостоятельность и одновременно быть структурными элементами единой системы (вертикали) управления, а также определены механизмы мониторинга выполнения согласованных обязательств.

Во-вторых, регулятивное содержание закона в процессе его доработки было в достаточной мере децентрализовано. Первоначальные версии законопроекта в основном описывали задачи и инструменты стратегического планирования, присущие федеральному звену управления. В окончательном варианте закона более четко просматривается идея вертикали стратегического планирования с определенным позиционированием роли и места в этой вертикали субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления (хотя к идее децентрализации управления в целом это прямого отношения не имеет). Именно по этой причине из названия закона было изъято ранее имевшееся в нем определение «государственное стратегическое планирование», поскольку муниципальное звено управления, которое ныне по закону также является полноправным участником такого планирования, к государственной власти, согласно Конституции РФ, не относится.

Наконец, в-третьих, в результате последовательных доработок в законе удалось в большей мере отразить взаимосвязь и взаимообусловленность отраслевого и пространственного срезов стратегического планирования и предусмотренных в данном случае ключевых документов. Однако нетрудно заметить: все, что касается именно пространственного среза стратегического планирования, в законе выглядит менее конкретно и менее убедительно, нежели решение вопроса об институтах и инструментах стратегирования

развития экономики и социальной страны как единого народно-хозяйственного комплекса. Здесь, очевидно, все еще сказывается застарелая болезнь нашего экономического мышления и управления. Экономика страны все еще видится, прежде всего, как система отраслевых комплексов. И только потом, на втором, и даже на третьем, плане — национальная экономика рассматривается как особая мультирегиональная система, где каждое составляющее звено имеет свои специфические особенности, свой особый потенциал развития, определенную меру экономической автономии и конкретные полномочия по управлению хозяйственными и социальными процессами. Для эффективного стратегического планирования такая несбалансированная идеология неприемлема; эффективное стратегическое планирование может базироваться только на равнозначности и согласованности пространственной и отраслевой компоненты плана.

Далее следует остановиться на том, что 172-й ФЗ — едва ли не первый законодательный документ, в котором дано определение понятию «целеполагание». Закон (ст. 3) определяет целеполагание как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». При этом данное понятие в Законе является «активно работающим». Глава 4 Закона говорит о документах стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. К числу таких документов Закон относит ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию и Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, в которой должно содержаться определение целевых показателей социально-экономического развития на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении. Закон говорит о федеральных документах стратегического целеполагания отраслевого и территориального характера (гл. 5), а также об аналогичных документах, принимаемых на уровне субъектов Федерации (гл. 8). Это, в соответствии с Законом, делает целеполагание одним из ключевых моментов всех уровней стратегического планирования, условием его эффективности как системы управления экономическими, социальными и иными процессами в стране. При этом, как указано в Законе, принцип реалистичности стратегического планирования (п. 9 ст. 7 172-го

ФЗ) утверждает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

Однако нетрудно заметить, что закон в преимущественной мере и очень подробно описывает то, где должны фиксироваться цели (целевые показатели) стратегического планирования, а не то, какими должны быть эти показатели и как они должны определяться. Разумеется, любой закон – не методический документ. Но в данном случае явный дисбаланс между инвентаризацией документов стратегического планирования и тем, какими целями (в том числе в сфере политики регионального развития) оно должно оперировать, а также тем, как эти цели должны определяться, очевиден.

Далее, закон, на наш взгляд, не учитывает в полной мере специфику стратегического планирования в условиях экономики рыночного типа; отдельные фрагменты документа смотрятся просто как возврат к идеям социалистического планирования. Следует указать и на очевидное отсутствие нацеленности основных положений закона на формирование системы предпосылок инновационной модернизации экономики, в т.ч. предпосылок институционального характера. Важность данного направления стратегического планирования определяется особой природой инновационной модели роста, которая формируется только при наличии развитых рынков и предпринимательства, в т.ч. емкого рынка инновационных товаров и услуг. Это соответствует подтвержденному всей мировой практикой выводу о том, что успех стратегических планов определяется прежде всего не отдельными количественными индикаторами, а качественными изменениями в потенциале экономического роста, в становлении инновационно-ориентированных институтов рынка, хозяйствования и управления.

Наконец, нельзя не отметить очевидную неопределенность в трактовке законом роли и ключевых форм государственно-частного партнерства в реализации задач стратегического планирования на всех уровнях управления. Кроме того, пока остается нерешенным вопрос об экономических предпосылках, необходимых для того, чтобы в достаточной мере обеспечить реализуемость долговремен-

ных (стратегических) планов в стране, особенно в том, что касается планов хозяйственного и социального развития в региональном и территориальном звене национальной экономики.

Разумеется, в рамках одного доклада невозможно проиллюстрировать все сильные и более слабые стороны 172-го ФЗ и указать на пути их корректировки. Однако можно сделать вывод, закон пока не содержит многих существенных деталей, позволяющих эффективно реализовать стратегическое планирование на всех уровнях управления²⁵. Эти пробельности необходимо максимально быстро и полно компенсировать, используя как отечественный, так и зарубежный опыт социально-экономического стратегирования. При этом необходимо опираться на трезвый учет тех реалий, в которых страна переходит к практическому использованию таких методов государственного управления, как стратегическое планирование, в том числе и для регулирования пространственных аспектов социально-экономического развития.

По нашему мнению, пространственный срез системы стратегического планирования будут формировать две основные составляющие. Во-первых, это — пространственная компонента федерального стратегического планирования, реализуемая через федеральную политику регионального развития и отражающая меру ответственности федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Федерации, а также совокупность ресурсов, институтов и инструментов реализации этой ответственности. Во-вторых, пространственный срез единой модели стратегического планирования будет реализовываться через развитие практики стратегического планирования на субфедеральном уровне при ее согласовании со всеми аналогичными документами федерального центра. Эти составляющие и формируют современное представление о национальной стратегии регионального или пространственного развития.

Вместе с тем, приходится признать, что к моменту принятия 172-го ФЗ в полной мере достичь баланса отраслевого и пространственного срезов стратегического планирования так и не

25. Здесь надо иметь в виду необходимость согласования закона о стратегическом планировании с принятым в конце 2014 г. Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

удалось. Роль субфедерального звена стратегического планирования так и осталась зафиксированной в законе лишь фрагментарно; да и с пониманием сути пространственного среза стратегического планирования на федеральном уровне сохраняются определенные неясности. Так, в процессе многократной переработки законопроекта перечень данного круга (федеральных) документов стратегического планирования многократно модифицировался с постоянной заменой, и даже игрой терминов «пространственный», «региональный», «территориальный» и пр. Судя по всему, специфику (целевую функцию) каждого слагаемого (документа) в данном срезе стратегического планирования еще предстоит существенно конкретизировать. Это необходимо с целью ориентации этих документов на ключевые приоритеты модернизации российской экономики, а также с учетом всего круга задач, традиционно соотносимых с понятием «политика регионального развития» (включая и относительное экономическое выравнивание территорий).

В действующем виде закон (ст. 20) предусматривает разработку таких важных документов, как «Стратегия пространственного развития», определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации²⁶, а также «Основ государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Однако следует еще раз напомнить, что за последние 20 лет попытки разработать подобные документы (включая и федеральный закон о политике регионального развития) предпринимались неоднократно, однако успеха они так и не имели. Что дает основания полагать, что теперь в этом отношении будет достигнут существенный прорыв, не совсем ясно.

Как о вполне сложившейся реалии, кроме общенационального, можно говорить еще о двух уровнях стратегического планирования.

Во-первых, это — стратегии социально-экономического развития федеральных округов, которые в основном рассчитаны на

26. Возникает вопрос, а почему только расселения. Разве только этим ограничиваются цели и задачи регионального развития в стране?

период до 2020 г. (для Дальнего Востока и Байкальского региона — до 2025 г.)²⁷. Во-вторых, стратегии и концепции социально-экономического развития субъектов Федерации. Этот уровень стратегического планирования в настоящее время представлен системой региональных документов стратегического планирования, заметно различающихся по структуре, по уровню правового закрепления, по срокам действия и пр.²⁸ Эти документы недостаточно согласованы даже с окружными стратегиями, не говоря уже о слабой степени координации с действующими отраслевыми стратегиями федерального уровня.

Одновременно заявленным в 172-м ФЗ достаточно долгосрочным горизонтам стратегического планирования²⁹ должны соответствовать и аналогичные горизонты бюджетного планирования. На сегодня эти горизонты формально составляют 3 года (это само по себе недостаточно). При этом более или менее достоверно трехлетнее бюджетное планирование выглядит лишь на федеральном уровне. На уровне регионов такое планирование выглядит более проблематично, а на муниципальном уровне в большинстве случаев — как полная профанация. Альтернативой долгосрочному бюджетному планированию предлагается сделать долгосрочные бюджетные прогнозы³⁰, но это явно неравноценная замена.

По-видимому, на федеральном уровне такой документ, как «Стратегия пространственного развития», должен содержательно тяготеть к традиционному представлению о размещении произво-

-
27. См., напр.: Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р; Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р.
 28. В принципе, можно говорить и о муниципальном уровне стратегического планирования, который в 172-м ФЗ ограничен такими типами муниципальных образований, как муниципальные районы и городские округа. Разумеется, о стратегическом планировании необходимо, прежде всего, говорить применительно к таким муниципальным образованиям, как города — столицы субъекта Федерации. В настоящее время в 131-м ФЗ по местному самоуправлению нет понятия «стратегическое планирование», однако п. 6 ст. 17 данного закона включает в круг полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования».
 29. Согласно закону среднесрочный план — план на период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно; долгосрочный план — план на период продолжительностью более шести лет.
 30. Положение о долгосрочном бюджетном прогнозе в бюджетном процессе установлено Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ в ред. Федерального закона от 24 ноября 2014 г.

дительных сил (в той мере, в какой сегодня это вообще находится в пределах регулятивного воздействия со стороны государства). Такой подход к стратегированию пространственного развития экономики страны в настоящее время является доминирующим; и именно он формирует основу региональных разделов всех имеющихся на сегодня правительственных документов долговременного характера (типа известной «Концепции 2020»).

В свою очередь, «Основы государственной политики регионального развития» должны иметь более новаторский характер; этот документ должен быть ориентирован на формулировку целей и инструментов федерального воздействия на социально-экономическое развитие различных групп регионов России. Наиболее предпочтительно осуществить такую функцию на основе типизации регионов с адресным использованием системы государственных программ, инвестиционных проектов, федеральных институтов развития, различных инструментов налогово-бюджетной политики и пр.

Таким образом, в настоящее время речь не идет о повторении тех исканий, которые сопровождали попытки целостно описать цели и инструменты федеральной политики регионального развития в предшествующий период. Речь идет о совершенно новом взгляде на политику регионального развития, цели и инструменты которой ныне полностью определяются приоритетами инновационной модернизации российской экономики и ее практической реализации на основе системы стратегического планирования на всех уровнях управления. Целенаправленное управление пространственными аспектами формирования экономики инновационного типа, по сути, становится центральным звеном пространственного среза системы стратегического планирования в стране.

Это предполагает выбор оптимального баланса между традиционными для политики регионального развития задачами экономического выравнивания территорий и ставкой на опережающее развитие регионов — лидеров инновационной модернизации российской экономики.



ТИПИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ КАК ОСНОВА ГИБКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Говоря о проблемных сторонах федерального закона о стратегическом планировании, нельзя не отметить еще один важный момент — игнорирование в законе специфики стратегического управления процессами модернизации в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны. Закон исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов России, игнорируя объективную необходимость их типизации и как объектов, и как субъектов такого планирования. Подобный универсализм еще более неприемлем в условиях приоритетности задач регулирования пространственной картины модернизации российской экономики инновационного типа, когда субъекты Федерации качественно различаются в плане готовности их экономик к переходу на инновационный путь развития.

Наша позиция состоит в целесообразности внести элементы гибкости в политику регионального развития в ее широком понимании (распределение полномочий, инвестиционных ресурсов, межбюджетные отношения и пр.), сделав ее опорой ту или иную типизацию субъектов Федерации. Это предопределяет необходимость перехода к новым принципам российского федерализма и формирования государственной региональной политики и ее более тесного взаимодействия с системой стратегического планирования. Суть этих новых принципов в том, что распределение полномочий

и ресурсов, определяющих роль регионов как субъектов управления развитием, в рамках общего тренда децентрализации управления должно строиться на селективном подходе. Это связано с тем, что каждый тип субъектов Федерации нуждается в специфических формах и инструментах взаимодействия с федеральным центром по кругу исполняемых полномочий и распределению экономических ресурсов, в том числе и выделяемых на цели реиндустриализации национальной экономики.

Подобная типизация субъектов Федерации и основанная на ней гибкая, адресная политика регионального развития со стороны федерального центра не противоречат конституционно установленному принципу равноправия субъектов Федерации, если не понимать это равноправие формально, вне его реального экономического содержания. На необходимость такого понимания принципа равноправия субъектов Федерации уже указывали наши специалисты в области конституционного права³¹. Как отмечалось в одном из докладов Института экономики РАН, с переходом к инновационной модели развития экономики федеративная реформа получила шанс отойти от формальной децентрализации полномочий. Реальная децентрализация должна стать селективной, ориентированной на использование особых механизмов и форм реализации базовых задач в регионах различных типов. «Важно понимать, что для Российской Федерации характерно наличие нескольких типов субъектов Федерации. И каждый из них нуждается в специфических формах взаимодействия с Федеральным центром»³².

В настоящее время имеется немало разработок, нацеленных на типизацию российских регионов; типизаций, с различных сторон сравнительно характеризующих экономику регионов как поля инвестиционной деятельности, в том числе с позиции финансово-кредитных характеристик экономики регионов, трудовых ресурсов и экологической ситуации, правового поля и уровня развития современных институтов поддержки инвестиционной и инновационной деятельности и пр. Эти методики, как и полученные на их основе

31. См.: Глигин-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. С. 525–526.

32. См.: Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений. Научный доклад / Под ред. С.Д. Валентея. М.: Институт экономики РАН. 2012. С. 34–35.

результаты, не соотносятся по принципу «лучше – хуже», «более достоверно – менее достоверно» и пр. Каждая из методик как бы обслуживает определенный целевой срез ранжировки субъектов Федерации, и в этом смысле можно даже говорить о том, что эти методики во многом как бы дополняют друг друга.

Методика типизации, использованная авторами данного исследования развития (эта работа продолжается уже несколько лет при сотрудничестве с ЦЭМИ РАН, РЭУ им. Г.В. Плеханова и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), в общих чертах аналогична методикам, применяемым ведущими организациями в области рейтинговых оценок уровня регионального развития. Однако широкий список используемых показателей, на наш взгляд, позволяет, с учетом долгосрочного горизонта оценки и анализа, более реалистично определить уровень и тренды социально-экономического развития регионов, их потенции перехода на инновационный путь развития.

Кроме того, принципиальное отличие предлагаемого нами подхода от иных методик заключается в том, что в нем присутствует динамическая составляющая (достаточно долгосрочный горизонт оценки и анализа), имеющая, на наш взгляд, большое значение для практических выводов из практики рейтингования. За счет отслеживания динамики интегральных показателей, отражающих рейтинг регионов, можно отследить краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный тренды развития соответствующего региона. Сопряжение социально-экономического, инновационного и инвестиционного потенциалов субъектов Федерации как отличительная черта использованной методики позволяет выстроить репрезентативный рейтинг регионов России. За счет отслеживания динамики интегральных показателей, отражающих рейтинг регионов за достаточно продолжительный период, можно нивелировать влияние временных факторов, а также отследить краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный тренды позиционирования соответствующего региона в каждом из частных рейтингов и затем в итоговом рейтинговании.

Для решения данной задачи была признана необходимой разработка критериев типизации и классификации элементов, определяющих уровень социально-экономического развития региона с целью их последующей количественной оценки. Классификация

элементов, определяющих уровень социально-экономического развития и инновационного развития экономики региона на основании разработанных критериев, должна обеспечить возможность выделения основных составляющих интегрального показателя, а также системы количественных и качественных показателей, его характеризующих.

Учитывая вышесказанное, в качестве критериев типизации элементов уровня социально-экономического, инвестиционного и инновационного развития региона можно определить следующие:

- адекватность — основные элементы уровня социально-экономического развития региона должны охватывать все существенные аспекты этого развития;
- измеримость — основные элементы уровня социально-экономического развития региона должны быть измеримы, в том числе и прежде всего с помощью количественных показателей;
- объективность — основные элементы уровня социально-экономического развития региона должны объективно характеризовать уровень развития: не допускается использование элементов, улучшение состояния которых возможно при снижении реального уровня социально-экономического развития региона;
- однозначность — содержание основных элементов уровня социально-экономического развития региона и формулы расчета показателей, их характеризующих, должны обеспечивать однозначное понимание существа измеряемых характеристик;
- достоверность — способы сбора и обработки информации, необходимой для расчета показателей, характеризующих основные элементы уровня социально-экономического развития региона, должны быть надежны и точны;
- экономичность — показатели, характеризующие основные элементы уровня развития региона, должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации, получение данных показателей должно производиться с минимально возможными затратами;

- сопоставимость — показатели, характеризующие основные элементы уровня социально-экономического развития региона, должны обеспечивать сопоставимость значений за различные периоды времени и возможность проведения сравнительного анализа;
- регулярность — показатели, характеризующие основные элементы уровня социально-экономического развития региона, должны рассчитываться со строго определенной периодичностью (не реже одного раза в год) и с минимальным временным лагом между моментом окончания отчетного периода и моментом использования данных показателей.

Для целей типизации регионов как объектов гибкой федеральной политики регионального развития нами были выделены следующие основные составляющие (блоки показателей):

Блок 1: социально-экономическое развитие региона;

Блок 2: инвестиционная привлекательность региона;

Блок 3: инновационное развитие экономики региона.

Расчет показателей, включенных в данные блоки, производится на основании статистической информации, формируемой Федеральной службой государственной статистики.

Блок 1: показатели, определяющие социально-экономическое развитие региона:

- а) доля занятого населения по возрастным категориям в общей численности населения;
- б) доля занятого населения, имеющего высшее, неполное высшее и среднее профессиональное образование, в общей численности занятых;
- в) уровень безработицы;
- г) численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в расчете на 10 тыс. занятых в экономике;
- д) среднедушевые денежные доходы населения;
- е) доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- ж) отношение среднедушевых денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг (стоимость потребительской корзины);

- з) розничный товароборот на душу населения;
- и) обеспеченность жильем (в кв. м на человека);
- к) охват детей дошкольными образовательными учреждениями (в процентах от численности детей соответствующего возраста);
- л) объем платных услуг на душу населения;
- м) заболеваемость на 1000 человек населения;
- н) уровень младенческой смертности;
- о) ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- п) объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников (тыс. т на млн руб. ВРП);
- р) объем сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (млн куб. м на млн руб. ВРП);
- с) число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. человек.

Блок 2: показатели, определяющие инвестиционную привлекательность региона:

- а) инвестиции в основной капитал на душу населения;
- б) доля инвестиций (строительства) в структуре использования ВРП по видам экономической деятельности;
- в) инвестиции в основной капитал на единицу ВРП;
- г) степень износа основных фондов;
- д) доля инвестиций с участием иностранного капитала;
- е) ввод в действие жилых домов кв. м на 1000 человек населения.

Блок 3: показатели инновационной деятельности в экономике субъекта Федерации:

- а) инновационная активность организаций (к их общему числу, %);
- б) внутренние затраты на исследования и разработки (к ВРП, %);
- в) численность персонала, занятого исследованиями и разработками (к общему числу занятых, %).

На наш взгляд, показатели, включенные в данные три блока, в отличие от других рейтингов регионов и оценок «эффективности деятельности» органов публичной власти субфедерального уровня и пр., свободны от влияния субъективных представлений и мнений. Они

также в максимально возможной мере охватывают ключевые сферы экономики и социальной жизни регионов, прежде всего с позиции готовности их хозяйственных комплексов к инновационному пути развития. Кроме того, эти показатели полностью заимствованы из баз данных Росстата и не нуждаются в дополнительных комментариях, т.к. суть этих показателей представлена в методических разъяснениях Федеральной службы государственной статистики (Росстата).

Суть использованной методики заключается в расчете комплексных интегральных показателей, получаемых путем поэтапного агрегирования системы базовых показателей. В рамках методики на первом этапе определяются значения базовых показателей регионов за анализируемый период на основании данных Росстата. Приведение базовых показателей отдельного региона в сопоставимый вид осуществляется путем их нормирования относительно средних значений по всем регионам Российской Федерации. На втором этапе рассчитываются интегральные показатели, исходя из значений базовых показателей и их весов. Для определения веса каждого базового показателя, используемого при расчете комплексного интегрального показателя, применяется метод экспертной оценки, а оценки весовых коэффициентов, присвоенные соответствующим показателям экспертами, агрегируются по формуле средней арифметической. На последнем этапе полученные значения интегральных показателей для всех регионов обрабатываются с помощью статистических методов с целью выявления трендов и ранжирования по группам. Приведенная ниже табл. 2 позволяет сопоставить состав 10 ведущих регионов России по трем просчитанным выше параметрам рейтингования: социально-экономическому, инвестиционному и инновационному.

Таблица 2 показывает, что только 3 региона России (Москва, Московская область и Санкт-Петербург) вошли в группу «Топ-10» по всем трем видам рейтингования, что было достаточно предсказуемо. По две позиции имеют Сахалинская, Калужская, Нижегородская, Самарская и Тюменская области.

Приведенные ниже табл. 3, 4 и 5 показывают, что при известном (хотя и достаточно неустойчивом) тренде возрастания степень корреляции между социальным, инвестиционным и инновационным блоками показателей социально-экономического развития

Таблица 2. 10 ведущих регионов России по показателям социального, инвестиционного и инновационного потенциалов развития и эффективности их использования 2000–2012 гг.)

| № п/п | По показателям социально-экономического потенциала | По показателям инвестиционного потенциала | По показателям инновационного потенциала |
|-------|--|---|--|
| 1 | г. Москва | Сахалинская область | Нижегородская область |
| 2 | г. Санкт-Петербург | г. Москва | г. Санкт-Петербург |
| 3 | Московская область | Тюменская область | г. Москва |
| 4 | Нижегородская область | Ленинградская область | Московская область |
| 5 | Самарская область | Республика Саха (Якутия) | Калужская область |
| 6 | Тюменская область | Московская область | Новосибирская область |
| 7 | Магаданская область | г. Санкт-Петербург | Томская область |
| 8 | Калужская область | Краснодарский край | Самарская область |
| 9 | Свердловская область | Омская область | Ульяновская область |
| 10 | Сахалинская область | Астраханская область | Пермский край |

Таблица 3. Корреляция между социальным и инвестиционным блоками рейтингов

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,226 | 0,320 | 0,293 | 0,432 | 0,367 | 0,295 | 0,377 | 0,356 | 0,425 | 0,524 | 0,495 | 0,560 | 0,373 |

Таблица 4. Корреляция между социальным и инновационным блоками рейтингов

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,669 | 0,650 | 0,684 | 0,680 | 0,693 | 0,670 | 0,707 | 0,730 | 0,740 | 0,745 | 0,730 | 0,720 | 0,711 |

Таблица 5. Корреляция между инвестиционным и инновационным блоками рейтингов

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,123 | 0,111 | 0,125 | 0,177 | 0,063 | 0,051 | 0,173 | 0,226 | 0,173 | 0,276 | 0,268 | 0,310 | 0,217 |

регионов в процессе их рейтингования является весьма различной. Так, степень корреляции между инвестиционным и социальным блоками рейтингов и между инвестиционным и инновационным блоками рейтингов оказывается весьма низкой. Напротив, степень корреляции между социальными и инновационным блоками рейтингов показывает существенно более высокие значения. Это (если оставить в стороне вопрос о достоверности всей статистики инновационных процессов в российской экономике) может говорить только о том, что показатели социального потенциала субъектов Федерации в настоящее время имеют даже более важное значение для определе-

ния трендов инновационного развития их экономики, нежели характеристики их инвестиционного потенциала.

Это свидетельствует о том, что в целом экономическая политика субъектов Федерации – «инвестиционных лидеров» вне существенного продвижения по развитию их социального потенциала не обеспечивает достаточного инновационного уровня привлекаемых инвестиций, хотя это выступает главным условием обеспечения устойчивой динамики роста и повышающейся конкурентоспособности экономики регионов. Это позволяет в рамках региональной политики подразделить регионы на те, в которых решающее значение при переходе на инновационный путь развития будет иметь приращение их социально-экономического потенциала, и те, в которых основная роль будет сводиться к наращиванию инвестиционного потенциала.

Наконец, завершающим этапом исследования явилось установление и анализ корреляционных зависимостей между рейтингованием субъектов Федерации по параметрам социально-экономического, инвестиционного и инновационного потенциалов их развития и фактическими темпами роста их экономики по средне-годовым темпам прироста их ВРП. На данном этапе исследования для упрощения задачи мы брали темпы роста не по всему кругу субъектов Федерации, а только по 10 регионам, вошедшим в группы лидеров по соответствующим параметрам социального, инвестиционного и инновационного рейтингов (табл. 6 и 7).

Что же показал анализ корреляционных зависимостей между рейтингованием субъектов Федерации по параметрам социального, инвестиционного и инновационного потенциалов их развития и фактическими темпами роста их экономики (табл.7)? Прежде всего надо иметь в виду, что выявленные корреляционные зависимости оказались под мощным деформирующим воздействием кризиса 2008–2009 гг., который негативно воздействовал на экономику российских регионов, причем со значительной мерой дифференциации этого воздействия. Тем не менее, полученные результаты позволяют с высокой степенью достоверности говорить о том, что устойчивой зависимости между рейтингами регионов по темпам их экономического роста и их рейтингами по инвестиционному и социальному потенциалу развития не обнаружено.

Таблица 6. Субъекты Российской Федерации – лидеры по параметрам социального, инвестиционного и инновационного потенциалов их развития и соответствующие им ранги в зависимости от среднегодовых темпов роста их экономики по показателю ВРП (2000–2012 гг.)

| По показателям социального потенциала | | По показателям инвестиционного потенциала | | По показателям инновационного потенциала | |
|---------------------------------------|----|---|----|--|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| г. Москва | 6 | Сахаалинская область | 1 | Нижегородская область | 7 |
| г. Санкт-Петербург | 3 | г. Москва | 7 | г. Санкт-Петербург | 2 |
| Московская область | 2 | Тюменская область | 8 | г. Москва | 5 |
| Нижегородская область | 8 | Ленинградская область | 4 | Московская область | 1 |
| Самарская область | 9 | Республика Саха (Якутия) | 10 | Калужская область | 3 |
| Тюменская область | 7 | Московская область | 2 | Новосибирская область | 4 |
| Магаданская область | 10 | г. Санкт-Петербург | 3 | Томская область | 6 |
| Калужская область | 4 | Краснодарский край | 6 | Самарская область | 10 |
| Свердловская область | 5 | Омская область | 5 | Ульяновская область | 8 |
| Сахаалинская область | 1 | Астраханская область | 9 | Пермский край | 9 |

Примечание: условные обозначения: колонки 1, 3, 5 – регионы; 2, 4, 6 – ранг региона в зависимости от среднегодовых темпов прироста ВРП за период 2000–2012 гг., %.

Таблица 7. Корреляционные зависимости между рейтингованием субъектов Федерации по параметрам социального, инвестиционного и инновационного потенциалов их развития и соответствующим им рангам по среднегодовым темпам роста их экономики (2000–2012 гг.)

| По показателям социального потенциала | По показателям инвестиционного потенциала | По показателям инновационного потенциала |
|---------------------------------------|---|--|
| –0,085 | –0,067 | 0,837 |

Напротив, эта зависимость по отношению к рейтингу регионов по их инновационному потенциалу выглядит очень значимой. При всей условности подобных оценок и основанных на них расчетов нельзя не сказать о подтверждении гипотезы о том, что именно инновационный потенциал и эффективность его использования на деле становятся определяющим фактором устойчивого, динамичного роста экономики регионов. Мы полагаем этот вывод важным для разработки и реализации новой модели федеральной политики регионального развития в рамках перехода к системе стратегического планирования в стране.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

Выше уже было сказано, что до последнего времени лидирующая роль в развитии практики стратегического планирования и его законодательного оформления у нас оставалась за субъектами Федерации. Тенденции опережающего развития практики стратегического планирования на субнациональном (т.е. региональном и территориальном) уровнях имеют место и за рубежом. На это указывает целый ряд исследований европейских авторов³³. При этом одним из наиболее значимых документов Евросоюза является принятая в 2013 г. Хартия Европейского планирования, затрагивающая именно вопросы территориального планирования, т.е. планирования развития отдельных регионов и городов данного союза. В Хартии Европейского планирования уделено значительное внимание пространственному аспекту планов. Здесь отмечено, что «пространственное планирование является практическим выражением равных возможностей для граждан и предприятий в наибольшей мере использовать свой потенциал, где бы они ни находились... Территориальное планирование обладает потенциалом координации политики... основано на принципах гармоничного, сбалансиро-

33. *Cremer-Schulte D.* With or Without You? Strategic Spatial Planning and Territorial Re-Scaling in Grenoble Urban region // *Planning Practice & Research*. June 2014, Vol. 29. Issue 3, p. 287–301; *Balducci A., Pasqui G., Fedeli V.* Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. In: *City of Cities: a project for Milan*. In: *Urban and Regional Planning and Development Series*. Farnham, England: Ashgate. 2010. p.130–136 (e-Book).

ванного, эффективного, устойчивого территориального развития. ... Оно воплощает в себе принцип субсидиарности»³⁴.

Однако есть основания полагать, что в нынешних российских реалиях наибольшие правовые, экономические и институциональные трудности с реализацией практики стратегического планирования возникнут именно на субфедеральном уровне управления, т.е. на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Именно здесь накопление экономических, институциональных и иных предпосылок эффективного стратегирования пока еще не достигло той критической массы, которая превращает документы стратегического планирования из чисто презентационных материалов в рабочие планы деятельности региональных и местных администраций. Кроме того, надо учитывать, что в отличие от федерального центра большинство регионов России живет копейка в копейку, значительными резервными фондами не обладает и в сложных экономических условиях может обеспечить относительную стабильность своих долгосрочных планов только за счет федерального спонсирования.

В связи с перспективами развертывания системы стратегического планирования на субфедеральном уровне сегодня наиболее значимыми представляются три вопроса, которые ранее активно прозвучали на Форуме по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге в 2014 г. и, видимо, вновь будут обсуждаться на аналогичном форуме 2015 г.

Во-первых, регионы, и тем более муниципалитеты, России характеризуются существенными различиями в формировании нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования, а также различным практическим опытом в разработке и реализации долговременных документов территориального социально-экономического развития. Это закономерно ставит вопрос о целесообразности проведения пилотной апробации системы регионального стратегического планирования первоначально в нескольких субъектах Федерации, а также в группе муниципальных образований различного типа и уровня развития.

34. The Charter of European Planning. The Vision for Cities and Regions – Territories of Europe in the 21st Century. Barcelona 2013. P. 22–23. www.ceu-ectp.eu.

Здесь не случайно вспоминается опыт реализации 131-го ФЗ по местному самоуправлению 2003 г., когда одновременный разовый переход к новым экономико-правовым началам муниципальной организации в стране после некоторых колебаний все же был заменен 3-летним переходным периодом. При всей проблематичности основных положений реформы местного самоуправления 2003 г. (особенно в ее начальной версии) введение переходного периода позволило существенно повысить адаптивность ее основных составляющих и снять возможную реформационную дезорганизацию муниципального управления на местах. Такая схема практической реализации положений 172-го ФЗ позволила бы апробировать его на условиях различных типов регионов и муниципалитетов России, чтобы затем эшелонировано и последовательно во времени расширять поле применения методов стратегического планирования за счет выявления необходимых в каждом случае дополнительных условий и/или институтов управления социально-экономическим развитием на субфедеральном уровне. Однако на форуме 2014 г. предложение о пилотной апробации положений 172-го ФЗ в ряде регионов России серьезной поддержки со стороны представителей Минэкономразвития РФ так и не получило.

В-вторых, остается не вполне разъясненным вопрос о том, какую позицию в практике стратегического планирования должны занять теперь те регионы и муниципалитеты России, где эта работа уже ведется, и тем более уже имеются действующие (утвержденные) стратегии. Или им необходимо срочно готовить новые стратегические документы, или следует сохранять и исполнять действующие стратегии, ожидая, пока федеральный центр в достаточной мере конкретизирует свое понимание содержания и методики стратегического планирования на субфедеральном уровне управления в соответствующем круге подзаконных нормативно-правовых актов и методологических разработок. Это касается также порядка и сроков переработки целого ряда региональных законов о стратегическом планировании, которыми в настоящее время состав институтов и документов стратегического планирования в том или ином субъекте Федерации чаще всего определяется иначе, нежели это диктуется субъектам Федерации соответствующей статьей 172-го ФЗ.

Наконец, в-третьих, формируя нормативно-правовую, методическую и институциональную базу стратегического планирования на субфедеральном уровне, следует одновременно решить вопрос и о том, что необходимо сделать для полноценной экономической обеспеченности этого планирования. И вообще, своевременно ли стратегическое планирование как достаточно крутой маневр в системе государственного и муниципального управления в современных непростых условиях? Принципиальный момент стратегического планирования состоит не только в том, чтобы зафиксировать — на достаточно долговременном горизонте — приоритеты и конкретные цели (индикаторы) плана, но и в том, чтобы обеспечить их достижение необходимыми экономическими ресурсами.

В настоящее время экономическая, прежде всего финансово-бюджетная, ситуация в российских регионах и муниципалитетах слабо корреспондирует идее перехода к стратегическому планированию. Модель такого планирования продуктивна только тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием территорий занимает «концепция развития». Если это управление (как это имеет место сегодня в большинстве регионов и муниципалитетов России) в преимущественной мере строится на концепции выживания, всякое стратегическое планирование не только непродуктивно, но даже и обременительно.

Для объективной оценки проблем, связанных с переходом к социально-экономическому стратегированию на региональном уровне, следует иметь в виду то, что субъекты Федерации столкнулись с серьезными трудностями финансово-бюджетного характера еще до наступления нынешней кризисной ситуации в экономике. По мнению экспертов³⁵, дестабилизация региональных бюджетов началась еще в 2013 г. вследствие попыток реализации вытекающих из майских указов 2012 г. требований по повышению заработной платы бюджетникам. В 2013 г. дефицитными были бюджеты 77 регионов России, в 2014 г., даже на фоне развернувшейся политики секвестирования бюджетных расходов на местах, — 75 регионов.

35. См.: *Зубаревич Н.* Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 41.

На 1 апреля 2015 г. совокупный долг регионов и муниципальных образований России достиг 2,4 трлн руб. Это эквивалентно примерно 33% налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. В структуре совокупного долга преобладают кредиты банков (42%). Доля бюджетных кредитов составляет 34%. Около четверти долга (26%) – эмиссия региональных и муниципальных ценных бумаг, а также выданные государственные и муниципальные гарантии. Однако по регионам ситуация с величиной долга и его структурой существенно различается. У 4 регионов, где величина долга превысила 100% собственных доходов бюджета (Смоленская, Костромская области, Республика Мордовия и Чукотский АО), абсолютно преобладают бюджетные кредиты. Еще у 10 регионов, где величина долга достигла или превысила 80% собственных доходов бюджетов (Белгородская, Псковская, Вологодская, Саратовская, Пензенская и Амурская области; Республики Северная Осетия, Ингушетия, Карелия, Удмуртия), структура совокупного долга более сбалансирована, но и этот показатель (долг в 80% собственных доходов бюджетов) по существу является критерием очевидного банкротства.

Даже в благоприятных экономических условиях самостоятельно погасить такой долг регионам крайне затруднительно, а с учетом нынешних и предстоящих реалий – это вообще фантастика. Оценки показывают, что в зоне наибольшего финансового риска (значительный бюджетный дефицит плюс большой долг) находится 45% регионов России. Для этой группы регионов без радикального изменения их фактически предбанкротного статуса возможность перехода к практике стратегического планирования лишена всякого правдоподобия. Дополнительные сложности создает и то, что возможности федерального центра вытянуть в финансовом отношении региональное звено российской экономики и в большей мере адаптировать его под требования социально-экономического стратегирования в настоящее время также ограничены. В 2009 г. доля федеральных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ разом возросла до 27% против 19% в 2008 г. и 16% в 2007 г. В 2014 г. этот показатель находился на уровне 18% и возможности его существенного увеличения явно не просматривается (по бюджету на 2015 г. – 16%).

Таким образом, сегодня следует в большей мере акцентировать внимание на том, что страна и ее регионы фактически приступают к реализации стратегического планирования в сложных условиях, когда проявляет себя кумулятивный эффект целого ряда факторов неопределенности и неустойчивости в экономике. По сути, ситуация складывается так, что увертюрой к развертыванию практики стратегического планирования в Российской Федерации и ее субъектах должна стать система мер антикризисного регулирования. С этой целью Правительством РФ был утвержден «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». План, в частности, предусматривает дополнительное предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации при условии реализации ими планов обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. Но в целом этот план опять-таки исходит из приоритета «отраслевого подхода», т.е. в нем доминирует адресная поддержка отраслей и отдельных сфер экономики, а не конкретных типов регионов с учетом специфики природы и проявления кризисных процессов в их экономике. Территориальная картина осуществления этих первоочередных мероприятий не видна; вполне возможно, что для экономики одних регионов она в итоге окажется недостаточной, а для других — даже избыточной.

Данный правительственный план при всей его важности и актуальности выступает, скорее, системой мер чрезвычайного характера (не исключено и принятие аналогичного документа на 2016 г.). Однако говорить о нацеленности подобных документов на формирование благоприятных экономических, институциональных и иных предпосылок перехода страны и ее регионов к системе стратегического планирования явно не приходится. Возникает очевидный разрыв: от краткосрочных планов почти аварийного содержания нам предлагается сделать рывок к долгосрочным планам стратегического характера, что практически едва ли возможно. Между тем, истина о том, что пропасть нельзя перепрыгнуть в два прыжка, в экономике не действует; здесь такой вариант действий не только вполне возможен, но даже может быть наиболее рациональным решением.

По нашему мнению, в настоящее время, очевидно, вырисовывается (по аналогии с практикой старта муниципальной рефор-

мы) идея некоего переходного периода в реализации идеи стратегического планирования, особенно на субфедеральном уровне. Институционализацией этого переходного периода мог бы стать трех- или пятилетний стабилизационный план, сочетающий в себе среднесрочную перспективу (программу) антикризисных мероприятий и одновременно – систему институциональных реформ, доводящих устойчивость и предсказуемость развития экономики страны и ее регионов до уровня, делающего реальной практику принятия и реализации документов стратегического планирования.

В частности, как мы полагаем, переходу к практической реализации модели стратегического планирования на субфедеральном уровне должно предшествовать осуществление радикальных мер (а возможно, и специальной государственной программы) по санации региональных и местных финансов. Выбрать оптимальную модель такой санации будет непросто. Выбор возможных вариантов действия здесь очень невелик. Самый простой вариант – заместить все прочие виды региональных и муниципальных долгов бюджетными кредитами и постепенно вести дело к их списанию. Однако такой шаг потребует от федерального центра значительных затрат (примерно 1 трлн руб. прямых выплат в банковскую систему, которая и без того является основным бенефициаром по распределению средств антикризисного плана 2015 г.). Кроме того, предпринять такой шаг – это значит уподобиться практике советских лет, когда государство раз в несколько лет списывало долги колхозов и совхозов, и в дураках раз за разом оставались те, кто старался работать лучше, формировать свои собственные средства для развития производства и не залезать в долги. Пойти сегодня на подобные меры – значит надолго дезавуировать все усилия по повышению качества и ответственности государственного управления и бюджетного процесса на региональном и местном уровнях. Вариантом решения этой проблемы может стать разработка долговременного плана реструктуризации субфедеральных долгов, в рамках которого размер и условия федерального софинансирования погашения этих долгов должны быть поставлены в прямую зависимость от усилий самих субъектов Федерации по восстановлению региональной экономики и наращиванию ее бюджетного потенциала. Возможны и стимулирующие меры в отношении банков, согласившихся на реструктуризацию региональных и местных долгов.

Однако было бы неверно думать, что решение проблемы устойчивой бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов как фактора их готовности к практике стратегического планирования лежит исключительно в сфере бюджетно-перераспределительных отношений. Скажем, в виде возврата к ранее имевшемуся в Бюджетном кодексе РФ обязательному соотношению 50 на 50 при первичном распределении доходов консолидированного бюджета России между федерацией и ее регионами. Укрепить и диверсифицировать налоговую базу региональных бюджетов, конечно, необходимо, но эта мера должна ориентироваться не просто на перелив средств, а на создание соответствующих стимулов для регионов по расширению и более полному использованию их налоговой базы (взамен существующей сегодня крайне сомнительной практики предоставления различных премиальных дотаций). Например, с учетом приоритетов модернизации российской экономики в качестве такого стимулирующего шага можно было бы рассмотреть возврат к зачислению в бюджеты субъектов Федерации определенного норматива налога на добавленную стоимость (НДС), т.к. экономика инноваций как раз и ассоциируется с высокой долей добавленной стоимости в производимом продукте. При сохранении действующей плоской шкалы НДФЛ можно было рассмотреть вопрос о введении ограниченной федеральным законом региональной надбавки к этому налоговому инструменту (в пределах 3-5%) на единую налоговую базу, но с межрегиональной дифференциацией необлагаемого минимума.

Очевидно и то, что реализация практики стратегического планирования на субфедеральном уровне в принципе несовместима с действующей моделью межбюджетных отношений, не формирующей для регионов и муниципалитетов как субъектов стратегического планирования ни долговременно закрепленных финансовых ресурсов, ни стимулов устойчивого развития территорий. Для более эффективного продвижения к системе бюджетной самообеспеченности регионов России мы полагаем необходимым при реформировании системы межбюджетных отношений опереться на принцип типизации субъектов Федерации. В рамках действующей системы финансового выравнивания должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Регионы-доноры и низкодотационные регионы (при возрастающей мере ответственности

и контроля со стороны федерального центра) должны идти по пути модернизации своей экономики и – на ее основе – к бюджетной самостоятельности через практику участия в распределении НДС (например, до 5% контингента), а также за счет эффективного использования средств государственных целевых программ и – при необходимости – бюджетных кредитов. Таким образом, переход к стратегическому планированию регионального развития предполагает необходимость разработки и реализации качественно новой модели бюджетного федерализма, учитывающей специфику различных типов регионов России и, соответственно, гибко комбинирующей традиционные инструменты межбюджетных отношений с мерами поддержки социально-экономического развития регионов через целевые государственные программы, через деятельность различных институтов территориального развития и пр. В любом случае четкая проработка и прозрачность государственной позиции по данному кругу вопросов не менее важна для успешного старта стратегического планирования в стране и в ее регионах, нежели прочие нормативно-правовые и методические материалы. Для разработки государственной программы по санации региональных и местных финансов как необходимой предпосылки перехода к системе стратегического планирования на всех уровнях управления должны быть привлечены лучшие научные силы России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации...».
3. Федеральный закон № 473 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г.
4. Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».
5. Указ Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 г. № 803.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия-2020). Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
7. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
8. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121–134.
9. Бухвальд Е.М. Развитие стратегического планирования и программно-целевого управления на региональном уровне (глава в монографии) // Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 2013. С. 187–210.
10. Бухвальд Е.М. Реформа реформы или «Тришкин кафтан»? // «Федерализм», 2014. № 2. С. 63–74.
11. Бухвальд Е.М. Местное самоуправление в системе стратегического планирования // Самоуправление. 2014. № 7–8. С. 11–14.

12. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона (журнал ИЭ УРО РАН). 2014. № 3. С. 9–21.
13. Валентей С.Д., Лыкова Л.Н., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Типизация субъектов Российской Федерации. Глава в монографии «Экономическая политика». Том 2 в трехтомнике «Urbī et orbī». М.: ИЭ РАН – СПб «Алетей». 2014. С. 677–709.
14. Виленский А.В. Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в поддержке малого и среднего предпринимательства России // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2013. № 2. С. 55–69.
15. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы (монография) М.: ИЭ РАН. 2014.
16. Инновационные приоритеты и политика регионального развития в Российской Федерации. М.: Институт экономики РАН, 2014.
17. Луговской Р. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления, 2014. № 8. С. 20–23.
18. Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России / Под ред. В.И. Гришина и С.Д. Валентея. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2014.
19. Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений: научный доклад. М.: Институт экономики РАН. 2012.
20. Татаркин А.И., Романова О.А., Бухвалов Н.Ю. Новая индустриализация экономики России // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 3. С. 13–21.
21. Татаркин А.И. Инновационные источники пространственного развития Российской Федерации // Инновации. 2013. № 3 (173). С. 10–17.
22. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63–67.

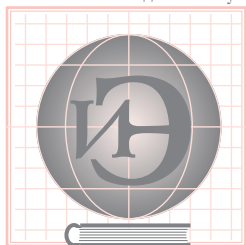
Руководитель доклада – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд.

Исполнители: д.э.н. А.Р. Бахтизин; д.э.н., проф. С.Д. Валентей;
О.Н. Валентик, д.э.н., проф. А.В. Виленский;
к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева; к.э.н. И.Н. Домнина;
к.э.н. А.В. Кольчугина; к.э.н. В.А. Лопес; к.э.н. О.В. Лылова;
к.э.н. Л.И. Маевская; д.э.н. А.В. Одинцова.

Использованы материалы: д.э.н. С.В. Перфильева;
к.э.н. О.Ю. Горбовой; к.э.н. О.И. Кузнецовой (г. Рязань).

Редакционная работа: О.Н. Валентик, В.Д. Маковий.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Политика регионального развития и совершенствование
экономико-правовых основ федеративных отношений

Оригинал-макет – Валериус В.Е.

Редактор – Ерзнкян М.Д.

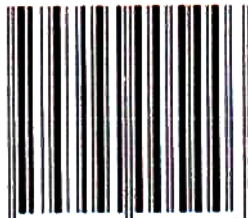
Компьютерная верстка – Гришина М.Ф.

Подписано в печать 15.10.2015 г.

Заказ № 33 Тираж 300. Объем 2,3 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0544-6



9 785994 005446