

**Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки  
Институт экономики  
Российской академии наук**

---

**Научный доклад  
«Политика регионального развития  
как инструмент преодоления стагнации и  
обеспечения инновационного  
развития экономики»**

**Москва  
2014**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Ведение .....	3
1. Политика регионального развития – этап глубокого переосмысления .....	5
2. Региональное развитие в системе стратегического планирования .....	10
3. Типизация регионов как основа гибкой политики регионального развития .....	13
4. Федеральная политика регионального развития и экономическая политика субъектов Федерации .....	20
5. Муниципальная реформа. Проблемы «моно» и малых городов России .....	26
Заключение .....	36
Литература .....	37

**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.э.н. В.П. Гаврилов; к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева; к.э.н. И.Н. Домнина; к.э.н. С.И. Ивановский; к.э.н. А.В. Кольчугина; к.э.н. В.А. Лопес; к.э.н. О.В.Лыкова; к.э.н. Л.И. Маевская; д.э.н. А.В. Одинцова.

**Использованы материалы:** д.э.н. Ю.А. Дмитриева, к.э.н. Л.И. Шустрова (г. Владимир); 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.

## 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. 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.

Внезапная ликвидация осенью 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 средств, либо из-за отсутствия четких представлений о путях решения этих задач, или по какой-то иной причине. Создание сети региональных «субминистерств» (Мин. Крым, Мин. Кавказ, Мин. Дальний Восток и пр.) невозможно рассматривать даже как частичную альтернативу единому федеральному органу исполнительной власти в сфере регионального развития и его функциям, т.к. основные проблемы и задачи этой политики никак нельзя считать локализованными лишь в пределах неких «особых» и отдаленных территорий. Эти проблемы продолжают охватывать 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 «тяготели» к этому ведомству.

Во-первых, необходимость адекватного отражения целей, задач, институтов и инструментов этого направления социально-экономической политики государства в формирующейся системе стратегического планирования.

Во-вторых, необходимость принятия целевых мер поддержки развития моногородов (а, по сути, и всех малых городов) России.

В-третьих, необходимость внести известную упорядоченность в бесконечно ширящийся круг так называемых «региональных институтов развития», правовая база деятельности которых пока в полной мере не сформирована, а результаты работы оставляют желать много лучшего.

В особой мере специфику ситуации подчеркивает недавнее принятие федерального закона №172, вводящего в практику государственного управления систему так называемого стратегического планирования<sup>1</sup>. Формально закон справедливо исходит из единства и взаимообусловленности «отраслевого» и «пространственного» «срезов» стратегического или долговременного планирования. Однако, если в смысле формирования и реализации долговременных программ отраслевого характера, при всех их недостатках, опыт имеется, то в плане формирования целостных стратегий и программ регионального развития на общенациональном уровне такого опыта мы пока не имеем. За все время российских реформ так и не удалось принять стратегического документа по вопросам регионального развития и региональной политики государства. Долгое время остается без движения и проект соответствующего федерального закона<sup>2</sup>. Сложилась парадоксальная ситуация, при которой единственным системным нормативным актом по данному вопросу остается Указ Президента РФ от 1996 г.<sup>3</sup>

Серьезным препятствием к формированию и 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». 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 – эта сфера социально-экономической политики государства, где успех в преимущественной мере зависит не только от объема выделяемых ресурсов, но и от того, насколько отлажено – на принципах федерализма - рабо-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» первоначально был внесен в Государственную Думу РФ еще в 2000 г.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 г. №803.

тает вся «вертикаль власти», 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, ускорить тенденции инновационного обновления и, тем самым, создать условия и для устойчивого решения задач социального характера.

## **1. 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 долговременную концепцию (стратегию) регионального развития; обозначить ее приоритеты, цели и инструменты их достижения<sup>4</sup>. Однако 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 действие<sup>5</sup>. В итоге, системного представления о целях и инструментах политики регионального развития так и не сложилось, а традиционно наиболее важная и сложная задача этой

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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)».

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 РФ – около 1%.

Совсем 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»<sup>6</sup>, а также «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>. Однако в их нынешнем виде (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.

Известной альтернативой системному отражению этих целей и инструментов остаются базовые концептуальные документы Правительства России. Это, прежде всего, известная «Концепция 2020»<sup>8</sup>, а также «Стратегия инновационного развития России»<sup>9</sup>. 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»<sup>10</sup>, «Социально-экономическое развитие Ка-

---

<sup>6</sup> 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».

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

<sup>9</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

<sup>10</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 2408-р.

лининградской области до 2020 года»<sup>11</sup>. Однако при всей их политической значимости их также нельзя считать полноценным замещением единой, целенаправленной стратегии государства по регулированию социально-экономического развития всех регионов России.

Тем более, по-прежнему важным для практики стратегического планирования и пока все еще спорным является вопрос о том, на каких принципах определяется состав этих государственных программ, особенно, программ территориального развития. Если состав всех прочих («отраслевых») программ откровенно тяготеет к более-менее полному «покрытию» всех ключевых экономических, социальных, политических и иных функций (полномочий) федерального центра (что соответствует идее перехода к полной 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? Почему регионы, ставшие объектом таких целевых программ, наряду с другими субъектами Федерации продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

Разумеется, существенную (и в настоящее время никак не координируемую) нагрузку в плане воздействия на пространственные тренды социально-экономического развития страны несут и государственные программы «отраслевого» характера; деятельность государственных корпораций, Инвестиционного фонда РФ и пр. 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. Обобщенной информации об итоговом «пространственном срезе» реализации всех этих программ не существует.

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 под-

---

<sup>11</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 461-р.

держке 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 координации с иными государственными программами, стратегиями, концепциями или программами социально-экономического развития. Соответственно, и в этом случае итоговая пространственная картина осуществления всех этих программ и проектов не только не планируется изначально, но даже и не отслеживается «постфактум».

Поскольку, как говорят, пространство не терпит вакуума, в отсутствие единой стратегии пространственного развития и согласования всех действующих здесь программных и проектных инструментов государственной политики, ситуация начинает «заполняться» грубыми и даже опасными «прожекторами». К числу таковых можно отнести появление такого документа, как проект: «Федеральный закон «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона (основные параметры)». Суть документа кратко сводится к тому, что чуть ли не вся территория за Уралом объявляется особой экономической зоной, внутри которой (как в матрешке) еще действуют целосубъектные ОЭЗ (т.е. вся территория субъекта Федерации как ОЭЗ), а внутри них еще различные зоны опережающего развития, индустриальные зоны и пр.<sup>12</sup>

Исследования показывают нарастающее противоречие между пониманием того, что в современных условиях федеральная политика регионального развития нуждается в новой системе целей, институтов и инструментов и невозможность как-то целостно системно отобразить все эти новации в долговременной программе действий федеральной власти. Действительно, 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 на ее инновационную модернизацию.

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 пере-

---

<sup>12</sup> У нас уже есть Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации...» от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ, однако не ясно, является ли он «спящим» или фактически действующим нормативно-правовым документом.

движения 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 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, полагаем мы, движение к экономике инноваций не означает, что застойные проблемы нашей политики 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.

Как мы полагаем, 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 политики регионального развития 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) активное использование региональных институтов развития, различных форм государственно-частного партнерства;

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

## 2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Принятый 172-й ФЗ (далее – Закон) определил основные функции системы государственного стратегического планирования, а также перечень ее основных документов. 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. По нашему мнению, законодательный документ пока не содержит многих существенных деталей, позволяющих реализовать стратегическое планирование как эффективно действующий механизм на всех уровнях управления. Этот закон, прежде, чем быть принятым, прошел не одно обсуждение, но, несмотря на это, как мы полагаем, в нынешнем виде он не отвечает в полной мере требованиям системности стратегического планирования. В данном виде закон не может стать ключевым инструментом обеспечения устойчивого роста и модернизации национальной экономики и ее промышленного «ядра». На чем основан такой вывод?

Прежде всего, в законе, на наш взгляд, не учитывает в полной мере специфику стратегического планирования в условиях экономики рыночного типа; отдельные фрагменты документа смотрятся просто как реанимация идей «золотого века» 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 высказанному ранее тезису о том, что успех стратегических планов определяется, прежде всего, не отдельными количественными индикаторами, а качественными системными изменениями в потенциале экономического роста, в становлении институтов рынка, хозяйствования и управления.

Закон (ст.20) предусматривает разработку таких важных документов, как «Стратегия пространственного развития», определяющей приоритеты, цели и задачи регионального развития и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации<sup>13</sup>, а также «Основ государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Идея хорошая. Но следует еще раз напомнить, что за последние 20 лет попытки разработать подобные документы (включая и федеральный закон о

---

<sup>13</sup> Возникает вопрос: а почему только расселения? Разве только этим ограничиваются цели и задачи регионального развития в стране?

политике регионального развития) предпринимались неоднократно, однако успеха они так и не имели. Что именно дает основания полагать, что теперь в этом отношении будет достигнут существенный «прорыв», не совсем ясно.

Кроме общефедерального, можно говорить как о вполне сложившейся реальности, еще о двух уровнях стратегического планирования. Во-первых, это - стратегии социально-экономического развития федеральных округов, которые в основном рассчитаны на период до 2020 г. (для Дальнего Востока и Байкальского региона - до 2025 г.)<sup>14</sup>. 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.<sup>15</sup> Эти документы недостаточно согласованы даже с окружными стратегиями, не говоря уже о слабой степени координации с действующими отраслевыми стратегиями.

Кроме того, заявленным в 172-м ФЗ достаточно долговременным горизонтам стратегического планирования<sup>16</sup>, должны соответствовать и аналогичные горизонты бюджетного планирования. На сегодня эти горизонты формально составляют 3 года (это само по себе недостаточно). При этом, более-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. 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.

Разумеется, в рамках одного доклада невозможно проиллюстрировать все сильные и более слабые стороны 172-ого ФЗ и указать на пути их корректировки. Остановимся лишь на том, что 172-й ФЗ – едва ли первый законодательный документ, в котором дано определение понятию «целеполагание». Закон (ст.3) определяет целеполагание как «определение направ-

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> В принципе, можно говорить и о муниципальном уровне стратегического планирования, особенно применительно к городам - столицам субъектов Федерации. П. 6 ст. 17 131-го ФЗ 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».

<sup>16</sup> 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.

лений, 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 и о документах стратегического целеполагания отраслевого и территориального характера (глава 5), а также об аналогичных документах, принимаемых на уровне субъектов Федерации (глава 8) и пр. 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-ого 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 документальной инвентаризацией стратегического планирования и тем, какими целями (в том числе, в сфере политики регионального развития) оно должно оперировать, и как эти цели должны определяться – очевиден.

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. 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.

### 3. ТИПИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ КАК ОСНОВА ГИБКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Для целей типизации регионов как объектов федеральной политики регионального 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) 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. тонн на млн. руб. ВРП);
- р) объем сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (миллионов кубических метров на млн. рублей ВРП);
- с) число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел.

**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 чел. населения.

***Блок 3: показатели инновационной деятельности в экономике субъекта Федерации***

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

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 методологических комментариях, т.к. суть этих показателей представлена в методических разъяснениях 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 Федеральной службы государственной статистики (Росстат). 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.

Использованная методика типизации в общих чертах аналогична методикам, применяемым ведущими организациями в области проведения рейтинговых оценок уровня регионального развития. Это – апробированная методика, и едва ли она нуждается в каких-то принципиальных новациях. Однако круг используемых авторами показателей, на наш взгляд, по-

зволяет с учетом долговременного горизонта оценки и анализа более реалистично определить уровень социально-экономического развития регионов, сформированный на основе экспертного анализа широкого спектра показателей, отслеживаемых Росстатом.

Принципиальное отличие предлагаемого нами подхода от методик, применяемых перечисленными выше организациями, заключается, прежде всего, в том, что в предлагаемом подходе присутствует динамическая составляющая (достаточно долговременный горизонт оценки и анализа), имеющая, на наш взгляд, очень большое значение для практических выводов из практики рейтингования. За счет отслеживания динамики интегральных показателей, отражающих рейтинг регионов, можно нивелировать влияние временных, случайных факторов, а также отследить краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный тренды позиционирования соответствующего региона в соответствующих рейтингах.

Сопряжение социального и инвестиционного потенциалов субъектов Федерации, а также показателей инновационной деятельности в экономике субъектов Федерации - отличительная черта используемой авторами их методики получения оценок и рейтингования регионов. Эта методика позволяет выстроить достаточно репрезентативный «динамический» рейтинг регионов по эффективности их экономической политики, прежде всего, в разрезе ее социально-инвестиционной и инновационной составляющих.

На основе приведенной выше методики авторами было проведено годовое рейтингование субъектов Российской Федерации за 13 лет (по данным за 2000-2012 гг.). Итоговое (за весь рассматриваемый период) рейтингование субъектов Федерации *по параметрам социально-инвестиционного потенциала* и его использования проводилось следующим образом: за 1 место в рейтинге за 1 год – 20 баллов; 2-е место - 19 баллов и т.д. до 20-го места – 1 балл. За позиции ниже 21-ого места баллы регионам не начислялись.

Баллы суммировались за все 13 лет произведенных оценок и составления рейтингов. Всего в «Топ-20» группу регионов по параметру социально-инвестиционного потенциала экономического развития, как показали годовые рейтинги, в разное время входили 44 региона России. Итоговая таблица рейтингования регионов по показателям их социально-инвестиционного потенциала и его эффективности использования (в порядке убывания количества баллов, набранных регионами за 2000-2012 гг.) выглядит следующим образом:

Таблица 1.

**Количество баллов, полученных регионами, находящимися  
в первой двадцатке (за период с 2000 г. по 2012 г.) в рамках  
социально-инвестиционного блока**

Место в рейтинге	Наименование региона	Количество баллов
1	Сахалинская область	249
2	г. Москва	241
3	Тюменская область	223
4	г. Санкт-Петербург	184
5	Ленинградская область	170
6	Московская область	167
7	Республика Саха (Якутия)	163
8	Омская область	115
9	Краснодарский край	112
10	Республика Татарстан	92
11	Астраханская область	89
12	Челябинская область	88
13	Калужская область	77
14	Вологодская область	75
15	Республика Коми	74
16	Липецкая область	69
17	Архангельская область	59
18	Новгородская область	55
19	Самарская область	47
20	Республика Калмыкия	44
21	Свердловская область	43
22	Белгородская область	40
23	Красноярский край	36
24	Амурская область	33
25	Чеченская Республика	29
26	Костромская область	26
27	Приморский край	18
28	Томская область	13
29	Калининградская область	12
30	Камчатский край	12
31	Магаданская область	10
32	Республика Хакасия	10
33	Республика Тыва	9
34	Хабаровский край	9
35	Республика Дагестан	8
36	Республика Карелия	7

37	Владимирская область	6
38	Тверская область	5
39	Тамбовская область	4
40	Нижегородская область	2
41	Республика Ингушетия	2
42	Республика Мордовия	1
43	Ставропольский край	1
44	Чувашская Республика	1

Как показывают данные табл.1, за 13 лет оценок в списке «Топ-20» по параметрам эффективности использования социально-инвестиционного блока региональной экономики «побывало» 44 региона субъекта РФ.

Итоговое рейтингование субъектов Федерации *по параметрам инновационного потенциала и эффективности его использования* проводилось также следующим образом: за 1 место в рейтинге за 1 год – 20 баллов; 2-е место - 19 баллов и т.д. до 20-го места – 1 балл. Баллы суммировались за все 13 лет произведенных оценок.

Как показала эта группа рейтингов, всего в «Топ-20» группу регионов по параметру инновационного потенциала и эффективности его использования в разное время входили 27 регионов России, что существенно меньше, чем по параметру социально-инвестиционного потенциала экономического развития. Это означает, что идея регионального лидерства по параметрам потенциала инновационного развития более очевидна и устойчива и тренд межрегиональной дифференциации выражен здесь значительно сильнее. Итоговая таблица рейтингования регионов по инновационному потенциалу и эффективности его использования (в порядке убывания количества баллов за 2000-2012 гг.) выглядит следующим образом:

**Таблица 2.**

**Количество баллов, полученных регионами, находящимися в первой двадцатке (за период с 2000 г. по 2012 г.) в рамках инновационного блока**

Место в рейтинге	Наименование региона	Количество баллов
1	Нижегородская область	251
2	г. Санкт-Петербург	249
3	г. Москва	234
4	Московская область	227
5	Калужская область	208
6	Новосибирская область	171
7	Томская область	167
8	Самарская область	166
9	Ульяновская область	155

10	Пермский край	145
11	Свердловская область	115
12	Воронежская область	111
13	Челябинская область	90
14	Ярославская область	79
15	Магаданская область	74
16	Владимирская область	71
17	Пензенская область	58
18	Тульская область	41
19	Ростовская область	30
20	Камчатский край	24
21	Республика Татарстан	24
22	Тверская область	15
23	Ленинградская область	10
24	Курская область	8
25	Хабаровский край	4
26	Приморский край	2
27	Мурманская область	1

Как показывают данные табл.2, за 13 лет оценок в списке «Топ-20» по параметрам инновационного блока «побывало» только 27 регионов России. Таким образом, группа регионов России - лидеров по показателям инновационного развития - более компактна и стабильна, чем группа лидеров по социально-инвестиционному блоку. Это связано с особенностями инвестиционной компоненты этого блока, которая очень зависима от факторов временного характера, например, в связи с осуществлением на месте в тот или иной период времени крупных федеральных инвестиционных проектов и программ<sup>17</sup>. Так, в момент реализации и завершения какого-то крупного инвестиционного проекта даже относительно «средний» регион момент временно вырваться на лидирующие позиции по показателям инвестиционной активности, а затем снова отойти на отстающие позиции.

Интересно, что из 27 регионов России, лидеров по показателям инновационного развития, только 17 вошли в группу лидеров по социально-инвестиционному блоку. Не вошедшие (Новосибирская область, Ульяновская область, Воронежская область, Тульская область, Ростовская область др.) – это преимущественно старопромышленные регионы России, которые еще сохраняют свое инновационное лидерство, которое, судя по полученному рейтингу, не получает достаточной «подпитки» со стороны инвестиционных процессов и тенденций социального развития в экономике данных территорий. Это может говорить о том, что усилия в плане регулирования и стимулирования инвестиционной активности, а также создания

<sup>17</sup> Например, встреча на высшем уровне в Приморском крае, Зимняя олимпиада в Краснодарском крае и пр.

благоприятного инвестиционного климата в экономике данных регионов не является достаточно эффективным (результативным). Приведенная ниже таблица 3 позволяет сопоставить состав 10 ведущих регионов России по двум параметрам: социально-инвестиционному и инновационному.

**Таблица 3.**

**10 ведущих регионов России по показателям социально-инвестиционного и инновационного и эффективности их использования (2000-2012 гг.)**

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

Приведенная ниже таблица 4 показывает, что при известном (хотя и достаточно неустойчивом) тренде возрастания, степень корреляции между социально-инвестиционным и инновационным блоком показателей социально-экономического развития регионов является крайне низкой. Это (если оставить в стороне вопрос о достоверности всей статистики инновационных процессов в экономике России и ее регионов) может говорить только о том, что социально-инвестиционные характеристики субъектов Федерации пока не имеют решающего значения для определения трендов инновационного развития их экономики.

**Таблица 4.**

Корреляция между социально-инвестиционным и инвестиционным блоками							
2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
0,215	0,210	0,209	0,267	0,160	0,141	0,276	0,328
В среднем за 2000-2003 гг.				В среднем за 2004-2007 гг.			
0,2253				0,2263			
Корреляция между социально-инвестиционным и инновационным блоками							
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.			
0,297	0,371	0,362	0,387	0,321			
В среднем за 2008-2012 гг.							
0,3476							

Как показывают данные табл.4, показатель корреляции двух блоков оценок (рейтингов), хотя и возрастает, но в целом остается достаточно низким. Это свидетельствует о том, что в целом экономическая политика субъектов Федерации – «инвестиционных лидеров» - не обеспечивает достаточно высокого инновационного уровня привлекаемых инвестиций, хотя это выступает главным условием обеспечения устойчивой динамики роста и повышающейся конкурентоспособности экономики регионов.

#### **4. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ**

##### ***4.1. Государственная политика регионального развития и распределение полномочий***

Государственная региональная политика должна быть не только гибкой, вариативной, но наделяющей субъекты Федерации полномочиями, а также ресурсами, достаточными для активизации их участия в росте и модернизации отечественной экономики. Однако их включение в этот процесс затруднено крайне сложной системой полномочий, которыми федеральный законодатель наделил регионы. В настоящее время и в законодательстве, и в практике управления круг полномочий субъектов властных отношений всех уровней гораздо шире, более того – указанные полномочия не всегда могут быть надлежащим образом проинвентаризированы. Вследствие незавершенности федеративной реформы формулировки и состав полномочий, закрепленных отраслевым законодательством, довольно сильно отличаются от аналогичных характеристик полномочий, закрепленных базовыми законами. У многих субъектов Федерации и муниципалитетов постоянно возникают трудности при осуществлении возложенных на них полномочий, что приводит к ненадлежащему их осуществлению и к росту долговой нагрузки на регионы и муниципалитеты.

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации определены ст. 72, 73 и иными статьями Конституции РФ. Эти полномочия урегулированы также законодательством субъектов Федерации, федеральным законодательством. Их финансирование осуществляется из бюджетов субъектов Федерации и из федерального бюджета. Конституция РФ формирует полномочия субъектов Федерации по остаточному принципу, не перечисляя их конкретно. В сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов предусмотрено всего 14 позиций, однако они также сформулированы предельно общим образом. С точки зрения совершенствования российской модели федерализма, создания условий для проведения эффективной политики регионального развития законодательное обеспечение

перераспределения полномочий между Федерацией и ее субъектами должно включать в среднесрочной перспективе ряд шагов:

1) обеспечение субъектов Федерации ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них полномочий (дополнительные налоги (их доли) либо трансферты из федерального бюджета);

2) совершенствование механизмов контроля полноты ответственности органов исполнительной власти субъектов Федерации за проводимую ими социально-экономическую политику (существующих механизмов явно недостаточно, даже с учетом Указа Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и так называемого Интегрального рейтинга Фонда развития гражданского общества);

3) корректировка порядка законодательного регулирования компетенционной сферы, в рамках которой целесообразно: составление законодательных актов, регулирующих полномочия субъектов Федерации по единой схеме; строгая идентификация каждого полномочия в отраслевых законах<sup>18</sup>; преимущественно императивный характер наделения полномочиями субъектов правоотношений; включение так называемых административных полномочий в общие компетенционные перечни;

4) экономически мотивированное укрупнение ряда субъектов Федерации;

5) исполнительная власть в регионах не должна быть «расщеплена» на федеральный и субфедеральный сегменты, органы власти субъектов Федерации следует «встроить» в единую систему исполнительной власти, что, помимо прочего, позволит сократить дублирующие органы и полномочия;

6) работа по перераспределению полномочий должна проводиться на постоянной основе, а имеющиеся полномочия должны быть проинвентаризованы, в связи с чем необходимо создание Единого реестра полномочий – постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех уровней власти (федерального, регионального и местного) с указанием бюджета, из которого финансируется каждое конкретное полномочие.

Образцом может служить государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая предусматривает:

---

<sup>18</sup> Для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3 Федерального закона №184-ФЗ, для делегированных полномочий – четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий.

- формирование единого информационного пространства, а также осуществление интеграции информационных потоков организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами;
- обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований;
- обеспечение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание инструментов для повышения ответственности публично-правовых образований за выполнение их функций, достижение индикаторов результативности деятельности и эффективности использования ресурсов.

Реформирование компетенционной сферы в долгосрочной перспективе требует передачи регионам дополнительных полномочий, позволяющих им увеличить объемы поступлений в свои бюджеты, стимулирующие субъекты Федерации к осуществлению более активной хозяйственной деятельности, а также направленные на перспективное развитие субъектов Федерации. Поскольку в России сильна экономическая дифференциация субъектов Федерации, их основные доходные источники также должны быть различны. Важно попытаться выделить основные полномочия, посредством самостоятельной реализации которых субъекты Федерации могли бы добиться бы большей сбалансированности своих бюджетов. Из сферы полномочий по предметам совместного ведения это - усиление позиций субъектов Федерации по следующим предметам ведения (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), а именно: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Это также вопросы разграничения государственной собственности; общие вопросы образования, науки, культуры; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, жилищное законодательство; законодательство о развитии международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Однако недостаточно передать регионам полномочия, направленные на стимулирование их хозяйственной активности, что в итоге позитивно сказывается на социально-экономической ситуации в регионах. К разряду стимулирующих можно отнести полномочия в сферах: регулирования системы органов государственной власти субъектов Федерации, порядка их организации и деятельности; установления основ политики и программ субъектов Федерации в области экономического, экологического, социального, культурного и иного развития субъектов Федерации; финансово-кредитной, налоговой политики, бюджетной системы и организации бюджетного процесса в субъектах Федерации; государственной собственности субъектов Федерации и управления ею; транспорта; инновационной деятельности; малого и среднего бизнеса. Учитывая капиталоемкость осуществления данного типа полномочий и долгосрочность необходимых вло-

жений, представляется, что наряду с наделением субъектов Федерации определенными полномочиями в данной области целесообразно оставить значительный объем компетенции за федеральным центром как аккумуляющим и организующим началом.

При этом, полагаем мы, придется отказаться от буквального понимания конституционного принципа равноправия субъектов Федерации, принимая во внимание различную фактическую готовность регионов играть «по новым правилам». Такое отступление от формального понимания конституционного принципа равноправия субъектов Федерации может допускаться исключительно в целях постепенного выравнивания их социально-экономического развития, исходно обусловленного объективными различиями регионов. Целесообразно разделить субъектов Федерации как минимум на три группы: развитые регионы, развивающиеся регионы, депрессивные регионы. Для каждой из указанных групп субъектов необходимо законодательно прописать специфические формы их взаимодействия с федеральным центром как объектов политики регионального развития.

Децентрализация территориального управления должна базироваться на сочетании элементов симметрии и асимметрии в федеративных отношениях и ориентироваться на усиление роли субъектов Федерации в решении задач модернизации экономики, в экономическом выравнивании регионов, а также в обеспечении продекларированного уровня жизни граждан страны независимо от региона проживания. Пока же налицо стремление федерального центра к дальнейшей децентрализации полномочий как, якобы, наиболее эффективному пути оптимизации системы исполнительной власти. Необходимы дальнейшие правовые нововведения, которые позволят субъектам Федерации оперативно принимать управленческие решения в обход сложной схемы разграничения и формального перераспределения полномочий.

#### ***4.2. Экономические ресурсы и стимулы «саморазвития» регионов***

Экономическая, прежде всего, финансово-бюджетная ситуация в российских регионах в настоящее время слабо корреспондирует идее перехода к системе стратегического планирования. Модель стратегического планирования уместна и 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 и даже обременительно.

Финансовая ситуация регионов России диктуется как кризисными процессами в экономике в целом, так и постоянным трендом централизации налогово-бюджетного потенциала страны на стадии его первичного

распределения и, соответственно, тенденцией роста зависимости финансовой обеспеченности и финансовых возможностей субъектов Федерации от тех или иных каналов поступления средств из федерального бюджета (т.е. от межбюджетных отношений в широком смысле).

**Таблица 5.**

**Распределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы Российской Федерации**

	1992 г.	2000 г.	2012 г.	2013 г.
Бюджет РФ, млн. руб. (до 1998 г. - млрд. руб.)	2 369	797 201	11 779 855	12 906 430
Сумма консолидированных бюджетов субъектов РФ, млн. руб. (до 1998 г. - млрд. руб.)	2 608	1 167 627	8 006 853	7 231 340
Доля федерального бюджета в объеме консолидированного бюджета РФ, %	47,6	40,6	59,5	64,1
Доля бюджетов субъектов РФ в объеме консолидированного бюджета РФ, %	52,4	59,4	40,5	35,9

Источник: сайт Минфина РФ [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)

В последние два года глубокий кризис региональных финансов стал еще более очевиден. В 2013 г. за счет собственных налоговых и неналоговых доходов смогли обеспечить собственные расходы (без учета субвенций) только 4 региона - Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий округ. В 2012 г. таких регионов было 10. Продавливание идеи любой ценой выполнить требования так называемых «майских указов» привело к растущему дефициту региональных бюджетов и необходимости покрывать этот дефицит все новыми и новыми заимствованиями. При этом в последние несколько лет темпы прироста государственного долга субъектов Федерации значительно опережали темпы прироста совокупного ВРП. У 10 субъектов Федерации величина долга превысила 100% собственных доходов их бюджетов, тогда как критерием фактического банкротства является показатель в 80%.

По данным Счетной палаты, государственный долг регионов за четыре последних года (2010-2013 гг.) увеличился: у Ставропольского края - в 4,5 раза; у Башкирии - в 2,9 раза; у Красноярского края - в 2,1 раза; у Смоленской области - в 4,9 раза; у Саратовской области - в 2,9 раза. На 1 января 2014 года этот долг в целом по России составил 1,7 трлн. руб. Многие регионы уже ни при каких обстоятельствах сами погасить свои долги не смогут. Какое уж тут «стратегическое планирование»! Что говорить о российских муниципалитетах, еще более дотационных и крайне

дифференцированных по экономическому и налоговому потенциалу и, как следствие, по степени бюджетной обеспеченности.

Однако было бы неверно думать, что решение проблемы устойчивой бюджетной обеспеченности регионов как фактора их «готовности» к практике стратегического планирования лежит исключительно в сфере 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.

Кроме того, следует учесть, что в последние годы роль межбюджетных трансферт как регулятора реальной финансовой обеспеченности (самодостаточности) регионов снижается, а увеличивается доля федеральных государственных (целевых) и ведомственных программ как «отраслевой», так и территориальной направленности. Различие состоит в том, что при всей критике в адрес действующей модели межбюджетных отношений, она в целом выглядит достаточно прозрачной. Напротив, итоговая территориальная картина распределения средств различных государственных программ не фиксируется и по существу не является объектом целенаправленного управления, а значит, склонна к весьма субъективным решениям, лоббированию и пр.<sup>19</sup>

Для более эффективного продвижения к системе бюджетной самообеспеченности регионов России мы полагаем необходимым опереться на принцип их типизации. В рамках действующей системы финансового выравнивания должны остаться только средне- и высоко дотационные регионы страны. Регионы-доноры и низко дотационные регионы (при возрастающей мере контроля и ответственности) должны идти к экономике инноваций и – на ее основе – к бюджетной самодостаточности на основе участия в распределении НДС (например, до 5% контингента), а также за счет

---

<sup>19</sup> По мнению экспертов, несомненным лидером в этом отношении выступает Татарстан, который на серьезные суммы участвует практически во всех заявленных государственных программах.

эффективного использования средств государственных целевых программ и – при необходимости – бюджетных кредитов<sup>20</sup>.

## **5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА. ПРОБЛЕМЫ «МОНО» И МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИИ**

### ***5.1. Муниципальная реформа: 10 лет проблемных результатов***

Заявленная ранее кампания децентрализации и передачи части полномочий на субфедеральный, в частности, на местный уровень управления, при всей ее непоследовательности и противоречивости, не может рассматриваться только как политическая кампания, поскольку в своей основе она отражает объективные закономерности формирования и функционирования экономики инновационного типа. Не может остаться в стороне от решения этой стратегической задачи и муниципальное звено управления. В этой связи мы считаем необходимым обратить внимание на три обстоятельства.

Во-первых, ход муниципальной реформы и весь курс децентрализации на муниципальном уровне по-прежнему характеризуется внутренней несбалансированностью вследствие того, что расширение полномочных возможностей органов местного самоуправления не обеспечивается соответствующим кругом экономических ресурсов и стимулов.

Во-вторых, в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» о стратегическом планировании на первый план выдвигается задача интеграции муниципального звена управления в вертикаль стратегического планирования.

В-третьих, важное значение имеет принятие 136-го федерального закона<sup>21</sup>, которым был внесен существенный блок поправок и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здесь, прежде всего, обращает на себя внимание то, что эти поправки во многом повторяют те рекомендации, которые высказывались экспертами еще при обсуждении начальной версии 131-ого ФЗ, но на том этапе были отвергнуты его авторами.

Закон возвращает в систему местного самоуправления отвергнутый на начальном этапе реформы институт внутригородских муниципальных образований в «прочих» городах России (кроме Москвы и Санкт-

---

<sup>20</sup> Более подробно этот вопрос был представлен в докладе нашего Центра «Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений». М.: Институт экономики РАН. 2012.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26<sup>3</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Петербурга). Закон идет по пути определенной федерализации экономико-правовых основ местного самоуправления, предполагая, что «собственные» полномочия новых муниципальных институтов частично будут регулироваться законами субъектов Федерации. Этот тренд касается и вопроса о регулировании полномочий сельских поселений на пути «разведения» полномочий городского и сельского поселений (до последнего времени они регулировались законом единообразно), с ограничением «собственных» полномочий последних законами субъектов Федерации (остальные «автоматически» передаются на районный уровень). Однако поправки, попавшие в итоге в 136-й ФЗ, хотя в целом и должны оцениваться позитивно, на деле лишь малая доля того, что необходимо для существенного усиления роли органов муниципального управления в формировании хозяйственных и социальных предпосылок инновационной модернизации российской экономики.

Усиление вклада местного самоуправления в достижение общенациональных приоритетов развития требует соответствующих экономических, правовых и институциональных предпосылок, которые можно сгруппировать по следующим направлениям: стратегирование реформы, федерализация реформы; реинституционализация реформы конкретизация полномочий местного самоуправления; экономизация реформы; социализация реформы; деформализация реформы в «столичных» городах России; стратегирование развития местного самоуправления. Остановимся на каждой из названных позиций.

***О стратегировании муниципальной реформы*** и социально-экономического развития муниципальных территорий в целом.

Специфика России как государства федеративного типа еще более подчеркивает, что всякое стратегическое планирование эффективно реализуемо только в том случае, если оно действует в модели «вертикали», основанной на балансе интересов Федерации, регионов и муниципалитетов, а также на единстве ключевых правовых и методических основ этого планирования на всех уровнях управления. В целом, можно сказать, что названный выше 172-й ФЗ нацелен на реализацию такой модели стратегического планирования в стране. Формально, муниципальный уровень управления представлен в законе как равноправный участник системы стратегического планирования.

В 172-го ФЗ мы находим указание на такие важные документы, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования; муниципальная программа. Ст.6 172-го ФЗ фиксирует полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, к числу которых относятся: определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований; разработка, рассмотрение, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к

полномочиям органов местного самоуправления; мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Формально, то, что 172-й ФЗ обозначает как полномочия органов местного самоуправления по вопросам стратегического планирования заметно шире того круга соответствующих полномочий, которые ныне отражены в 131-м ФЗ по местному самоуправлению. Здесь имеется (п.6 ст.17 131-ого ФЗ) лишь указание на то, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочием по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Однако здесь, как и во многих иных случаях, не ясно то, как собственно, надо трактовать полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения: как безусловную обязанность, за неисполнение которой можно и взыскать, или только как право, которым можно и не воспользоваться. Сегодня практика муниципального управления склоняется, скорее, ко второму варианту. Например, что тысячи поселенческих муниципалитетов из более 30 закрепленных за ними вопросов местного значения реально исполняют (финансируют) не более десятка и никакой ответственности за это не наступает.

Во многом в этом же ключе смотрится и изложенная в 172-м ФЗ схема подключения муниципального звена управления к системе стратегического планирования. Так, п. 2 ст.39 172-ого ФЗ определяет, что по решению органов местного самоуправления *могут* разрабатываться, утверждаться и реализовываться в муниципальных районах и городских округах такие документы, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации этой стратегии. Но что значит «могут»? Кто будет определять: «могут» они или «не могут»? И вообще, если можно не делать, стоит ли себя утруждать? Все этого говорит о том, что введение начал стратегического планирования в муниципальном звене управления будет носить достаточно долговременный, поэтапный характер, и этот процесс сам по себе должен стать объектом целенаправленного, программного обеспечения и регулирования. Это связано и с тем, что на муниципальном уровне позитивные ожидания от реализации системы стратегического планирования пока наталкиваются на ряд ограничений. Главные из них – ресурсные, бюджетные ограничители.

**О федерализации.** Принятие 136-го ФЗ несколько расширило полномочия субъектов РФ по организации местного самоуправления в соответствующих регионах, но это лишь малый шаг в данном направлении. Как мы полагаем, в дальнейшем необходима разработка и утверждение федеральным законодательством нескольких возможных моделей организации местного самоуправления, которые должны на местах корректироваться субъектами Федерации с учетом местных условий, но все же в границах, зафиксированных федеральным законодательством.

**О реинституционализации.** В дальнейшем необходимо исходить из задачи более активного, заинтересованного участия муниципалитетов в процессе модернизации и «новой индустриализации», что потребует перехода к более гибкой и многообразной системе институтов местного самоуправления с учетом специфики уровня экономического (в том числе и промышленного), развития отдельных территорий. В частности, для повышения роли муниципального звена управления целесообразно выделить группу промышленно-инновационных муниципальных образований, переведя их на особые принципы организации местного самоуправления и формирования местных бюджетов. Речь идет о муниципалитетах, способных принести прямой вклад в процесс «новой индустриализации», непосредственно участвуя в поддержке промышленно-инновационной деятельности, и по отношению к которым меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект.

Правовая основа для этого уже имеется. В частности, п. 4 ст. 16-2 Федерального закона от 23.08.1995 г. «О науке и государственной научно-технической политике» ныне указывает, что предусмотренная законом поддержка инновационной деятельности может осуществляться органами местного самоуправления. В названную выше группу промышленно-инновационных муниципалитетов России должны попасть муниципальные образования, где располагаются: федеральные наукограды; федеральные и региональные особые экономические зоны; промышленные парки и индустриальные округа и прочие территории с особым статусом ведения экономической деятельности. Муниципальные образования могли бы включаться в круг промышленно-инновационных муниципальных образований на основе критериев, установленных Правительством РФ. Это также требует изменения системы финансирования наукоградов и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

**О полномочиях.** Введение в 131-й ФЗ ст. 14-1, 15-1 и 16-1 говорит о том, что регулирование полномочий органов местного самоуправления сместилось с принципа «разрешено только, что разрешено» к принципу «разрешено все, что не запрещено». Формально это, конечно, повышает статус органов местного самоуправления. Однако фактически лишь увеличивает пропасть между финансово обеспеченными муниципалитетами (по разным оценкам, их 2 до 5% от общего числа), способными выполнять (финансировать) определенный круг добровольных полномочий (включая определенные меры политики промышленного развития территорий), и слабо финансово обеспеченными муниципалитетами, которые не в состоянии выполнять даже обязательные собственные полномочия социального характера.

Кроме того, возникает противоречие между «полномочным законодательством» и бюджетным законодательством. Если первое смещается к принципу «разрешено все, что не запрещено», то второе твердо остается на позиции «разрешено тратить бюджетные средства только на то, на что раз-

решено». Да и в регулировании полномочий муниципалитетов федеральный законодатель движется очень непоследовательно. Примером может служить обсуждаемый ныне проект закона о промышленной политике в Российской Федерации<sup>22</sup>, где соответствующий круг полномочий субъектов Федерации трактуется весьма узко, а полномочия органов местного самоуправления вообще «зеркально» отсылаются к уже действующему законодательству по вопросам местного значения (видимо, 131-му ФЗ), где о роли муниципалитетов в промышленной политике (может быть, только кроме МСП) вообще ничего нет.

В этой связи ключевое значение приобретает принцип *экономизации* реформирования местного самоуправления (преодоления дисбаланса между полномочиями муниципалитетов и имеющимися ресурсами). В настоящее время способность местных бюджетов финансировать полномочия органов муниципального управления поставлена в полную зависимость от передачи им налоговых долей и/или прямой финансовой помощи. По оценке Всероссийского совета муниципальных образований (ВСМО), при нормативно рассчитанных расходных обязательствах российского местного самоуправления в 5 трлн. руб., их фактически располагаемые финансовые ресурсы определяются ныне примерно в 3,2 трлн. руб. Другими словами, имеет место дисбаланс около 2 трлн. руб. По данным мониторинга Минфина России, в 2013 г. дотационность свыше 70% (Доля в собственных доходах местных бюджетов межбюджетных трансферт без субвенций и доходов, переданных по дополнительным нормативам имели 49,7% местных бюджетов (в том числе 51,7% районных бюджетов и 53,7% бюджетов поселений). Бездотационными являются только 1,3% муниципальных образований. Решение проблемы видится по трем направлениям: расширение круга допустимых местных налогов; расширение «гарантированной» доходной базы местных бюджетов и диверсификация доходных источников местных бюджетов на основе законодательного закрепления ряда новых типов муниципальных образований.

***О социализации реформы.*** Это – развитие прямых форм народовластия, которые, собственно, и отличают реальное местное самоуправление от внешне идентичных территориальных органов государственной власти. Недавно Россия отмечала 150-летие земских указов Александра II. Земство очень много дало населению России – земские школы, больницы, даже земская статистика. Правда, народ при этом неизменно оставался в роли пассивного наблюдателя. За все время земских реформ царское правительство так не решилось на создание волостных земств, на интеграцию земских идей и традиционной для российских условий общинной практики самоуправления. Сам народ к реальному самоуправлению земства приблизили очень мало. Эта сторона земского опыта нам не подходит. Между тем, многочисленные обследования показывают, что прямые формы наро-

---

<sup>22</sup> Законопроект №555597-6.

довластия, в т.ч. предусмотренные 131-м ФЗ, пока все еще остаются экзотикой нашего самоуправления. На данном этапе развития российского местного самоуправления, полагаем мы, надо более четко и широко прописать в законе не возможность, а обязательность использования тех или иных прямых форм народовластия при решении конкретного круга вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, их реформирования, ключевых решений по бюджетным и имущественным проблемам муниципального управления и пр.

### **5.2. Малые и «моно» города – больное место России**

Особым «срезом» интеграции муниципального звена управления в систему стратегического планирования как основной инструментальной и даже ведущей институт решения социально-экономических проблем страны на долговременном горизонте являются проблемы малых и «моно» городов России. В настоящее время малые города составляют подавляющее большинство всех городских поселений на территории Российской Федерации. 72% всех городов России – малые (на 2010 г. – 781 малый город). По итогам переписи населения 2010 г., в малых городах России (население до 50 тыс. чел.) проживает более 16 млн. человек, в большинстве своем эти города являются районными центрами, в зоне влияния которых проживает еще около 10 млн. человек.

**Таблица 5.**

#### **Численность населения в городах Российской Федерации**

Численность населения	Число городов		Население (млн. чел.)		Процент от общего числа населения	
	2002 г.	2010г.	2002 г.	2010 г.	2002г.	2010г.
Всего	1098	1100	95,9	97,5	100,0	100,0
1 млн. и более	13	12	27,4	28,2	28,6	28,9
От 500,0 тыс. до 999,9 тыс.	20	25	12,4	15,7	12,9	16,2
От 250,0 тыс. до 499,9 тыс.	42	36	14,5	12,1	15,2	12,5
От 100,0 тыс. до 249,9 тыс.	92	91	13,8	14,1	14,4	14,5
От 50,0 тыс. до 99,9 тыс.	163	155	11,0	10,8	11,6	11,1
От 20,0 тыс. до 49,9 тыс.	358	361	11,6	11,5	12,1	11,9
От 10,0 тыс. до 19,9 тыс.	277	264	4,0	3,8	4,3	3,9
До 10,0 тыс. чел	133	156	0,88	1,04	0,9	1,1

Источник: итоги переписи населения 2002 и 2010 гг. Официальный сайт Росстата. (<http://www.perepis2002.ru/index.html?id=9>; [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)).

Будущее малых городов относится к числу тех системных проблем, от успешного решения которых зависит стратегическая перспектива России как экономической, социально-политической и даже национально-государственной целостности. Не стоит говорить о том, что пока не сложилось ни полного понимания значимости этой проблемы, ни четкого представления о том, как ее следует решать. Ситуация в лучшем случае консервируется, нежели меняется в лучшую сторону. Конечно, можно направлять критические стрелы в адрес экономической политики государства – как в целом, так и в той ее части, которая адресно ориентирована на поддержку малых городов страны. Можно и нужно говорить о недостаточности выделяемых на эти цели средств и пр. Однако надо иметь в виду и то, что есть ряд объективных обстоятельств, которые на данном этапе существенно осложняют решение рассматриваемой проблемы.

Во-первых, сегодня Россия по большинству параметров относится к группе среднеразвитых государств, экономика которых традиционно характеризуется тенденциями дифференциации и поляризации территорий – как по экономическим показателям, так и по качеству социально-культурной среды. Существенные отличия в уровне и качестве жизни между территориями мощно сдвигают население к крупным мегаполисам, опустошая все иные территории, в т.ч. и малые города.

Во-вторых, ситуация дополнительно осложняется тем, что Россия – это не просто среднеразвитая страна, но еще и страна с преобладанием ресурсного и транзакционного секторов экономики, которая – за счет механизмов открытия и оплаты рабочих мест – также мощно централизует все экономические ресурсы общества, в том числе, и трудовые. Такой тренд развития делает крайне сложной задачу преодоления межрегиональной экономической дифференциации, как и откровенного запустения большого числа малых городов и иных малых поселений.

Наконец, в-третьих, Россия – это еще и территориально огромная страна с недостаточным развитием всех видов инфраструктуры. Это делает многие виды экономической деятельности в отдаленных территориях, в малых городах и поселениях неконкурентоспособными на ключевых рынках по сравнению и с отечественным производством и, тем более, с импортом. В этих условиях помощь малым городам в виде аварийного «затыкания дыр» (типа Пикалево) просто бесполезна. Это – откровенно тупиковый путь. Экономическое и социальное возрождение малых городов возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений:

а) согласующих меры поддержки малых и средних городов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства – инвестиционной, промышленной, инновационной, поддержки малого и средне-

го предпринимательства (именно этого в наибольшей мере и не хватает сегодня);

б) реализующих меры поддержки малых и средних городов на основе их типизации, индивидуализированных экспертных оценок и решений относительно путей и перспектив их дальнейшего развития. Указанная типизация могла бы изначально строиться примерно в том же ракурсе, в каком она ныне обозначена для так называемых моногородов России. Их у нас сейчас официально насчитывается 313 и в основном это именно малые города<sup>23</sup>. Правительственные документы делят моногорода на три группы: а) моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением; б) моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения; в) моногорода с относительно стабильной социально-экономической ситуацией.

В последующем, в рамках реализации «фокусных» программ поддержки малых и средних городов России, эту типизацию можно было бы детализировать, имея в виду специфику как причин их социально-экономической депрессивности, так и практических путей ее преодоления. Все это говорит о том, что наряду с достаточными экономическими ресурсами, возрождение малых городов России требует и определенных институциональных и правовых предпосылок. Наиболее важные из них связаны сегодня с последовательным переходом к модели стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов, а также с дальнейшим уточнением ряда ключевых положений муниципальной реформы в стране.

С точки зрения разработки и реализации гибких адресных мер поддержки малых городов России необходимо последовательно развивать систему их типизации. Типизация малых городов по характеру их социально-экономических проблем и возможным путям их решения также могла бы стать основой для более гибкого регулирования круга действующих институтов местного самоуправления, их полномочий, условий формирования экономических ресурсов их деятельности и пр. Конечно, невозможно, да и не нужно изобретать особый вид муниципалитета под каждый малый город. Однако на основе типизации малых городов на основе экспертного выявления конкретных причин их депрессивности, а также на основе связи этой типизации с мерами федеральных и региональных программ, в т.ч. целевых программ поддержки малых городов можно было бы предложить варианты модификации статуса отдельных муниципальных образований с целью создания условий для их лучшей управляемости, повыше-

---

<sup>23</sup> См. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. №709 г. «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения»; а также Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. №1398-р. «Перечень моногородов».

ния инвестиционной привлекательности и пр.

За счет типизации надо не только адресно и конкретно помочь депрессивным малым городам, но и поддержать малые города – лидеры модернизации российской экономики и ее регионального звена. Так, уже неоднократно ставился вопрос о необходимости выделения особой группы муниципалитетов, где локализуются различные федеральные и региональные институты развития (в т.ч. группа промышленно-инновационных муниципальных образований), которые следует перевести на особые принципы организации местного самоуправления, формирования местных бюджетов и, конечно, форм и процедур осуществления практики стратегического планирования. Речь идет, как уже было сказано, о муниципалитетах, которые реально способные обеспечить прямое участие в поддержке промышленно-инновационной деятельности и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически- и социально значимый эффект.

При этом надо учесть, что в соответствии с п.4 ст. 16-2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08. 1995 г. указывает, что предусмотренная законом поддержка инновационной деятельности «может осуществляться органами местного самоуправления». В эту группу должны попасть муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды; федеральные и региональные особые экономические зоны; промышленные парки и индустриальные округа, территории (зоны) опережающего развития и пр. территории с особым статусом ведения экономической деятельности.

Экономическая политика государства в отношении малых городов (как на федеральном, так и на региональном уровне) должна комбинировать меры поддержки со стимулированием тенденций социально-экономического саморазвития территорий. Самый простейший ход, который мог бы иметь хорошие позитивные последствия – передача в местные бюджеты (повсеместно или селективно) всех налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты от субъектов малого предпринимательства (а не только тех, которые уплачиваются в рамках специальных налоговых режимов). Возможная действенная мера – поддержка (льготирование) крупных предприятий, открывающих филиалы в малых городах и/или устанавливающих экономические значимые кооперационные связи с малыми предприятиями, де-факто действующими в этих городах и пр. Возможно с названной выше целью рассмотреть и такие предложения, как переход ко взиманию НДФЛ по месту жительства, территориальная дифференциация налога на имущество юридических лиц.

Возможны и иные инструменты, позволяющие сдержать бесконечный процесс создания рабочих мест (особенно, низкопродуктивной занятости) в мегаполисах и иных особо крупных городах. Например, в 1960-е годы в Великобритании с целью регулирования отраслевой и территориальной структуры занятости использовался так называемый «Selected Employment

Тах» (Выборочный налог на занятость). Нечто подобное вполне можно использовать и в наших условиях с целью стабилизации кадровой ситуации в малых городах, где теперь уже часто не хватает не инвестиций, а рабочих рук, что сводит на нет все усилия по их социально-экономической «реанимации». Все это вызывает к разработке и реализации специальной государственной программы развития и поддержки малых городов, которая бы применительно к специфике их проблем позволяла в полной мере использовать преимущества стратегического планирования, гибкой организации институтов местного самоуправления, возможности муниципально-частного партнерства, взаимодействия малых и крупных предпринимательских структур и пр.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Резюмируя, следует отметить следующее. В принятой версии 172-ого ФЗ перечислено много документов стратегического планирования. Но нет одного из наиболее важных, а именно - государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, необходимость которой была зафиксирована в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований в ноябре 2013 года.

Речь идет о государственной стратегии развития российского местного самоуправления, которая бы не просто устраняла те недочеты, которые были допущены на начальной стадии муниципальной реформы, но и интегрировала цели и направления этой реформы в русло общегосударственных приоритетов, обеспечивала органичное включение муниципального звена управления в вертикаль стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее территорий. На основе этой стратегии станет возможной разработка полной новой редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая, в частности, должна содержать в себе специальную главу, регулирующую все предпосылки и механизмы участия муниципального звена управления – во всем разнообразии его составляющих - в реализации возможностей и преимуществ стратегического планирования.

## ЛИТЕРАТУРА

- Федеральный закон* от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- Федеральный закон* «О зонах территориального развития в Российской Федерации...» от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ
- Законопроект № 18259-3* «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».
- Указ Президента РФ* «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 г. №803.
- Стратегия инновационного развития* Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
- Бухвальд Е.М.* Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // *Федерализм*. 2013. №4. С. 121-134.
- 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.
- Бухвальд Е.М.* Реформа реформы или «Тришкин кафтан»? // «Федерализм», 2014. №2. С.63-74.
- Бухвальд Е.М.* Местное самоуправление в системе стратегического планирования // *Самоуправление*. 2014. №7-8. С.11-14.
- Бухвальд Е.М., С.Д.Валентей, А.Р.Бахтизин, А.В.Кольчугина.* Тренды развития российских регионов // *Экономика региона* (журнал ИЭ УРО РАН). 2014. №3. с.9-21.
- 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 «Urbi et orbi». М.: ИЭ РАН – СПб «Алетейя». 2014. С.677-709.
- Виленский А.В.* Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в поддержки малого и среднего предпринимательства России // *ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика*. 2013. №2. С.55-69.
- Десять лет* муниципальной реформы в России: итоги и перспективы (монография) М.: ИЭ РАН. 2014.
- Инновационные приоритеты* и политика регионального развития в Российской Федерации. М.: Институт экономики РАН, 2014.
- Проблемы и стратегические направления* реиндустриализации экономики России (Под ред. Гришина В.И. и Валентея С.Д.). М.: РЭУ им Г.В. Плеханова. 2014.
- Симметрия и асимметрия* в российской модели федеративных отношений (научный доклад). М.: Институт экономики РАН. 2012.