

Евгений БУХВАЛЬД

## ЭВОЛЮЦИЯ ОСНОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Переход к новому этапу федеральной политики регионального развития, выступающий важным слагаемым формирования системы стратегического планирования, требует решения широкого круга вопросов, относящихся к регулированию пространственной структуры экономики. Многие из этих вопросов отражены в утвержденных в начале 2017 г. Указом Президента РФ «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года». Эти Основы заменили собой аналогичный по направленности документ 1996 г. Поскольку Основы в настоящее время формально не являются финальным документом в сфере пространственного стратегирования, ключевые приоритеты региональной политики в стране, а также институты и инструменты их практической реализации должны быть конкретизированы в Стратегии пространственного развития экономики России. Важное значение приобретает согласование целей и инструментов Стратегии пространственного развития с развитием экономико-правовых основ федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации, а также усиление адресности в государственной поддержке регионов на основе их типизации как объектов такой поддержки.*

**Ключевые слова:** политика регионального развития, пространственное регулирование, стратегическое планирование, субъекты Федерации, федеративные отношения

На протяжении многих десятилетий все попытки сформировать целостную концепцию или стратегию и систему действий по вопросам регионального развития в Российской Федерации не приводят к ожидаемым результатам. Не удалось довести до логического завершения и подготовку законодательного акта, регулирующего политику регионального развития в стране<sup>1</sup>. Между тем эффективное управление хозяйственными и социальными процессами, особенно в такой территориально огромной и разнообразной стране, как Россия, невозможно вне четкой стратегии пространственного регулирования при ее согласовании со стратегиями развития ведущих отраслей национальной экономики.

<sup>1</sup> Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (новая редакция), изначально внесенный в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. формально продолжает оставаться в стадии обсуждения / URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02>.

Предпринимаемые до сих пор меры в сфере пространственного регулирования носили и носят фрагментарный характер, не отличаются согласованностью и четким целеполаганием. Своеобразной иллюстрацией к этой ситуации служат бесконечные попытки создания федерального органа исполнительной власти, ответственного за региональную политику в стране, — органа, который многократно создавался, реформировался, ликвидировался и пр.<sup>2</sup>. Положения 172-ФЗ, утвердившие самостоятельное значение документов пространственного стратегирования, дали актуальный импульс к тому, чтобы вернуться к концептуальному осмыслению, а также к экономическому, правовому и институциональному «обрамлению» этого направления социально-экономической политики государства.

С учетом этого утверждение Указом Президента РФ «Основ государственной политики развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>3</sup> означает собой не только существенное продвижение в подготовке системы документов стратегического планирования, определенных 172-ФЗ 2014 г.<sup>4</sup>, но и важную *посылку к достижению системности всей практики централизованного регулирования хозяйственных и социальных процессов в стране.*

### ***Политика регионального развития: от фрагментарности к системности и последовательности***

Нельзя сказать, что на протяжении всего пути реформ и суверенной государственности в России не предпринималось попыток сформировать и утвердить четкие и принципиальные начала политики регионального развития в стране. По нашему мнению, таких наиболее значимых попыток было три.

Первая из них — оставшийся без существенных практических результатов Указ Президента РФ по основным положениям региональной политики в Российской Федерации, принятый в 1996 г.<sup>5</sup> (на этом документе и его принципиальных особенностях в свете экономико-правовых и институциональных новаций последнего времени мы остановимся ниже).

Второй попыткой следует считать принятие в начале 2000-х гг. федеральной целевой программы, которая ориентировалась на один из ключевых аспектов политики регионального развития. Речь шла о необходимости экономического выравнивания субъектов Российской

<sup>2</sup> См.: Валентей С.Д. Зачем России Министерство регионального развития? // Федерализм. 2015. № 3. С. 7–16.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» / URL: <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=2716>. Действие документа официально было прекращено лишь 20 лет спустя принятием названного выше Указа № 13 2017 г.

Федерации. В данном программном документе весьма объективно оценивалась ситуация с пространственными параметрами развития российской экономики и отмечалось, что «в настоящее время различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня. Резкая межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований»<sup>6</sup>.

Программа 2001 г. ставила перед собой весьма значимую цель — сократить разрыв по основным показателям между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. — в 2 раза. Однако, оценивая итоги программы, даже по факту ее частичной реализации, можно отметить, что ее основные установки оказались нереализованными: никаких существенных изменений в степени экономической дифференциации регионов за те 15 лет, когда должна была действовать данная программа, так и не произошло. Причины подобного провала нельзя однозначно связывать лишь с недостаточностью предусмотренных объемов финансирования программы, явно несоразмерных масштабности и затратности поставленных перед ней целей<sup>7</sup>. Такой причиной является и инструментальная скудость программы, которая в плане решения задач экономического выравнивания регионов оперировала лишь одним институтом — Фондом регионального развития. Но главное в том, что такая значимая и масштабная задача, как социально-экономическое выравнивание регионов России, ставилась вне связи с другими институтами и инструментами политики регионального развития, а также с качественными, структурными изменениями в экономике. В самом начале 2000-х гг., когда, казалось бы, наметился долговременный тренд устойчивого развития страны и ее регионов, такой подход еще как-то можно было бы объяснить. Однако сейчас, с учетом длительной полосы стагнационных процессов в экономике, мы все более приходим к выводу, что позитивное выравнивание регионов России в значимых параметрах реально только как *результат общих глубоких изменений в движущих силах развития российской экономики*. Речь прежде всего идет о радикальном сокращении ее сырьевой ориентации в пользу опережающего роста высокотехнологичных отраслей экономики. Только в рамках такой модели роста равноценные шансы на устойчивый экономический подъем могут получить «несырьевые» регионы, где хозяйственная деятельность может активизироваться только за счет инновационных процессов и модернизации производства.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе „Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”» / URL: <http://base.garant.ru/183843/>. Действие программы прекращено Постановлением Правительства РФ от 22.06.2006 г. № 388.

<sup>7</sup> См.: Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 1. С. 76–91.

Наконец, третьей значимой попыткой продвинуться в формировании системных основ политики регионального развития можно считать утверждение государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>8</sup>. Однако, как и программу 2001 г., этот документ нельзя считать целостным отражением основ федеральной политики регионального развития. Круг задач, отнесенных к числу решаемых в этой программе, носил откровенно фрагментарный характер. При этом было трудно определить то, на какие конкретно задачи в области регионального развития программа нацелена, рассматривается ли она вообще как инструмент политики экономического выравнивания субъектов Федерации. Соответственно, нет и оснований полагать, что региональная политика страны как-то значимо пострадала от отмены этой программы.

Конечно, принимались и иные концептуальные документы относительно целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации на долговременную перспективу. Прежде всего, это известная «Концепция-2020»<sup>9</sup> и «Стратегия инновационного развития» экономики России<sup>10</sup>. Указанные документы содержат значительные фрагменты, касающиеся пространственного «среза» тенденций экономического и социального развития страны. Однако эти фрагменты были подготовлены в традиционном формате «размещения производительных сил» и фактически ограничивались неким предвидением в отношении пространственного размещения ключевых отраслей российской экономики. Эти документы в преимущественной мере обходили стороной институционально-инструментальный блок региональной политики, равно как и проблемы децентрализации управления; не фиксировали меру ответственности федерального Центра за развитие различных типов субъектов Федерации и пр. Не отражалась в указанных документах и тесная связь целей и инструментов политики регионального развития с совершенствованием экономико-правового механизма федеративных отношений. В этом смысле указанные документы также не могут считаться целостным отражением целей, задач и инструментов политики регионального развития.

Примерно в таком же ракурсе следует рассматривать «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года»<sup>11</sup> (по сути — неудачная попытка переписать «Концепцию-2020» на «Концепцию-2030»). Его особенностью следует считать наличие раздела, объективно характеризующего пространственную (территориальную) структуру и происходящие в ней негативные процессы

<sup>8</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144021/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144021/). После ликвидации Министерства регионального развития РФ в сентябре 2014 г. реализация данной программы была прекращена.

<sup>9</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134).

<sup>10</sup> Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г. Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р / URL: <http://www.garant.ru/news/367772/>.

<sup>11</sup> URL: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/proгноз/doc20130325\\_06](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/proгноз/doc20130325_06).

территориальной концентрации производства, инвестиций и пр. При этом далее весь круг проблем пространственного развития в Прогнозе рассматривается (в сценарном варианте) только в контексте перспектив развития экономики федеральных округов, а вот о том, что конкретно может и должен противопоставить федеральный Центр выявленным тенденциям территориальной концентрации и высокой степени неравенства российских регионов, в документе ничего не сказано.

Анализируя историю развития нормативно-правовой и методической базы по долгосрочным основам политики регионального развития в стране, следует иметь в виду также Указ Президента РФ «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» от 12 мая 2009 г. № 536<sup>12</sup>. Как известно, этот документ изначально был выпущен под грифом «ДСП»; предварительно экспертами не обсуждался. О его реальном воздействии на практику государственного управления, в т.ч. и в контексте выбора целей и инструментов политики регионального развития, можно говорить лишь с большой долей условности. Кроме того, акцентируя внимание на стратегировании как важнейшем условии обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, данный Указ в числе документов стратегического планирования обходит стороной пространственный «срез» такого планирования, ограничиваясь лишь указанием на то, что Правительством Российской Федерации может разрабатываться комплексная программа развития межрегионального территориально-производственного комплекса. В итоге за двадцатилетний период *все попытки подготовить документ, системно излагающий основы политики регионального развития, результата не дали*, а Указ 1996 г., по крайней мере формально, оставался действующим аж до 2017 г.

Задача установления полной легитимности и обязательности формирования пространственного «среза» стратегического планирования была в целом решена 172-ФЗ, который (в ст. 20) обозначил два основных документа такого планирования, разрабатываемых по территориальному принципу на федеральном уровне. Это — «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» и «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации». Именно этот документ концентрирует в себе то, как видятся цели и задачи политики регионального развития страны на предстоящую перспективу.

***Впишутся ли «Основы государственной политики регионального развития» в систему стратегического планирования?***

Можно ли считать, что Указ от 16 января 2017 г. и утвержденные им Основы формируют реальную предпосылку для формирования на деле стратегического видения политики регионального развития в Российской Федерации, ее приоритетов, конкретных задач, а также институтов и инструментов их практической реализации? Ответ на этот

<sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» с утверждением «Основ стратегического планирования в Российской Федерации» / URL: <http://www.strategy-center.ru/page.php?lang=rus&vid=1995&vparid=675&vrub=inf>.

вопрос можно получить путем сравнения базовых положений по политике регионального развития, содержащихся в указах 1996 г. и 2017 г. Однако, прежде чем провести такое сравнение, необходимо выделить ряд принципиальных особенностей, отличающих соответствующий документ 2017 года.

Во-первых, два аналогичных по целевой функции документа разделяет период 20 лет. Это не просто два десятилетия. Это — отрезок времени, в течение которого экономика страны претерпела глубочайшие изменения. Многие исходные «идейные» позиции российских реформ претерпели существенное переосмысление. Попытки же достичь в этот период задававшиеся в различных документах целевые показатели развития страны сопровождались как весомыми достижениями, так и откровенными провалами. Указ 1996 г., несомненно, еще нес на себе отпечаток имевшихся на тот момент облегченных представлений о ходе и перспективах российских реформ, о неизбежности их безусловного успеха по всем возможным направлениям, в т.ч. и в политике регионального развития. Видимо, такой подход и породил те откровенно нереальные задачи в области регионального развития, которые были отражены в названной выше государственной программе 2001 г.

В этом смысле Указ 2017 г. более сдержан и более объективен в оценках и перспективах политики регионального развития и во многом основан на приоритетах, которые просто не могли быть сформированы на рубеже середины 1990-х гг. Даже несмотря на длительное отсутствие в стране концептуального документа единой стратегии действий по вопросам региональной политики, Указ 2017 г., несомненно, имеет возможность опереться на накопленный за двадцатилетний период опыт решения проблем, так или иначе возникавших в этой сфере. На нынешнем рубеже, по сравнению с серединой 1990-х гг., страна обладает значительно большими экономическими ресурсами. Да и в целом за прошедшие годы существенно обогатился инструментальный аппарат и система институтов государственного регулирования, в т.ч. и в сфере регионального (пространственного) развития.

Тем не менее, допущение двадцатилетнего разрыва в принятии основополагающих документов по политике регионального развития — несомненный «прокол» в нормативно-правовом и концептуальном обеспечении данного направления социально-экономической политики государства. При таких разрывах крайне сложно обеспечить логическую последовательность и преемственность в практике стратегического планирования. Напомним, что 172-ФЗ обязывает пересматривать ключевые документы стратегического планирования раз в 6 лет. Примером этого может служить новая Стратегия национальной безопасности<sup>13</sup>, по сути открывшая практическую реализацию 172-ФЗ по стратегическому планированию<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/).

<sup>14</sup> См.: Ильин В.А. Стратегия национальной безопасности-2015 — шаг к новому этапу развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 1 (43). С. 9—11.

Во-вторых, в отличие от документа 1996 г., Указ 2017 г. не обречен на «одионое плавание». По своей сути и законодательно он позиционируется как составная часть в системе стратегического планирования, что закономерно требует его концептуальной и целевой согласованности с иными подобными документами. Прежде всего это касается согласованности с базовой Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, содержащей систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития страны. Но эта Стратегия еще не принята, так что в нынешнем утверждении Основ видится некая априорность, которая может потребовать их последующих корректировок.

Наконец, в-третьих, Указ 2017 г. не является завершающим шагом в отражении основных стратегических приоритетов и задач этого направления социально-экономической политики государства. В соответствии со 172-ФЗ, Основы служат исходной базой для подготовки «Стратегии пространственного развития». Конечно, здесь есть некоторая, уже отмеченная нами терминологическая некорректность<sup>15</sup>. Все-таки традиционно именно стратегия служит в тех или иных сферах основой для разработки политики и ее практического воплощения, а не наоборот. Но дело не в терминах. Получилось, что разрабатываемая ныне Стратегия пространственного развития получила две, как показывает проведенный анализ, не вполне согласованные между собой концептуальные директивы<sup>16</sup>. Одной из них, согласно 172-ФЗ, выступают рассматриваемые Основы. Другой формально являются положения, содержащиеся в целевом нормативно-правовом акте Правительства РФ<sup>17</sup>, принятом, кстати, задолго до утверждения Основ. Отсюда возникает вопрос: по какому из этих источников нужно формировать и затем оценить содержательную сторону Стратегии пространственного развития после того, как ее разработка будет завершена? Поскольку Указ Президента РФ как нормативно-правовой акт имеет более высокий статус, будем считать, что таким критерием будут прежде всего рассматриваемые нами Основы. Но содержат ли эти Основы мощный, соответствующий требованиям времени прорыв в понимании целей и задач пространственного регулирования российской экономики и политики регионального развития (как ее практической реализации)? Сопоставим для этого вначале отдельные положения указов 1996 г. и 2017 г. (см. табл. 1).

<sup>15</sup> См.: Бухвальд Е.М. Закон о стратегическом планировании: как использовать возможную отсрочку? // Подъем экономики регионов – стратегический приоритет для России. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2016. С. 15–25.

<sup>16</sup> Так, в Постановлении № 870 речь идет о том, что стратегическое планирование предполагает, в частности, сценарные варианты пространственного развития Российской Федерации, в т.ч. приоритетный (целевой) сценарий. Однако в Основах 2017 г. о сценарном варианте политики пространственного регулирования, как и о самой региональной политике, ничего не говорится.

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» / URL: <http://base.garant.ru/71170676/>.

Т а б л и ц а 1

**Сопоставление ряда исходных положений указов  
по основам региональной политики 1996 г. и 2017 г.**

| Ключевые позиции                    | Указ 1996 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Указ 2017 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Определение региона                 | Территория одного субъекта РФ либо объединенная территория нескольких субъектов РФ, что примерно может ассоциироваться с современным понятием «федеральных округов»*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Понятия региона и макрорегиона четко разделены. Регион — часть территории субъекта РФ; макрорегион включает в себя территории двух и более субъектов РФ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Определение региональной политики   | Система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Основные цели региональной политики | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;</li> <li>- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;</li> <li>- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;</li> <li>- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;</li> <li>- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;</li> <li>- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;</li> <li>- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан РФ на всей территории страны; повышение качества их жизни;</li> <li>- обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов;</li> <li>- повышение конкурентоспособности экономики РФ на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач</li> </ul> |

Продолжение таблицы 1

|                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Связь с развитием федеративных отношений                                      | <p>Наличие раздела «Развитие федеративных отношений и роль местного самоуправления», определение в нем основных задач формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Среди этих задач — децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов РФ; выравнивание прав и компетенции субъектов РФ; сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России.</p> <p>В документе указывается, что в долгосрочных и среднесрочных прогнозах и программах должны быть отражены, в частности, возможные изменения экономического механизма федеративных отношений (межбюджетные отношения, распределение полномочий по налоговой системе, вопросы управления собственностью и использования природных ресурсов и др.)</p> | <p>Раздел, обеспечивающий привязку региональной политики к основным направлениям совершенствования экономико-правового механизма федеративных отношений, вообще отсутствует. Лишь указывается, что к числу факторов, оказывающих влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, относится также федеративное устройство Российской Федерации и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий</p> |
| Связь с задачами экономического выравнивания регионов                         | <p>Среди задач региональной политики указывается на выравнивание условий социально-экономического развития регионов; на сокращение чрезмерно глубоких различий в социально-экономическом развитии регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Документ не содержит указания на экономическое выравнивание регионов как одну из задач региональной политики и не формулирует каких-либо конкретных альтернатив идее выравнивания</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Отражение идеи адресности или селективности в политике регионального развития | <p>Документ указывает на такую цель региональной политики, как приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>В числе принципов политики регионального развития выделяется дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей</p>                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## О к о н ч а н и е   т а б л и ц ы 1

|                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Связь с программно-целевыми методами управления и бюджетирования | В документе отмечается, что дальнейшее развитие должны получить такие методы и формы государственного воздействия, как прогнозирование и программирование. При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место должно быть отведено региональному аспекту | В числе принципов политики регионального развития выделяется необходимость утверждения и государственных программ Российской Федерации, предусматривающих развитие отдельных отраслей экономики и социальной сферы |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

\*Федеральные округа в Российской Федерации были созданы в соответствии с Указом Президента РФ В.В. Путина № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. / URL: <http://base.garant.ru/12119586/>. См. более подробно: Бухвальд Е.М. Как обозначить роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3. С. 27–40.

Сопоставление двух функционально примерно однонаправленных документов в области политики регионального развития позволяет сделать некоторые выводы об их сравнительных достоинствах и недостатках, хотя в целом соотносить эти документы по принципу «хуже — лучше» было бы некорректно. Как нам представляется, по содержанию Указ 1996 г. более «концептуален». Напротив, Указ 2017 г. более конкретен и сдержан в своих положениях и предложениях, поскольку имел возможность, как было сказано выше, опираться на большой опыт прежних «проб и ошибок» по всем направлениям региональной политики государства.

Несмотря на то что Указ 1996 г. отражал условия начального этапа развития российского государства и весьма непростого периода социально-экономического развития, он, тем не менее, в ряде позиций представляется нам даже более выигрышным, нежели документ 2017 г. Здесь, на наш взгляд, следует указать на три основных момента.

Во-первых, изначально Основы 1996 г. связывали формирование политики регионального развития и решение ее основных задач с совершенствованием экономико-правового механизма федеративных отношений. За два прошедших десятилетия было осуществлено множество мер в рамках так называемой «федеративной реформы». Однако этот факт не может считаться оправданием того, что в Основах 2017 г. этот круг вопросов практически не рассматривается. Хотя многие дефекты федеративного устройства российского государства действительно удалось снять<sup>18</sup>, факт незавершенности федеративной реформы очевиден и уже многократно констатировался нашими экспертами. Можно утверждать, что нерешенных задач в этом направлении социально-экономических и политических преобразований сегодня не меньше, чем в середине 1990 гг.

<sup>18</sup> Сюда можно отнести преодоление «особости» отдельных субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным Центром, в частности, по финансово-бюджетным вопросам; ликвидацию блока двусторонних договоров и соглашений субъектов Федерации с федеральным Центром, которая вела к дезорганизации всей системы государственного управления; известное упорядочение в разграничении полномочий всех уровней публичной власти в стране и пр.

Во-вторых, Основы 1996 г. характеризовались четким выдвижением приоритета экономического выравнивания российских регионов. Правда, в этом смысле документу были присущи определенные неясности и даже противоречия, которые во многом проецировались на весь ход политики регионального развития в последующем.

Так, документ говорил о сокращении «чрезмерно глубоких различий» в уровне развития регионов, хотя какие именно различия являются «чрезмерными», а какие — нет, никто далее так и не прояснил. Действительно, постановка вопроса об экономическом выравнивании регионов России на основе устранения «чрезмерно глубоких различий» затем многократно повторялась в различного рода документах. Но убедительных аргументов относительно того, какие именно различия являются «чрезмерными» так, судя по всему, найдено и не было. При этом положение о необходимости «устранения различий» в Основах 1996 г. явно вступало в противоречие с тезисом о приоритетном развитии регионов, имеющих особо важное стратегическое значение. Естественно, вопрос о том, каковы же критерии отбора регионов, «имеющих особо важное стратегическое значение», также остался без разъяснения, а *тенденция сдвига «между двумя стульями» выравнивания и приоритетного развития прочно закрепились в идеологии и практике политики регионального развития в России.*

В свою очередь Основы 2017 г. формально не содержат отказа от принципа выравнивания, но явно уходят от этой идеи как универсального приоритета региональной политики, видимо, памятуя о том, что все потуги добиться такого выравнивания до сих пор серьезным успехом не увенчались. Такую позицию нельзя рассматривать как явный негатив — в конце концов никто не доказал, что выравнивание регионов — безусловный приоритет везде и на все времена. Более того, идея выравнивания, которая в Европейском союзе ранее неизменно была одним из приоритетов, сегодня во многом подвергается сомнению. Денег было потрачено немало, а реальных сдвигов в подтягивании отстающих регионов «объединенной Европы» так и не произошло. Здесь акцент на выравнивание в разрезе крупных регионов все более замещается политикой формирования кластеров — опорных точек роста отдельных территорий, содействием прямому экономическому взаимодействию на региональном уровне<sup>19</sup>.

Однако такую позицию для российских условий мы не считаем в полной мере удовлетворительной. На проблему межрегиональной экономической дифференциации было обращено внимание Президентом РФ В.В. Путиным, который отмечал, что «...по-прежнему заметна разница в экономическом развитии регионов, не преодолена тенденция стягивания экономики в центральные районы страны. Это приводит к диспропорциям в бюджетной обеспеченности, а как результат — к разрыву в уровне доходов, социальных гарантий людей, живущих в разных субъектах Российской Федерации... Общие доходы пяти самых богатых и самых бедных регионов различаются в 43 раза. А если взять самый богатый и самый бедный — даже и говорить не буду, там вообще в сотни раз.

<sup>19</sup> См., напр.: Назарова В. Развитие кластеров: российский и европейский опыт // Общество и экономика. 2016. № 3. С. 68–72; Зевин Л. Об оценке успешности проекта региональной экономической интеграции // Общество и экономика. 2016. № 4. С. 36–37 и др. работы.

Очевидно, что необходимо уточнить приоритеты и задачи региональной политики на современном этапе»<sup>20</sup>.

Разрывы в уровне социально-экономического развития регионов России слишком велики, чтобы их можно было оставлять без внимания. Кроме того, как подчеркивалось в исследованиях ученых Института экономики РАН, проблема «выравнивания» в современных условиях не исчезает, а трансформируется в *идею выравнивания пространства инновационного развития*<sup>21</sup>, единственно создающего посылки для выхода из ситуации огромных межрегиональных разрывов, неизбежно сформировавшихся в модели ресурсно ориентированной экономики. Однако четкой позиции по данному вопросу в Основах 2017 г., к сожалению, не просматривается.

Наконец, в-третьих, в Основах 1996 г. изложена очень четкая, можно сказать, решительная, позиция по реформированию межбюджетных отношений. Документ провозглашал курс на последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов Федерации и муниципальных образований, который предполагает закрепление за субъектами Федерации постоянных и достаточных финансовых, и прежде всего налоговых, источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это, как отмечалось в документе, позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных обеспечить развитие собственными силами. Что говорить: задача была поставлена в принципе верно.

За период после принятия Указа 1996 г. в Российской Федерации было принято несколько концепций и программ реформирования межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма и пр. Однако ставшие уже трафаретными призывы к реформированию межбюджетных отношений так и остаются необходимым аксессуаром всех более-менее значимых экономических документов. И это не случайно: провозглашенные ранее цели по реформированию межбюджетных отношений в полной мере реализовать так и не удалось. Напротив, за прошедшие 20 лет распределение доходного потенциала бюджетной системы страны отчетливо сместилось в пользу федерального бюджета. Количество регионов-доноров не увеличилось, а сократилось; бездефицитность региональных бюджетов остается несбыточной мечтой, зато явью стало огромное нарастание субфедерального государственного долга. Можно сказать, что этот сегмент региональной политики оказался одним из самых провальных.

Как и в случае с экономической дифференциацией регионов, в том, что касается межбюджетных отношений, Основы 2017 г. занимают более осторожную позицию. Причиной этого опять-таки является то, что многочисленные реформаторские порывы, предпринятые в этой сфере в прошлые годы, кардинального изменения ситуации не обеспечили. Однако, отказываясь от провозглашения неких «сверхзадач»,

<sup>20</sup> Путин В.В. Выступление на заседании Совета Безопасности 22 сентября 2016 г. / URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52947>.

<sup>21</sup> См.: Проблемы «запуска» инновационных процессов в экономике Российской Федерации (научный доклад под ред. С.Д. Валентя). М.: Институт экономики РАН, 2010.

Основы 2017 г., тем не менее, содержат ряд актуальных, оригинальных предложений, реализация которых могла бы несколько улучшить ситуацию в сфере субфедеральных финансов и более активно стимулировать регионы и муниципалитеты на активную работу по обеспечению устойчивого роста и модернизации территориального звена нашей экономики. Речь идет о предложениях относительно предоставления грантов из федерального и региональных бюджетов субъектам Федерации и муниципальным образованиям. Такие гранты предполагается предоставлять территориям, достигавшим наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности. Внимания заслуживает и идея частичного зачисления в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению, соответственно, в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий.

Наконец, следует выделить ряд «белых пятен» в области пространственного стратегирования, которые в той или иной мере присущи обоим документам. Прежде всего, ни один из документов не дает исчерпывающего представления о системе институтов и инструментов политики регионального развития. Конечно, Основы — не учебник, но надо иметь в виду, что и 20 лет назад, и тем более сегодня наиболее актуальной является проблема рассогласованности в использовании различных инструментов политики регионального развития (межбюджетных отношений; государственных программ, инвестиционных проектов; различных федеральных «институтов развития»). Утверждение принципов и конкретных процедур такого согласования особенно важно в связи с тем, что в региональной политике все более утверждается *идея селективного подхода, основанного на выделении различных типов регионов России*. Эта идея отражена и в названном выше 870-м Постановлении Правительства РФ (отнесение городов и регионов Российской Федерации к определенным типам), и в Основах 2017 г., где прямо говорится о необходимости реализовать дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. Однако конкретности здесь явно не хватает.

Во-первых, мало формально утвердить такой дифференцированный подход к регионам; необходимо четко определить принципы (критерии) такой дифференциации и выделения различных типов регионов и муниципалитетов России как особых групп объектов политики регионального развития.

Во-вторых, важно сконцентрировать внимание на том, что подобная дифференциация предполагает формирование для каждой группы регионов или муниципалитетов определенного «набора» инструментов политики регионального развития, включая адресное использование государственных программ территориального развития, различных видов федеральных «институтов развития» и пр.

\* \* \*

Нет сомнения, что в настоящее время мы находимся лишь на стартовом этапе становления системы стратегического планирования в стране, включая и его пространственный «срез». Многие теоретико-методологические и методические аспекты этого планирования еще нуждаются в дальнейшем совершенствовании и адаптации к приоритетам социально-экономического развития на долговременную перспективу. Полагаем также, что для укрепления правовой базы данного направления политики государства целесообразно вернуться к доработке и обеспечить скорейшее принятие Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».