

Евгений БУХВАЛЬД

«САМОРАЗВИТИЕ» РЕГИОНОВ И ПРИОРИТЕТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ*

Политика регионального развития и регулирования пространственной структуры российской экономики в настоящее время характеризуется рядом новаций. В частности, выявляется необходимость новых подходов и инструментов в решении задачи позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации. Традиционный инструментарий решения этой задачи, преимущественно ориентированный на масштабирование «вливание» средств в экономически отстающие регионы, особенно в форме бюджетных дотаций, себя не оправдал и реального преодоления межрегиональной дифференциации не обеспечил. Значимый эффект в решении этой стратегической задачи может быть достигнут только на основе типизации субъектов Российской Федерации в рамках осуществления федеральной региональной политики, а также при переносе акцента этой политики на формирование условий и стимулов «саморазвития» российских регионов. Важной задачей остается продолжение курса по децентрализации управления при его органичной увязке с единой стратегией реформирования экономико-правовых основ российского федерализма и прежде всего с более четким пониманием принципа симметрии федеративных отношений.

Ключевые слова: регулирование пространственной структуры экономики, «саморазвитие» регионов, субъекты Федерации, федеральная региональная политика

JEL: R11, R12, R58

Решение целого круга методических и чисто практических проблем, связанных с переходом к системе стратегического планирования, особенно в его пространственном контексте, во многом заставило исследователей и стратегов-практиков вернуться к вопросу об экономическом выравнивании регионов, который традиционно считался одним из ключевых в региональной политике любого государства. Тем более актуален этот вопрос для российских условий,

* Статья подготовлена в рамках реализации приоритетного исследовательского проекта Института экономики РАН «Ранжирование и типизация субъектов Федерации как основа адресной политики регионального развития в России».

когда реальное продвижение в преодолении такой дифференциации выступает не только условием сохранения единого «поля» хозяйственного и социального развития страны, но и мерилom эффективности функционирования всего экономико-правового механизма федеративных отношений, основой государственной стабильности и национальной безопасности.

Новое осмысление экономической дифференциации регионов

Нынешний ренессанс тематики позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации, в предшествующий период практически выбывшей из круга активно исследуемых проблем отечественной регионалистики, требует отойти от повторения тезисов прошлого и придать данной проблеме новое звучание. Конечно, и сегодня вполне справедливы размышления исследователей о том, происходит ли экономическое выравнивание регионов или нет; каковы его нынешние параметры и какие цели в этом отношении должны быть поставлены на перспективу [1; 2]. Без ответа на эти, казалось бы, банальные вопросы, трудно рассчитывать на наполнение задачи экономического выравнивания регионов качественно новым содержанием.

О том, что даже в понимании исходных позиций по данному вопросу нет единого мнения не только среди экспертов, но и на правительственном уровне, может свидетельствовать следующий факт. В январе 2017 г. Указом Президента РФ принимается такой документ, как Стратегия экономической безопасности страны до 2030 г. [3]. В качестве одного из источников рисков и угроз для российской экономики в этом документе (п. 24) обозначена «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление (выделено нами. — Е.Б.) дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития».

Проходит год. Минэкономразвития России представляет в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации такой документ, как «Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации» [4]. В нем указывается как раз обратное, а именно то, что межрегиональное неравенство в течение последних 10 лет *сократилось* по показателю ВРП на душу населения с учетом паритета покупательной способности с 14 до 11 раз, по среднедушевым доходам — с 6 до 3 раз. Так где же правда?

Вообще-то оба документа вызывают определенные вопросы. Так, в Стратегии экономической безопасности это вопрос о якобы растущей дифференциации муниципальных образований. В Российской Федерации их более 22 тысяч, причем 6 типов. По какому показателю и в каком пространстве исчислялась подобная дифференциация, не ясно. В документе Минэкономразвития России вызывает сомнение корректировка ВРП на душу населения по паритету покупательной способности. Особые региональные дефляторы ВРП, насколько нам известно, не исчисляются.

Соответственно, возникает вопрос: как следует рассматривать указание Стратегии экономической безопасности относительно необходимости обеспечить сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации — как актуальный приоритет или как откровенно запоздалый ориентир? Да и документ Минэкономразвития России, даже если верить приведенным в нем расчетам, также не дает ответа на вопрос: якобы достигнутое сокращение межрегиональной экономической дифференциации — это уже и есть решение данной задачи по существу или в этом направлении необходимо дальнейшее продвижение?

Коллектив авторов Института экономики РАН и ЦЭМИ РАН уже обращал внимание на то, что, согласно проведенным расчетам (по так называемым децильным коэффициентам), за последние примерно 20 лет существенного «сглаживания» межрегиональной экономической дифференциации регионов России не произошло. Но и говорить о нарастании этой дифференциации также оснований нет [5; 6; 7]. Кроме того, многими экспертами отмечалось, что бесконечные призывы к сокращению межрегиональной экономической дифференциации, которые долгое время кочевали из одного официального документа в другой, малопродуктивны. И это очевидно. Тем более что никаких оговорок относительно того, до какой меры сокращение такой дифференциации возможно и экономически осмыслено с учетом объективных природно-географических и иных различий между российскими регионами, не сделано. Между тем ни один официальный документ ответа на вопрос об оптимальной мере такого выравнивания не давал. И вообще в подобных документах лишь один раз призывы «сократить дифференциацию» были облечены в конкретные ориентиры, хотя в итоге они все равно провалились [8].

С точки зрения современных представлений о допустимой мере экономического выравнивания регионов следует сделать ряд замечаний.

Во-первых, надо учитывать, что сравнения по показателю ВРП лишь условно иллюстрируют, а по сути, сокращают действительные масштабы межрегиональной экономической дифференциации. Это связано с тем, что величина ВРП дотационных регионов испытывает на себе мультиплицированное воздействие различных каналов вливания федеральных средств в экономику данных регионов. В этом плане оценка межрегиональной экономической дифференциации и мониторинг ее долговременных трендов еще нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Во-вторых, с учетом инновационной модернизации как объективного тренда развития российской экономики ключевые признаки и индикаторы межрегиональной дифференциации все более перемещаются в круг показателей инновационной деятельности. Именно позитивное продвижение в этом направлении способно обеспечить единство и целостность российской экономики, предотвратить ее территориальное расслоение на качественно различные и слабо взаимодействующие друг с другом технологические уклады. Между тем такое расслоение уже сегодня является реальным фактом, если оценить те различия,

которые характеризуют российские регионы по показателям инновационности их экономик. Например, по доле организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые и иные инновации, этот разрыв (по данным за 2016 г.) составляет от 21,3 до 0,3%, т.е. в 71 раз или по доле инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг — от 27,2 до 0,1%, т.е. в 270 раз [9].

В-третьих, следует объективно оценить то, в какой мере целевые установки в отношении экономического выравнивания регионов вообще могут отражать возможности сознательного управления этим процессом. Тут ситуация явно двойственная. С одной стороны, трудно представить себе «работоспособную» стратегию пространственного развития страны вне неких представлений о том, в какой мере экономически возможно и целесообразно сократить межрегиональную экономическую дифференциацию. Тогда все сведется к известной формуле «Движение — всё, конечная цель — ничто» (слова Э. Бернштейна, лидера II Интернационала и правого крыла немецкой социал-демократии). Без более-менее четкого ориентира всякая политика неизбежно во многом утрачивает свой конструктивный характер. С другой стороны, четко наметить подобные, экономически обоснованные ориентиры в данном случае пока не удастся.

Попытки определить теоретико-методологические подходы к определению оптимальной меры выравнивания регионов уже предпринимались в нашей научной литературе [10; 11]. Изначально эти попытки преимущественно ориентировались на ту меру сокращения межрегиональной дифференциации, которая позволила бы максимально сократить нагрузку на федеральный бюджет, связанную с осуществлением финансового выравнивания для регионов страны. Однако сегодня такой подход уже не представляется достаточно продуктивным. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, та нагрузка, которая ложится на федеральный бюджет в плане финансового выравнивания регионов, определяется не только мерой экономической дифференциации таковых (и их налоговых потенциалов), но и характером межбюджетного распределения налоговых поступлений, что в настоящее время проявляется в наличии большой группы так называемых искусственно дотационных субъектов Федерации. Во-вторых, федеральному центру в последние годы удалось несколько сократить бюджетную нагрузку финансового выравнивания за счет расширения иных каналов его участия в «подтягивании» экономики и социальной сферы регионов.

Имели место попытки подойти к проблеме «оптимальной меры выравнивания» с позиции занятости и трудовой миграции. В этой трактовке оптимальная мера выравнивания совпадала с созданием в каждом регионе достаточного количества рабочих мест (теперь можно было бы сказать — высокопроизводительных рабочих мест) с преодолением оттока трудовых ресурсов из менее развитых регионов в более развитые. Однако наиболее перспективен тот путь определения «оптимальной меры» выравнивания, который будет исходить из существенного сокращения имеющихся разрывов в уровне инновационности региональных эконо-

мик при всех объективных различиях в их структурных характеристиках. В этом смысле реализуемый ныне курс на инновационную модернизацию российской экономики, ее «цифровизацию» и пр. — это не только необходимый шаг к ее устойчивому росту и высокой конкурентоспособности, но и соответствующая реалиям времени предпосылка к решению задачи позитивного экономического выравнивания российских регионов в рамках единого инновационного пространства страны.

Однако избыточный акцент на разные «плановые задания» в отношении экономического выравнивания регионов, включенные в те или иные стратегические документы федерального уровня, неизбежно создал бы иллюзию того, что решение этой масштабной задачи — исключительный продукт деятельности и ответственности федерального центра. Однако это далеко не так. Попытка решить проблему экономического выравнивания регионов через такой алгоритм действий была бы как минимум крайне затратна, как максимум — вообще малорезультативна, что и подтверждается опытом двух прошедших десятилетий.

У политики экономического выравнивания, особенно если она ассоциируется с особой мерой ответственности федерального центра, обязательно должна быть «оборотная сторона медали». В данном случае это *система экономических и внеэкономических факторов, обеспечивающих «саморазвитие» российских регионов*. Современная федерация предполагает баланс централизованных инструментов региональной политики, в т.ч. ориентированных на цели экономического выравнивания субъектов Федерации, и механизмов «саморазвития» регионов. Напротив, всякое «перетягивание одеяла» полномочий и ресурсов на федеральные органы управления последовательно превращает таковые в центр административно-унитарного характера. *Формализация федеративной природы российского государства не может быть «платой» за реальное продвижение в деле экономического выравнивания регионов*. Соответственно, нельзя не прийти к выводу, что преодоление межрегиональной дифференциации в наших условиях — это не только результат тех или иных мер экономической политики государства, но и в равной мере результат институциональных изменений, затрагивающих ключевые основы российской федеративной государственности.

«Саморазвитие» регионов: симбиоз патернализма и самостоятельности

Вопросы экономического выравнивания субъектов Федерации прежде всего в контексте анализа проблем и перспектив федеральной политики регионального развития уже получили заметное отражение в отечественной экономической литературе [12; 13]. Хорошо видно, что во многих исследованиях на эту тему сокращение экономической дифференциации регионов так или иначе увязывается именно с реализацией стратегии их «саморазвития». Что же такое саморазвитие, в частности, в связи с ситуацией в региональном звене российской экономики? Как показывает анализ научной литературы, в отношении

данной категории существует не только большое разнообразие определений, но и даже принципиальных подходов к этому экономическому феномену.

Прежде всего, разумеется, следует исключить из внимания любые трактовки «саморазвития», которые могли бы ассоциироваться с «автаркией», изоляционизмом и отказом от постоянного расширения межрегионального хозяйственного обмена, конечно, при условии, что такой обмен осуществляется на недискриминационной, эквивалентной основе, вне воздействия факторов монополизации и пр. Далее следует заметить, что исследователи рассматривали и рассматривают «саморазвитие» не как полную альтернативу федеральному содействию подъему экономически более слабых, хронически депрессивных регионов, а как дополнение к этой политике, существенно увеличивающее шансы на успех в деле экономического выравнивания. Соответственно, в научной литературе обозначился *отказ от понимания «саморазвития» как стихийного процесса*. Как отмечала Е.А. Абрамова, саморазвитие не есть нерегулируемый процесс. «В условиях трансформации экономики необходимо научиться им управлять, чтобы усилить синергетический эффект ускоренного развития» [14, С. 34]. При этом в одних случаях «саморазвитие» рассматривалось как некая реструктуризация и совершенствование действующих институтов и инструментов федеральной политики регионального развития, в других — как практически полное переосмысление сути и задач этой государственной политики в целом.

Так, Е.А. Абрамовой предлагается понимание процесса саморазвития с трех позиций: как наращивание объемов производства (увеличение валового регионального продукта — ВРП); активизация использования «внутренних» ресурсов; препятствие развитию негативных тенденций в рамках отдельных отраслей и территорий [14, С. 35]. Можно привести пример воспроизводственного подхода к понятию «саморазвитие региона». Например, А.И. Татаркин и С.В. Дорошенко утверждают, что саморазвитие территориальных экономических систем есть устойчивая способность региона или муниципального образования в условиях сложившейся макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП за счет собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера [15].

В работе С.Р. Халтаевой и Ж.Д. Гомбоевой, напротив, преобладает управленческая трактовка «саморазвития». Здесь, как и в ряде иных работ, саморазвитие ассоциируется прежде всего с такими понятиями, как самоокупаемость, самофинансирование и самоуправление, что обеспечивает эффективное использование всех ресурсов территории, включая природные, материальные, трудовые, информационные и финансовые ресурсы [16]. При определенном позитиве подобного подхода следует признать, что такие признаки саморазвития, как самоокупаемость, самофинансирование и самоуправление, носят недостаточно конкретный характер и сложно интерпретируемы в «стандартном» инструментарии политики регионального развития.

В работе И.С. Межова, И.Н. Сычева и Е.С. Пермяковой дается еще одна интересная интерпретация тезиса о саморазвитии регионов. В этом случае констатируется, что саморазвитие региона — это концентрированное выражение его конкурентоспособности. «Фактически, отмечают авторы, саморазвитие — это долгосрочная стратегическая конкурентоспособность» [17]. Однако и этот подход не расставляет все точки над «i» в трактовке данного понятия. Кто является субъектом и что выступает объектом такой конкурентоспособности? В каждом регионе действуют сотни и, может быть, даже тысячи субъектов хозяйствования с совершенно разным уровнем конкурентоспособности на внутренних и внешних рынках. Сам регион ничего не продает, но ведет конкурентную борьбу с другими субъектами Федерации за инвестиции, за трудовые ресурсы и пр. И в этом смысле нельзя не признать, что способность субъекта Федерации привлечь инвестиционные ресурсы, достаточные для устойчивого продвижения его экономики и социальной сферы, несомненно, важный, возможно, даже наиболее значимый компонент модели его саморазвития.

Переход к системе стратегического планирования, в т.ч. и в региональном звене управления, требует по-новому подойти к пониманию сути «саморазвития региона» и путей его практической реализации. В самом федеральном законе о стратегическом планировании [18] термина «саморазвитие» нет; нет его и в иных, имеющихся на данный момент нормативных документах, относящихся к пространственному срезу такого стратегирования [19, 20]. Такую ситуацию следует признать вполне закономерной, учитывая то многообразие мнений, которое сопровождает сегодня как трактовку понятия «саморазвитие», так и представление о том, как оно может быть достигнуто в региональной политике государства. Можно сказать и более откровенно: *наша экономическая наука пока не смогла вооружить органы государственной власти четкими представлениями о саморазвитии*, о его условиях и инструментах как безальтернативном варианте соответствующей вызовам времени формы реализации ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие российских регионов. В этом смысле условия и механизмы саморазвития регионов требуют дальнейших теоретико-методологических исследований и практических апробаций. Здесь, однако, следует избежать двух крайностей. С одной стороны, не допустимо сводить модели саморазвития регионов к перечню организационно-управленческих мероприятий. С другой стороны, не следует излишне теоретизировать понимание саморазвития до такой степени, когда оно не сможет быть конкретно имплементировано в стратегические документы социально-экономического развития субъектов Федерации.

Современный глубокий, даже философский анализ проблем региональной политики в современной России мы находим в ряде работ А.Н. Швецова. Указанный автор справедливо отмечает, что в российской региональной политике *незыблем примат государственного патернализма*. Это означает, что в комплексе факторов территориального развития решающую роль устойчиво сохраняют меры государственного содействия. При этом таковые не только и даже не столько

дополняют, сколько во многих случаях замещают усилия по созданию и использованию предпосылок и условий саморазвития территорий [21]. Мы в целом разделяем эту точку зрения, но считаем необходимым высказать к ней несколько соображений.

Во-первых, если иметь в виду, что объектом региональной политики в данном случае являются субъекты Федерации (а не муниципальные образования), то правильно говорить не о государственном, а о федеральном патернализме.

Во-вторых, мы не можем согласиться с позицией, что отличительной чертой патерналистской государственной региональной политики является абсолютная доминанта целевой установки на повышение однородности экономического пространства страны (т.е. сокращение различий в уровнях социально-экономического развития регионов) путем оказания государственной поддержки менее развитым регионам [22, С. 110]. Такой доминантой в данном случае выступают, скорее, масштабные процессы текущего финансового выравнивания (подпитки) отстающих регионов, нежели меры по их реальному экономическому «вытягиванию». Не случайно при некотором тренде сокращения соответствующей доли расходов в федеральном бюджете трансфертное перекачивание средств дотационным субъектам Федерации по-прежнему продолжается, а идея экономического выравнивания регионов в лучшем случае только декларируется.

В-третьих (что вытекает из сказанного выше), по нашему мнению, более обосновано говорить не о засилье идеологии патернализма в государственной (федеральной) политике регионального развития, а о неэффективности самой модели патернализма, более того, — о его просто убогой практической интерпретации. В этой интерпретации, которая, действительно, доминировала в последнюю четверть века, видятся два основных недостатка.

Прежде всего нельзя сводить практику патернализма к слепому попечительству. Разумный субъект патерналистских начал не будет действовать по принципу «всем сестрам по серьгам». Каждый регион должен получить именно то, в чем он нуждается; причем по возможности следует давать нуждающимся не «рыбу», а «удочку». Мы же всегда были озабочены именно раздачей рыбин. Далее, если источник патерналистских начал многосубъектен, в нем необходимы механизмы согласования всех видов или форм патерналистских действий. Наш же федеральный патернализм в отношении регионов постоянно функционировал по принципу «У семи нянек дитя без глазу». Вспомним, сколько раз создавалось и ликвидировалось федеральное ведомство, ответственное за политику регионального развития. После известного Указа Президента РФ 1996 г. [23] более 20 лет (!) так и не удавалось подготовить документ, содержащий системное стратегическое видение принципов, целей и инструментов федеральной политики регионального развития. После принятия 172-го ФЗ по стратегическому планированию, прошло уже 4 года, но Стратегия пространственного развития страны так и не появилась. Да и сегодня нет полной уверенности в том, что этот документ действительно будет иметь конструктивный рабочий характер, а не состоять из общих

лозунгов, часто не первой свежести. В отсутствие так и не принятого федерального закона об основах государственной политики регионального развития *правовая база этой политики лишена системного начала*: что-то регулируется федеральными законами, в т.ч. законами о бюджете; что-то регулируется нормативно-правовыми актами Правительства РФ, что-то — правовыми актами министерств и иных ведомств и пр.

По нашему представлению, переход к модели саморазвития регионов — это не только и даже не столько экономическая проблема (тем более в достаточно примитивном понимании бюджетной самодостаточности), сколько продукт глубоких институционально-правовых изменений в обществе и государстве. Речь главным образом идет об изменениях, ориентированных на баланс полномочий и ответственности всех звеньев вертикали публичной власти — федеральной, региональной и муниципальной — за устойчивое и всесторонне сбалансированное пространственное развитие страны. Сегодня в этом балансе очевидны глубокие смещения: распределение полномочий и ответственности в этой вертикали представляет собой пирамиду, поставленную на вершину. Объявленная примерно 10 лет назад тогдашним Президентом РФ Д.А. Медведевым кампания по децентрализации полномочий и управления в целом, по сути, окончилась ничем. Однако связывать этот финал только со злой волей федерального центра, который «жмет» и не хочет делиться полномочиями, было бы неверно. Федеральный центр в такой же степени не хочет делиться полномочиями, в какой регионы не готовы или просто не хотят их принимать. Сегодня регионы устойчиво занимают эту позицию, справедливо полагая, что дополнительные полномочия всегда означают дополнительную ответственность и дополнительные проблемы, особенно если эти полномочия не подкреплены необходимыми экономическими ресурсами. В такой ситуации стимулирующий эффект децентрализации полномочий оказывается практически нулевым.

В этой связи, как мы полагаем, *основа саморазвития регионов — это прежде всего последовательное всесторонне обеспеченное перенятие ими ответственности за свое устойчивое социально-экономическое развитие*. Но для того чтобы направить этот процесс в конструктивное русло, необходимо сначала подойти к делу с другого конца, а именно нормативно — закрепить смысл и рамки такого понятия, как «ответственность федерального центра за социально-экономическое развитие субъектов Федерации». Сегодня подобная ответственность нормативно отрегулирована лишь в отношении текущего финансового выравнивания, в последнем варианте — в виде так называемого модельного бюджета. За этими пределами названная ответственность может трактоваться как угодно, вплоть до неконструктивных и даже неправомерных действий территориальных структур федеральных органов исполнительной власти на местах [22, С. 115]. Даже задача экономического выравнивания регионов сегодня предстает не как твердое обязательство, а только как жест «доброй воли» со стороны федерального центра. Не случайно, в программно-концептуальных документах федерального уровня указанная задача то обозначается, то исчезает.

Федеральная политика регионального развития должна фокусироваться не на индикаторах выравнивания, хотя их нельзя не иметь в виду, а *на правовых, институциональных и экономических предпосылках утверждения модели саморазвития российских регионов*. Это предполагает реализацию четырех важных начал в федеральной политике регионального развития:

1) нового обращения к кампании по децентрализации управления, но на этот раз с ее органичной увязкой с единой стратегией реформирования экономико-правовых основ российского федерализма, прежде всего с более четким пониманием принципа симметрии федеративных отношений. Это особенно касается практического смысла и допустимых интерпретаций п. 4 ст. 5 Конституции РФ. Речь идет о конституционном положении, фиксирующем, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Однако, по мнению многих экспертов, из этого положения не следует идея абсолютной симметрии в распределении полномочий, равно как и обязательность единообразной модели финансового выравнивания и пр. [24]. Так называемая «регулируемая асимметрия», затрагивающая не базовый статус отдельных субъектов Федерации, а лишь круг доступных им регулятивных полномочий, вполне могла бы стать моделью развития российского федерализма.

Правовая база реализации такой модели — договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (несмотря на неудачный характер первого этапа заключения таких договоров) — по-прежнему сохраняется в Конституции РФ. Во второй половине 1990-х гг. такой договорной процесс принял очень широкие масштабы. К 1998 г. такие договоры были заключены уже с 46 субъектами Федерации, однако позднее все они были аннулированы. В 2007 г. был заключен подобный договор с Республикой Татарстан до 2017 г., но продлен он не был.

Проблема всех этих документов заключалась в том, что они были нацелены преимущественно *на фиксацию тех или иных дополнительных полномочий субъектов Федерации, а не на ответственность за их исполнение*. Кроме того, помимо передачи полномочий на договорной основе, для стимулирования саморазвития регионов целесообразно в дополнение к имеющейся практике «обязательных» и «добровольных» полномочий субъектов Федерации для определенной, экономически лидирующей группы субъектов Федерации ввести *институт законодательно ограниченного круга «инициативных полномочий»*, в частности в налогово-бюджетной сфере. Принятие таковых также должно уравновешиваться дополнительной мерой ответственности государственной власти субъектов Федерации за социально-экономические результаты подобной инициативы;

2) конкретизации, а также методического обеспечения и *практической реализации принципа типизации регионов* как объектов федеральной политики «саморазвития» регионов, включая, как отмечено выше, селективные (а не универсальные!) начала в осуществлении мер по де-

централизации управления. Принятие принципа типизации как одного из основополагающих в политике регионального развития определяет собой два тесно взаимосвязанных и согласованных начала в этой политике, а именно:

- дифференцированный подход к регулированию объема полномочий и ответственности различных типов субъектов Федерации;
- селективность (адресность) мер их федеральной поддержки.

В этом смысле мощным фактором саморазвития регионов может стать *целевая переориентация всех инструментов федеральной региональной политики* (использование нескольких моделей межбюджетных отношений; локализация государственных программ, тех или иных видов федеральных институтов развития) *на конкретные типы регионов*.

В основе практического функционирования подобной модели региональной политики государства должна лежать определенная типизация (группировка) субъектов Федерации. Такая типизация должна учитывать как количественные экономические параметры (величина душевого ВРП; душевая бюджетная обеспеченность без учета трансферт из федерального бюджета; степень дотационности бюджета субъекта Федерации и пр.), так и качественные характеристики экономики региона (структура по видам экономической деятельности; уровень инновационности и пр.). Во внимание должны быть приняты не только текущие экономические индикаторы, но также показатели, характеризующие располагаемый потенциал развития регионов, а именно инвестиционный, инновационный, социально-трудовой и иные. Наконец, существенную роль могут сыграть показатели качества экономической политики субъекта Федерации, а именно степень реализации требований так называемого «Инвестиционного стандарта» для субъектов Федерации; показатели качества его налогово-бюджетной политики и пр. Однако в этом вопросе следует проявить сдержанность: показателей, характеризующих различия между российскими регионами, очень много, но федеральная региональная политика не может «дробиться» на десятки разнородных составляющих. Именно на *обоснование сводного индикатора типизации субъектов Федерации* должны быть направлены исследования в области современной регионалистики;

3) переноса акцента всех форм межбюджетных взаимодействий федерального центра и регионов (межбюджетных трансфертов, мер по ослаблению долгового бремени субъектов Федерации и пр.) на *приращение инвестиционной компоненты расходов региональных бюджетов*, в т.ч. за счет расширения участия регионов в различных проектах государственно-частного партнерства. Без такого приращения всякие надежды на саморазвитие неизбежно останутся лишь фикцией;

4) саморазвития как доминант федеральной политики регионального развития, что требует достижения качественно нового уровня институционализации этой политики. Волокита с подготовкой Стратегии пространственного развития Российской Федерации это в полной мере подтверждает. О многочисленных метаморфозах (причем с неудачным финалом) федерального органа исполнительной власти, ответственного за политику регионального развития, мы уже сказали выше. К сожа-

лению, приходится признать, что и Совет Федерации Федерального Собрания, который часто неофициально именуют «Палатой регионов» в этом отношении достаточной активности не проявляет. Очевидно, что в условиях России нужен особый властный институт, полномочный координировать все действия и все программные документы прочих органов исполнительной власти, так или иначе затрагивающих тенденции пространственного развития экономики, а именно межбюджетные отношения, государственные программы и инвестиционные проекты, федеральные институты развития, федеральное содействие региональным институтам развития и пр.

Только реализация названных условий позволит перейти к *модели региональной политики государства, сфокусированной прежде всего на саморазвитии субъектов Федерации*. Это модель такой политики федерального центра, когда высокоразвитые регионы не будут бесконечно жаловаться на «откачку» ресурсов их роста, а менее развитые, дотационные регионы получат реальные рычаги для преодоления тенденций иждивенчества и последовательного выхода на режим достаточности ресурсов экономического роста и инновационной модернизации их хозяйственных и социальных комплексов.

Список литературы

1. Хакимов А.Х. О механизмах и методах сглаживания региональных экономических различий и неравенств // Горизонты экономики. 2016. Т. 2. № 6 (33). С. 80–84.
2. Куликов Н.И., Куликов А.Н. Различия в социально-экономическом развитии регионов России: оценка и реалии выравнивания // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 13 (47). С. 2190–2209.
3. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>
4. Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации. М.: Минэкономразвития РФ, 2018. С. 10.
5. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 9–22.
6. 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.
7. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2017. № 1. С. 41–56.
8. 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 г.)». URL: <http://base.garant.ru/183843/>.
9. Данные с сайта Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/innov-n1.xls; http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/innov-n4.xls.
10. Мельников Р.М. Межрегиональное экономическое неравенство в российской экономике: тенденции и перспективы // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 3. С. 7–14.

11. Бреусова А.Г. Социально-экономическое выравнивание регионов в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2012. № 1. С. 12–18.

12. Гомбоева Ж.Д., Хардаев Н.Э. Понятие «саморазвитие региона» и его многоаспектность // Теория и практика современной науки. 2016. № 3 (9). С. 107–111.

13. Захарова Ж.А. О подходах к источникам саморазвития регионов // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2017. № 12 (28). С. 110–113.

14. Абрамова Е.А. Механизм управления региональными системами на основе синтеза государственного регулирования и потенциала внутреннего саморазвития // Известия вузов. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2014. № 02 (20). Раздел 2. Региональные аспекты развития экономики. С. 34.

15. Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система: переход через кризис // Экономика региона. 2011. № 1. С. 15–17.

16. Халтаева С.Р., Гомбоева Ж.Д. Основные компоненты саморазвития социально-экономической системы региона // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 1 (18). С. 97.

17. Межов И.С., Сычева И.Н., Пермьякова Е.С. Саморазвитие регионов в контексте межотраслевой интеграции // Экономика и бизнес. 2016. № 10. С. 121.

18. 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/

19. 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/>

20. 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/

21. Швецов А.Н. «Точки роста» или «черные дыры»? // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 41.

22. Швецов А.Н. Государственный патернализм или региональная свобода? // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 110.

23. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (недействующий).

24. Нифанов Н.А., Новопавловская Е.Е. Интерпретация принципа равноправия субъектов Российской Федерации в практике конституционного судопроизводства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2016. № 1. С. 40.

«SELF-DEVELOPMENT» OF REGIONS AND THE REGULATION PRIORITIES OF THE SPATIAL STRUCTURE OF THE ECONOMY OF RUSSIA

Regional development policy and the regulation of the spatial structure of the Russian economy at present are characterized with a set of new phenomena. In particular, more and more is evident the necessity of new approaches and new tools, aimed to solve the problem of positive economic equalization of the subjects of the Federation. The traditional tools of solving this problem, mainly focused on the massive “infusion” of funds in the economically

lagging regions, especially in the form of budget grants, evidently didn't justify themselves and didn't provide any real overcoming of interregional differentiation. A significant effect in the solution of this strategic task can be achieved only on the basis of the typification of the subjects of the Russian Federation within the framework of the federal regional development policy, as well as via the shifting this policy focus to the formation of conditions and incentives for the “self-development” of the Russian regions. Still remains as an important task the continuation of the course towards the decentralization of the governance, which should be organically linked with a whole strategy for reforming economic and legal foundations of Russian federalism and, above all, with a clearer understanding of the principle of symmetry of federal relations.

Keywords: federal regional policy, regulation of the spatial structure of the economy, “self-development” of regions, subjects of the Federation

JEL: R11, R12, R58

Дата поступления — 08.05.2018 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор; главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт экономики Российской академии наук» / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeniy M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования

Бухвальд Е. «Саморазвитие» регионов как инструмент регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.