Экономико-правовые предпосылки и институты сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации

БАХТИЗИН Альберт Рауфович, директор Центрального экономико-математического института РАН, главный научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, член-корреспондент РАН

117418, Россия, г. Москва, Нахимовский просп., 47
E-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич, главный научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: buchvald@mail.ru

Государственная политика регионального развития играет основную роль в регулировании пространственной структуры российской экономики. В связи с этим законодательное утверждение практики стратегического планирования, в том числе в его пространственном срезе, требует определения системы приоритетных целей федеральной политики регионального развития, а также обозначения круга, основных институтов и инструментов, необходимых для достижения этих приоритетов. Это в значительной мере касается такого приоритета федеральной политики, как преодоление социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации. В статье обозначены основные институциональные и правовые предпосылки решения этой задачи. Особый акцент сделан на необходимости доработки и принятия федерального закона об основах политики регионального развития, отражения в нем требований, предъявляемых к этой политике в связи с переходом к системе стратегического планирования. Закон, в частности, должен закрепить последовательное преодоление экономической дифференциации субъектов Федерации как один из ключевых приоритетов государственной политики регионального развития. В настоящее время принципиально законодательно закрепить типизацию субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития. Эта типизация должна стать основой для адресного — в отношении различных типов регионов России — использования всех основных институтов и инструментов региональной политики государства с акцентом на создание условий и стимулов саморазвития субъектов Федерации. В законе также следует конкретизировать роль (соотношение) макрорегионов и федеральных округов как объектов и субъектов стратегического планирования политики регионального развития, поскольку сегодня этот вопрос вызывает разные толкования.

Ключевые слова: регионы России, экономическая дифференциация, правовое регулирование политики регионального развития.

Economic and Legal Preconditions and Institutions for the Reduction of Economic Differentiation in Socio-Economic Development of the Constituent Entities of the Russian Federation

A. R. BAKHTIZIN, director of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, chief research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of economic sciences, corresponding member of the Russian Academy of Sciences

47, Nakhimovsky ave., Moscow, Russia, 117418

E-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

Ye. M. BUKHVALD, chief research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of economic sciences, professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: buchvald@mail.ru

The state policy of regional development plays a major role in regulating the spatial structure of the Russian economy. In this connection the legislative approval of the strategic planning practice, including its spatial context, requires an urgent determination of the system of priority objectives of the federal regional development policy, as well as the identification of the range of basic institutions and tools necessary to achieve these priorities. This largely concerns such priority of federal policy as overcoming of the socio-economic differentiation of the Russian Federation's regions. The article outlines the main institutional and legal prerequisites for the solution of this problem. Special emphasis in the article is made on the need to finalize and adopt the Federal law on the basics of regional development policy, reflecting the requirements, which are dictated to this policy in connection with the transition to the strategic planning system. The law, in particular, should consolidate the consistent overcoming of economic differentiation of the constituent entities of the Federation as one of the key priorities of the state policy for regional development. At present, it is essential to fix in the legislation the typification of the constituent entity of Federation as the main principle of the state policy of regional development. This typification should become the basis for targeted use of all the main institutions and instruments of the regional policy of the state in relation to different types of regions with an emphasis on the conditions and incentives for self — development of the constituent entities of Federation. The law should specify the role and interaction of macroregions and Federal districts as objects and subjects of strategic planning and regional development policy since today this issue has different interpretations.

Keywords: Russian regions, economic differentiation, legal regulation of regional development policy.

DOI: 10.12737/art_2018_9_10

Реальный прогресс в экономическом выравнивании регионов традиционно считается одной из ключевых задач в региональной политике любого государства. Тем более актуален этот вопрос для российских условий, когда значимое продвижение в преодолении такой дифференциации выступает не только условием сохранения единого поля хозяйственного и социального развития страны, но и мерилом эффективности функционирования всего экономико-правового механизма федеративных отношений, основой государственной стабильности и национальной безопасности. Од-

нако решение данной задачи в настоящий момент осложняется рядом факторов.

Во-первых, сложилась ситуация, когда даже в официальных документах нет единообразного представления о том, какова на данный момент степень межрегиональной экономической дифференциации в Российской Федерации и каковы были тренды ее изменения в последние два десятилетия.

Во-вторых, становится все более очевидным, что традиционный инструментальный решения этой задачи, преимущественно ориентированный на массированное вливание

федеральных средств в экономически отстающие регионы страны, особенно в форме бюджетных дотаций, себя явно не оправдал и существенного преодоления межрегиональной дифференциации, по всем возможным оценкам, не обеспечил.

В-третьих, акцент на инновационное обновление российской экономики, повышение ее конкурентоспособности заставляет пересмотреть традиционные представления о сути межрегиональной экономической дифференциации, об институтах и инструментах ее преодоления.

Все это говорит о том, что значимый эффект в решении этой важной задачи может быть достигнут только в рамках имплементации проблематики экономического выравнивания регионов в стратегирование социально-экономического развития страны, прежде всего в систему целей и инструментов политики пространственного регулирования.

Экономическая дифференциация регионов: основные тренды и их содержание. Нынешний «ренессанс» тематики позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации, в предшествующий период практически выбывшей из круга наиболее активно исследуемых проблем отечественной регионалистики, закономерно определяется необходимостью реализации того прорыва в социально-экономическом развитии страны, который обозначен в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Очевидно, что указанный прорыв не может быть результатом, достигнутым только за счет быстрого развития нескольких регионов — лидеров при консервации технической отсталости и социально-экономического застоя всех остальных регионов. Кроме того, утверждение инновационной модернизации как ключевого приоритета развития российской экономики на долговременную перспективу требует отойти от повторения тезисов прошлого и придать проблеме эко-

номического выравнивания регионов новое звучание.

Конечно, и сегодня вполне справедливы размышления и оценки исследователей относительно того, происходит ли экономическое выравнивание российских регионов или нет; каковы его нынешние параметры и какие цели в этом отношении должны быть поэтапно поставлены на перспективу, за счет каких институтов и инструментов это выравнивание может быть достигнуто. Без ответа на эти, казалось бы, банальные вопросы трудно рассчитывать на наполнение задачи экономического выравнивания регионов качественно новым содержанием и на ее адекватное отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в том числе с позиции необходимых для этого экономических мер и мер федеральной политики регионального развития.

О том, что даже в понимании данного вопроса нет единого мнения не только среди экспертов, но и даже на правительственном уровне, может свидетельствовать следующий факт. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 принимается Стратегия экономической безопасности страны до 2030 года. В качестве одного из источников рисков и угроз для российской экономики в этом документе (п. 24) обозначена «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, *усиление* (курсив наш. — А. Б., Е. Б.) дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития».

Спустя один год Минэкономразвития России представляет в Совете Федерации Федерального Собрания РФ такой документ, как «Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации»¹.

¹ Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации. М., 2018. С. 10.

В нем указывается, что межрегиональное неравенство за последние 10 лет *сократилось* (курсив наш. — А. Б., Е. Б.) по показателю ВРП (валовый региональный продукт) на душу населения с учетом паритета покупательной способности с 14 раз до 11 раз, по среднедушевым доходам — с 6 раз до 3 раз.

Однако наиболее важный вопрос все же касается следующего: как в свете оценок Минэкономразвития России следует рассматривать указание Стратегии экономической безопасности относительно необходимости обеспечить сокращение межрегиональной дифференциации субъектов РФ — как актуальный приоритет или как запоздалый ориентир? Да и сам документ Минэкономразвития России, даже если верить приведенным в нем расчетам, не дает ответ на вопрос: достигнутое якобы сокращение межрегиональной экономической дифференциации в Российской Федерации — это и есть решение данной задачи по существу, или в этом направлении необходимо дальнейшее продвижение, ориентиры и инструменты обеспечения которого еще должны быть отражены в Стратегии пространственного развития? И, если постепенное выравнивание регионов все же происходит, то нужно ли здесь дополнительное це-

левое государственное вмешательство, или таковое выравнивание будет закономерным результатом последовательной стабилизации российской экономики, ее выхода на тренд устойчивого развития в целом? Прежде всего обратимся к нашим расчетам, касающимся степени экономической дифференциации регионов России, и тем тенденциям, которые наблюдаются примерно за последние два десятилетия.

Тенденции межрегиональных различий, которые следуют из анализа данных табл. 1 и 2, представляются противоречивыми: по ВРП, инвестициям и денежным доходам различия сократились, а по показателям душевого объема промышленного производства существенно выросли. Однако такие оценки степени межрегиональной экономической дифференциации по двум «полярным» субъектам РФ не вполне корректны. Это связано тем, что душевые показатели регионов с наименьшими рассматриваемыми показателями находятся под значительным влиянием различных федеральных программ и проектов, объемы финансирования по которым год от года могут существенно различаться. В итоге тот или иной регион может в какой-то момент уйти с нижней позиции для подоб-

Таблица 1*

Показатели экономической дифференциации по «крайним» регионам Российской Федерации (душевые показатели) 2000 г.

Показатель	Наименее развитый регион	Наиболее развитый регион	Разрыв (количество раз)
ВРП	Республика Ингушетия	Тюменская область	27
Инвестиции в основной капитал	Республика Тыва	Тюменская область	67
Промышленное производство	Республика Алтай	Тюменская область	82
Денежные доходы	Республика Ингушетия	г. Москва	14

* Примечание к табл. 1, 2, 3 и 4: без автономных округов и автономной области, а также без Крыма и Севастополя. Источники данных по табл. 1, 2, 3 и 4: Данные Росстата. В расчетах принимала участие А. В. Кольчугина (ИЭ РАН).

Таблица 2

**Показатели экономической дифференциации по «крайним» регионам
Российской Федерации (душевые показатели) 2016 г.**

Показатель	Наименее развитый регион	Наиболее развитый регион	Разрыв (количество раз)
ВРП	Республика Ингушетия	Тюменская область	15
Инвестиции в основной капитал	Ивановская область	Сахалинская область	23
Промышленное производство	Республика Ингушетия	Тюменская область	103
Денежные доходы	Республика Тыва	г. Москва	4

ных сравнений, а затем туда вернуться, в результате чего изменения в величине наблюдаемых межрегиональных разрывов приобретают чисто конъюнктурный характер. Отсутствие явной тенденции выравнивания наиболее заметно, если брать показатели дифференциации российских регионов по так называемому децильному коэффициенту (табл. 3).

Приведенные данные позволяют сделать ряд выводов.

Во-первых, степень дифференциации регионов России по душевым инвестициям в основной капитал выше, чем по душевой величине ВРП. Это значит, что механизм инвестиционного процесса в российской экономике пока работает на усиление этой дифференциации, а методы (инструменты) текущего финансового выравнивания в регионах лишь в той или иной степени ком-

пенсируют негативные последствия этого механизма.

Во-вторых, судя по данным табл. 3 и 4, тенденция межрегиональной экономической дифференциации среди регионов России представляется скорее волнообразной, нежели однонаправленной в ту или иную сторону. При этом мы уже обращали внимание на то, что эта дифференциация имеет определенную закономерность: в периоды более быстрого роста экономики страны она усиливается, в условиях стагнации и кризиса — несколько сокращается. Скорее всего это объясняется тем, что циклические колебания и связанные с ними структурные изменения в экономике в наибольшей мере затрагивают группу регионов-лидеров, которые больше «проигрывают» в условиях кризиса, но и быстрее растут в условиях оживления и подъема.

Таблица 3

Децильный коэффициент экономической дифференциации регионов России по душевой величине ВРП

2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
3,91	3,78	3,55	3,27	3,33	3,61	3,52	3,86	3,73	3,18	3,40	3,14

Таблица 4

Децильный коэффициент экономической дифференциации регионов России по душевой величине инвестиций в основной капитал

2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
6,07	6,40	5,31	4,86	5,74	5,09	6,09	5,70	5,44	4,52	5,30	4,91

Кроме того, следует иметь в виду, что сравнения по показателю ВРП лишь условно иллюстрируют (на деле — сокращают) «реальные» масштабы межрегиональной экономической дифференциации, так как величина ВРП дотационных регионов испытывает на себе мультиплицированное воздействие различных каналов вливания федеральных средств в их экономику. Даже просто «вращаясь» в бюджетной сфере, эти средства существенно подтягивают в этих субъектах планку ВРП и его душевой величины. Вот почему показатель разрыва по душевой величине промышленного производства оказался наиболее значительным и даже увеличивающимся. В этом плане оценка межрегиональной экономической дифференциации и мониторинга ее долговременных тенденций еще нуждается в дальнейшем совершенствовании. Сегодня остаются без четкого ответа следующие вопросы: в какой мере экономическое выравнивание субъектов Федерации сохраняет свою значимость как приоритет региональной политики федерального центра, насколько приемлемо и каким образом практически достижимо сохранение этого приоритета в настоящее время и в перспективе развития страны и ее регионов.

В этом контексте есть необходимость обратиться к двум документам, которые формируют исходные посылки Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в том числе и в плане отражения в ней вопроса об экономическом выравнивании регионов. Это прежде всего постановление Правительства РФ 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».

Данное постановление носит в основном процедурный, а не целеустанавливающий характер. Тем не ме-

нее п. 6 документа указывает на обязательное наличие в Стратегии анализа «особенностей и проблем пространственного развития Российской Федерации, содержащего оценку факторов, условий и рисков пространственного развития Российской Федерации». Такой анализ не может не касаться вопросов об экономической дифференциации регионов России, о тех рисках, которые она создает для единства экономического пространства страны, для ее социально-политической устойчивости и проч.

Нет полной ясности по данному вопросу и в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Основы), утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13. Формально Основы воздерживаются от утверждения политики выравнивания как приоритета политики регионального развития или, напротив, от отрицания такого приоритета вообще. Однако ряд положений документа позволяет судить, что проблема экономического выравнивания с повестки дня региональной политики государства не снимается. Так, документ относит к основным принципам этой политики обеспечение единства экономического пространства страны. Таковое как раз и характеризуется его относительной однородностью, антиподом чего и выступают нынешние, достаточно устойчивые разрывы в уровне развития регионов России. Документ констатирует, что в числе приоритетных задач государственных программ должно оставаться снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем экономического развития. Наконец, в числе результатов реализации государственной политики регионального развития документ прямо называет сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов.

При этом надо иметь в виду, что представленная в Основах и отмеченная экспертами задача сокращения различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности², в принципе может решаться двумя путями. Это возможно или с преобладающим акцентом на преодоление межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, или путем дальнейшего наращивания объемов финансового выравнивания по всем уровням бюджетной системы страны. Однако практика показывает, что второй вариант последовательного решения названной задачи явно не гарантирует.

Итак, задача экономического выравнивания регионов должна быть сохранена в числе приоритетов региональной политики государства. Однако в современных условиях при переходе к стратегированию политики регионального развития этот вопрос обретает качественно новые контуры. С учетом инновационной модернизации как объективно необходимого 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 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 между регионами России (по данным за 2016 г.) составляет от 21,3% до 0,3%, т. е. в 71 раз, а по доле инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг — от 27,2% до 0,1%, т. е. в 270 раз³. По сути, по уровню инновационного развития единое экономическое пространство страны едва ли существует вообще. Качественно новому экономическому содержанию проблемы преодоления межрегиональной дифференциации должны корреспондировать и новые правовые и институциональные основы ее решения.

Правовые и институциональные основы современной политики экономического выравнивания регионов. В настоящее время в сфере политики регионального развития сложился круг вопросов, которые не имеют исчерпывающего правового регулирования. Есть немало признаков, что действующее законодательство, включая Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не обеспечивает надежной, всеобъемлющей правовой базы для региональной политики государства в рамках процесса стратегирования пространственного развития российской экономики. Прежде всего необходимо развернуто отразить в этом законе требования, которые задаются этому направлению социально-экономической политики государства на этапе перехода к системе стратегического планирования. Таким образом, наличие в рассматриваемой сфере большого круга нерешенных проблем, значимость которых еще бо-

² См.: Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 9.

³ Данные 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.

лее проявляется по мере перехода к практике стратегического планирования пространственного развития, диктует необходимость вернуться к идее доработки и принятия Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».

Четкого представления о том, за счет каких механизмов могут быть решены задачи позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации, до настоящего времени так и не сложилось. Базовым инструментом сокращения разрывов в обеспеченности населения основными благами социального характера выступает система так называемого финансового выравнивания за счет трансфертов (прежде всего дотаций) из федерального бюджета в региональные бюджеты. Однако, как показала практика уже нескольких десятилетий, действующая модель финансового выравнивания, частично компенсируя социальные последствия пространственной неоднородности российской экономики, эту неоднородность, по сути, лишь консервирует, так как не создает достаточных стимулов для экономического роста и достижения финансовой самостоятельности субъектов Федерации.

Дотационная компонента этих трансфертов, несмотря на многочисленные попытки встроить в нее некие премиально-стимулирующие компоненты, как реальный механизм экономического выравнивания работать не может. Этот вид трансферта практически никак не связан с активизацией инвестиционных процессов в регионах, не стимулирует в достаточной мере усилия региональных и местных властей по наращиванию и наиболее полному использованию налоговой базы за счет поддержки предпринимательской активности и привлечения средств инвесторов, в том числе на началах государственно-частного партнерства. В итоге финансовое выравни-

вание функционирует, а экономическое выравнивание регионов, как было показано выше, так и не наступает.

Как полагаем, в настоящее время необходимо законодательное закрепление использования нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального центра с субъектами Федерации на основе выделения в числе последних ряда целевых групп (например, по критериям бюджетной обеспеченности, по степени дотационности и дефицитности регионального бюджета, по величине субфедерального государственного долга и проч.).

Однако в нынешних условиях сфера межбюджетных взаимодействий уже не является единственным и даже преобладающим инструментом федерального воздействия на социально-экономическое развитие страны. В этой сфере на данный момент сложился феномен многоканальности подобного воздействия и, к сожалению, его известной бессистемности. Между тем отечественный и зарубежный опыт последних десятилетий показал, что успех стратегии выравнивания не может быть связан с деятельностью одного или нескольких специализированных инструментов (институтов) экономической политики государства. Целям региональной политики, причем на согласованной основе, должна быть подчинена деятельность всех институтов и инструментов развития территорий.

Это ставит задачу стратегического согласования всех каналов (инструментов) федерального (со)финансирования социально-экономического развития регионов, в частности идущего через государственные программы, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках системы межбюджетных взаимодействий. Это означает обязательность стратегического планирования и мониторинга итоговой картины пространственного распределения средств

федерального бюджета (кроме его «закрытых» статей) с обязательным отслеживанием того, как это распределение средств воздействует на показатели дифференциации российских регионов.

Аналогично можно и нужно было бы закрепить в федеральном законе об основах политики регионального развития систему критериев для отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых формируются федеральные государственные программы территориальной направленности. Часто используемый при аргументации необходимости таких программ принцип приоритетности допускает весьма субъективные трактовки, которые можно исключить, если смысл этого принципа будет закреплён законодательно. Кроме того, в соответствии с законом о государственной региональной политике потенциальными бенефициарами государственных программ территориального развития по опыту некоторых стран могут быть определены регионы, которые официально на основе законодательно закреплённых критериев объявлены территориями экономического бедствия. Это создаст правовую основу для того, чтобы данные территории были получателями дополнительных форм государственной помощи (в том числе в виде налоговых льгот локальным инвесторам и предпринимателям) при одновременном принятии мер (специальных программ) по экономии и оздоровлению региональных финансов.

Необходимо внести некую упорядоченность в целевую функцию и пространственную локализацию федеральных институтов развития. Ассортимент таких институтов как инструментов региональной политики в настоящее время достаточной большой, но экономической привязки каждого из них к специфическим задачам тех или иных субъектов Федерации не существует. Пространственно эти институты локализируются неравномерно. Каждому

их типу не установлена целевая задача как инструменту политики регионального развития. Видимо, в отсутствии такого целеполагания и кроется причина того, что многие из этих институтов, несмотря на огромные бюджетные вливания, так и не оправдали возлагавшихся на них надежд, в том числе в плане их инвестиционного эффекта и позитивного воздействия на социально-экономическое развитие территорий их локализации. По данным Контрольного управления при Президенте РФ, начиная с 2006 г. на 33 ОЭЗ было потрачено 186 млрд руб., из которых 24 млрд так и не были использованы, а налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили всего 40 млрд руб.⁴ Итогом стали решения Правительства РФ об упразднении или сокращении территории ряда ОЭЗ⁵.

Правовой аспект этой проблемы в том, что единого нормативного правового акта, регулирующего функциональную специализацию этих институтов, принципы их пространственного размещения и деятельности как инструментов региональной политики, не существует. Федеральные институты развития, реализующие функции инновационного и промышленного «прорыва», не могут однозначно ориентироваться только на цели экономического выравнивания регионов, но и не могут действовать вопреки им, как это часто происходит в настоящее время. Для этого размещение и деятельность таких институтов также должны стать объектом пространственного стратегирования в рамках его особого институционального блока.

Резюмируя, можно выделить следующие основные институционально-правовые предпосылки экономи-

⁴ URL: <https://lenta.ru/news/2016/06/09/oeshbanpeskov/>.

⁵ Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

ческого выравнивания регионов Российской Федерации.

1. Прежде всего следует вернуть на доработку и принять федеральный закон об основах политики регионального развития⁶, закрепив в нем последовательное преодоление экономической дифференциации субъектов Федерации как один из ключевых приоритетов этой политики. Соответственно, должна быть обеспечена интеграция задачи позитивного экономического выравнивания в русло системы стратегического планирования. Суть этой меры не в очередной констатации задачи экономического выравнивания регионов вообще, а в придании этой политике системного, долговременного характера с проработкой различных сценариев решения этой задачи (сценарный вариант «Стратегии пространственного развития» закреплен в названном выше постановлении Правительства РФ № 870).

2. Экономическое выравнивание регионов должно быть не просто закреплено как один из приоритетов в Стратегии пространственного развития, а переведено в конкретные, поэтапно достигаемые количественные параметры этого выравнивания, согласованные с требованиями обеспечения пространственного аспекта экономической безопасности страны⁷.

3. В законе об основах политики регионального развития следует утвердить типизацию субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития. Для каждой целевой группы регионов должны быть определены особые модели фи-

нансовых взаимоотношений с федеральным центром и формы участия такового в социально-экономическом развитии данной группы регионов.

4. В законе должна быть конкретизирована роль (соотношение) макрорегионов и федеральных округов как объектов и субъектов политики регионального развития, поскольку сегодня этот вопрос вызывает разные толкования⁸, а также основные функциональные типы и критерии территориального размещения федеральных институтов развития.

5. Закон должен обеспечить переход к целостной системе управления институтами и инструментами федеральной политики регионального развития. Сегодня таких инструментов много и действуют они несогласованно. Это межбюджетные отношения (в широком понимании); государственные программы, многочисленные федеральные институты развития. Формы и объемы участия субъектов Федерации в реализации государственных программ и инвестиционных проектов оказываются практически непредсказуемыми, особенно на долговременную перспективу, что несовместимо с идеей стратегирования пространственного развития, в том числе и с последовательным решением задач экономического выравнивания регионов.

6. В законе об основах политики регионального развития должны быть нормативно закреплены критерии отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых за счет федеральных средств реализуются государственные (целевые) программы территориального развития, целевые функции и основные принципы пространственной локализации федеральных институтов развития, а также условия и формы федеральной поддержки анало-

⁶ См. законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02>.

⁷ См. Указ Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

⁸ См.: Бухвальд Е. М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3. С. 27—40.

гичных региональных институтов. Важно, чтобы каждый федеральный институт развития не только имел программу своей деятельности, но и, помимо прочего, выступал инструментом политики регионального развития; институтом, целеориентированным на пространственное распространение «импульсов» промышленно-инновационного развития и, таким образом, на позитивное экономическое выравнивание регионов и интеграцию экономиче-

ского пространства страны на инновационной основе.

7. Следует вернуться к разработке долговременной программы реформирования межбюджетных взаимодействий Федерации и ее субъектов с учетом требований системы стратегического планирования, гибкой региональной политики, децентрализации налогово-бюджетного потенциала и формирования действенных стимулов и механизмов саморазвития регионов.

Библиографический список

Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5.

Бухвальд Е. М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3.

Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации. М., 2018.