

© 2013 г.

Андрей Нецадин

кандидат социологических наук, заместитель директора
Института региональных исследований и проблем пространственного развития
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
(e-mail: ansteel@mail.ru)

Рафаэль Фаттахов

доктор экономических наук, профессор, директор Института региональных
исследований и проблем пространственного развития
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
(e-mail: fattakhov@mail.ru)

**ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье рассматриваются приоритеты государственной политики по формированию нового опорного каркаса пространственной организации Российской Федерации. В сфере регионального развития предлагаются новые подходы к формированию экономических районов, разработке стратегий и комплексных планов (программ) развития регионов, агломераций и муниципальных образований. Большое внимание уделено поселенческой структуре России, кластерной политике, межбюджетной политике, системе институтов регионального развития и организации финансирования проектов регионального развития.

Ключевые слова: агломерация, город, государственная политика, инновационное развитие, институты регионального развития, модернизация, кластеры, поселенческий каркас, пространственная организация.

Новая пространственная организация Российской Федерации должна:

- обеспечивать эффективную интеграцию экономики в глобальные рынки в интересах роста национального богатства страны (повышения стоимости основного капитала, природно-ресурсного капитала и человеческого капитала);
- способствовать ускоренному социально-экономическому развитию Российской Федерации за счет эффективного территориального распределения производительных сил, роста производства высокотехнологичной продукции и инноваций;
- повышать взаимосвязанность страны с целью обеспечения равноправного доступа территорий и их населения к источникам социально-экономического роста;

- гарантировать политическую стабильность и государственную целостность территории страны.

Страны, показавшие в последние 40 лет устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали их, как правило, за счет опережающего роста нескольких регионов. Регионы-лидеры становятся центрами инновационного роста страны и демонстрируют новый тип экономического и социального развития для других территорий. Задачей последних становится не копирование пути развития регионов-лидеров, а встраивание в формирующуюся в геоэкономическом пространстве глобального мира новую региональную специализацию – регионы-производители, регионы-посредники, регионы-финансовые центры и т.д.

В Российской Федерации должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации, обеспечивающий достижение заявленных целей пространственного развития. Узлами опорного каркаса должны выступить крупные городские образования – инновационные и управленческие центры, развивающие экономическую активность в своем регионе и в стране, осуществляющие и распространяющие прогрессивные социально-экономические изменения, и выступающие центрами формирования новых экономических районов, образующих новый каркас страны.

Опорные регионы должны выступать узлами каркаса пространственной организации страны, зонами интеграции Российской Федерации с глобальной экономикой, зонами концентрации центров управления товарными, финансовыми, информационными и миграционными потоками, основными транспортными узлами. Функции опорных регионов необходимо дифференцировать в зависимости от способа объединения территорий, производственной специализации последних и их внутренних кооперационных связей, типа связывающих их транспортно-коммуникационных инфраструктур, способа интеграции в глобальную экономику.

Интеграция России в глобальный мир идет по нескольким направлениям, имеющим свою географическую локализацию и культурно-экономическую специфику, задаваемую приграничным соседством: на Северо-Западе Российской Федерации – с Европейским союзом; в центре и на Юго-Западе – со странами СНГ; на Юге – с исламским миром; на Юго-Востоке – со странами Азиатско-Тихоокеанского региона и в первую очередь – с Китаем. Соответственно, во-первых, должна дифференцироваться государственная политика регионального развития и, во-вторых, выстроена пространственная организация, отражающая определенную специализацию регионов.

Пространственная организация таких «узлов» на территории Российской Федерации должна задать параметры новой административно-территориальной организации страны.

Таким образом, **современная российская государственная политика регионального развития не должна больше формулироваться в логике выравнивания уровня социально-экономического развития, а точнее — уровня индустриализации субъектов Российской Федерации. Она должна стать политикой инновационного развития, базирующейся на принципах концентрации ресурсов в «точках роста» и на системе волнового распространения инноваций в государстве.**

Основанием признания того или иного региона «опорным» должна стать его стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны. Такая инициатива предполагает масштабные действия и управление, требует создания стратегического партнерства власти и бизнеса.

Основные характеристики формирующихся экономических районов (агломераций). Экономический район (агломерация) – компактное скопление населённых пунктов, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями.

Можно предположить, что дальнейшая интеграция Российской Федерации в глобальную экономику в ближайшее время приведет к выделению на ее территории следующих основных видов экономических районов и территориальных образований:

по экономической значимости:

- *федеральные экономические районы*, иногда выходящие за пределы одного субъекта Федерации и имеющие важное значение для развития страны (например, Московский и Санкт-Петербургский экономические районы);

- *региональные и межрегиональные экономические районы*, выходящие за рамки одного муниципального образования и образующие межмуниципальные экономические территории, возможно, разных субъектов Федерации и стран (Череповецко-Вологодский, Харьковско-Белгородский экономические районы);

- *локальные экономические районы*, образующие единую экономическую территорию в рамках муниципальных образований и сельских поселений.

По виду развития и степени включенности в глобальную экономику:

- *глобальные города* типа «мировых городов», оказывающих существенное влияние на глобальную экономику (Лондон, Нью-Йорк, Токио). Пока на статус «мирового города» в России претендует Москва, оказывающая существенное влияние на распределение сил на двух значимых сегментах глобального рынка – сырьевом (в первую очередь углеводородов) и безопасности. Дальнейшее развитие Москвы должно идти в сторо-

ну увеличения влияния на более значимых международных рынках – финансовых, юридических, информационных, транспортно-логистических и других. Также данный путь развития возможен для Санкт-Петербурга;

- *центры инновационного развития*. Применим опыт собирания национальной инновационной системы на базе создания федеральных и крупных современных университетов, наукоградов и ряда ЗАТО. Пространственное развитие должно интегрировать в себя инновационную и образовательную политику. Инновационное развитие может быть обеспечено только за счет активизации урбанистических процессов и выделения ряда городов и экономических районов в качестве ведущих субъектов инновационного роста (возможно, за счет придания им особого правового статуса);

- *территории технологического трансферта (экономические районы догоняющей модернизации)*. В случае сохранения относительно быстрых темпов роста российской экономики в течение пяти-десяти лет произойдет коренное технологическое ее преобразование. Сегодня модернизация затронула только ряд предприятий ТЭКа, черной и цветной металлургии и пищевой промышленности. В дальнейшем это будет происходить за счет импорта массовых стандартных технологий, а основными импортерами будут иностранные фирмы, разворачивающие производственные центры в России и поставляющие продукцию как на мировой, так и на растущий внутренний рынок. Для этого на территории Российской Федерации могут быть созданы зоны технологического трансферта (процессинга и аутсорсинга). Очевидно, что они могут развиваться вблизи крупных сегментов внутреннего рынка и точек общенациональной дистрибуции. Размещение процессинговых центров возможно только в населенных пунктах, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и организованной урбанистической средой жизни, а также находящихся в коммуникационной доступности (в створах международных транспортных коридоров, в портовых комплексах). Зона технологического трансферта в ближайшие годы в России может возникнуть только вдоль европейского транспортного коридора № 9. Процесс предполагает расчистку индустриальных участков для внешних инвестиций, развитие СЭЗ, технопарков;

- *промышленные территории (экономические районы с традиционными технологиями)*: территории старопромышленных регионов, производственно-технологическая база и система расселения которых создана еще в период советской индустриализации. Это — регионы, основанные на устаревающих стандартных технологиях, ориентированные на замкнутые локальные или стационарные рынки, которые слабо развиваются. Данные регионы будут в обозримой перспективе стагнировать, выступая

в качестве поставщика рабочей силы для регионов группы роста. В то же время данные регионы будут сильно дифференцироваться в зависимости от динамики этнокультурных и миграционных процессов. Наиболее сложной ситуация может оказаться в тех из них, где сохранится достаточно высокий естественный прирост населения и конкуренция за доступ к основным экономическим ресурсам не только между отдельными индивидами, но и относительно крупными социальными группами. Речь идет прежде всего о Юге европейской части России;

- *сырьевые территории*. Старый сырьевой комплекс был рассчитан на обеспечение внутренней экономики и его экспортная переориентация потребует преобразований в системе расселения и транспортной организации (развитие экспортных трубопроводов и портового хозяйства, дезурбанизация районов Севера, вахтовое освоение новых сырьевых регионов и концентрация в них капиталовложений). Наибольшую проблему будут представлять относительно крупные города, действующие в зоне сырьевых разработок. Переход на импортные технологии разработки природных ресурсов потребует сокращения нового населения на северных территориях. Очевидно, что территории, занимаемые коренными малочисленными народами, не могут управляться по урбанистическому типу и им должен быть придан особый правовой режим, обеспечивающий сохранение исторических прав народов на территорию в сочетании с централизованным государственным управлением и эффективным общественным контроле;

- *особые зоны безопасности*. Для России будет возрастать бремя содержания приграничных территорий и военной индустрии, а также дислоцированных на территории воинских подразделений. Это потребует перестройки модели распределения ВПК по территории и реорганизации пограничной зоны. Она должна быть выделена не как прилегающая к линии границы территория с особым административным режимом, а как регион соприкосновения с другими геоэкономическими и геокультурными пространствами. Для этих территорий это означает выделение особых приграничных зон для объединения регионов: транспортно-логистических (точка остановки и переработки груза, управления его движением), торгового и культурного. Эти зоны будут располагаться внутри страны. Пространство до этих зон будет транзитным и управляемым. Для России в случае выбора сценария роста ее присутствия на мировых рынках становится задачей номер один расширение действия собственных торговых сетей за пределами национальных границ.

Возможный каркас поселенческой структуры Российской Федерации. Исходя из описанных тенденций и закономерностей, можно с большой долей уверенности попытаться определить примерный каркас

поселенческой структуры России. Основной чертой ближайших изменений будет образование как крупных, так и локальных экономических районов, включающих как города, так и сельские поселения. Уже сегодня можно предсказать образование:

- более 20 крупных экономических районов федерального значения с численностью более 1 млн человек на базе наиболее крупных городов;
- региональных и межрегиональных экономических районов из промышленных городов, образующих научно-промышленный территориальный комплекс (Камская инновационно-промышленная агломерация, Березники-Соликамск, Восточно-Донбасская агломерация и т.д.);
- локальные (агропромышленные) экономические районы вокруг районных центров с концентрацией в них перерабатывающих предприятий и предприятий, оказывающих услуги сельхозпроизводству.

Также в поселенческие структуры войдут города, обладающие определенными монопольными преимуществами:

- близость к природным ископаемым;
- имеющие выгодное географическое положение для реализации логистических структур;
- имеющие политическое значение для безопасности и единства территории России;
- обладающие уникальными историческими, научными, техническими и другими преимуществами.

Транспортная инфраструктура. В содействии формированию экономических регионов важную задачу играет развитие транспортной инфраструктуры как транспортных коридоров между опорными экономическими районами, так и внутри экономических районов.

Сырьевая ориентация страны и большие объемы экспорта сырья определили специфическую направленность имеющихся и проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза продукции на экспорт. Создание сети опорных экономических районов потребует обеспечить их взаимодействие как между собой, так и с мировыми центрами, обеспечив транспортные и информационные коридоры, зоны перехода и узлы логистики.

При этом наличие *соответствующей инфраструктуры внутри экономического района* является основным требованием (предпосылкой) его формирования. Обязательной для формирования экономического района является транспортная инфраструктура (линейные объекты, морские и воздушные суда, аэропорты, здания, строения, сооружения). Перегрузка транспортных систем является прямой угрозой экономике. Интеграция транспортных систем создает преимущества для пользователей и бизнес-операторов. Управление потребностью в перемещении создает дополни-

тельные возможности. Комплексная организация общественного транспорта становится все более важной для будущего экономического района.

Характеристика мер государственного регулирования. В целях координации разработки и реализации стратегии пространственного и экономического развития, в том числе экономических районов федерального и регионального значения, необходимо:

- превращение федеральных округов в единицы административно-политического деления страны;
- наделение округов полномочиями по разработке и реализации программ социально-экономического развития территорий;
- изменение границ округов с приближением их к границам существовавших в советское время госплановских экономических районов;
- выделение округам как элементам административно-политического деления ресурсов для управления территориями (средств федеральных целевых и других программ, реализующихся на территории округа).

Региональные стратегии сегодня в лучшем случае фиксируют трансрегиональные процессы и необходимость межрегиональной кооперации, но никак не сориентированы на управление ими и не готовы к выполнению этой задачи. Это, с одной стороны, отражает ограниченность уже устаревшего государственно-правового статуса регионов (сосредоточение на вопросах социальной политики и бюджетного управления), с другой стороны, недостаточность правовых форматов управления территориями (городскими агломерациями, территориями трансрегионального сотрудничества и так далее), отсутствие связи регионального проектирования с общенациональной политикой пространственного развития.

Также необходимо решать комплекс вопросов административного характера, например, связанных с конфигурацией границ экономических районов и перспективами их объединения, разграничением полномочий и механизмами совместной реализации инфраструктурных проектов на территории нескольких субъектов Федерации и т.п. Для этого нужен универсальный алгоритм решения новых нестандартных управленческих задач, таких, как система правил оптимального сочетания целеполагающего и административного управления социально-экономическими системами (экономика региона, градообразующие предприятия, крупные корпорации, региональные инвестиционные программы, государственные структуры, общественные организации и др.).

В рамках государственной системы поддержки формирования экономических районов так или иначе придется решать задачи по устранению правовых и иных противоречий, в частности, по созданию механизма предоставления налоговых льгот для реализуемых инвестиционных проектов в рамках формирования экономического района. Для полномоч-

ной федеральной структуры координация такого подхода не будет представлять особой сложности, но будет оправдана с государственной точки зрения и выполнения федеральных приоритетов развития страны и ее территорий.

Новый подход к разработке стратегий и комплексных планов (программ) развития регионов, агломераций и муниципальных образований. Возникают новые требования к системам управления региональным развитием. Стратегии регионального развития, разрабатываемые как на уровне регионов, так и на уровне федерального центра должны стать стратегиями позиционирования на открытых рынках, а не набором внутрорегиональных мероприятий. В программах социально-экономического развития регионов должен быть введен в качестве обязательного раздел, посвященный оценке уровня и качества пространственного развития данного региона и его положения в пределах федерального округа, страны в целом и для всех приграничных субъектов Федерации – в мировом макрорегиональном контексте. Задачи стимулирования социально-экономического развития регионов, раскрытия их инвестиционного потенциала требуют формирования нового пула инструментов региональной политики.

Актуальными инструментами федеральной региональной политики могут стать:

- 1) организация вертикального стратегирования и планирования: переход к единой национальной системе;
- 2) координация федеральных и региональных программ и проектов в целях развития федеральных округов, экономических районов и субъектов Федерации;
- 3) политика кластерного развития;
- 4) формирование системы институтов регионального развития и организация рефинансирования проектов регионального развития.

Ключевым инструментом развития территорий являются разрабатываемые Минрегионом России стратегии социально-экономического развития федеральных округов. На основе таких стратегий выстраивается единая логика пространственной конфигурации социально-экономического развития, отвечающая задачам модернизации страны.

Эти документы определяют четкие ориентиры со стороны федеральных органов власти. Как представляется, их реализация позволит активизировать деловую активность, планировать направления частных инвестиций.

Стратегическое планирование федерального уровня должно стать основой для разработки и корректировки документов территориального планирования экономических районов, субъектов Федерации и муниципальных образований, которые в свою очередь создают пространственно-

функциональную основу для реализации программ социально-экономического развития.

Назрела необходимость организации вертикального стратегирования и планирования: переход к единой национальной системе.

Сегодня успешное развитие регионов зависит от использования внутренних специфических факторов создания ценностей на глобальных рынках. Это означает невозможность существования единой универсальной стратегии для всех регионов, так как они все имеют различный потенциал, свои особенности реализации инновационной деятельности. Проблема стратегирования в России не в определении «своего собственного, уникального и неповторимого пути развития», а в согласовании и устранении диспропорций на глобальном и национальном уровнях, а также конфликтов интересов. Это невозможно сделать без единого понятийного документа и приведения в соответствие с ним существующих сегодня разрозненных и по-разному понимаемых в субъектах инструментах стратегирования

Все эти элементы и создаваемые новые современные инструменты стратегирования должны быть вписаны в единую национальную вертикально-горизонтальную систему (матрицу стратегирования), которая сформирует «комплексную технологию управления устойчивым социально-экономическим развитием территорий Российской Федерации», включая Федерацию с ее общими и отраслевыми стратегиями, схемами территориального планирования, субъектами, муниципальными образованиями и т.п.

Стратегическое планирование должно стать в России непрерывным процессом.

Для этого необходимо:

– создание взаимосвязанной системы механизмов реализации стратегии (включая организационно-управленческие, нормативно-правовые, понятийные, финансово-экономические, информационно-коммуникационные, социального партнерства и т.п.);

– разработка процедур координации деятельности разных административных структур (вертикальная и горизонтальная интеграция стратегий и составляющих их программ и проектов);

– информационное обеспечение процесса стратегирования из одного центра, который должен проверять на соответствие «матрице стратегирования» новых появляющихся требований со стороны федеральных министерств к субъектам и муниципальным образованиям по подготовке тех или иных стратегических и программных документов (сегодня во многом дублирующих себя и отнимающих время у исполнителей);

– объединение мониторинга, контроля и оценки, в т.ч. оценки управления реализацией стратегий развития в совокупность процедур, взаимосвязанных с последующей необходимой корректировкой стратегии;

Основой реализации стратегий развития регионов являются инвестиционные проекты, осуществляемые на данной территории.

Реализация стратегий территориального развития в последнее время стала сталкиваться с некоторыми проблемами, в том числе:

1. Если развитие социальной, транспортной, социальной и инженерной инфраструктуры в основном зависит от выполнения мероприятий соответствующих целевых программ, то экономическое развитие, в том числе инновационных и производственных отраслей и экономики в целом, определяется реализацией частных инвестиционных проектов, центры принятия решений о которых выведены с территории субъектов Федерации, а часто и с территории России.

2. На развитии экономики значительного числа регионов достаточно болезненно отразились новые вызовы глобального характера (мировой кризис). Управление рисками или вызовами оставались за пределами структуры управления развитием в регионе.

3. В стране и регионе ощущается недостаток инвестиционных ресурсов, что вызывает конкуренцию за инвестиции между регионами. Повышаются требования к региону со стороны инвесторов, особенно в сфере гарантий и разделения рисков и т.п.

4. У регионов нет единого понимания с собственниками об инвестиционных намерениях предприятий, в результате чего невозможно спрогнозировать ситуацию в социально-экономической сфере с достаточной точностью и вероятностью, а соответственно оценить риски и угрозы.

5. Сегодня для успешной модернизации и перехода к экономике развития нужны не только стратегии, а конкретные стимулирующие действия, подкрепленные ресурсами.

6. Необходим особый тип управленческой технологии, отвечающий условиям выхода (перехода) на экономику развития. Такая «технология» должна использовать «портфель» самых разнообразных инвестиционных проектов, инициируемых руководством крупных промышленных компаний и регионов совместно с международной бизнес-элитой при заинтересованном участии представителей региональной и федеральной власти. Необходимо сформировать федеральный проект государственно-частного партнерства.

Координация федеральных и региональных программ и проектов в целях развития регионов и экономических районов на основе комплексных проектов развития федеральных округов. В настоящее время на территории Российской Федерации реализуется 54 федеральные целевые про-

граммы, отраслевые и ведомственные программы, 35 инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации приняты 2 503 региональные целевые программы и 373 ведомственные целевые программы.

Повышение эффективности региональной политики и обеспечение сбалансированного (устойчивого) социально-экономического развития федеральных округов требует *координации разработки и реализации федеральных и региональных программ и проектов*. Необходимым условием для этого является создание механизма программно-целевого планирования долгосрочного развития федеральных округов – комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов. Существующие и разрабатываемые программы и проекты в приложении к каждому региону России должны быть объединены в единый пакет мер развития.

Комплексный проект развития федерального округа должен представлять собой систему взаимоувязанных по задачам, ресурсному обеспечению и срокам реализации приоритетных направлений (мероприятий) территориального и социально-экономического развития федерального округа, обеспечивающих комплексное и эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и инновационного развития федерального округа.

Комплексный проект федерального округа должен быть сформирован на четких принципах и включать в себя специальным образом подобранные направления и мероприятия:

- долгосрочные (федеральные) целевые программы (отраслевые, территориальные и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации);

- инвестиционные проекты (в том числе комплексные), реализуемые за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, реализуемые в соответствии с решениями президента Российской Федерации и (или) с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, в том числе на условиях софинансирования из федерального бюджета;

- долгосрочные (региональные) целевые программы территориального и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, реализуемые в соответствии с нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- ведомственные целевые программы федеральных органов исполнительной власти;
- ведомственные целевые программы субъектов Российской Федерации;
- стратегии социально-экономического развития федеральных округов, регионов и планов их реализации;
- стратегии (программы) развития отраслей экономики;
- не предусмотренные указанными выше документами дополнительные направления (мероприятия), нацеленные на решение конкретных задач в рамках комплексного проекта.

Соответствующие полномочия возложены на Минрегион России постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 484 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Кластерная политика – относительно новый инструмент проектного регионального развития. Особое внимание федерального центра и региональных органов публичной власти должно быть уделено формированию кластеров. *Кластеры¹ представляют собой плотную сеть взаимодополняющих субъектов экономической деятельности, объединенных участием в цепочке создания стоимости, и локализованных на определенной территории.* Основным отличием кластеров от технико-внедренческих и производственно-промышленных особых экономических зон является, как правило, определенная специализация и де-факто существующая пространственная конфигурация кластера («ненулевой уровень»).

Кластерный подход позволяет участникам кластера использовать единую транспортную, ресурсную, инженерно-коммунальную, рыночную инфраструктуру (консалтинг, логистика и пр.), инфраструктуру поддержки бизнеса (технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, венчурные фонды). Кроме того, участие в кластере обеспечивает преимущества координации в процессе создания добавленной стоимости, что позволяет предлагать друг другу наиболее оптимальные модели взаимодействия (например, спецификация выпуска товаров, удобная логистика). В кластере обеспечивается синергетический эффект: растет производительность и повышается конкурентоспособность выпускаемых товаров и предлагаемых услуг.

Кластеры формируют инновационную среду территории, на долгосрочный период определяют перспективные экономические специализации субъектов Российской Федерации.

¹ Выделяют следующие типы кластеров: производственные, инновационные, туристические кластеры и транспортно-логистические узлы (кластеры).

Основными инструментами создания кластеров могут быть образование проектного центра развития кластеров (создание комфортных условий для инноваций и инвестиций, консультирование, медиаторство), инженерно-коммунальное обустройство территории кластеров, создание инфраструктуры поддержки бизнеса, меры налогового стимулирования (таможенные пошлины, ускоренная амортизация, администрирование и пр.), сокращение институциональных барьеров.

Мировой финансовый кризис замедлил практическое стимулирование создания кластеров, но уже в 2010 г. было создано два новых кластера: инновационный центр «Сколково» (территориально обособленный комплекс, технополис) и инновационный туристический кластер на Юге России¹ (6 туристическо-рекреационных особых экономических зон). Кластерный подход получил свое развитие в ряде крупных модернизационных проектов, предлагаемых к реализации с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Межбюджетная политика. Администрации субъектов Федерации и муниципальных образований фактически не мотивированы на решение задач экономического роста своих территорий. Решая преимущественно социальные задачи в логике распределения бюджетных средств, органы власти субъектов федерации и муниципальных образований заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных бюджетных источников.

1. Проблемы системы межбюджетных отношений в России определяются как объективными, так и субъективными факторами. Наиболее существенным объективным фактором является критический уровень экономической дифференциации регионов. Разрыв бюджетной обеспеченности между самым богатым и самым бедным регионом до выравнивания (с учетом индекса бюджетных расходов) составляет более сотни раз, коэффициент вариации в 2010 г. был равен 91,3%. При любой проводимой политике проблема значительной межрегиональной дифференциации уровня предоставления бюджетных услуг вряд ли будет решена, и обеспечение базового уровня социальных услуг любому гражданину вне зависимости от места его проживания во многом останется утопией. В то же время это предопределяет дотационность значительной части субъектов Федерации, а тем самым и наличие иждивенческих настроений, незаинтересованности в мобилизации внутренних резервов.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея».

Основная проблема системы межбюджетных отношений, существующая на настоящий момент, состоит в том, что она не только не решает, но и усугубляет обозначенную выше проблему. Так, соотношение трансфертов на выравнивание и трансфертов, не имеющих выравнивающего эффекта, но при этом не создающих стимулы к развитию, составляет в различные годы от 30:70 до 25:75. Использование части средств фонда выравнивания на стимулирование развития доходной базы регионов носит сугубо искусственный характер.

Доминирование целевых трансфертов, их дробность (в 2009 году было предоставлено 237 субсидии, в 2010 произошло сокращение их числа до 124), значительный объем делегированных полномочий, сопровождаемый передачей более чем двадцати субвенций, не оставляют регионам финансовых источников для проведения собственной политики, реализации собственных целей. Недоучет локальных особенностей и связанных с ними приоритетов резко снижает эффективность федеральных трансфертов, ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Важнейшим недостатком системы межбюджетных отношений является размывание «правил игры» в данной сфере, выделение значительного объема трансфертов не на базе общих критериев, а на основе индивидуальных решений, что резко снижает прозрачность данной системы и увеличивает роль субъективного фактора в ее функционировании.

2. Предложения по межбюджетной политике включают в себя меры:

- по повышению финансовой автономии региональных и местных бюджетов;
- по передаче на региональный и местный уровень дополнительных доходных источников;
- по повышению устойчивости и прозрачности системы межбюджетных отношений.

Умеренный сценарий предполагает постепенную перестройку принципов налоговой системы и модификацию системы межбюджетных трансфертов. Радикальный сценарий предусматривает значительную децентрализацию доходов, усиление гибкости налоговой системы и существенное повышение финансовой автономии региональных и местных властей.

3. В рамках умеренного сценария возможность расширения налоговой базы субнациональных органов власти достаточно ограничены. Применительно к местному уровню это в первую очередь введение налога на недвижимость и децентрализация экологических платежей.

Механизм введения налога на недвижимость, существующий в настоящее время, является чрезмерно централизованным, чрезвычайно затратным и не обеспечивает комплексность проводимых реформ.

Децентрализация экологических платежей имеет как позитивные, так и негативные последствия. Негативные последствия связаны с тем, что экологические проблемы – это классический пример «внешних эффектов», когда на территориях с высокой плотностью населения действия, предпринимаемые в одном муниципальном образовании, оказывают воздействие и на другие муниципальные образования. В то же время это может способствовать существенному позитивному эффекту – появлению у муниципальных образований, в первую очередь городов, инструментов воздействия на реструктуризацию промышленности и оздоровление городской среды. Представляется, что реализация данного преимущества на настоящий момент важнее, чем возможные отрицательные эффекты децентрализации.

4. Переход от субсидий к распределению средств через выделение грантов на реализацию конкретных проектов.

5. Увеличить срок погашения бюджетных кредитов на реализацию инфраструктурных, в том числе и транспортных, проектов до 15 лет.

6. Развитие института самообложения граждан в муниципальных образованиях, имеющих низкий налоговый потенциал.

7. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям целесообразно было бы оставлять хотя бы на среднесрочной основе не менее 30% того прироста федеральных налогов, который был получен вследствие разработанных и реализованных ими мероприятий программ и проектов.

8. Неоправданно низка доля неналоговых доходов местных бюджетов. Практикой подтверждено, что при соответствующей заинтересованности муниципальной власти и при внедрении доступных технологий и методов управления доходы местных бюджетов от земельных ресурсов можно увеличить до 500% от годового плана и в несколько раз по налогам на недвижимость. Реализации данных возможностей мешает, в том числе, отсутствие практических решений по закреплению за муниципальным уровнем земельных ресурсов в собственность, важнейшей составляющей экономической основы местного самоуправления. Требуется существенной корректировки законодательство, определяющее механизмы распределения государственных земельных ресурсов между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Местное самоуправление должно стать крупнейшим собственником земельных ресурсов в силу закона, а не решений исполнительных органов. Муниципальные земельные ресурсы – один из важнейших источников поступления неналоговых доходов.

Кроме того, принятые несколько лет назад новые редакции статей Бюджетного кодекса Российской Федерации исключили нормы по недопустимости изъятия дополнительных доходов местных бюджетов; не дают право субъектам Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно определять источники финансирования дефицита бюджета.

Система институтов регионального развития и организация финансирования проектов регионального развития. На федеральном уровне представляется целесообразным создание системы институтов регионального развития.

Формирование экономических районов и обеспечение комплексного развития территории потребует реализации глобальных инфраструктурных, транспортных и логистических проектов. Однако уже в настоящее время становится очевидным, что реализация глобальных инфраструктурных проектов силами исключительно государства либо частного бизнеса невозможна. Необходимо создание новых, *бюджетозамещающих* источников городского развития и институтов регионального развития.
