

Центр проблемного анализа и государственно-
управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН

Региональное измерение государственной экономической политики

Москва
Научный эксперт
2007

УДК 33.14:338.2
ББК 65.9(2 Рос)-1
Р 31

Авторский коллектив:

Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Реймер Л.А., Малчинов А.С., Орлов И.Б.

Р31 Региональное измерение государственной экономической политики России / Под общей редакцией А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М.: Научный эксперт, 2007. — 200 с.

ISBN 978-5-91290-012-9

В книге представлены основные результаты выполненного экспертами Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования исследования актуальных проблем социально-экономического развития регионов России, эффективности используемых в рамках государственной региональной политики основных подходов к решению этих проблем и обоснования предложений по совершенствованию системы государственно-управленческих мер в этой сфере.

Книга может быть полезна для работников органов государственного управления, депутатов представительных органов власти, научных работников, студентов и преподавателей высшей школы.

**УДК 33.14:338.2
ББК 65.9(2 Рос)-1**

ISBN 978-5-91290-012-9

© Научный эксперт, 2007

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 6 |
| Современная региональная ситуация. Динамика социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: ключевые показатели | 11 |
| К вопросу о критериях отбора региональных проблем | 47 |
| Разработка и реализация государственной региональной политики в специфических условиях российского федерализма | 50 |
| Условия экономической целесообразности «объединения» («укрупнения») субъектов РФ и новые территориальные проблемы | 51 |
| Разграничение предметов ведения, полномочий и ресурсов между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями..... | 55 |
| Бюджетные аспекты региональной политики | 61 |
| Новая концепция межбюджетных отношений. Переход к нормативам отчислений. Введение и использование территориального разреза в бюджетной политике | 61 |
| Социальный компонент региональной политики. Исполнение социальных обязательств государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях | 66 |
| Муниципальный аспект государственной региональной политики | 71 |
| Специфика ситуации в городских поселениях | 72 |
| Специфика ситуации в сельских поселениях..... | 73 |

| | |
|---|-----------|
| Специфика ситуации в региональных столицах и крупнейших городах России | 74 |
| Государственная региональная политика на проблемных территориях. Задачи реабилитации депрессивных территорий..... | 79 |
| Регионы Сибири и Дальнего Востока в новой геополитической, экономической, демографической и миграционной ситуации..... | 79 |
| Возможности социальной реструктуризации проблемных территорий..... | 82 |
| Предложения о правовом регулировании территориального развития Арктической зоны России | 83 |
| Инструменты региональной политики. Недостатки существующей нормативной базы как основы инструментов разработки и реализации региональной политики..... | 86 |
| Целевые программы: типы и масштабы. Правовая база разработки и реализации федеральных и региональных программ и опыт ее реализации | 91 |
| Проблемы выработки и использования инструментов региональной политики. Нормативные предложения. Разработка и реализация стратегий, концепций, прогнозов и программ как инструментов региональной политики. Использование инструментов планирования | 100 |
| Проблемы взаимодействий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации | 106 |
| Проблемы информационного обеспечения. Нормативные предложения | 113 |
| Учет в принятии государственных решений территориального измерения..... | 120 |

| | |
|--|------------|
| Сокращение межрегиональных разрывов развитости путем дифференциации налогообложения и дополнительного инвестирования «проблемных» регионов. Математическое моделирование возможностей..... | 122 |
| Ограниченные возможности использования советского и зарубежного опыта | 139 |
| Краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды управления в региональной политике (управленческий телескоп) | 141 |
| Заключение | 146 |
| Приложение 1 | |
| Проблемно-управленческая матрица «Государственная региональная экономическая политика России» | 150 |
| Приложение 2 | |
| Постановка задачи разработки проекта Федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения» | 164 |
| Приложение 3 | |
| Постановка задачи разработки проекта Федерального закона «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве» | 167 |
| Вкладка | |
| Проблемно-управленческое дерево государственной региональной экономической политики | |
| Литература | 172 |

Введение

В России, как в государстве, расположенном на огромной территории и устроенном на федеративных началах, региональный фактор играет чрезвычайно существенную роль в государственно-политическом устройстве и социально-экономическом развитии страны.

В настоящее время в России формируется принципиально новая, не имеющая аналогов ни за рубежом, ни в еще недавнем отечественном прошлом, территориальная среда, характеризующаяся уникальным по числу, содержанию и остроте набором регионально опосредованных проблем, среди которых особенно выделяются аномально высокий уровень и постоянное усиление территориальной дифференциации, кардинальное изменение условий размещения производства и функционирования поселений. Происходит кардинальная смена функциональных ролей и геополитического значения отдельных регионов в структуре оставшейся в границах нынешней Российской Федерации части бывшей территории СССР. В числе новых региональных реалий следует отметить: гипертрофию северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности (две трети территории современной России занимает зона вечной мерзлоты); потерю основных выходов в бассейны Балтийского и Черного морей и связанное отчасти с этим возрастание роли тихоокеанских и северных портов; усиление экономического тяготения Восточно-Сибирских и Дальневосточных территорий к странам Азиатско-тихоокеанского региона; увеличение числа приграничных регионов; появление эксклавной территории.

Качественно новыми по содержанию и формам стали отношения региональных и местных властей с хозяйствующими на их территориях субъектами рынка. Региональные и местные власти стремятся к усилению своего регулятивного воздействия на наиболее крупные (градообразующие) или экономически перспективные (эффективные) предприятия региона

путем прямого участия в их приватизации и управлении ими (например, путем вхождения в состав руководящих органов), а также посредством оказания им финансовой поддержки в виде субсидий из региональных бюджетов или предоставления льгот по региональным и местным налогам.

В свою очередь, руководители наиболее мощных предприятий (прежде всего, нефтегазовых и металлургических корпораций) в стремлении обеспечить своим экономическим интересам режим наибольшего территориального благоприятствования усиливают политическое влияние на региональные и местные власти путем продвижения в них своих представителей или демонстрируют им свою лояльность, финансируя социально значимые проекты региональных и местных властей. Усиление тесноты властно-хозяйственных отношений (вплоть до сращивания власти и капитала) имеет своими негативными последствиями разрастание коррупции в региональных и местных органах власти и «приватизацию» отдельных (особенно сырьевых) регионов крупными корпорациями, владельцы которых в ряде случаев становятся даже региональными лидерами.

Исходно высокие территориальные различия в России дополнительно усилились в результате многолетнего системного кризиса и тотального реформирования. Кризис и реформы во многих случаях усиливали негативные последствия друг друга, и потому именно в последнее десятилетие обострилась до крайних пределов неравномерность развития российских регионов. Этот неблагоприятный фон послужил катализатором процессов территориальной дезинтеграции страны, перехода значительной части ее территории в состояние устойчивой депрессии.

Территориальная дифференциация провоцировалась также скоротечной и неупорядоченной федерализацией страны, которая привела к возникновению значительных напряжений по многим направлениям государственно-территориальных отношений, обычно характеризуемым как противоречия между федеральным Центром и регионами¹. Атрибутом нового

¹ Регион — географическое пространство в границах, устанавливаемых: а) в соответствии с задачами конкретного исследования, б) в целях регулирования социально-экономических и иных общественно значимых

российского федерализма стали межрегиональные противоречия, проявляющиеся как в политической сфере (сосуществование двух разностатусных де-факто типов регионов — национально-государственных республик и остальных «обычных» субъектов Федерации, наличие «сложносоставных» субъектов Федерации), так и в экономической сфере (конкуренция регионов за финансовую поддержку из федерального бюджета, за привлечение инвестиций, за продвижение на рынок продукции «собственных» предприятий и т. д.).

Все эти в общих чертах обозначенные обстоятельства, диспропорции в региональном развитии России диктуют необходимость формирования концептуально новой комплексной и последовательной региональной политики с правильным выявлением проблем регионального развития, причин их возникновения и формирование ценностей политики регионов, целей и задач и соответственно планомерная их реализация.

Под **ценностями региональной политики**² понимаются: достойный уровень жизни граждан, независимо от региона проживания; равные гарантии реализации прав и сво-

процессов, в) в целях территориального охвата каким-либо общественно значимым институтом (судебные округа, школьные округа и т.п.), г) в целях разработки и реализации территориально ориентированной деятельности бизнеса (формирование региональных рынков, территориальная экспансия корпораций и т. д.), д) в целях проведения разовых политических кампаний (избирательных и др.) или обозначения территориально опосредованных интересов («красный пояс» первой половины 1990-х гг. и т. п.), е) в особых ситуациях (зона экологического бедствия, военных действий и т. п.). Для решения задач государственного и муниципального управления границы регионов устанавливаются в ареале деятельности соответствующих административно-территориальных органов (федеральные округа, субъекты РФ, различные муниципальные образования). В России с начала 1990-х гг. и до настоящего времени термин «регион» обычно выступает синонимом словосочетания «субъект Российской Федерации (субъект Федерации, субъект РФ и др.

² Под государственной региональной политикой в настоящей работе понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления по управлению пропорциями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и решению проблем регионального развития.

бод граждан во всех субъектах РФ; сбалансированная заселенность территории страны.

Ценностными целями региональной политики являются: сбалансированность экономического и социального развития регионов, политическая устойчивость и территориальная целостность России, социально-экономическое развитие одних территорий без ущерба для других, реабилитация проблемных территорий.

Содержание региональной политики состоит в разработке и реализации федеральными, региональными и местными органами власти решений, видоизменяющих структуру и параметры территориальной организации общества, способствующих установлению нового баланса между размещением экономики и системой расселения и расширяющих возможности экономически оправданного и социально приемлемого функционирования регионов, городов и сел России.

Основными принципами разработки и реализации региональной политики являются:

- реалистичность оценок и системность диагностики региональных ситуаций и региональных проблем;
- конструктивность и обеспеченность ресурсами предлагаемых решений на всех территориальных уровнях;
- конституционность и законность всех предлагаемых в этой сфере действий.

Объектом региональной политики являются региональные ситуации, которые требуют корректировки со стороны государственной власти, и региональные проблемы, решение которых признается общественно значимым и приоритетным. При этом под региональной ситуацией понимается сложившееся сочетание важнейших параметров состояния какой-либо территориальной системы (субъекта РФ, муниципального образования, городской агломерации, населенного пункта и др.), а также же условий и обстоятельств, определяющих такое состояние³.

³ Для объективной характеристики любой региональной ситуации требуется привлечение огромного массива разноплановой информации и использование индивидуализированных (адекватных типу территориальной системы) методов ее агрегирования и анализа.

Региональной проблемой предлагается считать конкретное явление (процесс) политического, экономического и социального характера, создающее риск для нормального функционирования территориальной системы, вызывающее напряженность в соответствующем сообществе, а потому требующее ответной реакции — регулятивных действий федеральных, субфедеральных или местных органов власти и управления.

Специфика содержания и объекта региональной политики требует особых методов ее разработки и реализации. Региональная политика является одним из самых сложных объектов государственного управления. К сожалению, до сих пор даже те действия, которые считаются ориентированными преимущественно на решение региональных проблем (дотации и субвенции из федерального бюджета на «выравнивание» бюджетной обеспеченности, целевые программы и т. п.) никогда не рассматривались в контексте системных представлений о сути территориального развития и о весьма сложных прямых и обратных связях собственно региональных (городских, районных) структур с экономической, инвестиционной, инновационной и иной деятельностью.

В настоящее время в России главной проблемой разработки и реализации региональной политики является не столько слабый государственный интерес к этому вопросу и не дефицит ресурсов, сколько отсутствие новой парадигмы территориальной организации общества, технократическое или упрощенно экономизированное представление о смысле и возможностях региональных ситуаций и проблем регулирования. Именно поэтому представляется актуальной разработка исходных концептуально-стратегических положений о территориальной организации общества в переходный период, о сути территориального развития, о принципиальной возможности и первоочередных задачах его государственного регулирования.

Авторы монографии выражают благодарность А.Р. Бахтину, С.М. Строгановой за предоставленные материалы, полезные консультации и помощь в работе.

Современная региональная ситуация. Динамика социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: ключевые показатели

Приходится констатировать, что в настоящее время социально-экономические различия между субъектами Российской Федерации не только не сокращаются, но, напротив, по ряду позиций увеличиваются. В целом по ряду ключевых экономических позиций динамика различий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации за 2000–2005 гг. может быть охарактеризована следующими показателями (табл. 1).

Таблица 1

Динамика различий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации за 2000–2005 гг. (в разгах)⁴

| | максимальные | | без крайних значений | |
|--|--------------|---------|----------------------|---------|
| | 2000 г. | 2005 г. | 2000 г. | 2005 г. |
| Объем производства промышленной продукции на душу населения | 64 | 281 | 34 | 110 |
| Оборот розничной торговли на душу населения | 34 | 27 | 28 | 24 |
| Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения | 50 | 194 | 30 | 120 |
| Объем инвестиций в основной капитал на душу населения | 30 | 44 | 15 | 21 |
| Соотношение денежных доходов на душу населения и величины прожиточного минимума | 8 | 6 | 6 | 4 |
| Уровень зарегистрированной безработицы | 29 | 33 | 15 | 22 |

⁴ По данным Института системного анализа РАН.

Приведенные данные показывают, что при увеличении различий экономических показателей (промышленное производство, инвестиции, безработица, налоги), различия социальных показателей (соотношение денежных доходов и величины прожиточного минимума, розничный товарооборот) сокращаются. Это означает, что с каждым годом для решения социальных проблем государственным органам приходится все чаще перераспределять средства между благополучными и неблагополучными регионами в пользу последних. Улучшение показателей качества жизни населения происходит, в основном, благодаря директивному повышению доходов работников бюджетной сферы и военнослужащих. Рост оборота розничной торговли и сокращение межрегиональных различий по этому показателю объясняется ростом платежеспособности населения, в первую очередь, групп с низким уровнем доходов — работников бюджетной сферы.

Различия в уровне социально-экономического развития регионов являются не только количественными, но и качественными: регионы различаются по имеющейся ресурсной базе, транспортной доступности, по научно-техническому потенциалу и т. д. Простая констатация факта усиления дифференциации экономического и социального пространства России, не завершающаяся принятием специальной программы стратегического решения этой проблемы, может привести к росту социальной напряженности, к увеличению дотационности региональных бюджетов и, как следствие, к очередному перераспределению средств между благополучными и проблемными регионами в пользу последних. Качественные различия в условиях социально-экономического развития субъектов РФ делают невозможной разработку универсальной стратегии их индивидуального развития. Эта задача может и должна быть решена в рамках разработки и реализации государственной региональной политики.

Для выявления основных диспропорций в социально-экономическом развитии регионов России был проанализирован ряд параметров (социально-экономических показателей), от которых во многом зависит уровень регионального развития

и на которые, в принципе, можно влиять с помощью тех или иных инструментов государственной политики.

Одним из наиболее показательных, с точки зрения экономической развитости регионов России, параметров является валовой региональный продукт на душу населения (далее — ВРП на душу населения). В табл. 2 каждому субъекту РФ присвоен порядковый номер. Рис. 1. показывает, как меняется этот параметр.

Таблица 2

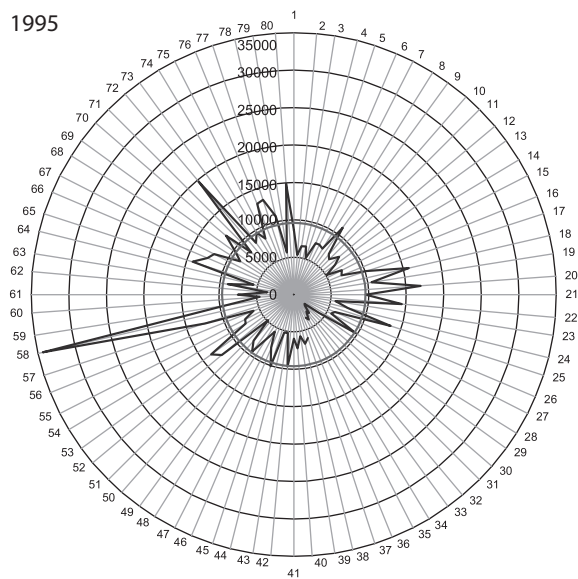
Номера регионов к графикам ВРП на душу населения

| Номера регионов на графиках | Регионы | Номера регионов на графиках | Регионы |
|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1 | Белгородская область | 41 | Ростовская область |
| 2 | Брянская область | 42 | Республика Башкортостан |
| 3 | Владимирская область | 43 | Республика Марий Эл |
| 4 | Воронежская область | 44 | Республика Мордовия |
| 5 | Ивановская область | 45 | Республика Татарстан |
| 6 | Калужская область | 46 | Удмуртская Республика |
| 7 | Костромская область | 47 | Чувашская Республика |
| 8 | Курская область | 48 | Кировская область |
| 9 | Липецкая область | 49 | Нижегородская область |
| 10 | Московская область | 50 | Оренбургская область |
| 11 | Орловская область | 51 | Пензенская область |
| 12 | Рязанская область | 52 | Пермская область |
| 13 | Смоленская область | 53 | Самарская область |
| 14 | Тамбовская область | 54 | Саратовская область |
| 15 | Тверская область | 55 | Ульяновская область |
| 16 | Тульская область | 56 | Курганская область |
| 17 | Ярославская область | 57 | Свердловская область |
| 18 | г. Москва | 58 | Тюменская область |

Таблица 2 (продолжение)

| Номера регионов на графиках | Регионы | Номера регионов на графиках | Регионы |
|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| 19 | Республика Карелия | 59 | Челябинская область |
| 20 | Республика Коми | 60 | Республика Алтай |
| 21 | Архангельская область | 61 | Республика Бурятия |
| 22 | Вологодская область | 62 | Республика Тыва |
| 23 | Калининградская область | 63 | Республика Хакасия |
| 24 | Ленинградская область | 64 | Алтайский край |
| 25 | Мурманская область | 65 | Красноярский край |
| 26 | Новгородская область | 66 | Иркутская область |
| 27 | Псковская область | 67 | Кемеровская область |
| 28 | г.Санкт-Петербург | 68 | Новосибирская область |
| 29 | Республика Адыгея | 69 | Омская область |
| 30 | Республика Дагестан | 70 | Томская область |
| 31 | Республика Ингушетия | 71 | Читинская область |
| 32 | Кабардино-Балкарская Республика | 72 | Республика Саха (Якутия) |
| 33 | Республика Калмыкия | 73 | Приморский край |
| 34 | Карачаево-Черкесская Республика | 74 | Хабаровский край |
| 35 | Республика Северная Осетия-Алания | 75 | Амурская область |
| 36 | Чеченская Республика | 76 | Камчатская область |
| 37 | Краснодарский край | 77 | Магаданская область |
| 38 | Ставропольский край | 78 | Сахалинская область |
| 39 | Астраханская область | 79 | Еврейская автономная область |
| 40 | Волгоградская область | 80 | Чукотский автономный округ |

1995



2000

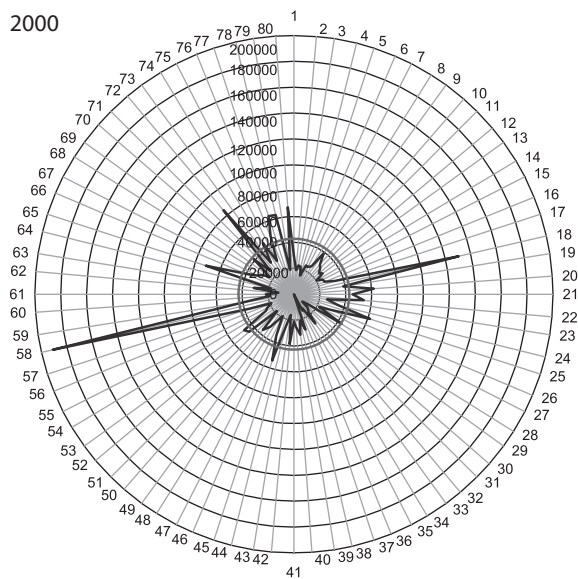
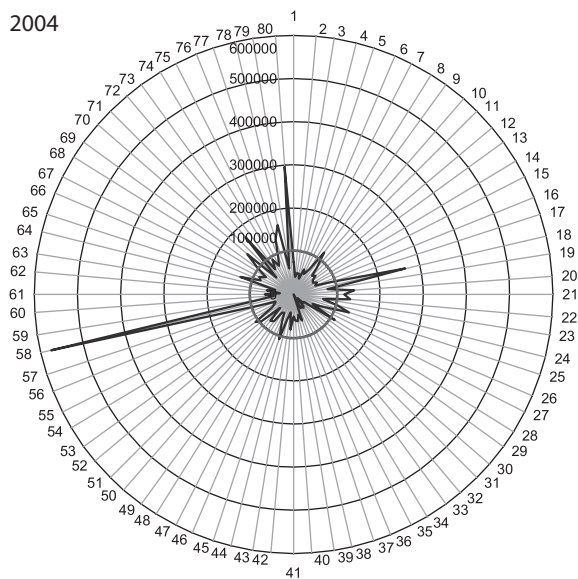


Рис. 1. Динамика ВРП с 1995 по 2000 гг.⁵

⁵ Ежегодный статистический сборник Росстата. 2006 г.

2004



2005

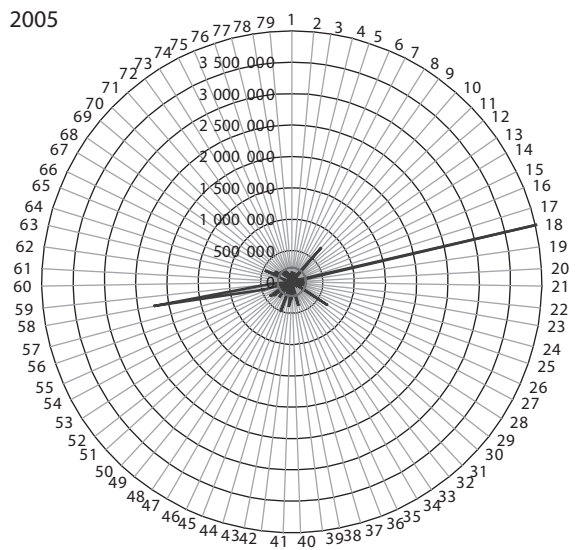


Рис. 1. Динамика ВРП с 2004 по 2005 гг.

Как следует из рис. 1, наблюдается тренд увеличения разрыва ВРП на душу населения. При этом ярко выделяются три субъекта РФ: Москва, Тюменская область и Чукотский автономный округ. Увеличение разрыва в ВРП наглядно показано на рис. 2 и рис. 3. Видно своеобразную точку перегиба: в 1998 г. что-то произошло, что катализировало процесс расходимости регионов. Отсюда следует вывод, что ведется несбалансированная региональная политика, следствием чего происходит увеличение разрыва ВРП.

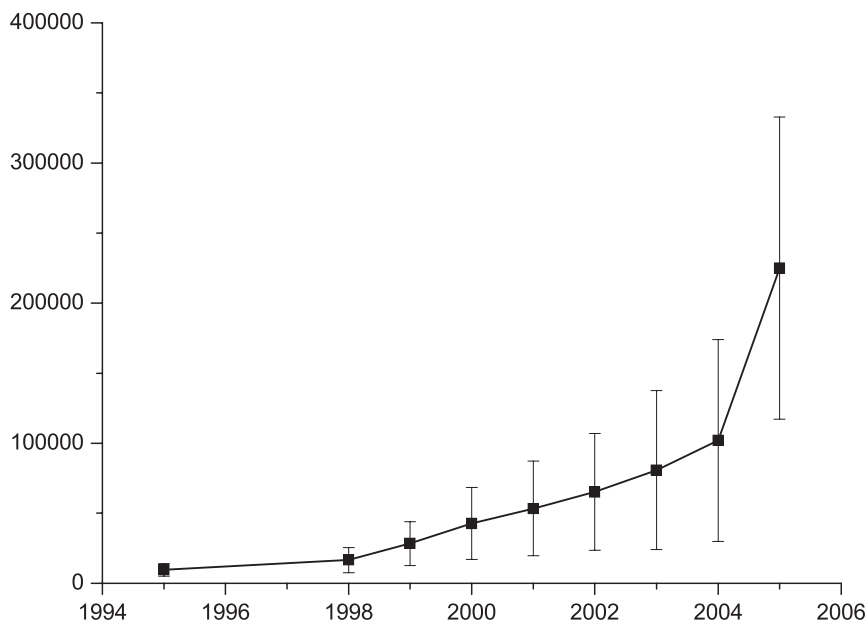


Рис. 2. Средние значения и дисперсия⁶ ВРП на душу населения по субъектам РФ, в руб.

⁶ Формула для дисперсии имеет следующий вид:
$$\sigma_x = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{n}}$$

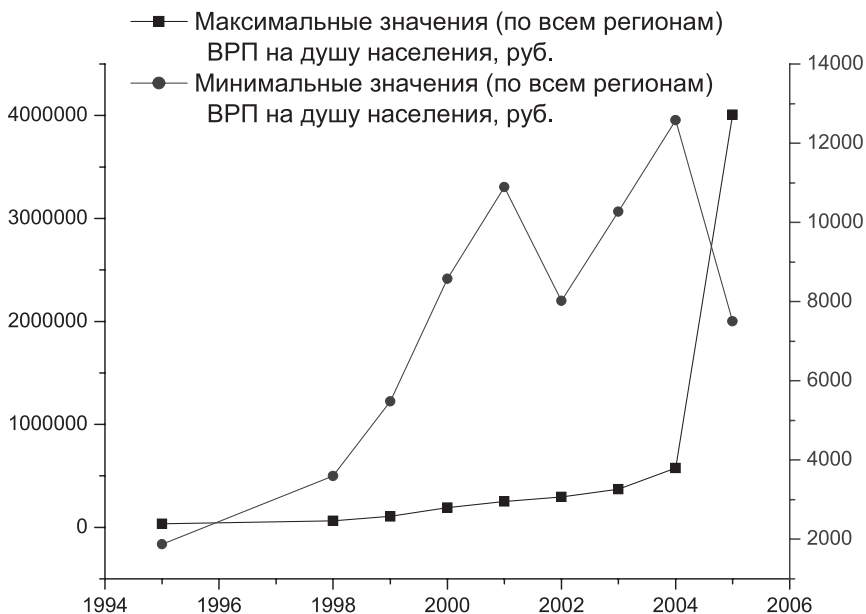


Рис. 3. Максимальные и минимальные значения ВРП на душу населения, руб.

Кроме того, следует отметить: разрыв развитости по такому показателю, как ВРП в целом по субъектам РФ по минимальному и максимальному значению составляет 45 раз. При этом наблюдается рост разрыва развитости.

Важнейшим макроэкономическим механизмом влияния на экономическое развитие регионов являются инвестиции. Как представлено на рисунках 4–5, с 1990 г. по 2006 г. наблюдаются огромные разрывы в инвестировании в основной капитал субъектов РФ на душу населения. Причем вновь наблюдается тренд увеличения указанного разрыва в инвестиционной политике государства в отношении субъектов РФ.

Таблица 3

**Номера регионов к графикам инвестиции
в основной капитал субъектов РФ**

| | |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Белгородская область | 40. Ростовская область |
| 2. Брянская область | 41. Республика Башкортостан |
| 3. Владимирская область | 42. Республика Марий Эл |
| 4. Воронежская область | 43. Республика Мордовия |
| 5. Ивановская область | 44. Республика Татарстан |
| 6. Калужская область | 45. Удмуртская Республика |
| 7. Костромская область | 46. Чувашская Республика |
| 8. Курская область | 47. Кировская область |
| 9. Липецкая область | 48. Нижегородская область |
| 10. Московская область | 49. Оренбургская область |
| 11. Орловская область | 50. Пензенская область |
| 12. Рязанская область | 51. Пермский край |
| 13. Смоленская область | 52. Самарская область |
| 14. Тамбовская область | 53. Саратовская область |
| 15. Тверская область | 54. Ульяновская область |
| 16. Тульская область | 55. Курганская область |
| 17. Ярославская область | 56. Свердловская область |
| 18. г. Москва | 57. Тюменская область |
| 19. Республика Карелия | 58. Челябинская область |
| 20. Республика Коми | 59. Республика Алтай |
| 21. Архангельская область | 60. Республика Бурятия |
| 22. Вологодская область | 61. Республика Тыва |
| 23. Калининградская область | 62. Республика Хакасия |
| 24. Ленинградская область | 63. Алтайский край |
| 25. Мурманская область | 64. Красноярский край |
| 26. Новгородская область | 65. Иркутская область |
| 27. Псковская область | 66. Кемеровская область |
| 28. г. Санкт-Петербург | 67. Новосибирская область |
| 29. Республика Адыгея | 68. Омская область |
| 30. Республика Дагестан | 69. Томская область |
| 31. Республика Ингушетия | 70. Читинская область |
| 32. Кабардино-Балкарская Республика | 71. Республика Саха (Якутия) |
| 33. Республика Калмыкия | 72. Приморский край |
| 34. Карачаево-Черкесская Республика | 73. Хабаровский край |
| 35. Республика Северная Осетия–Алания | 74. Амурская область |
| 36. Краснодарский край | 75. Камчатская область |
| 37. Ставропольский край | 76. Магаданская область |
| 38. Астраханская область | 77. Сахалинская область |
| 39. Волгоградская область | 78. Еврейская автономная область |
| | 79. Чукотский автономный округ |

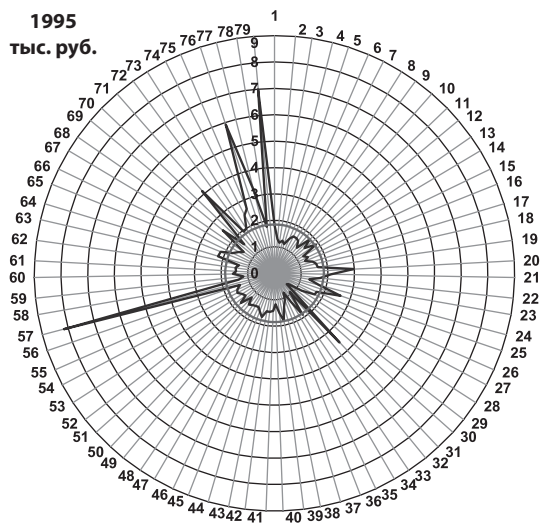
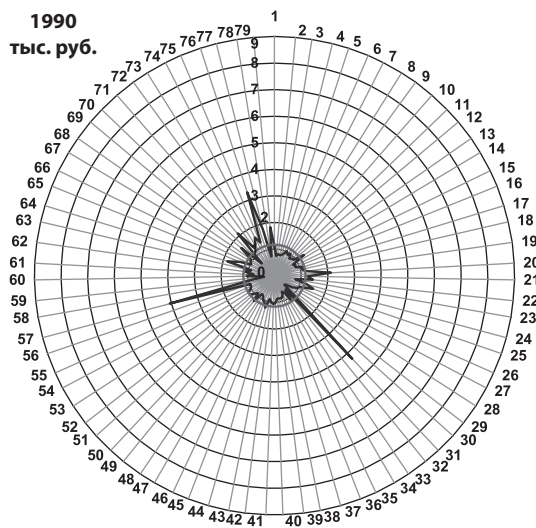


Рис. 4. Динамика инвестиций в основной капитал субъектов РФ на душу населения (1990–1995 гг.)

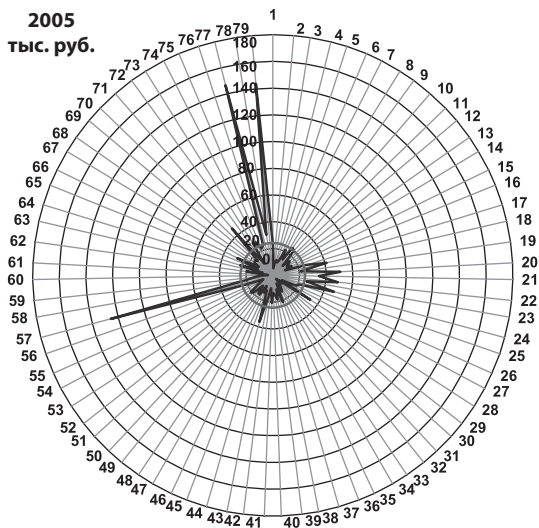
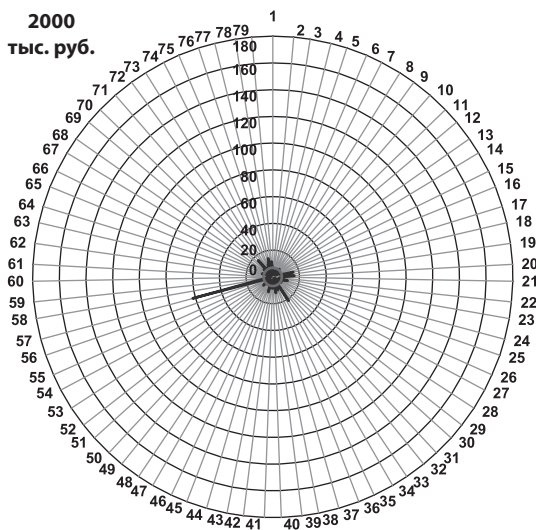


Рис. 4. Динамика инвестиций в основной капитал субъектов РФ на душу населения (2000–2005 гг.)

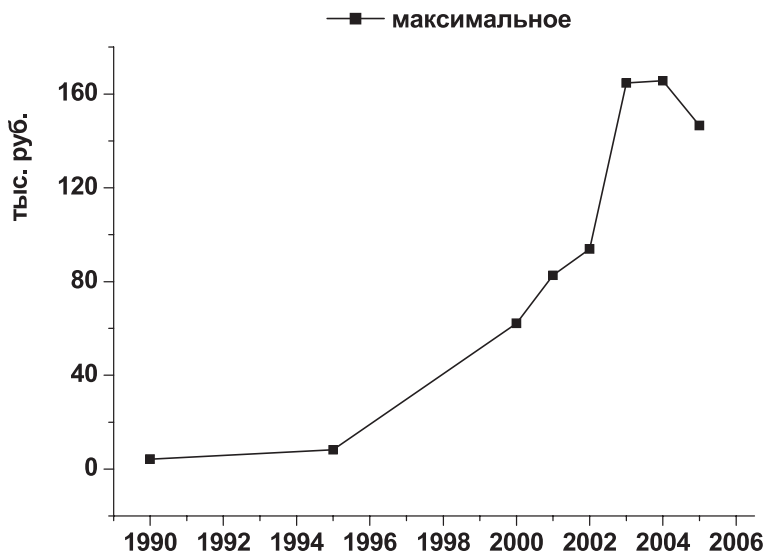
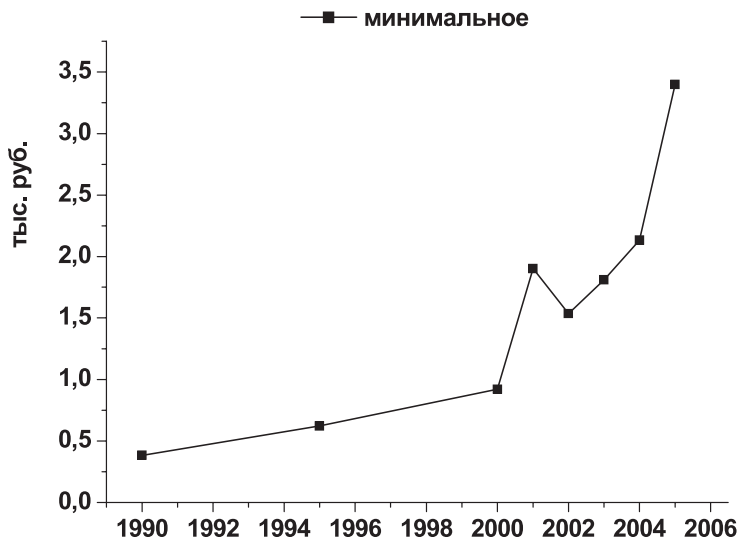


Рис. 5. Минимальное и максимальное значение объема инвестиции в основной капитал субъектов РФ

Все это наглядно демонстрирует, что в настоящее время государство ведет несбалансированную инвестиционную политику в отношении регионов России.

Значительные диспропорции наблюдаются в динамике среднедушевых денежных доходов населения в субъектах РФ с 1995 г. по 2005 г. (табл. 4. и рис. 6).

Таблица 4

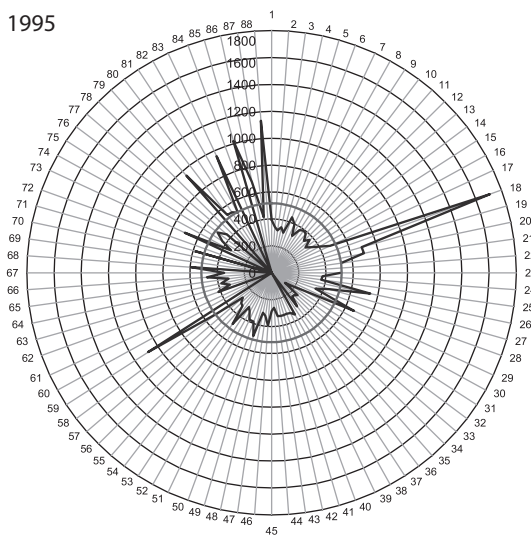
Номера регионов к графикам по доходам населения

| Номер региона | Регион | Номер региона | Регион |
|---------------|----------------------|---------------|---------------------------------|
| 1 | Белгородская область | 45 | Республика Мордовия |
| 2 | Брянская область | 46 | Республика Татарстан |
| 3 | Владимирская область | 47 | Удмуртская Республика |
| 4 | Воронежская область | 48 | Чувашская Республика |
| 5 | Ивановская область | 49 | Пермский край |
| 6 | Калужская область | 50 | Кировская область |
| 7 | Костромская область | 51 | Нижегородская область |
| 8 | Курская область | 52 | Оренбургская область |
| 9 | Липецкая область | 53 | Пензенская область |
| 10 | Московская область | 54 | Самарская область |
| 11 | Орловская область | 55 | Саратовская область |
| 12 | Рязанская область | 56 | Ульяновская область |
| 13 | Смоленская область | 57 | Курганская область |
| 14 | Тамбовская область | 58 | Свердловская область |
| 15 | Тверская область | 59 | Тюменская область |
| 16 | Тульская область | 60 | Ханты-Мансийский |
| 17 | Ярославская область | 61 | Ямало-Ненецкий автономный округ |
| 18 | г. Москва | 62 | Челябинская область |
| 19 | Республика Карелия | 63 | Республика Алтай |

Таблица 4 (продолжение)

| Номер региона | Регион | Номер региона | Регион |
|---------------|-------------------------------------|---------------|--|
| 20 | Республика Коми | 64 | Республика Бурятия |
| 21 | Архангельская область | 65 | Республика Тыва |
| 22 | Ненецкий | 66 | Республика Хакасия |
| 23 | Вологодская область | 67 | Алтайский край |
| 24 | Калининградская область | 68 | Красноярский край |
| 25 | Ленинградская область | 69 | Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ |
| 26 | Мурманская область | 70 | Эвенкийский автономный |
| 27 | Новгородская область | 71 | Иркутская область |
| 28 | Псковская область | 72 | Усть-Ордынский Бурятский |
| 29 | г. Санкт-Петербург | 73 | Кемеровская область |
| 30 | Республика Адыгея | 74 | Новосибирская область |
| 31 | Республика Дагестан | 75 | Омская область |
| 32 | Республика Ингушетия | 76 | Томская область |
| 33 | Кабардино-Балкарская Республика | 77 | Читинская область |
| 34 | Республика Калмыкия | 78 | Агинский Бурятский ао |
| 35 | Карачаево-Черкесская | 79 | Республика Саха (Якутия) |
| 36 | Республика Северная Осетия - Алания | 80 | Приморский край |
| 37 | Чеченская Республика | 81 | Хабаровский край |
| 38 | Краснодарский край | 82 | Амурская область |
| 39 | Ставропольский край | 83 | Камчатская область |
| 40 | Астраханская область | 84 | Корякский |
| 41 | Волгоградская область | 85 | Магаданская область |
| 42 | Ростовская область | 86 | Сахалинская область |
| 43 | Республика Башкортостан | 87 | Еврейская автономная |
| 44 | Республика Марий Эл | 88 | Чукотский автономный округ |

1995



2000

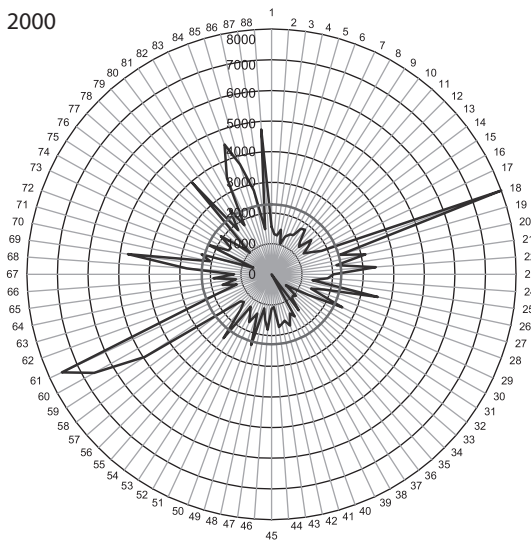
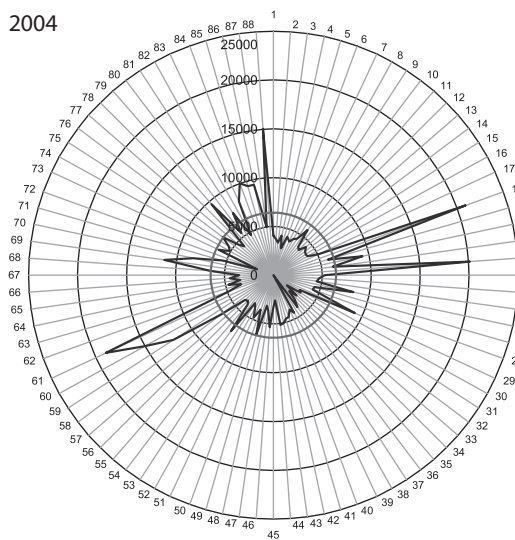


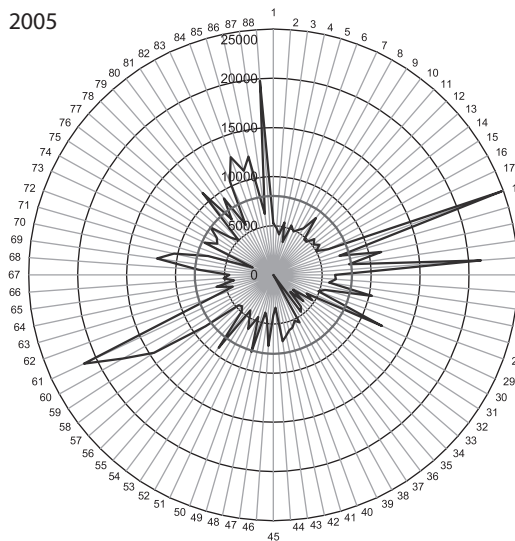
Рис. 6. Динамика среднедушевых денежных доходов населения в субъектах РФ (1995–2000 гг.)⁷

⁷ Ежегодный статистический сборник Росстата. 2006.

2004



2005



Продолжение рис. 6. Динамика среднедушевых денежных доходов населения в субъектах РФ (2004–2005 гг.)

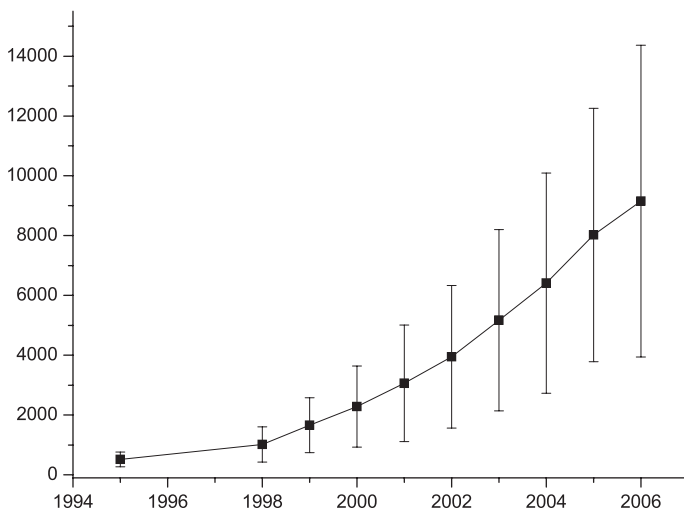


Рис. 7. Среднее значение по субъектам РФ доходов населения в месяц, руб.

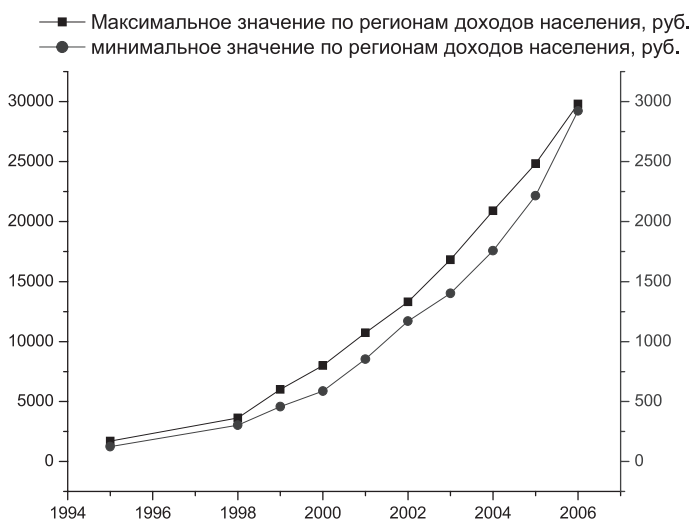


Рис. 8. Максимальное и минимальное значение доходов населения в субъектах РФ, руб.⁸

⁸ Ежегодный статистический сборник Росстата. 2006

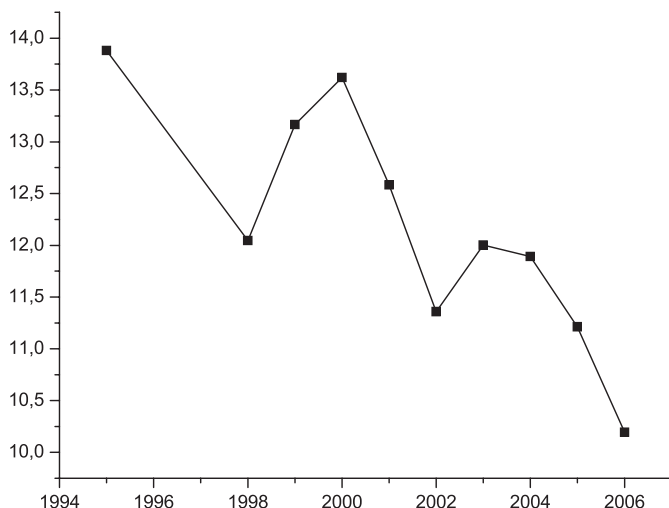


Рис. 9. Отношение максимального значения доходов населения к минимальному по субъектам РФ

Как видно из рисунков 6–9, в целом имел место стабильный рост данных показателей по регионам: в 1995 г. средние показатели денежных доходов составляли около 500 руб. (в сопоставимых ценах), в 2005 г. — 7500 руб. Стабильность роста демонстрировали также и максимальные и минимальные значения по регионам — с 1250 до 25000 руб. и с 250 до 2250 руб. соответственно.

Однако наблюдается серьезная диспропорция в доходах населения по субъектам РФ — ежегодно увеличивается разрыв между самыми бедными и самыми обеспеченными субъектами: в 1995 г. — в самых малообеспеченных регионах среднее значение денежных доходов населения составляло 250 руб., а в самых обеспеченных — 1250 руб., в 2005 г. — 3500 и 12000 руб. соответственно.

Состав самых обеспеченных субъектов менялся: в 2001–2003 гг. на первом месте был ЯНАО, в остальное время — Москва. Кроме того, стабильно высокие денежные доходы населения наблюдаются в Тюменской области, ХМАО, Ненецком А.О., Таймырском (Долгано-Ненецком) А.О.

Минимальные денежные доходы у населения — в Чеченской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Ингушетии и Усть-Ордынском Бурятском А.О.

Стоит отметить интересные изменения, произошедшие в период 1995–1998 гг. ХМАО И ЯНАО из субъектов с минимальными денежными доходами населения в 1995 г., перешли в субъекты РФ, с максимальными денежными доходами населения, в 1998 г.

Как видно из рис. 9, в данном периоде менялось отношение максимального значения доходов населения по регионам к минимальному значению. В целом можно отметить тенденцию к сокращению разницы, но данное сокращение происходило скачкообразно: в периоде 1998–2000 гг., 2002–2003 гг. разрыв увеличивался, а в остальное время — планомерно уменьшался. К тому же скорость уменьшения разрыва составила всего 2,4% в год, т. е. практически незначительна.

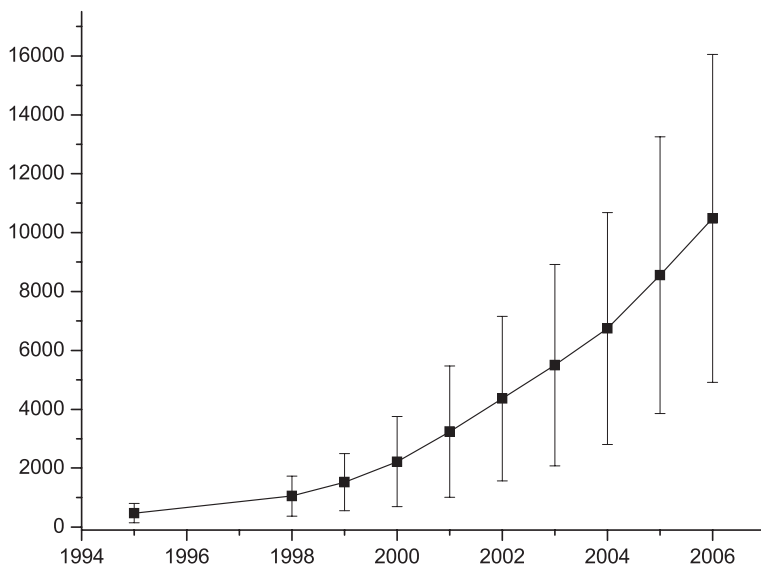


Рис. 10. Средние значения и дисперсии заработной платы по субъектам РФ, руб.

Число регионов, денежные доходы населения в которых превышают средний показатель в соответствующем году, в исследованном периоде колебалось в пределах 22–23 субъектов РФ, причем в 1995–2000 гг. таких регионов было меньше — 19–20.

Схожая ситуация и со **среднемесячной номинальной начисленной заработной платой по субъектам РФ**.

Как показано на рис. 10, наблюдается тенденция увеличения разрыва размера заработной платы в субъектах РФ.

Следует отметить, что важнейшим инструментом современной региональной политики является **федеральная помощь** в виде **федеральных трансфертов** в бюджеты субъектов РФ. По причине дотационности большинства субъектов РФ такая помощь осуществляется в целях сбалансированности их бюджетов.

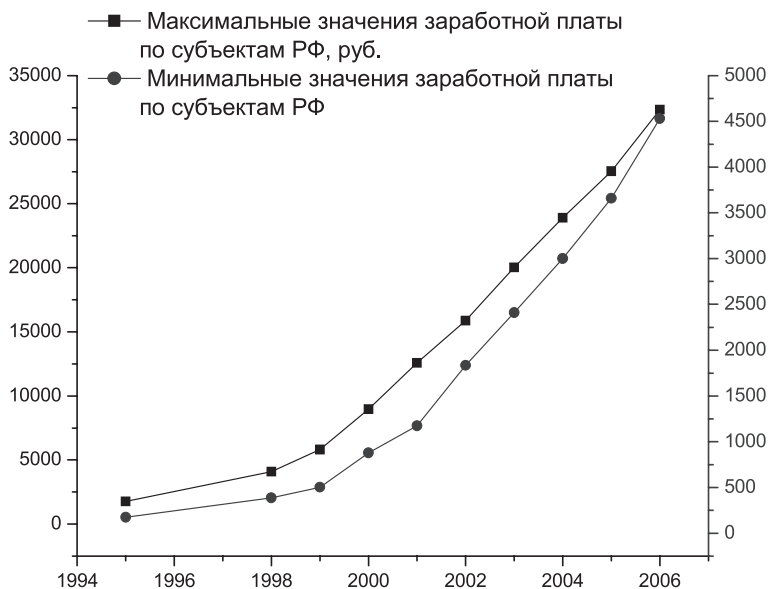


Рис. 11. Максимальные и минимальные значения заработной платы по субъектам РФ

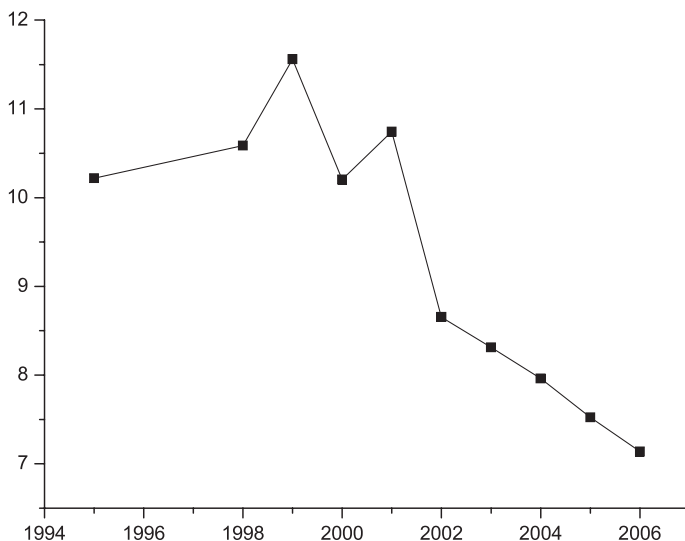


Рис. 12. Отношение максимальной заработной платы к минимальной по субъектам РФ (скорость сближения — 3,3% в год)

Таблица 5

Номера субъектов РФ на графиках

| | |
|---|---------------------------|
| 1. Республика Адыгея (Адыгея) | 46. Кировская область |
| 2. Республика Алтай | 47. Костромская область |
| 3. Республика Башкортостан | 48. Курганская область |
| 4. Республика Бурятия | 49. Курская область |
| 5. Республика Дагестан | 50. Ленинградская область |
| 6. Республика Ингушетия | 51. Липецкая область |
| 7. Кабардино-Балкарская Республика | 52. Магаданская область |
| 8. Республика Калмыкия | 53. Московская область |
| 9. Карачаево-Черкесская Республика | 54. Мурманская область |
| 10. Республика Карелия | 55. Нижегородская область |
| 11. Республика Коми | 56. Новгородская область |
| 12. Республика Марий Эл | 57. Новосибирская область |
| 13. Республика Мордовия | 58. Омская область |
| 14. Республика Саха (Якутия) | 59. Оренбургская область |
| 15. Республика Северная Осетия – Алания | 60. Орловская область |

Таблица 5 (продолжение)

| | |
|---|--|
| 16. Республика Татарстан (Татарстан) | 61. Пензенская область |
| 17. Республика Тыва | 62. Псковская область |
| 18. Удмуртская Республика | 63. Ростовская область |
| 19. Республика Хакасия | 64. Рязанская область |
| 20. Чеченская Республика | 65. Самарская область |
| 21. Чувашская Республика – Чувашия | 66. Саратовская область |
| 22. Алтайский край | 67. Сахалинская область |
| 23. Краснодарский край | 68. Свердловская область |
| 24. Красноярский край | 69. Смоленская область |
| 25. Пермский край (до объединения – Пермская область) | 70. Тамбовская область |
| 27. Коми-Пермяцкий округ | 71. Тверская область |
| 28. Приморский край | 72. Томская область |
| 29. Ставропольский край | 73. Тульская область |
| 30. Хабаровский край | 74. Тюменская область |
| 31. Амурская область | 75. Ульяновская область |
| 32. Архангельская область | 76. Челябинская область |
| 33. Астраханская область | 77. Читинская область |
| 34. Белгородская область | 78. Ярославская область |
| 35. Брянская область | 79. Еврейская автономная область |
| 36. Владимирская область | 80. Агинский Бурятский автономный округ |
| 37. Волгоградская область | 81. Корякский автономный округ |
| 38. Вологодская область | 82. Ненецкий автономный округ |
| 39. Воронежская область | 83. Таймырский Долгано-ненецкий автономный округ |
| 40. Ивановская область | 84. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ |
| 41. Иркутская область | 85. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра |
| 42. Калининградская область | 86. Чукотский автономный округ |
| 43. Калужская область | 87. Эвенкийский автономный округ |
| 44. Камчатская область | 88. Ямало-Ненецкий автономный округ |
| 45. Кемеровская область | 89. город Москва |
| | 90. город Санкт-Петербург |

Как наглядно демонстрирует рис. 13, в целом можно отметить планомерный рост объема дотаций субъектам РФ, резкий скачок наблюдался только в период 2005–2007 гг. (с отметки менее 300 млн руб. в 2006 г. до 600 млн руб. в 2007 г.). Стабильно росли показатели максимальных и минимальных значений дотаций по регионам — с 50 млн руб. — минимум, и 1000 млн руб. — максимум в 1994 г. до 200 млн руб. и 25000 млн руб. в 2007 г.

Так же постепенно сокращался разрыв между самыми большими и самыми маленькими дотациями субъектам РФ: если в 1994 г. он составлял 5000 раз, то в 2007 г. — около 100. Небольшой рост данного показателя наблюдался в 2000 г. — до 900 раз, но затем он вновь опустился до 100.

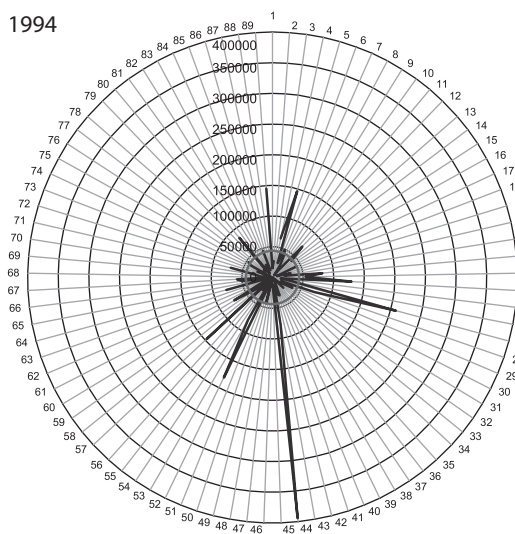
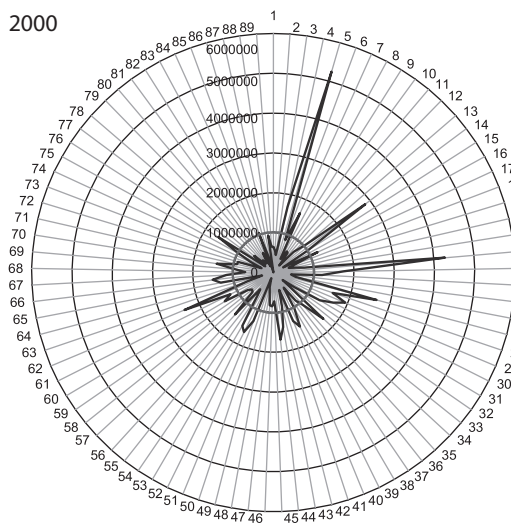


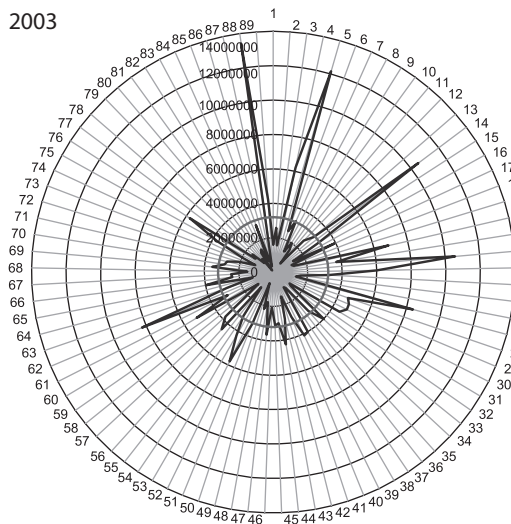
Рис. 13. Динамика федеральных трансфертов в бюджеты субъектов РФ в 1994–2007 гг.⁹

⁹ Ежегодный статистический сборник Росстата. 2006

2000

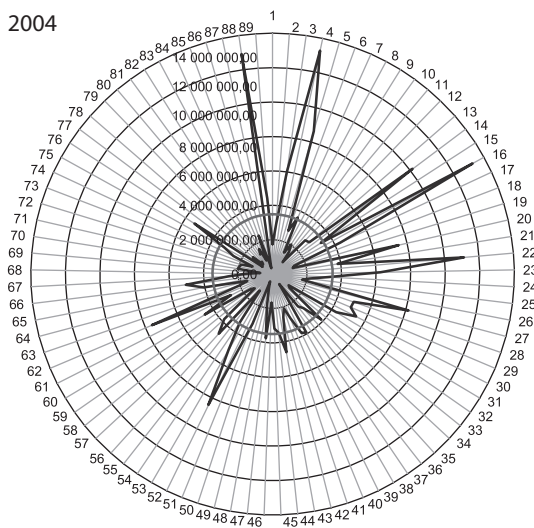


2003

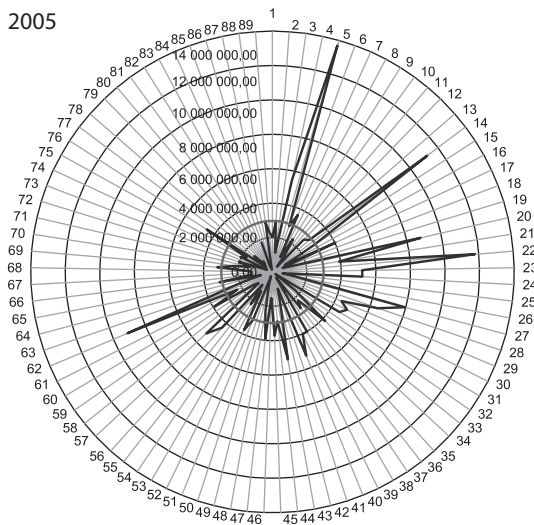


Продолжение рис. 13. Динамика федеральных трансфертов
в бюджеты субъектов РФ в 1994–2007 гг.

2004

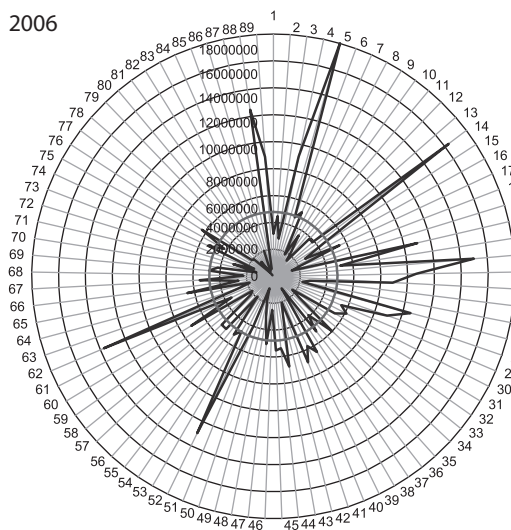


2005

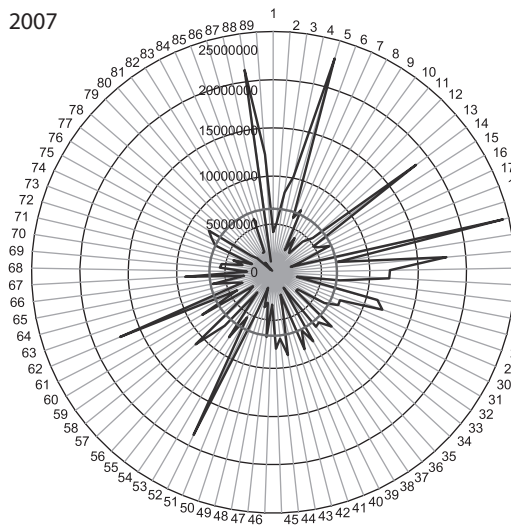


Продолжение рис. 13. Динамика федеральных трансфертов в бюджеты субъектов РФ в 1994–2007 гг.

2006



2007



Продолжение рис. 13. Динамика федеральных трансфертов в бюджеты субъектов РФ в 1994–2007 гг.

Состав регионов-лидеров по объему дотаций на протяжении данного периода постепенно менялся. В период до 2000 г. безусловным лидером была Московская область, в 1997–2000 гг. достаточно внушительные суммы получала и Свердловская область. В 1995–1996 гг. по объемам полученных дотаций лидировал Красноярский край. В 1995 г. неожиданно высокие дотации получила Республика Коми. С 2000 г. одними из главных получателей дотаций из федерального бюджета стали Алтайский край, Республика Дагестан и Ростовская область. Кроме того, за весь анализируемый период, за исключением 2005 г., значительный объем дотаций получала Москва.

Минимальные объемы дотаций в исследуемый период получали следующие субъекты РФ: Республики Чувашия, Удмуртия и Хакасия, Ямало-ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Астраханская, Белгородская, Калининградская, Калужская, Курская, Ленинградская и Липецкая области.

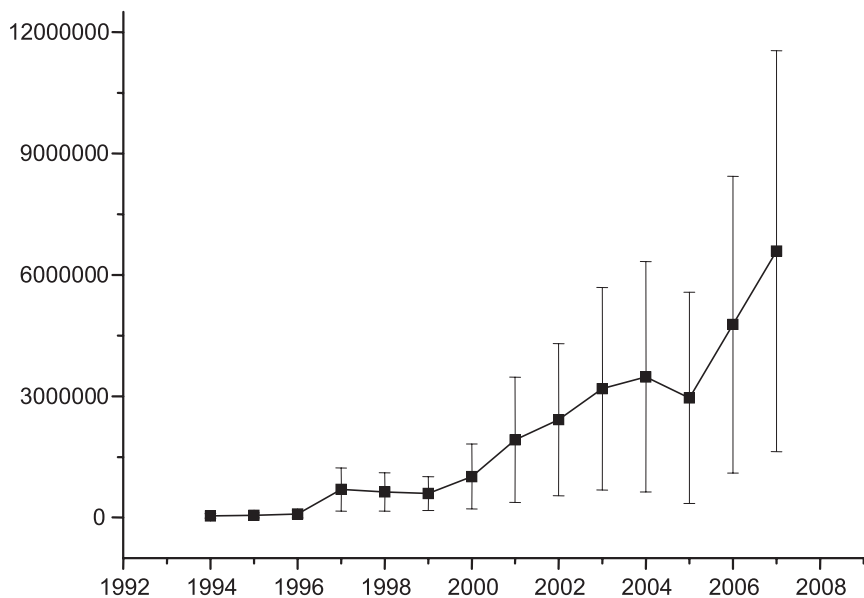


Рис. 14. Объемы федеральных дотаций в бюджеты субъектов РФ, тыс. руб.

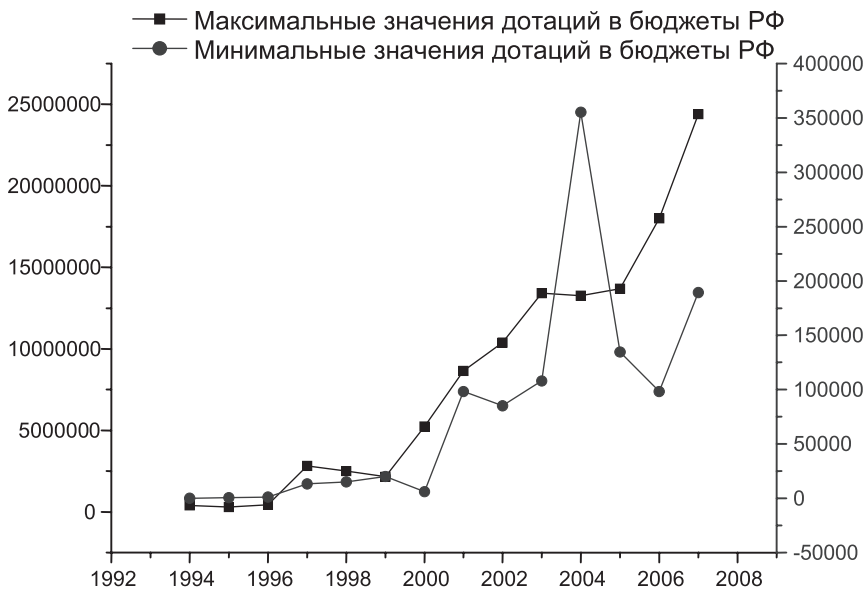


Рис. 15. Максимальное и минимальное значение дотаций в бюджеты РФ, тыс. руб.

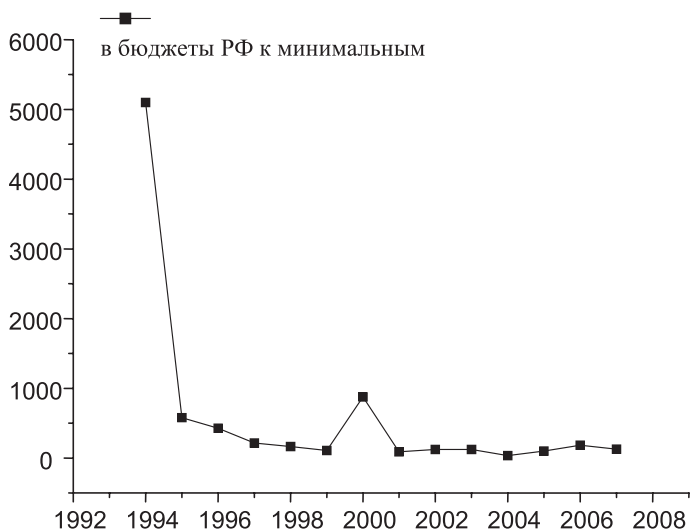


Рис. 16. Отношение максимальных значений дотаций к минимальным

Число регионов, в которых полученные дотации превышали среднероссийский уровень, в среднем составило 32 субъекта. Наименьшим этот показатель был в 1994 г. — 22 субъекта РФ, а наибольшим — в 2006 г. — 38 регионов.

Следует отметить, что в последнее время наметилась крайне негативная тенденция увеличения количества субъектов РФ — реципиентов и уменьшения субъектов РФ — доноров. Иллюстрации этому представлены на рис. 17.

Это связано, прежде всего, с наметившейся бюджетно-налоговой политикой федерального Центра, направленной на централизацию и корректировку нормативов налоговых отчислений субъектов РФ в федеральный бюджет в сторону увеличения. Однако обозначенную тенденцию назвать положительной нельзя. С увеличением сфер совместного ведения РФ и ее субъектов, переданных в ведение субъектов, увеличивается объем ответственности субъектов РФ за их реализацию. Это означает, что без соответствующей бюджетно-налоговой политики в отношении регионов России невозможно будет решать вопросы во вмененных субъектам сферах общественной жизни.

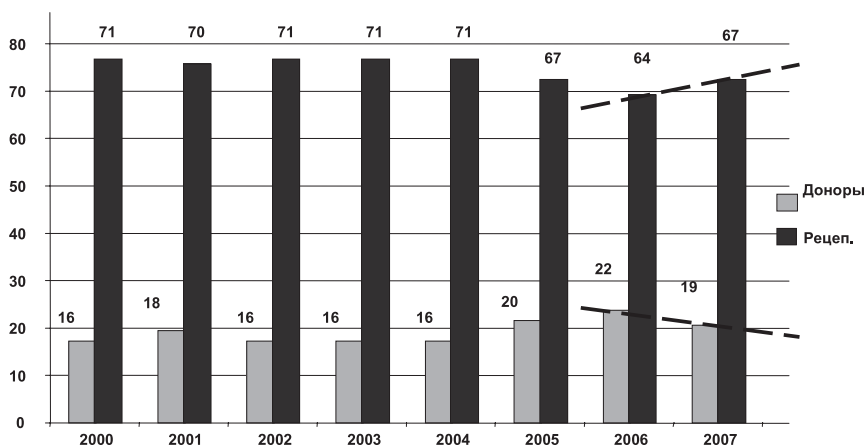


Рис. 17. Динамика количества субъектов Российской Федерации: «доноров» и «реципиентов»

В сфере региональных рынков труда наблюдается отрицательная динамика. Значительный разрыв в занятости наблюдается между рядом субъектов РФ, хотя, надо заметить, что средний уровень безработицы по России в сравнении с развитыми странами запада относительно невысок и наблюдается медленная тенденция его снижения (табл. 6 и рис. 18).

Таблица 6

Номера субъектов РФ к рисункам

| | |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Белгородская область | 42. Республика Мордовия |
| 2. Брянская область | 43. Республика Татарстан |
| 3. Владимирская область | 44. Оренбургская область |
| 4. Липецкая область | 45. Удмуртская Республика |
| 5. Воронежская область | 46. Пензенская область |
| 6. Московская область | 47. Чувашская Республика |
| 7. Ивановская область | 48. Самарская область |
| 8. Орловская область | 49. Пермский край |
| 9. Калужская область | 50. Саратовская область |
| 10. Рязанская область | 51. Кировская область |
| 11. Костромская область | 52. Ульяновская область |
| 12. Смоленская область | 53. Ямало-Ненецкий |
| 13. Тверская область | 54. Курганская область |
| 14. Республика Карелия | 55. Челябинская область |
| 15. Тульская область | 56. Свердловская область |
| 16. Республика Коми | 57. Тюменская область |
| 17. Ярославская область | 58. Республика Алтай |
| 18. Архангельская область | 59. Ханты-Мансийский автономный округ |
| 19. г. Москва | 60. Республика Бурятия |
| 20. Ненецкий автономный округ | 61. Республика Тыва |
| 21. Вологодская область | 62. Кемеровская область |
| 22. Калининградская область | 63. Республика Хакасия |
| 23. Республика Адыгея | 64. Новосибирская область |
| 24. Ленинградская область | 65. Алтайский край |
| 25. Республика Дагестан | 66. Омская область |
| 26. Мурманская область | 67. Красноярский край |
| 27. Республика Ингушетия | 68. Томская область |

Таблица 6 (продолжение)

| | |
|---------------------------------------|--|
| 28. Новгородская область | 69. Таймырский (Долгано-Ненецкий автономный округ) |
| 29. Кабардино-Балкарская Республика | 70. Читинская область |
| 30. Псковская область | 71. Эвенкийский автономный |
| 31. Республика Калмыкия | 72. Бурятский автономный округ |
| 32. г. Санкт-Петербург | 73. Иркутская область |
| 33. Карачаево-Черкесская Республика | 74. Бурятский автономный округ |
| 34. Республика Северная Осетия Алания | 75. Республика Саха (Якутия) |
| 35. Ростовская область | 76. Приморский край |
| 36. Краснодарский край | 77. Хабаровский край |
| 37. Ставропольский край | 78. Магаданская область |
| 38. Республика Башкортостан | 79. Амурская область |
| 39. Астраханская область | 80. Сахалинская область |
| 40. Республика Марий Эл | 81. Камчатская область |
| 41. Волгоградская область | 82. Еврейская автономная |
| | 83. Чукотский автономный округ |

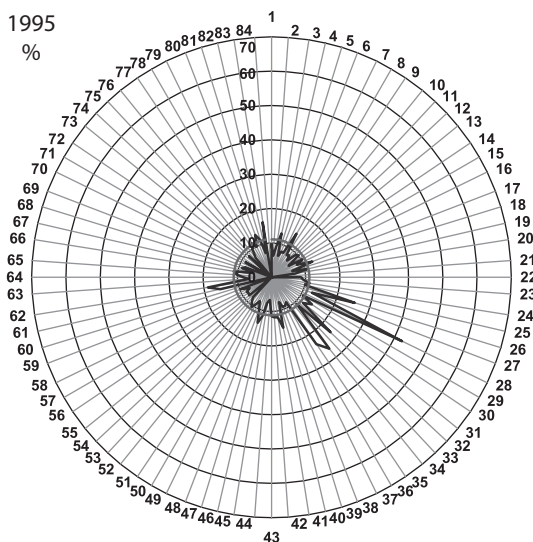
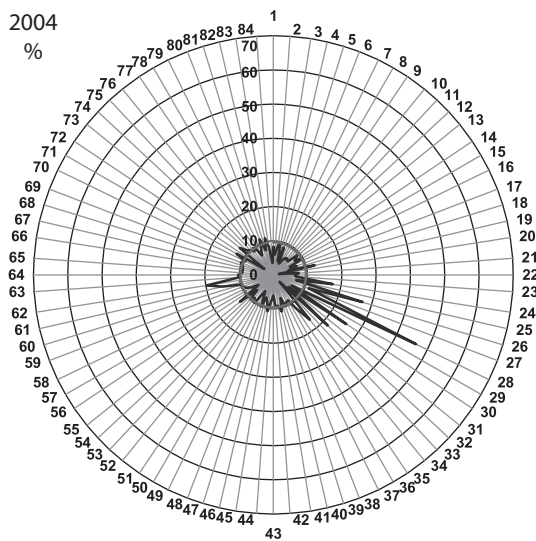
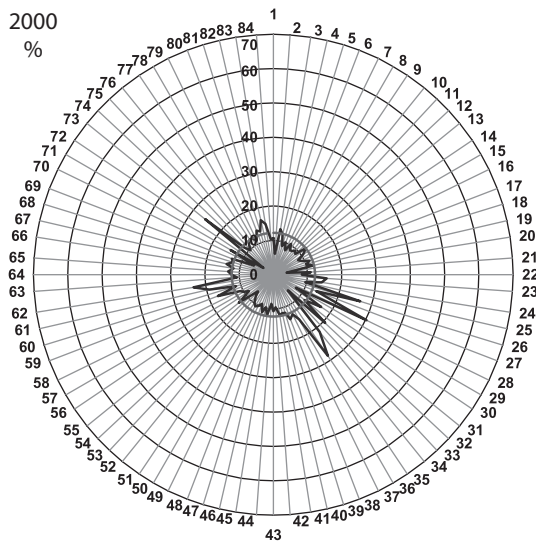
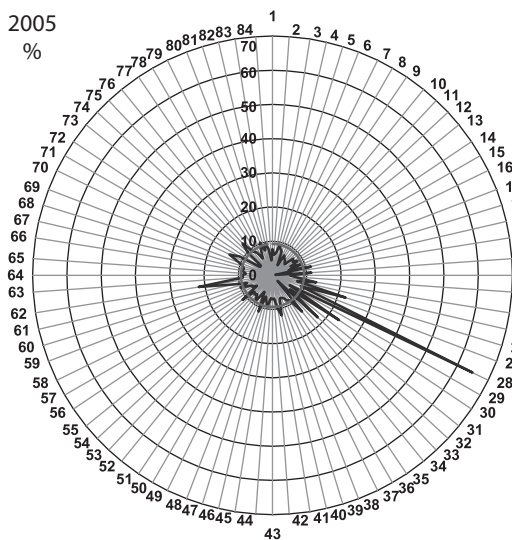


Рис. 18. Динамика уровня безработицы в субъектах РФ, в % от экономически активного населения



Продолжение рис. 18. Динамика уровня безработицы в субъектах РФ, в % от экономически активного населения



Продолжение рис. 18. Динамика уровня безработицы в субъектах РФ, в % от экономически активного населения

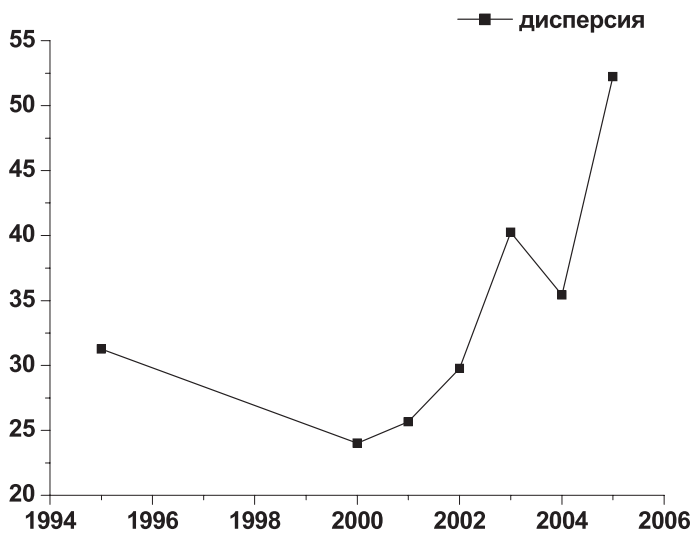


Рис. 19. Значение дисперсии уровня безработицы в субъектах РФ

Наглядным, с точки зрения оценки проведения государственной политики по социально-экономическому развитию субъектов РФ, представляется анализ корреляционных связей осуществления региональной политики в различных, но взаимосвязанных направлениях.

На рис. 20 изображен график корреляционной связи между региональной инвестиционной и межбюджетной политиками, где 1,00 — означает высокий уровень связи и взаимозависимости, 0,00 — отсутствие такой связи. Анализ указанного графика позволяет сделать вывод о том, что, начиная с 2000 г., отсутствует обозначенная выше связь.

Достаточно высокий уровень корреляционной связи наблюдается между региональной инвестиционной политикой и ростом валового регионального продукта (ВРП), что наглядно представлено на рис. 21.

Достаточно высокий уровень корреляционной связи наблюдается между региональной инвестиционной политикой и среднемесячными доходами на душу населения (рис. 22).

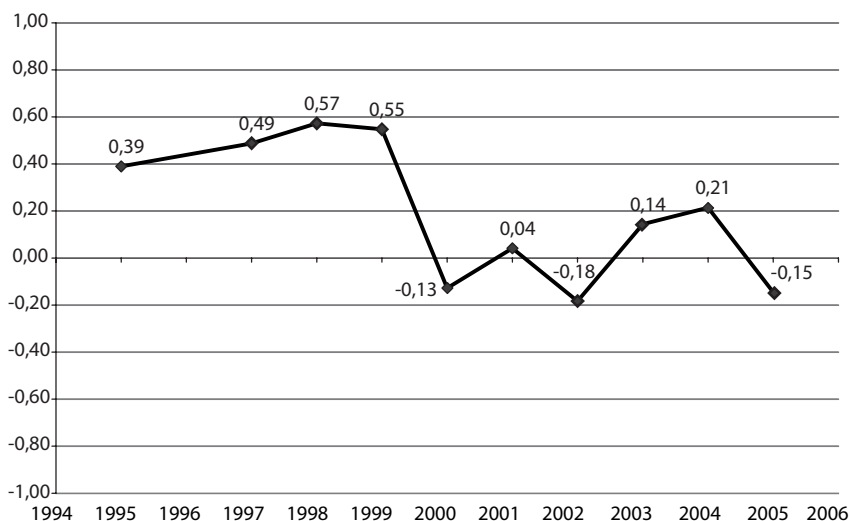


Рис. 20. Коэффициент корреляции между инвестициями в основные фонды и дотациями субъектам РФ

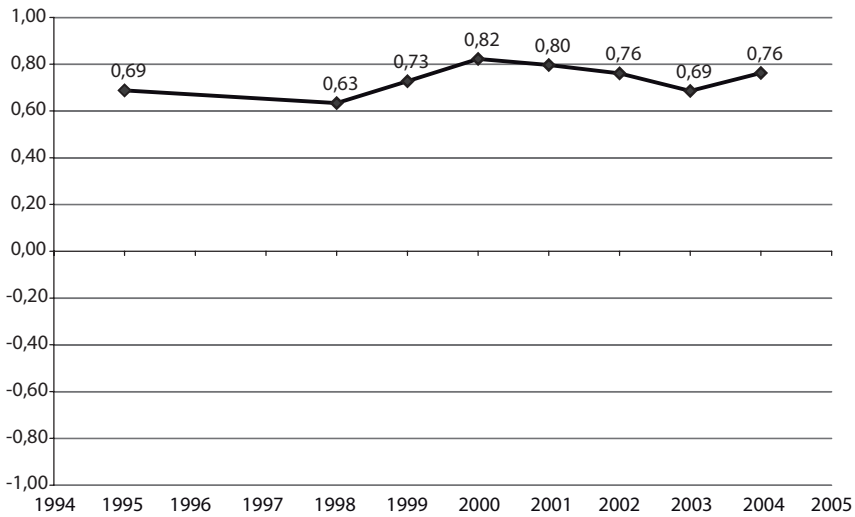


Рис. 21. Коэффициент корреляции между инвестициями и ВРП на душу населения по субъектам РФ

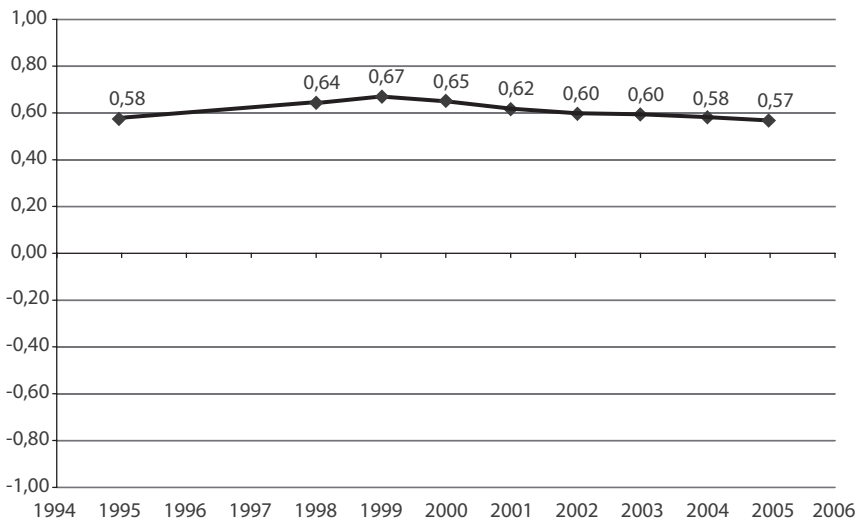


Рис. 22. Коэффициент корреляции между инвестициями и среднедушевыми денежными доходами населения (в месяц) по субъектам РФ

Необходимо отметить, что значительные диспропорции в социально-экономическом развитии субъектов РФ можно проследить и по иным экономическим показателям. К ним относятся: уровень обеспеченности жильем, обеспеченность автомобильными дорогами, уровень обеспеченности койко-местами в больничных учреждениях и многие другие.

Таким образом, рассмотренная динамика диспропорций в региональном развитии усиливает актуальность разработки и реализации государственной региональной политики, адекватной новой региональной ситуации и тенденциям ее развития. Эта политика должна иметь четко определенное и общепризнанное содержание (как самостоятельный предмет государственно-регулятивной деятельности), требующей для своей реализации специальных организационных структур и обеспечиваемой необходимыми финансовыми и иными ресурсами.

К вопросу о критериях отбора региональных проблем

В текущей российской практике наиболее распространен отбор региональных проблем (ситуаций) для государственной поддержки по критерию политической целесообразности. Основная часть принятых решений (договоры, соглашения, программы, различные виды преференций) была вызвана необходимостью поддержки региональных властей, наиболее активно реализующих правительственный политический курс, стремлением к нейтрализации сепаратистских настроений, надеждами на то, что демонстративная поддержка Центром региона с нестабильной общественно-политической ситуацией позволит отдалить политический кризис (характерным примером является мотивация приоритетной государственной поддержки регионов Северного Кавказа).

Это не означает, что соответствующие регионы не нуждались в правительственном внимании; на территории каждого из них социальное, экономическое, экологическое состояние, бесспорно, можно классифицировать как кризисное. Но таких регионов в Российской Федерации множество, и отбор той их части, которая получала ту или иную федеральную помощь, так же как и размер этой помощи, чаще всего, осуществлялся не по параметрам сравнительной остроты кризисной ситуации, а в зависимости от политических обстоятельств и политических целей Федерации (государства) и конкретного региона.

Вторым по значимости и частоте использования является метод индивидуального отбора региональных проблем (ситуаций) по определенным критериям, которые, как правило, зафиксированы в весьма общей форме. Так, отбор федеральных целевых программ в соответствии с утвержденными Правительством РФ методическими рекомендациями должен исходить: а) из особой значимости соответствующих проблем для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регио-

нов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования; б) из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;) из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями. Предлагается также учитывать причины возникновения конкретной проблемы, социально-экономическую эффективность ее решения на базе реализации программы и т. п.

Нетрудно видеть, что вне контекста всего поля региональных проблем (ситуаций), при отсутствии однотипных количественно выраженных параметров сравнения значимости, остроты, неотложности решения этих проблем, а также без представления об эффективности альтернативных решений (по другим проблемам, по другим вариантам программ) конечный отбор будет осуществлен опять же при доминировании политических соображений.

Третьи методом отбора региональных проблем (ситуаций) является их ранжирование по критериям, специально подобранным в соответствии со спецификой повода для данного ранжирования. Такими поводами могут быть — разработка государственного прогноза и среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации, оценка региональных ситуаций с позиций следования политическому курсу реформ и т. д.

Четвертым методом является укрупненная группировка территорий по ограниченному числу параметров для реализации конкретных видов селективной государственной поддержки. Таковы, например, методы отнесения отдельных субъектов РФ к категориям «нуждающихся» и «особо нуждающихся», «доноров» и «реципиентов» для целей межбюджетного выравнивания, классификация территорий с позиций «северности» для целей специальной государственной поддержки таких территорий (в частности, для определения объектов финансирования так называемого «северного завоза») и т. п.

Наконец, пятым, наиболее простым и наиболее редким методом отбора региональных проблем (ситуаций) для целей го-

сударственной поддержки является прямой расчет потребности в этой поддержке по определенным формулам и с использованием немногих однозначно трактуемых показателей.

Государственная региональная политика должна существовать в виде официально утвержденных стратегий, конкретизированных в соответствующих среднесрочных и краткосрочных программах, результативная реализация которых должна обеспечиваться деятельностью всех федеральных и региональных органов государственной власти на основе однозначно четкого разграничения между ними полномочий и ответственности с широким использованием межведомственной координации.

Разработка и реализация государственной региональной политики в специфических условиях российского федерализма

Задачи разработки и реализации единой государственной региональной политики существенно осложняет статусная асимметрия федеративного устройства страны.

В России в настоящее время сложился реальный федерализм, который характеризуется соединением типичных признаков организации большинства федеративных государств с такими особенностями, как, во-первых, уже отмеченная статусная асимметрия (шесть различных типов государственных, республиканских и «рядовых» субъектов РФ); во-вторых, подчеркнутая национальная «окрашенность» (32 субъекта РФ — т. е. каждый третий — образованы по национально-этническим основаниям); в-третьих, конструктивная неупорядоченность (несколько самостоятельных субъектов РФ входят в состав других самостоятельных субъектов РФ, два субъекта РФ имеют административные центры на территории других субъектов РФ и т. д.); в-четвертых, аномально высокая несбалансированность потребностей и собственных ресурсов для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ; в-пятых, чрезмерная персонифицированность реальных федеративных отношений: возможность нарушений общего порядка (в политической, бюджетно-финансовой, национально-этнической сфере), зависимость от личности регионального лидера и его личных отношений с Центром. Очевидно, что все это препятствует равномерному экономическому развитию всех субъектов РФ и, соответственно, порождает все увеличивающийся (отмечено выше) разрыв социально-экономической развитости регионов.

Эти характерные черты российского реального федерализма в настоящее время продолжают определять содержание большинства проблем внутренней государственной политики

и государственного устройства, в том числе и основной проблемы децентрализации управления — фактического разграничения предметов ведения, полномочий и ресурсов между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Помимо вышесказанного, федерализм, как сложнейший социально-политический феномен, порождает сложности в сфере взаимодействий центральных органов государственной власти и региональных органов государственной власти в процессе осуществления государственной политики — в особенности по предметам совместного ведения. В этой связи актуальным становится вопрос о том, насколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и, одновременно, от того, насколько четко организовано согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти. Баланс разграничений и взаимодействий особенно важен для федеративного государства, которое отличается от унитарного, прежде всего, неизмеримо большим политическим значением и объемом предметов совместной деятельности органов власти разных уровней.

Таким образом, в настоящее время необходимо установить недостающие механизмы (процедуры) взаимодействия властей разных уровней.

Условия экономической целесообразности «объединения» («укрупнения») субъектов РФ и новые территориальные проблемы

В последнее время активно реализуется идея об укрупнении субъектов РФ как полезном механизме реализации региональной политики, направленной на решение проблем ряда субъектов РФ. Главными аргументами в пользу объединения территорий являются: а) предположение о том, что большое число самостоятельных субъектов РФ не позволяет Центру эффективно управлять их развитием, б) признание фактов антиконституционного наличия «административных барьеров»

между регионами страны и) представление о более широких возможностях реализации на территории укрупненных регионов крупных инвестиционных проектов.

В 2001–2006 гг. «объединительный процесс» в России получил законодательное регулирование в форме восьми конституционных законов. В результате были образованы новые субъекты РФ вследствие объединения: Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа — Пермский край; Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа — Красноярский край; Камчатской области и Корякского автономного округа — Камчатский край; Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа — Иркутская область.

Предлагается следующий подход к оценке целесообразности изменения территориального устройства страны, в основе которого лежит соотнесение потенциальных возможностей объединения с выполнением ряда требований к организации этого процесса.

К числу потенциальных преимуществ объединения можно отнести:

- переход к более масштабной, свободной от «административных барьеров» и диверсифицированной экономике с одновременным формированием новой территориальной структуры региональной специализации, в том числе на основе создания современных кластеров и расширения общерегионального внутреннего рынка;
- расширение возможностей для реализации общерегиональных инфраструктурных проектов, в том числе транспортных и энергетических;
- включение экономики «объединяемого» округа в процессы приграничного внешнеэкономического сотрудничества¹⁰;
- использование имеющихся и создание новых объектов здравоохранения, образования и науки в крупном субъекте РФ для развития человеческого потенциала на территории «включаемого» округа;

¹⁰ Для приграничных субъектов РФ.

- улучшение организационных и финансовых условий для реализации на территории объединенного субъекта РФ национальных проектов.

В то же время для использования указанных потенциальных возможностей необходимо выполнение следующих условий:

- разработка и реализация специальной программы интеграции (социальной, инфраструктурной, хозяйственной) территорий;
- разработка и реализация специальной программы развития национально-культурной автономии в рамках объединенного субъекта РФ;
- увеличение (как минимум, сохранение) на переходный период финансовой поддержки нового субъекта РФ из федерального бюджета;
- придание бывшему автономному округу «особого статуса», предполагающего наделение исполнительного органа власти округа функциями территориального органа администрации объединенного субъекта РФ (в том числе для придания работникам окружной администрации статуса государственных служащих). Возможный перенос в бывший административный центр «включаемого округа» отдельных «регионально-столичных» функций и перевод его, при необходимости, в категорию «город»;
- организация постоянного мониторинга изменений в показателях экономики и уровня жизни (на объединенной территории и отдельно на территории бывшей области и округа) с периодическим доведением результатов до населения.

Первый опыт реализации федерального конституционного закона о реальном объединении субъектов РФ (образование Пермского края) позволяет сформулировать несколько положений, способных в какой-то степени содействовать расширению практики региональных укрупнений.

Во-первых, на стадии проведения референдума следует исключать любые возможности влияния на принятие решений о будущем объединении субъектов РФ путем необоснованных

обещаний и непредоставления населению всей информации о плюсах и минусах объединения, в том числе в вопросах бюджетной обеспеченности дотационных территорий.

Во-вторых, следует крайне осторожно относиться к понятию «особый статус», максимально развернуто раскрывая его содержание в соответствующем федеральном законе и распространяя его не только на территорию одного из объединившихся регионов (можно уверенно предположить, что наделить таким статусом будут стараться наименее благополучную из объединяющихся сторон), а на всю территорию нового субъекта РФ в течение всего переходного периода.

В-третьих, полезно сразу же увязать потерю прежними субъектами РФ своего государственного статуса с формированием на территории одного из них новой структуры муниципальных образований.

В-четвертых, все последующие действия следует проводить, учитывая что «обратного хода» не будет. Конституция и федеральное законодательство допускают образование нового субъекта РФ только через объединение. Разъединение ново-созданного края на два субъекта РФ практически исключено. В то же время маловероятно, но, в принципе, возможно наделение какого-либо имеющегося автономного округа собственной территорией и полное его размежевание с областью или краем, внутри которых он находился.

Следует учитывать также, что при практической реализации всех принятых федеральных конституционных законов (что будет означать прекращение существования объединяющихся и образование новых субъектов РФ) возникнет необходимость дополнительных нормативно-правовых решений по следующему кругу вопросов: а) формирование органов государственной власти нового субъекта РФ; б) правопреемство нового субъекта РФ в отношении собственности заинтересованных субъектов РФ, а также в отношениях с органами государственной власти РФ, другими субъектами РФ;) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта РФ, а также государственных органов и

организаций заинтересованных субъектов РФ на территории нового субъекта РФ;) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов РФ на территории нового субъекта РФ.

Разграничение предметов ведения, полномочий и ресурсов между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями

Реализация региональной экономической политики — в частности, программ социально-экономического развития — во многом зависит от того, насколько сбалансированно разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения¹¹.

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти — обычная проблема любого сложно устроенного государства, особенно — федеративного. Ситуация в современной России — не исключение. Исходные позиции для указанного разграничения содержатся в Конституции РФ. В ст. 71 фиксируется сфера ведения Федерации, в ст. 72 — сфера совместного ведения Федерации и субъектов РФ, а ст. 73 оставляет за субъектами РФ все, что не охватили ст. 71 и 72. Тем не менее, проблема этим не исчерпывается, а, напротив, все

¹¹ Концептуальные основы развития федерального законодательства, регулирующего распределение полномочий между территориальными уровнями организации власти, в настоящее время заложены во множестве документах федерального уровня. К ним относятся: а) Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах»; б) Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»; в) Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; г) «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р) и др.

более определяет суть противоречий в отношениях Центра и регионов.

Законодательной базой регулирования перераспределения полномочий являются: а) «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ; б) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; в) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; г) федеральные законы, уточняющие разграничение полномочий по отраслям (например, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (закон утратил силу) и др.); д) Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; е) Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»; ж) Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; з) Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и ряд других¹².

Процесс перераспределения полномочий стал наиболее активным в 2003–2006 гг. Так, в результате принятия Федерального закона № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием разграничения полномочий» были внесены существенные изменения в Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К числу основных нововведений следует отнести: новую правовую конструкцию разграничения полномочий по предметам совместного ведения и принципы их финансового обес-

¹² Все эти законы принимались в целях: а) обеспечить верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России, б) создать единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, основанную на более четком распределении полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в) осуществить разделение полномочий в сфере межбюджетных отношений преимущественно федеральными законами, г) обеспечить реальное равенство прав субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, д) способствовать сбалансированности доходных и расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы, е) разграничить права, обязанности и ответственность по реализации полномочий в сфере межбюджетных отношений между органами власти разных уровней, ж) минимизировать «необеспеченные мандаты», з) обеспечить самостоятельность бюджетов каждого уровня бюджетной системы, и) при необходимости наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с соответствующим финансовым обеспечением, к) исключить дублирование одних и тех же полномочий различными уровнями власти, л) реализовать принцип экономической целесообразности закрепления полномочий за определенным уровнем власти, м) сделать прозрачными межбюджетные отношения и сами бюджеты всех уровней.

печения; принцип законодательного регулирования субъектами РФ вопросов совместного ведения, переданных им для реализации федеральными законами; требования к федеральным законам, в соответствии с которыми органам государственной власти субъектов РФ передаются полномочия по предметам совместного ведения; перечень вопросов, реализуемых субъектами РФ за счет региональных бюджетов; порядок заключения соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти о передаче полномочий.

Особый интерес представляет Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, который, согласно его обоснованию, был направлен на дальнейшее совершенствование федерального законодательства в части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Закон содержит положения, касающиеся повышения эффективности государственного управления и уточнения механизма передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Так, ст. 15 этого закона было предусмотрено утверждение Президентом РФ перечня показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 перечень соответствующих социально-экономических показателей утвержден, установлены сроки ежегодного предоставления высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации докладов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ вступил в силу с 1 января 2007 г., за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления в силу. Так, ст. 27 этого закона устанавливаются переходные положения, определяющие формы и особенности реорганизации территориальных органов федеральных органов исполнительной влас-

ти при передаче полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов РФ. В финансово-экономическом обосновании проекта рассматриваемого закона как всегда констатируется, что предусмотренная законопроектом передача полномочий органам государственной власти субъектов РФ не содержит новых, ранее не исполнявшихся и не финансиовавшихся расходных полномочий и, соответственно, не потребует дополнительных финансовых средств, а повлечет только постатейное перераспределение средств федерального бюджета (без изменения общих бюджетных параметров). До сих пор подобные формулировки после принятия законов ни разу не подтверждались.

Из сказанного следует сделать вывод о том, что в настоящее время наметилась тенденция передачи все больших полномочий по обозначенным выше предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в ведение субъектов Российской Федерации. Вместе с тем передача полномочий осуществляется без решения вопросов ресурсного обеспечения по реализации переданных полномочий. Кроме того, наряду с передачей полномочий и «сбрасыванием» ответственности за их финансирование и реализацию на субъекты Российской Федерации, происходит усиливающаяся централизация финансов. Речь идет о перераспределении нормативов налоговых отчислений в пользу федерального бюджета.

Таким образом, происходящий реально процесс разграничения полномочий не способствовал решению задач устойчивого функционирования региональных систем и их муниципальных подсистем из-за того, что при разграничении преимущество получили интересы федерального Центра, а возможности регионов по регулированию региональных ситуаций и проблем в интересах населения и бизнеса оказались еще более ослабленными.

Требующей своего решения в настоящее время остается проблема реального учета интересов регионов при принятии государственно-управленческих решений на федеральном уровне. К сожалению, сегодня существующие государствен-

ные институты (Совет Федерации, Государственный Совет и др.) недостаточно эффективно транслируют и обеспечивают интересы субъектов Российской Федерации.

Поэтому для усиления регионального компонента в федеральной социально-экономической политике, соединения двух уровней развития предлагается создать институт из семи министров экономического развития по делам федерального округа — должностных лиц, являющихся по статусу федеральными министрами, членами Правительства РФ, но представляющими интересы субъектов Федерации, входящих в каждый федеральный округ. В их задачу будет входить подавленная ныне информационная связь «снизу-вверх», позволяющая федеральному Центру не отрываться от проблем регионального развития, и в то же время у них будет возможность интегрировать межрегиональное согласованное развитие субъектов Федерации, чего на сегодняшний день недостает. В процедуре назначения и освобождения от должности этих должностных лиц целесообразно использовать как региональные органы государственной власти, так и представителей Президента РФ в федеральных округах, а также межрегиональные ассоциации экономического развития. Правовую основу для такого рода института создадут изменения в Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

Бюджетные аспекты региональной политики

Пятнадцатилетняя адаптация федеративной модели бюджетно-налоговых отношений к условиям современной России оказалась исключительно динамичной и противоречивой. Российская бюджетно-налоговая система была и остается чрезмерно централизованной и имеющей ряд недостатков, требующих первоочередного устранения.

К ним относятся: а) неопределенность состава, структуры и объема допустимых государственных расходов; б) примат доходов над расходами в бюджетном процессе; в) нечеткость и нерациональность разделения расходных обязательств и доходных полномочий властей разных уровней; г) отсутствие территориального разреза федерального и региональных бюджетов; д) существование, наряду с весьма регламентированным механизмом трансфертов, «непрозрачных» видов федеральной поддержки регионов (бюджетных ссуд разных видов, списаний и отсрочек долгов, взаимных расчетов и т. п.); е) специализированные бюджетные фонды, нарушающие единство и полноту бюджетов; ж) дискриминационное отношение к местным бюджетам со стороны федеральных и особенно региональных властей; з) неформализованность бюджетного процесса в субъектах РФ, оставляющая обширное поле для субъективных решений; и) использование в регионах и на местном уровне способов необоснованного привлечения средств с помощью долговых обязательств (облигационных займов, векселей, гарантий и т. п.).

Новая концепция межбюджетных отношений. Переход к нормативам отчислений. Введение и использование территориального разреза в бюджетной политике

В 2004 г. Правительство РФ утвердило очередную новую концепцию реформирования бюджетного процесса на 2004–2006 гг., которая наложилась на действовавшую программу со-

вершенствования бюджетного федерализма, завершавшуюся в 2005 г. Целью новой стадии бюджетных преобразований было объявлено создание условий и предпосылок для более эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Достичь этой цели предлагалось за счет переноса акцентов в организации бюджетного процесса от управления расходами бюджетных ресурсов к так называемому управлению, ориентированному на результаты¹³.

Следует отметить, что в новой бюджетной политике обозначена жесткая вертикаль иерархических отношений (Центра к субъектам РФ, а последних — к муниципальным образованиям), которая пронизывает все зоны межбюджетных отношений. Вводится новый принцип «равенства бюджетных прав» субъектов РФ и муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Бюджетному кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Предлагается установление Бюджетным кодексом (а не ежегодными законами о бюджетах) единых для соответствующего уровня бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных налогов. Это позволит повысить предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджет-

¹³ Другими словами, речь идет о провозглашении перехода от бюджетной технологии, смысл которой состоит в выполнении утвержденного план-графика затрат (по их объемам, срокам и получателям), к механизму финансирования функций и видов деятельности, обеспечивающих получение запланированных результатов государственной политики в той или иной сфере. По новым правилам предполагается обеспечить более четкую привязку бюджетных ассигнований к государственным функциям (услугам, видам деятельности). В связи с этим при планировании бюджетных расходов упор предлагается сделать на обосновании конечных результатов, которые могут быть достигнуты в рамках бюджетных программ.

Предлагается формировать общую сумму ассигнований (глобальный бюджет) на определенные функции и программы, в рамках которых детализация направлений использования ассигнований будет определяться администраторами бюджетных средств самостоятельно. Кроме того, предлагается устанавливать долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана.

ной системы, создать стимулы для экономического развития соответствующих территорий, повышения эффективности использования бюджетных средств.

Одновременно вводятся нормы, регулирующие установление органами государственной власти субъектов РФ нормативов отчислений в местные бюджеты. Предлагается передать полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты органам государственной власти субъектов РФ (до этого они устанавливались федеральными законами). В случае передачи подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ налоговых доходов в местные бюджеты, соответствующие нормативы (сверх уровня, установленного Бюджетным кодексом), как правило, должны быть стабильными и едиными для всех муниципальных образований соответствующего субъекта РФ. Данный подход, как полагает Правительство РФ, позволит органам государственной власти субъектов РФ, во-первых, разделить налоговые доходы между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений с учетом объективных территориальных различий в соотношении расходных обязательств местных бюджетов разных уровней (типов) и, во-вторых, определить оптимальную для каждого региона степень выравнивания различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет сочетания единых и дифференцированных (по формуле) нормативов отчислений от данного налога, в том числе — перераспределить значительную часть поступлений по месту жительства граждан.

Крайне важной позицией является недопустимость установления властями одного уровня финансовой поддержки для власти другого уровня не обеспеченных обязательств. При этом закрепляется действующая с 2001 г. методология распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и субвенций Федерального фонда компенсаций, а также процедура проведения в рамках бюджетного процесса расчетов по распределению указанных дотаций и субвенций с одновременным установлением общих требований к дополнительным формам финансовой поддержки субъектов РФ.

Перечисленные компоненты новой политики межбюджетных отношений разрабатывались вне контекста представлений о государственной политике регионального развития и уже поэтому создали дополнительные трудности на пути формирования ее непротиворечивой концепции. По экспертным оценкам, результатом новых межбюджетных отношений стало усиление дотационности депрессивных территорий и ослабление бюджетного потенциала так называемых «регионов-доноров».

Особое внимание в вопросе бюджетной политики должно быть уделено реализации территориального разреза при организации финансового планирования в рамках бюджетного процесса.

Известно, что в бюджетной классификации, которая в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должна использоваться для составления и исполнения бюджетов и обеспечивать сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы, есть восемь различных групп (классификация доходов, функциональная классификация расходов, экономическая классификация расходов и др.). Однако нет самой главной для федеративного государства — территориальной классификации всех доходов и расходов бюджетов всех уровней. Каждый рубль федерального бюджета оседает на территории того или иного субъекта РФ, и наиболее просто рассчитываемая «территориально привязанная» часть расходов федерального бюджета оценивается нами, как минимум, в 60%. Если учесть, что явная, «именная» доля этих расходов (трансферты и пр.) в сумме составляет около 18%, то можно оценить среднее соотношение всех бюджетных средств, поступающих в регионы, и той их части, которая непосредственно зачисляется в региональные бюджеты, как 3:1. Еще больше эта пропорция в системе «регион — муниципальное образование»¹⁴.

Для повышения обоснованности бюджетных решений требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков в рамках бюд-

¹⁴ Лексин В.Н. «Федеральный центр в регионах: проблемы руководства и управления». Материалы научного семинара / Под ред. В.И. Якунина. Выпуск № 4 (9). М.: Научный эксперт, 2007. С. 41.

жетной системы страны. Другими словами, нужен официальный территориальный разрез доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющий оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные позволят понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории (муниципального образования или субъекта Российской Федерации) в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно будет судить о финансовой самодостаточности каждой территории и об ее финансовой способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки.

Это непростое, но вполне реализуемое в структуре органов федерального казначейства и на базе современных информационных технологий предложение.

Поэтому, с учетом вышеизложенного, следовало бы внести ряд изменений и дополнений в соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации». Территориальный разрез бюджетов должен дополнить функциональную, экономическую и ведомственную классификации бюджетных расходов, предусмотренных действующим законодательством.

Социальный компонент региональной политики. Исполнение социальных обязательств государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

В основе любой региональной политики должны находиться отношения Центра, регионов и муниципальных образований по поводу исполнения декларированных государством социальных обязательств перед гражданами. Эти обязательства включают конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот, субсидий и т. п.), которые государство обязуется сделать доступными для своих граждан, гарантируя для определенных групп населения предоставление части этих благ за счет общественных (бюджетных) ресурсов. Общее число предметных разновидностей социальных обязательств государства, которые обращены к конкретным категориям получателей социальных благ, превышает тысячу наименований, причем более 80% этого числа предоставляются исключительно по месту жительства, т. е. являются предметом деятельности региональных и местных органов или территориальных подразделений федеральных органов. При этом возникают огромные диспропорции, с одной стороны, между масштабами функций по социальным обязательствам государства на уровне федерации, регионов и муниципальных образований и, с другой, — объемами выделяемых для этих целей общественных ресурсов.

В развитых странах почти треть общегосударственных законов, около половины всех нормативных актов регионов (при федеративном устройстве государства) и около 70% нормативных актов местного уровня регламентируют организацию и исполнение социальных обязательств государства. При этом каждое такое обязательство кто-то устанавливает, кто-то другой организует доведение его до конкретного исполнителя и кто-то третий непосредственно исполняет, вступая в прямой контакт с получателем социальных благ. Совмещение этих функций происходит крайне редко.

Функции установления социальных обязательств государства принято соотносить с деятельностью законодательных органов федерации и ее субъектов, которые и формируют правовой каркас социальной политики государства. Однако при всей значимости именно законодательной стадии, основная подготовительная часть работы (обоснование, проекты, лоббирование) осуществляется органами исполнительной власти, их профильными подразделениями и учреждениями.

Функции организации исполнения социальных обязательств государства осуществляются как профильными (социально ориентированными) министерствами, агентствами, службами, организациями и учреждениями, входящими в систему исполнительной власти центра, регионов и муниципальных образований, так и общефункциональными структурами (таковы, например, на федеральном уровне Минфин или Минобороны РФ).

В России в настоящее время сложилась следующая общая схема формирования структуры социальных обязательств государства:

- укрупненный перечень основных видов (не всех) социальных обязательств государства и (в ряде случаев) их сжатое изложение впервые появляются в Конституции РФ;
- по большинству видов социальных обязательств государства (или по соответствующим отраслям социальной сферы), поименованных в Конституции РФ, принимаются базовые федеральные законы (например, «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»); по отдельным видам социальных обязательств государства, не поименованным в Конституции РФ, также могут приниматься базовые федеральные законы (таким был, например, закон «О ветеранах»);
- на основе или с учетом положений вышеуказанных базовых федеральных законов принимаются специализированные федеральные законы по конкретным категориям лиц, на которые распространяются социальные обязательства государства (например, закон «О статусе военнослужащих») или по конкретным видам обязательств

- (например, закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);
- Конституция РФ, блок базовых и специализированных федеральных законов и «договоры о разграничении полномочий» создают основу для разработки базового регионального законодательства по однотипным направлениям организации исполнения социальных обязательств государства;
 - на основе базовых региональных законов, а также законодательных актов, появившихся в результате региональной инициативы, принимаются дополняющие и развивающие их специализированные законы субъектов РФ по конкретным категориям лиц, на которые распространяются социальные обязательства государства, или по конкретным видам обязательств регионов;
 - на основе вышеуказанных законов принимаются соответствующие нормативные акты органов местного самоуправления;
 - на основе вышеуказанных законов принимаются соответствующие подзаконные акты — от постановлений Правительства РФ до ведомственных или учрежденческих инструкций.

Следует отметить, что такая многоступенчатая и многозвенная схема в течение длительного периода породила огромный массив последовательных и параллельных регламентаций по поводу конкретных социальных обязательств государства и, в то же время, она недостаточно эффективно способствует решению социальных задач, возложенных на государство.

В последнее время в ряде субъектов РФ (Кемеровская область, С.-Петербург, Республика Татарстан и др.) модифицировали (или впервые освоили) практику разработки региональной политики с использованием стандартов жизни — своеобразных нормативов исполнения социальных обязательств государства. На этой основе в сентябре 2006 г. в Правительство РФ поступили предложения Минрегиона России о распространении этой практики на общегосударственном уровне.

В настоящее время Правительством РФ разрабатывается ряд мер, направленных на модернизацию соответствующей системы социальных стандартов, а также механизма ее реализации, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации¹⁵.

Учитывая последние тенденции в деятельности Правительства РФ по разработке нормативно-правовых основ по регламентации социальных стандартов, следует отметить, что в рамках мер, намечаемых Правительством РФ, целесообразно разработать проекты федеральных законов, регламентирующих содержание и разграничение по уровням власти полномочий по исполнению каждого социального обязательства государства, обозначенного в тексте Конституции РФ.

В новых политических, экономических и социальных условиях было бы полезно раскрыть содержание и смысл всех без исключения конституционных прав граждан России в социальной сфере. Это могли бы сделать, например, федеральные законы «О конституционном праве граждан Российской Федерации на жилище и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях», «О конституционном праве граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» и т. д.

¹⁵ Так, созданной при Правительстве РФ рабочей группе поручено разработать и представить на рассмотрение Комиссии проекты нормативных актов: а) проект Федерального закона «Об основах региональной политики в Российской Федерации»; б) проект постановления Правительства РФ «О системе государственного планирования и прогнозирования в Российской Федерации»; в) проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; г) проект Федерального закона «О стандартах качества жизни населения в Российской Федерации» и необходимых подзаконных актов; д) проект перечня федеральных стандартов качества жизни в Российской Федерации; е) совместно с субъектами РФ – проект постановления Правительства РФ «Об использовании стандартов качества жизни при формировании федеральных целевых программ, осуществлении государственных капитальных вложений и предоставлении межбюджетных трансфертов из Федерального бюджета»; ж) проекты изменений в существующие нормативные акты.

Более реальным решением проблемы следует считать восстановление института социальных стандартов как важнейшего конструктивного элемента региональной политики. Переход к использованию социальных стандартов может стать главной социальной и финансовой гарантией реализации принципа региональной справедливости. В необходимости законодательного установления минимальных социальных стандартов убеждены все уровни власти, а руководители муниципальных образований называют отсутствие федеральной системы минимальных социальных стандартов главной причиной разрыва между объемом установленных полномочий и размером бюджетных ресурсов.

Учитывая неудачи многолетней разработки федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах, необходимо, прежде всего, сконцентрировать внимание на правовом упорядочении самой организации разработки, утверждения и использования указанных стандартов. Решение этой задачи возможно как путем внесения изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ, так и путем подготовки и принятия самостоятельного федерального закона «О социальных стандартах». При этом, предметом законодательного упорядочения на федеральном уровне должны стать: 1) уточнение понятий; 2) определение того, кто и в какие сроки разрабатывает, утверждает и использует стандарты и нормативы, кто координирует их разработку, кто их утверждает; 3) единый механизм учета региональных и местных особенностей; 4) общий порядок использования федеральных стандартов и нормативов на региональном и местном уровнях; 5) процедурная детализация процесса обязательного учета государственных минимальных социальных стандартов при разработке бюджетов и организации межбюджетных отношений; 6) установление ответственности за разработку и использование государственных минимальных социальных стандартов в бюджетном процессе.

Принятие именно такого — процедурного по смыслу — нормативного акта могло бы существенно ускорить введение единых правил разработки и использования социальных стандартов, в чем в равной степени заинтересованы и Федерация, и регионы, и муниципальные образования.

Муниципальный аспект государственной региональной политики

Местное самоуправление, согласно Конституции РФ, не входит в систему органов государственного управления. Но без учета этого уровня территориальной организации общества, на котором граждане России реализуют основную часть своих прав, разработка и осуществление государственной региональной политики представляются малорезультативными.

Проведенная в начале 2000-х гг. муниципальная реформа породила увеличение числа органов местного самоуправления более чем вдвое, довела затраты на содержание управленческого персонала в бюджетах подавляющего большинства новообразованных местных органов до 30-ти и более процентов. Реформа породила также непрерывное изменение закрепленных полномочий и последующее их «делеги́рование» маломощными органами более крупным (финансово обеспеченным) муниципальным образованиям, попытки исполнить хоть что-то в явно недостаточных пределах выделенных «сверху» сметных расходов. Была существенно снижена элементарная дееспособность органов местного самоуправления, т. е. возможность самостоятельного выполнения ими своих полномочий — главного предмета любой административной деятельности.

Основной проблемой осталась невозможность для большинства новообразованных и ранее созданных местных органов власти обеспечивать полное и качественное исполнение своих полномочий. В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен на уровне ниже их реальных потребностей, а земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не смогли стать определяющими в структуре доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов остаются отчисления от налога на доходы физических лиц в размере не менее 40% поступлений от данного налога.

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и около 95% муниципальных образований будут дотационными.

Показательно, что каждый год, прошедший с принятия закона, не снимал имеющиеся проблемы, а добавлял новые. Нормой стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Специфика ситуации в городских поселениях

Исключительно важная роль городов и поселков городского типа в политической, социальной и экономической жизни страны является серьезным основанием для того, чтобы эти населенные пункты не в меньшей мере, чем субъекты РФ стали самостоятельным объектом государственной региональной политики. Следует исходить из того, что с началом реформ естественные различия городов дополнительно поляризовались: резко обособилась группа мегаполисов и региональных «столиц», сложились диаметрально противоположные ситуации (от уверенного развития до депрессии с потерей городского статуса) в одних и тех же типологических группах городов. Поэтому стали явно нерезультативными ранее применявшиеся единообразные меры государственной поддержки городов и стала очевидной необходимость перехода к политике индивидуализированного решения проблем каждого конкретного города. В связи с этим должно быть обращено особое внимание на разработку многовариантных концепций и программ решения основных городских проблем.

Следует отметить вероятность значительного сокращения занятости на городских промышленных предприятиях (это — одно из главных условий повышения их конкурентоспособнос-

ти), что определяет пересмотр направления прежней городской политики с исключением из них роста занятости рабочих в ходе возможного «оживления» промышленных предприятий и задействованием механизмов поддержки профессиональной мобильности горожан. При этом большинство «моногородов» смогут нормально функционировать только при диверсификации экономики с резким креном в сторону многопрофильного малого бизнеса, самозанятости и т. п. Аналогичная ситуация будет складываться в ряде ЗАТО и в городах, возлагающих надежды на получение статуса «наукограда». Поэтому при разработке новой региональной политики необходимо оценить выгоды сохранения особой статусности с последовательным освобождением от «закрытости» целых населенных пунктов и от сугубо исследовательского профиля «наукоградов».

Необходимо регламентировать особый статус и функции «региональных столиц» с помощью специальных законов субъектов РФ. Такие законы могли бы закрепить дополнительные обязанности и полномочия органов местного самоуправления указанных городов по обеспечению нормального функционирования расположенных на их территориях государственных органов и представительств, установить порядок и формы финансовой поддержки «региональных столиц» как мест нахождения объектов, имеющих общерегиональное значение.

Специфика ситуации в сельских поселениях

Новая региональная политика должна учитывать и то важное обстоятельство, что российское село в гораздо большей степени, чем город, ожидают серьезные системные перемены.

В предыдущий период были объективные причины для крайне слабого использования потенциала развития села: огромного массива продуктивных земель, емкого внутреннего рынка продукции, относительно небольших размеров необходимых вложений и минимальных сроков их реализации и т. п. Использование этого потенциала в будущем станет возможным лишь при коренной переориентации самого сельского на-

селения на работу в жестких условиях рыночной конкуренции. Для активизации этого процесса необходимы: а) выборочный и мобильный протекционизм; б) реализация беспрецедентной по масштабам программы строительства межпоселенческих дорог и сельских телекоммуникаций и) воссоздание стабильного пассажирского сообщения на внутрорегиональном уровне. Альтернативой может стать прирост реальной безработицы в миллионы человек и формирование антирыночного, социально неблагополучного и дестабилизирующего экономику всей России сельского пояса.

Региональная политика в отношении городских и сельских населенных пунктов непосредственно связана с задачами оздоровления социально-экономической и экологической ситуации на депрессивных территориях. Государство должно быть заинтересовано в оздоровлении территорий неблагополучия, которые рано или поздно становятся зонами политического, социально-экономического и экологического напряжения, способного дестабилизировать положение на значительных пространствах или даже во всей стране в целом.

Специфика ситуации в региональных столицах и крупнейших городах России

Географические и иные хорошо известные объективные обстоятельства вряд ли позволят сделать российское пространство равномерно обжитым и хозяйственно гомогенным. Но это и не обязательно для сносного существования стран с обширными арктическими или пустынными территориями, огромными зонами дискомфорта проживания, неустойчивого земледелия и т. п.; в этом убеждают, например, огромные Канада и Австралия или небольшая Исландия. Политика «равномерного размещения производительных сил» в СССР прекратила существование одновременно с советской властью, а рыночно-экономическое территориальное развитие никогда и нигде не основывалось на такой политике. В связи с этим проблема территориальных дифференциаций была и остается крайне острой именно для России, где процесс вписывания

результатов указанной политики в ситуацию отказа от нее будет и длительным, и болезненным.

К сожалению, при анализе объективных обстоятельств, формирующих особые условия, предпосылки и ограничения развития России в постсоветский период крайне редко учитывают высокий уровень точечной концентрации экономического и социального потенциала страны в сотне так называемых «региональных столиц» (административных центрах субъектов Федерации) и крупнейших городов. Это явление, воздействие которого весьма существенно сказывается на протекании экономических и социальных процессов во всех регионах России, не имеет аналогов в развитых странах, которые все еще остаются образцами для подражания.

В пространстве федеративной России все определяют несколько десятков «региональных столиц» и крупнейших городов. Именно они являются основными сгустками социальной и хозяйственной жизни, которые способствуют восприятию большинства субъектов Федерации как некой самодостаточной субстанции¹⁶.

В России насчитывается 88 административных центров субъектов Федерации, которые мы называем «региональными столицами», и около 20 других городов, которые вместе с указанными «столицами» качественно и количественно выделяются из общей массы населенных пунктов страны и вбирают в себя значительную часть всего демографического, социального и экономического потенциала регионов. Приведем несколько подтверждений этого положения.

1. «Региональные столицы» в подавляющем большинстве случаев (84 из 88) — самые крупные по численности населения города в своем регионе¹⁷.

¹⁶ *Leksin V./ Russia: A Federation of Regional Capitals / in Book "New Actors in Federations", Toronto, 2006, p. 151-177.*

¹⁷ Крупнее «региональных столиц» по численности населения только Череповец в Вологодской области, Новокузнецк – в Кемеровской области, Надым, Новый Уренгой и Ноябрьск – в Ямало-Ненецком автономном округе, Когалым, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нагань и Сургут – в Ханты-Мансийском автономном округе, а также Норильск (формально отно-

2. На территории всех «региональных столиц» проживает около трети населения страны, но во многих субъектах РФ их доля в населении своего региона существенно выше — например, в Новосибирской области «столица» поглощает 53% областного населения, в Камчатской — 55%, в Томской — 47%, в Калининградской — 45%, в Республике Удмуртия — 40% и т. д.

3. Сосредотачивая в среднем около 30% населения, «региональные столицы» и указанные крупнейшие города формируют 40–70% валового регионального продукта каждого субъекта РФ, т. е. макроэкономическая отдача, приходящаяся на одного работающего в «столицах», в среднем на 80% выше, чем на остальной территории. Характерно, что рост экономических показателей в «региональных столицах» в 2001–2006 гг. на 10–30% опережал рост (если он наблюдался) на остальной территории регионов.

4. На территории «региональных столиц» формируется подавляющая часть доходов региональных бюджетов: в Екатеринбурге — до 50%, в Перми — около 60%, в Челябинске — около 75% и т. д. При этом каждая вторая «региональная столица» имеет среднестатистическую бюджетную обеспеченность ниже, чем остальная территория региона, и в 50-ти из них городские бюджеты из-за принятого порядка распределения налоговых доходов являются дотационными.

5. «Региональные столицы» собирают от 40 до 80% всех инвестиций, приходящих на территорию каждого региона извне или осуществляемых предприятиями и другими инвесторами, находящимися на территории региона. Например, в 2004 г. объем инвестиций в объекты Ярославля превысил 75% от всех инвестиций, размещенных в области. При этом доля инвестиций почти всех регионов, оседающая в их «региональной столице», ежегодно увеличивается на несколько процентов.

6. В «региональных столицах» уровень фактической безработицы на 30–40% ниже, чем на остальной территории регионов, а в последние годы число незаполненных вакансий в каж-

сящийся к Красноярскому краю) — на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

дой второй «столице» вдвое превышает число желающих получить работу. Естественно, что это в значительной степени связано с несоответствием квалификационных предпочтений «столичных» жителей и предлагаемой малопrestижной работой, но факт остается фактом: в большинстве «региональных столиц» существует дефицит рабочей силы, который покрывается (не полностью) только за счет миграции.

7. «Региональные столицы» производят в расчете на 1000 жителей в среднем на 32% больше стоимостных объемов платных услуг, розничной торговли и гражданского строительства. В каждом втором регионе эти параметры «региональной столицы» значительно выше: так, на территории Ярославской области в ее «столице» в 2004 г. производилось более 65% промышленной продукции, платных услуг, продукции строительного подряда и розничной торговли.

8. «Почти во всех «региональных столицах» статистические показатели здоровья населения и его долголетия выше не только по сравнению с другими городами, но и по сравнению с основной частью сельских населенных пунктов соответствующих субъектов Федерации¹⁸. При общем отставании России по продолжительности жизни от развитых стран на несколько лет¹⁹ и ожидаемом дожитии до пенсионного возраста лишь каждого второго из 18-летних мужчин, ожидаемая продолжительность жизни в Москве на два года выше, чем в Московской области, в Мурманске и Новосибирске — на три года выше, чем на остальной территории этих областей и т. д.

«Региональные столицы» за редким исключением (пять субъектов РФ) бесспорно доминируют на пространстве своего региона, и по степени этого доминирования они достаточ-

¹⁸ К сожалению, отмеченная ситуация в «региональных столицах» не распространяется на многие крупнейшие города регионов, которые наравне (а иногда и значительно сильнее) «региональных столиц», воплощают их финансово-хозяйственный потенциал; таковы – Тольятти, Новокузнецк, Череповец и ряд других.

¹⁹ В материалах к заседанию Правительства РФ 20 октября 2005 г. указывалось, что это отставание от США, Франции и Японии достигает 15–19 лет, при том, что, по оценкам соответствующих организаций ООН, 40 лет назад оно было вторе меньшим.

но близки. Но все они существенно различны на общем пространстве России, и степень их социальной и экономической дифференциации во многом определяет степень дифференциации субъектов РФ. Достаточно исключить численные значения социально-экономических параметров «региональных столиц» из значений одноименных параметров многих регионов, как окажется, что оставшиеся без «столиц» республиканские, областные и иные территории будут статистически различаться вдвое меньше, чем «полные» субъекты РФ.

В настоящее время забывается исключительно важная роль «региональных столиц» и крупнейших городов при «поставленном на поток» производстве стратегий и программ развития субъектов РФ на долгосрочную перспективу. В этих документах регион по-прежнему рассматривается как самостоятельное целое, хотя, как показано, его настоящее и будущее на треть (а то и более) зависит от состояния и развития одного-двух крупнейших городов и, обязательно, — «региональной столицы».

В связи с этим было бы более чем уместно предусматривать в составе вышеуказанных стратегий и программ специальные разделы о развитии «региональных столиц» и об их воздействии на общерегиональную ситуацию. Было бы полезно также разработать по каждой «региональной столице» свою собственную стратегию развития.

Необходимо и принятие специальных законов субъектов РФ о «региональных столицах» с четкой фиксацией особых столичных функций, их ресурсного обеспечения, особенностей городского управления и т. п. Это позволило бы в какой-то степени нормализовать отношения органов власти регионов и их «столиц» по множеству финансовых и иных вопросов.

Государственная региональная политика на проблемных территориях. Задачи реабилитации депрессивных территорий

Основным видом депрессивных территорий, как объектом государственной поддержки, следует считать муниципальные образования. Отбор таких территорий должен осуществляться по инициативе региональных и местных властей на основе единообразных критериев. Обязательным условием для отбора депрессивных территорий в качестве объектов государственной поддержки должно стать наличие программ, обосновывающих принципиальную возможность вывода конкретной территории из депрессивного состояния, содержащих адресный перечень необходимых для этого мер (проектов) на местном, региональном и федеральном уровнях, расчеты требуемых для этого финансовых ресурсов из местного, регионального и федерального бюджетов, доказательство невозможности решения проблемы без участия федерального и регионального бюджетов, обоснования формы, методов нормативно-правового закрепления на федеральном и региональном уровнях особых условий реализации мер государственной поддержки конкретной депрессивной территории.

Регионы Сибири и Дальнего Востока в новой геополитической, экономической, демографической и миграционной ситуации

Россия с распадом СССР превратилась в преимущественно северную страну. Две трети ее пространства, на котором разместились 25 субъектов РФ и проживает около 12 млн чел., входит в зону с экстремальными природно-климатическими условиями, где проживание и хозяйственная деятельность сопряжены с повышенным риском и издержками. Тем не менее, именно северные территории играют ключевую роль в экономике страны. Более того, в первую очередь с ресурсами Севе-

ра связываются и перспективы экономического роста России в XXI в. Между тем, в отношении Сибири и Дальнего Востока продолжают использоваться устаревшие представления, оценки и решения.

Главными предметами региональной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока должны стать проблемы обезлюдения этих территорий, проблемы соединения интересов хозяйствующих субъектов и регионов в целях социально-инфраструктурного и иного обустройства азиатской территории России на новых принципах, проблемы так называемой «желтой угрозы», проблемы коренных малочисленных народов Севера. В связи с этим целесообразна разработка специального федерального закона, регулирующего содержание и порядок внешней миграции в районы Сибири и Дальнего Востока с учетом международных договоренностей. Необходим закон, дающий возможность перевода отдельных населенных пунктов в категорию «депрессивных» с установлением особого статуса этих населенных пунктов, порядка финансирования органов местного самоуправления, правил регулирования прибытия населения из других населенных пунктов. Одновременно следует разработать ориентированные на защиту и учет интересов коренных малочисленных народов Севера поправки к действующим нормативным актам. Ключевое значение при этом имеет упорядочение земельных отношений и формирование национального самоуправления на территориях проживания и традиционного хозяйствования указанных народов.

Кроме того, необходимо предусмотреть кардинальные изменения в правовом режиме отношений собственности на землю и природные ресурсы, в механизмах изъятия природоресурсной ренты и ее перераспределения между федеральным и региональными бюджетами, в установлении транспортных и энергетических тарифов, в регулировании системы расселения и миграции рабочей силы. Деятельность предприятий должна опираться на собственные возможности в эффективном осуществлении инвестиционных проектов. Северные льготы и надбавки за счет государства должны уступить

место адекватным по размерам заработной плате и социальным платежам за счет предприятий. Целесообразна законодательная регламентация правил строительства и функционирования поселений, создаваемых предприятиями, эксплуатирующими месторождения природных ресурсов с тем, чтобы не допустить после ухода отсюда корпораций перекалывания бремени содержания таких поселений на плечи государственного бюджета. С этой целью следовало бы предусмотреть создание за счет доходов корпораций целевых накопительных фондов, предназначенных для решения будущих социальных проблем регионов.

Эта проблема вызвана разностью развитости регионов и тенденцией ее нарастания (см. приведенную выше статистическую картину). Мировой опыт и естественные соображения свидетельствуют о том, что если противопоставить причинам, приводящим к указанной тенденции, специальные противодействующие факторы, стимулирующие приток частных капиталов, человеческий приток в регион, то ситуация будет меняться. Речь идет о принципе дифференцированных экономических условий для региона. Причем не столько о федеральном дотировании, сколько включении рыночных механизмов перетоков. Впервые этот принцип был предложен в виде географического зонирования налогообложения, существенного для капитала (работодателя)²⁰. Кроме этого, эффективен принцип регионально дифференцированной адресной инвестиционной подкачки регионов, для чего предлагается государственный инвестиционно-кредитный фонд и значительные, несопоставимые с нынешними, ресурсы. Ниже будет описан численный эксперимент на основе вычислимой модели экономики России, который подтверждает эффективность предлагаемых мер региональной политики. Механизм действия понятен. Создавая стимулы для опережающего, по сравнению с более благополучными регионами, притока частных капиталов и людей в регион через налоговое стимулирование и путем государственного лояльного

²⁰ Государственная политика промышленного развития России. Под ред. Е.М. Примакова, В.Л. Макарова. М, Наука, 2003 г.

по срокам и ставкам инвестиционного кредитования, можно существенно ускорить рост ВРП, занятости, уровня жизни и человеческий приток.

Возможности социальной реструктуризации проблемных территорий

В современных условиях проблемы трудоустройства и содержания социальной инфраструктуры стали проблемами самих работников и местных властей. В результате, в большинстве северных населенных пунктов стала резко расти доля незанятого населения и начала деградировать социальная инфраструктура. Это поставило новую для России задачу социальной разгрузки ряда северных территорий, т. е. освобождения их от избыточных социальных объектов с организацией выезда незанятого населения.

Решение такой задачи возможно путем социальной реструктуризации территорий. Этот подход должен включать три направления: регулирование миграции населения; сокращение функционально-объектной избыточности социальной инфраструктуры; реорганизация системы расселения.

Необходимым условием для проведения таких преобразований является принятие федерального закона об особом режиме хозяйственной, внешнеэкономической и социальной деятельности на соответствующих территориях. Предметом этого закона должны стать допустимые отклонения от общенациональных правил, порядка и процедур регулирования хозяйственной, внешнеэкономической и социальной деятельности. Эти отклонения должны закрепить особые условия (преференции, ограничения) указанных видов деятельности, которые при необходимости могут вводиться самостоятельно властями регионов на срок реализации ими программ оздоровления социально-экономической ситуации. Указанным законом на этот же срок может также приостанавливаться действие на данных территориях определенных федеральных законов или их отдельных норм.

Предложения о правовом регулировании территориального развития Арктической зоны России

Российская Арктическая зона включает территории восьми субъектов РФ. У каждого из них есть свои конституция или устав, в которых механизмы межрегионального взаимодействия и сотрудничества субъектов РФ в Арктической зоне в должной степени не прописаны. Фактически единая региональная государственная политика в Арктической зоне не имеет законодательных основ ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

Стоит отметить, что в России, при существовании института федеральных и региональных целевых программ, институт межрегиональных (кооперационных для соседних субъектов Федерации) целевых программ отсутствует. Более того, они фактически запрещены Бюджетным кодексом РФ в части, ограничивающей синдицирование бюджетных средств соседних регионах. А необходимость в них, как видим, существует в таких случаях, как Арктика, т. е. для отчетливых географических, природных или экономических кластеров. Очевидно, что административные границы субъектов Федерации далеко не всегда совпадают с такими естественными кластерами. Соответственно, необходим федеральный закон, вводящий институт межрегиональных целевых программ и поправки в Бюджетный кодекс РФ.

Вопрос о единстве регионального пространства не решается на уровне субъектов РФ в связи с тем, что административная обособленность оказывается сильнее геоэкономической и геополитической целесообразности осуществления в Арктике единой и скоординированной государственной политики. Затрудняется выработка дифференцированных мер государственного регулирования внутри арктического региона, поскольку внутренняя (южная) граница арктической зоны не совпадает с административными границами. Все это затрудняет решение вопросов обеспечения инфраструктурной связности региона, затрудняется разработка и реализация концептуальных документов в отношении Арктической зоны.

В мировой практике, как правило, имеются специально разработанные правовые основы государственного регулирования регионального развития в Арктической зоне, осуществляется единая государственная арктическая политика. Более того, за последние 15 лет в мировом сообществе сформировалась устойчивая позиция, согласно которой Арктический регион представляет собой площадку сотрудничества восьми арктических стран — Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеции.

Формирование единой международной арктической политики началось после окончания «холодной войны». С 1989 г. развернулось сотрудничество восьми арктических государств по экологическим вопросам, а в 1991 г. в Рованиеми (Финляндия) была принята Стратегия защиты арктической окружающей среды. 19 сентября 1996 г. в Оттаве была подписана Международная декларация об учреждении межправительственного Арктического совета. В декларации отмечено, что Арктический совет должен заниматься общими для всех вопросами, за исключением военных.

Опыт арктических стран показывает, что во многих из них есть стратегии развития, отражающие как внутренние, так и внешние позиции. Здесь необходимо отметить, что выработка единой арктической политики за рубежом становится возможной, как правило, в связи с наличием единого правового поля в отношении высокоширотных районов.

Арктическая зона характеризуется набором факторов (особенностей), которые обуславливают необходимость специальной государственной региональной политики в целях устойчивого развития. В соответствии с Концепцией государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198, районы Арктической зоны России требуют специальных мер государственной поддержки, установления специального режима природопользования.

В условиях Арктической зоны возрастают требования не только к наличию долгосрочных программных документов, но и к качеству их проработанности и согласованности.

В этой связи в качестве механизмов долгосрочного стратегирования устойчивого развития необходимо предусмотреть разработку:

- стратегии устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации;
- схемы территориального планирования Арктической зоны Российской Федерации;
- целевых региональных (и межрегиональных) программ, разрабатываемых на основе Стратегии устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации.

Кроме того, необходимо принятие закона об Арктической зоне, направленного на создание правовых основ специальных методов улучшения качества жизни населения (в том числе коренного), предупреждения и преодоления возможных кризисов социального и экономического воспроизводства, связанных с сырьевой ориентацией и спецификой региона, эффективного использования сырьевых ресурсов, обеспечения экологической сбалансированности природопользования (рационального природопользования и охраны окружающей среды), сохранения и развития Северного морского пути как национальной магистрали России в Арктике. Предметом правового регулирования такого законопроекта могут стать отдельные стороны общественных отношений, связанных с реализацией государственной политики устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. Законопроектом может быть предусмотрено внесение изменений в отдельные законодательные акты в связи с особенностями регулирования территориального развития в Арктической зоне Российской Федерации.

Предполагается, что законопроект определит внутреннюю (южную) границу Арктической зоны, отсутствие которой препятствует разработке и осуществлению необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктики как особого объекта государственного регулирования, затрудняет ведение единой государственной региональной политики вдоль всего российского побережья Северного Ледовитого океана.

Инструменты региональной политики. Недостатки существующей нормативной базы как основы инструментов разработки и реализации региональной политики

Кардинальный недостаток правовых оснований региональной политики заключается в том, что в структуре законодательства подзаконные нормативно-правовые акты (постановления Правительства и указы Президента РФ) превалируют над собственно федеральными законами. Это обстоятельство, с одной стороны, делает нормативно-правовую базу более гибкой и «отзывчивой» на текущие проблемы, но, с другой, — лишает законодательство в этой сфере необходимой стабильности и юридической силы, создает предпосылки для принятия индивидуализированных решений по поддержке одних регионов без учета интересов или даже в ущерб другим российским территориям. Выпадает межрегиональный, кластерный аспект управления развитием территорий.

Законодательная деятельность субъектов РФ фактически никогда не играла активной роли в становлении новых федеративных отношений и местного самоуправления. Преимущественно она лишь пассивно фиксировала в правовой форме практически сложившиеся частные балансы политических сил и интересов на уровне Центра.

В результате бессистемного нормотворчества сложилось весьма обширное, но неоднородное и не специализированное правовое поле с множеством «белых пятен», внутренних противоречий, индивидуальных решений и т. п.

Действующие федеральные законы так же, как и законы субъектов РФ, не удовлетворяют этим требованиям и не в состоянии перевести проблему согласованной разработки перспектив развития субъектов Российской Федерации в русло правообеспеченной (и включенной в соответствующие регламенты) деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

До настоящего времени единственным документом такого рода является устаревший и крайне слабый во всех отношениях Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 806 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

Принятые в различное время федеральные законы лишь называли отдельные виды такой деятельности, не раскрывая ее сути и порядка осуществления.

Анализ регионального законодательства показывает, что в ряде субъектов Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Удмуртская Республика, Новгородская, Вологодская, Астраханская и Тверская области, Красноярский край) практически повторен Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Лишь некоторые субъекты РФ имеют свои оригинальные законы, для которых характерно введение новых видов и собственных определений понятий программных документов (концепция, стратегия, программа социально-экономического развития, региональная целевая программа, отраслевая программа, план социально-экономического развития, схема развития и размещения производительных сил). Такие документы приняты в Амурской, Иркутской, Мурманской, Владимирской, Московской, Новосибирской и Ивановской областях, в Республике Башкортостан.

Учитывая вышеизложенное, разработка и реализация результативной региональной политики станет возможной только при юридическом закреплении определенных норм в федеральных и региональных нормативно-правовых актах. Такому закреплению должны, прежде всего, подлежать — общий формат действий федеральных и региональных властей по согласованной разработке перспектив территориального развития, перечень обязательных документов и требования к их содержанию, порядок использования результатов перспективных разработок в деятельности исполнительных органов.

Типы региональных прогнозов

Разработка обоснованной региональной политики — и, тем более, регулирование территориального развития — невозможна без регионального социально-экономического прогнозирования. К этому классу прогнозов относятся:

- по объекту прогнозирования — прогнозы территориального аспекта развития России; прогнозы развития отдельных природно-экономических зон (зона Севера, регион Большая Волга и т. п.) и экономических районов; прогнозы развития субъектов РФ; прогнозы развития территориально-производительных комплексов и районов нового освоения (например, Нижнего Приангарья); прогнозы развития локальных регионов и городов (крупнейшие города, закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны и т. п.);
- по предмету прогнозирования — прогнозы комплексного социально-экономического характера; прогнозы инвестиционные; прогнозы социальные (демографические, рынков рабочей силы и т. п.); прогнозы экологические и т. п.;
- по срокам прогнозирования — краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные прогнозы;
- по субъектам прогнозирования — прогнозы, выполняемые федеральными министерствами, субъектами РФ и научными организациями; комплексные прогнозы, выполняемые совместно федеральными и региональными органами.

В настоящее время, в определенной степени из советского опыта, сохранилось «физическое планирование»: разработана и утверждена Генеральная схема расселения России, продолжают разрабатываться генеральные планы городов. Некоторое время по инерции разрабатывалось какое-то подобие Генеральной схемы развития и размещения производительных сил (на период до 2005 г.) и отраслевых схем. Однако эти попытки оказались неудачными потому, что, во-первых, среди

органов управления не оказалось таких, которые были бы заинтересованы в результатах исследований, и, во вторых, резко сократился круг потенциальных разработчиков (если в советский период в подготовке Генеральной схемы участвовало более 300 отраслевых и региональных научно-исследовательских институтов и проектных организаций, то уже в 1994–1995 гг. такие схемы разрабатывали 10 институтов) и, в-третьих, а это — самое главное, принципиально изменились условия хозяйствования и факторы, влияющие на развитие отраслей и регионов.

Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995) официально установил порядок разработки долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов, а также целевых программ. К сожалению, он реализуется с большим трудом, особенно та его часть, которая относится к региональным прогнозам и программам. Региональный аспект среднесрочного прогноза (до 2005 г.), разработанного Минэкономики РФ совместно с субъектами Федерации в 1996 г., был невысокого качества и всерьез нигде не рассматривался.

Регионы получили от Минэкономики РФ только формы показателей и несколько прогнозных макроэкономических параметров, характеризующих варианты развития России. Этого было совершенно недостаточно для того, чтобы субъекты РФ смогли разработать приемлемые варианты прогноза. Во-первых, ряд показателей прогноза (валовой региональный продукт, число безработных, экономически активное население, платежеспособный спрос на отдельные виды товаров и т. п.) ранее никогда не рассчитывались, статистики за предыдущие годы нет. Во-вторых, отсутствие методических рекомендаций по расчету не только новых (ВРП и т. п.), но и традиционных показателей (трудовые ресурсы, доходы и расходы населения, объем производства в промышленности и других отраслях и т. п.) обуславливает несопоставимость данных различных субъектов РФ. В-третьих, технология разработки прогноза не предусматривала итераций, в процессе которых можно было бы согласовать макропоказатели по России в целом с

прогнозами регионов, а также устранить очевидные ошибки в региональных прогнозах. Выполненный Советом по производительным силам Минэкономразвития РФ и РАН анализ разработанных в регионах прогнозов свидетельствует о том, что не менее трети из них содержат явные ошибки, связанные с недопониманием соотношения ВРП и объемов производства в отраслях народного хозяйства, неверными оценками возможных размеров инвестиций, отрывом показателей социального развития от экономических и т. п. Однако главный недостаток действующей системы регионального прогнозирования заключается в том, что она строится, исходя из потребностей только федерального уровня управления.

Поэтому, наряду с системой прогнозов, разрабатываемых в увязке с общегосударственными прогнозами, целесообразно по субъектам РФ на единой методической основе разрабатывать прогнозные документы, отражающие весь комплекс проблем социально-экономического развития региона, в том числе и носящих локальный характер. Известны предложения о том, чтобы в качестве таких документов выступали — долгосрочная стратегия развития региона, схема комплексного экономического и социального развития и региональные целевые программы, направленные на решение наиболее острых проблем.

Предлагалось осуществить расширение горизонтов прогнозирования, включив в эту систему прогнозы развития отраслей и сфер хозяйства, взаимоувязку прогнозов федерального уровня и прогнозов, выполняемых субъектами РФ. В этом случае система прогнозирования должна выглядеть следующим образом: 1) прогнозы развития Российской Федерации, финансирующие общегосударственные задачи в различных условиях их выполнения, 2) прогнозы территориального аспекта экономического и социального развития РФ, согласованные с субъектами РФ, 3) прогнозы территориального аспекта развития отраслей или сфер деятельности, увязанные с общегосударственным прогнозом, 4) прогнозы субъектов РФ, отражающие приоритетные направления их развития, региональные интересы, возможности их реализации и требования к федеральному уровню управления.

Сложная структура системы регионального прогнозирования предопределяет необходимость разработки системы методических материалов, отражающих особенности объекта и адресованных различным субъектам прогнозирования. В эту систему должны входить методические рекомендации по разработке: 1) территориальных разделов прогнозов экономического и социального развития Российской Федерации, 2) территориального аспекта прогнозов развития отраслей и сфер деятельности Российской Федерации, 3) прогнозов социально-экономического развития субъектов РФ, 4) схем комплексного развития регионов, 5) региональных целевых программ.

При разработке конкретных направлений и мер федеральной региональной политики признается целесообразным проводить анализ прогнозов субъектов РФ не более чем по 20–30 показателям для выяснения соответствия: 1) целей и средств их достижения федеральным законам и нормативным актам, 2) сводных показателей прогнозов регионов прогнозу федеральных министерств, 3) отдельных показателей региональных прогнозов требованиям нормального воспроизводства и комплексного развития регионов (соотношение между составными частями ВРП, между производством, инвестициями и социальной сферой и т. п.), 4) между бюджетной обеспеченностью финансовыми ресурсами и финансово-экономическим потенциалом региона.

Целевые программы: типы и масштабы. Правовая база разработки и реализации федеральных и региональных программ и опыт ее реализации

Федеральные целевые программы и Федеральную адресную инвестиционную программу принято считать основными действующими программно-целевыми инструментами осуществления государственной социально-экономической политики, способствующими достижению целей и приоритетных направлений развития регионов страны. В настоящее время реализация федеральных целевых программ направлена в основном на развитие производственной и социаль-

ной инфраструктуры, активизацию инструментов стимулирования инвестиционной и инновационной активности, поддержку субъектов РФ, обеспечение внутренней и внешней безопасности.

В 2006 г. реализовывалось 50 федеральных целевых программ, утвержденных Правительством РФ. По сравнению с 2005 г., общий объем финансирования программ из федерального бюджета возрос на 13,7% и составил 363,6 млрд руб. Государственные капитальные вложения, направленные на их реализацию, возросли на 11%, и составили 204,5 млрд руб., затраты на НИОКР — на 17%, и составили 37,6 млрд руб.

Объем расходов федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы в 2006 г. достиг 318,9 млрд руб., в том числе на программную часть — 204,5 млрд руб., что составило 64% от ее общего объема (в 2005 г. — 73%). Кроме того, в составе федерального бюджета создан Инвестиционный фонд РФ в объеме 69,7 млрд руб., который должен обеспечивать реализацию приоритетных инфраструктурных проектов на основе использования механизма государственно-частного партнерства. В бюджете на 2007 г., общий объем финансирования федеральных целевых программ из федерального бюджета увеличен более чем на 100 млрд руб. и составит 472 млрд руб. При этом по отдельным программам объем финансирования увеличится почти вдвое.

Рис. 23 свидетельствует о явных диспропорциях в распределении федеральных финансовых ресурсов между различными целевыми программами, обеспечивающими реализацию федеральной региональной экономической политики. Так, в 2003 г. и 2004 г. объем финансирования программ социально-экономического развития республик Татарстан и Башкортостан почти в три раза превышал совокупный объем финансирования программ социально-экономического развития проблемных регионов.

В 2005 г. объем финансирования программ по Татарстану и Башкортостану был значительно сокращен, но на их реализацию было направлено в полтора раза больше средств, чем на реализацию программ по всем остальным регионам.

Существенное увеличение объемов финансирования программы социально-экономического развития республики Башкортостан в 2006 г. привело к более чем двукратному превышению объема финансирования программ развития Татарстана и Башкортостана над совокупным объемом финансирования программ развития проблемных регионов.

В 2002–2005 гг. распределение средств между программами поддержки проблемных регионов было достаточно устойчивым. Основной объем финансирования направлялся на реализацию программ «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» и «Юг России», каждая из которых аккумулировала примерно 1/3 средств, выделяемых на инвестиционную поддержку проблемных регионов.

В 2006 г. объем финансирования программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» был резко сокращен, а объем финансирования программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» — резко увеличен. В результате, наиболее крупной по масштабам финансирования оказалась ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью, а на две макро-региональные программы пришлось примерно 2/3 средств, направляемых на поддержку проблемных регионов.

Согласно федеральному бюджету на 2006 г., общий объем финансирования региональных программ составил 11,1% объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по линии Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а общий объем финансирования программ развития проблемных регионов — 3,5% объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Таким образом, система приоритетов федерального Правительства явно смещена в сторону текущих мер поддержки в ущерб реализации стратегических направлений региональной политики, обеспечиваемых ФЦП регионального характера.

К основным недостаткам программно-целевого подхода в региональной экономической политике следует отнести:

- отсутствие четкой системы критериев отбора регионов, на которых распространяется ФЦП;
- отсутствие жестких критериев определения объема средств, выделяемых региону (регионам) в рамках ФЦП;
- наличие сильных перекосов в объемах финансирования между ФЦП, в результате чего регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности в рамках ФЦП могут получать больше средств, чем регионы с недостаточным уровнем бюджетной обеспеченности;
- низкие темпы реализации программ, отсутствие четкой системы контроля, незавершенность многих проектов, прописанных в ФЦП после выделения средств;
- многие ФЦП являются предметом соперничества между регионами, вследствие чего больше шансов на получение средств по ФЦП имели (имеют) финансово самостоятельные регионы (Татарстан и др.);
- при реализации ФЦП часто не достигают своей главной цели — повышение экономического роста в регионе и уровня жизни населения.

В январе 2006 г. распоряжением Правительства РФ утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), в которой федеральным целевым программам отводится ключевая роль. В части федеральных целевых программ регионального развития Программой определено, что они будут сосредоточены исключительно на поддержке территорий, имеющих геополитическое значение: Северный Кавказ, Калининградская область, Дальний Восток. При этом одной из приоритетных задач регионального развития названа координация разработки федеральных и региональных программ социально-экономического развития на основе нового типового макета программ и методических рекомендаций по их составлению.

Нормативно-правовыми основаниями разработки и реализации федеральных региональных программ являются: Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 10 ноября 1994 г. и «Порядок раз-

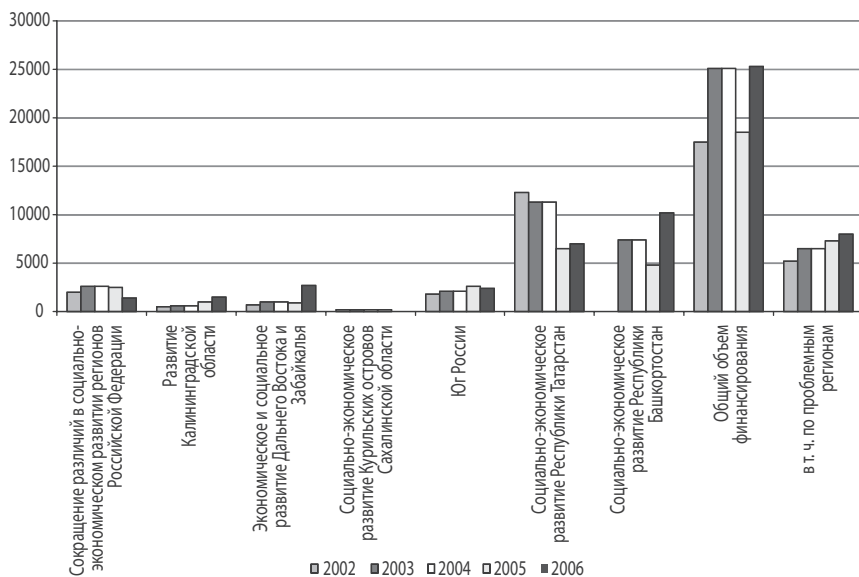


Рис. 23. Финансирование федеральных целевых программ согласно федеральным бюджетам на 2002–2006 гг., млн руб.

работки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г., № 594.

Отбор проблем для программной проработки регламентирован в «Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» (разделы II, IV). В соответствии с этим «Порядком», предложения о программной разработке проблемы с обоснованиями должны направляться в Минэкономики, а предложения о программной разработке научно-технических проблем гражданского назначения направляются также в Миннауки РФ. Практика показывает, что это приводило к тому, что в данные органы стекалось значительное количество заявок, проанализировать которые с необходимой тщательностью не представлялось возможным.

К тому же отбор региональных программ носил бессистемный характер. Среди них были и «радиационные» (Чернобыль и т. п.), и «экологические» (Большая Волга), и «общеэкономические» (развитие Дальнего Востока и Забайкалья, Республики Адыгея, Челябинской области и др.), и социально-геополитические» (развитие Северного Кавказа, Курильских островов), и «экстремальные» (ликвидация последствий подъема уровня Каспийского моря и т. д.). Существенно (на несколько порядков) различались и масштабы региональных программ — как по объемам финансирования, так и по охвату населения и территории.

Существующая нормативная база ориентировала на разработку проектов программ федеральные органы. Так, Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» закреплял порядок, при котором разработка федеральных целевых программ организуется федеральными органами исполнительной власти. Аналогично трактовал проблему и рассматриваемый «Порядок» (разделы III-IV). Но на практике многие региональные программы разрабатываются регионами за счет их средств.

Недостатком устоявшегося порядка стало отсутствие четко зафиксированного механизма рассмотрения и согласования проектов программ, поскольку не было определено, кто и на каком этапе должен рассматривать разработанный проект, кто должен его согласовывать, в какие сроки и т. п.

Содержание целевых программ регулируется ст. 10 «Порядка», которая определяет, в первую очередь, содержание программ, имеющих отраслевой инвестиционный характер, и не рассчитана на программы, имеющие региональную направленность.

Практическая сложность заключается в том, что на территориях регионов реализуются десятки отраслевых и функциональных программ, в той или иной степени решающих региональные проблемы.

Встает вопрос о соотношении и координации этих программ в рамках региона, месте и роли региональной программы в увязке решаемых проблем. В связи с этим предлагается

выделить три их типа: социально-экономические (имеющие наиболее комплексный характер), целевые функциональные (направленные на решение конкретных проблем — производственных, национально-этнических, миграционных, экологических и др.) и межрегиональные (имеющие как комплексный, так и проблемный характер — Большая Волга, Каспий и др.). При этом каждый тип предопределяет особые условия разработки и реализации программ.

Особое значение приобретает вопрос об источниках финансирования программ. «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», в соответствии с Федеральным законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», предусматривает разработку целевых программ, в первую очередь, за счет средств федерального бюджета (ст. 22, 23 и др.).

Аналогичная позиция закреплена и в «Методических рекомендациях по разработке и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». Однако в современных условиях финансировать разработку программ только из федерального бюджета стало уже нереально. В этой связи существуют предложения об установлении порядка финансирования разработки проектов программ за счет привлечения средств из различных источников. Предполагается, что в том случае, если государственным заказчиком выступает федеральное министерство или ведомство финансирование будет частично производиться из федерального бюджета при участии средств бюджетов заинтересованных субъектов Федерации, а также внебюджетных источников. Если же государственным заказчиком является администрация региона, то финансирование разработки должно, соответственно, осуществляться за счет бюджета региона, при участии средств заинтересованных предприятий и организаций.

Финансирование реализации программ, в соответствии с рассматриваемым «Порядком», должно осуществляться, в первую очередь, за счет средств федерального бюджета.

Вместе с тем, как уже отмечалось, бюджетное финансирование реализации целевых программ уже сегодня не превышает нескольких процентов от необходимых объемов финансирования. Прогнозы на ближайшие несколько лет показывают, что перспективные возможности финансирования целевых программ из федерального бюджета будут и далее сокращаться.

В связи с этим предлагается разрешить иностранным инвесторам, готовым предоставить средства под конкретный и четкий программный документ, обладающий федеральным статусом и обеспеченный государственными (в т.ч. и региональными) гарантиями, реально участвовать в реализации таких программ.

Кроме того, эффективным решением финансирования федеральных целевых программ представляется использование инвестиционно-кредитного механизма, призванного стимулировать важные направления экономики, а в региональном разрезе — в конечном итоге минимизировать диспропорции в экономическом развитии регионов. Указанный механизм может быть реализован в форме государственного учреждения — кредитно-инвестиционного внебюджетного фонда²¹. Взаимодействие фонда с органами государственной власти субъектов Российской Федерации может осуществляться в рамках трехстороннего финансирования соответствующих проектов, включая целевые программы.

Как уже отмечалось, с одной стороны, ситуация с финансированием программ в корне изменилась, а, с другой стороны, значительная часть ответственности за реализацию целевых программ перекладывается на органы исполнительной власти субъектов Федерации, которые сами начинают формировать дирекции этих программ и решать вопросы их финансирования. В этих условиях коллегии программ практически прекратили свое существование.

²¹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Абрамова М.А. и др. О конкретном механизме восстановления рабочего уровня монетизации и инвестиционном стимулировании развития российской экономики / М., Научный эксперт, 2007. С. 88.

Предлагается установить общие правила перераспределения функций между различными органами программного управления, закрепив, например, за государственным заказчиком следующие основные функции: а) согласование проекта целевой программы с Минэкономразвития РФ, представление проекта целевой программы совместно с указанным министерством в Правительство РФ, рассмотрение проектов ежегодных бюджетных заявок по всем видам источников финансирования, получение информации и осуществление контроля за ходом работ по реализации программы и целевом использовании финансовых средств для представления доклада в Правительство РФ. Предлагается также регламентировать порядок создания дирекции Программы в зависимости от ее содержания; если, например, целевая программа осуществляется в рамках субъекта Федерации, то генеральный директор должен назначаться администрацией этого субъекта и иметь ранг заместителя главы администрации; если программа реализуется в рамках нескольких регионов — генеральный директор должен назначаться государственным заказчиком и должен иметь статус заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти.

На наш взгляд, в настоящее время количественное и, одновременно, качественное распространение должны получить межрегиональные программы социально-экономического сотрудничества. Следует отметить, что действующий Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не регламентирует вопросы разработки, реализации и порядка финансирования такого рода программ, что является неправильным. Вместе с тем, практика взаимного сотрудничества субъектов Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития показывает достаточно высокую эффективность реализации межрегиональных программ. Поэтому предлагается внести соответствующие изменения в действующее федеральное законодательство в части правовой регламентации разработки и реализации программ межрегионального социально-экономического развития. При этом не-

льзя упускать вопрос о возможности финансирования указанных программ за счет средств федерального бюджета.

Наконец, должны быть выработаны единые подходы, регулирующие в современных условиях взаимоотношения государственного заказчика и субъектов Федерации в области федеральных целевых программ. Следует законодательно закрепить право государственного заказчика передавать часть своих функций органам исполнительной власти субъектов Федерации. Более детально эти вопросы могут быть регламентированы в типовом соглашении между Минэкономразвития РФ и администрациями субъектов Федерации о передаче части функций государственного заказчика.

Проблемы выработки и использования инструментов региональной политики. Нормативные предложения.

Разработка и реализация стратегий, концепций, прогнозов и программ как инструментов региональной политики. Использование инструментов планирования

Общим свойством документов территориального развития (концепций, стратегий, программ, прогнозов и т. п.) является их низкая востребованность в деятельности федеральных и региональных органов власти. Причины этого кроются в низком качестве и малой информативности планово-прогнозных материалов, но, главное, — в преимущественной ориентации региональных органов власти на решение текущих вопросов. Работе на перспективу препятствует и элементарное отсутствие специалистов и средств на разработку долгосрочных проектов и программ. Однако ситуация постепенно изменяется к лучшему. В субъектах Российской Федерации появляется все больше оснований для постановки целей регионального развития, требующих взаимоувязки текущей деятельности с перспективными оценками и ориентирами.

Переход к предлагаемой системе разработки и реализации перспективных направлений территориального развития Российской Федерации и ее субъектов требует нормативно-правового закрепления состава, назначения и содержания про-

гнозно-плановых документов. На федеральном и региональном уровнях должна обеспечиваться концептуальная, целевая и параметрическая связь. Одноименные федеральные и региональные виды документов (например, прогнозы или программы) должны содержать установленный обязательный минимум одних и тех же показателей, рассчитываемых на один и тот же период времени.

Рекомендуемый состав документов, определяющих перспективы территориального развития Российской Федерации и ее субъектов, должен включать в себя: прогнозы, концепции, стратегии, программы, планы действий исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации по реализации программ социально-экономического развития

Главная задача всех этих документов — обеспечение реального перехода федеральных и региональных органов власти к работе на перспективу. Качество разрабатываемых прогнозно-плановых документов должно быть кардинально улучшено.

Ранее уже отмечалось крайне формализованное, упрощенно-макроэкономическое содержание прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Такие прогнозы непригодны для использования при разработке направлений территориального развития, оценке перспектив решения федеральных и региональных проблем. Практическая полезность прогнозов ограничивается их формальной ролью в процессе бюджетного планирования на очередной год. При этом прогнозные показатели рассчитываются на основе доступной (далеко не полной) исходной информации путем ее упрощенной экстраполяции («от достигнутого»).

Однако эти недостатки не дают оснований для отказа от прогнозирования территориального развития. Современные технологии позволяют разрабатывать достаточно надежные прогнозы наиболее вероятных путей развития региональных ситуаций и оценивать варианты решения региональных проблем. Задача состоит в том, чтобы имеющиеся для этого методики сделать доступными для использования во всех регионах страны.

В России до сих пор отсутствует концепция территориального развития, отражающая реалии послекризисной ситуации и новый формат федеративных отношений. В середине 90-х гг. указом Президента РФ была одобрена «Концепция региональной политики Российской Федерации», затрагивавшая широкий круг вопросов — от федеративного устройства страны до организации местного самоуправления. Но этот документ не оказал заметного влияния на решение ни одной из поставленных в нем проблем. Тем не менее, разработка и официальное принятие аналогичного документа, как идеологического основания государственной региональной политики и как выражения федеральных, общегосударственных интересов в сфере регионального развития, была бы крайне полезной в политическом отношении, и могла бы сыграть позитивную роль в формировании долгосрочной перспективы развития страны и ее регионов.

Долгосрочный характер Концепции требует разработки на федеральном уровне четких геополитических целей государства по отношению к различным частям страны — к дальневосточным, северным и приграничным регионам, в том числе к так называемым «спорным» территориям. Требуется уточнение политики Российской Федерации в отношении конкретных депрессивных территорий по вопросам изменения территориально-государственного устройства страны — по вопросам Северного Кавказа и т. п. Естественно, что в Концепции речь должна идти не о точных количественных параметрах, а о выверенных политических и экономических приоритетах долгосрочного характера.

В настоящее время на федеральном уровне не разрабатываются и такие документы, определяющие перспективы территориального развития, как «Стратегии», призванные определить перечень общегосударственных проблем, для решения которых предполагается использовать программно-целевые технологии или реализовать крупномасштабные проекты. Ни одна из федеральных целевых программ регионального развития не является результатом современного выбора — за каждой из них стоит многолетняя тенденция, о существовании и

о значении которой известно многое и давно. Однако в стране нет ни перспективного реестра таких программ, ни сравнительной оценки результативности их реализации, ни расчетов ожидаемых последствий для каждой территории. Отсутствие такого официально утвержденного документа существенно сокращает обоснованность будущих стратегических решений субъектов Российской Федерации и не дает возможности проведения согласованной политики Центра и регионов²².

²² В соответствии с поручением Президента РФ (п. 1 Перечня поручений Президента РФ от 22 июля 2005 г. № Пр-1175) и в соответствии с поручением Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № МФ-П11-5471, Минрегион России внес предложения по совершенствованию механизма разработки и реализации программ регионального социально-экономического развития. Предлагаемая Минрегионом России схема предполагает разработку на уровне субъекта Российской Федерации трех взаимоувязанных документов: 1) стратегия социально-экономического развития, 2) схема территориального планирования и 3) программа социально-экономического развития. При этом в качестве механизма совместного участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке таких программ Минрегион России предлагает поэтапное согласование приоритетов развития на уровне региона (законодательное собрание субъекта Российской Федерации), на межрегиональном уровне (Советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах), на федеральном уровне (Межведомственная комиссия по разработке Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации при Минрегионе России) с дальнейшим утверждением согласованных проектов регионального развития решением Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предложенный Минрегионом России механизм взаимодействия отличается от действующего порядка согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий (объектов) программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 17.06.2002 г. № 170. Кроме того, в предложениях Минрегиона России не отражены вопросы финансирования и софинансирования мероприятий региональных программ социально-экономического развития.

В связи с вышеизложенным, Минрегиону России было дано поручение в срок до 15 апреля 2005 г. совместно с заинтересованными органами

В принципе большая часть претензий, естественно, адресуется Минрегиону России.

И «Концепции», и «Стратегии» территориального развития, разрабатываемые на федеральном уровне и ориентированные на длительную перспективу, должны периодически актуализироваться (дополняться, уточняться) в соответствии с неизбежными переменами в политической и социально-экономической ситуации в мире, России и в регионах.

Наиболее определенным на федеральном уровне является порядок разработки и реализации самих программ (так называемых «целевых» и «региональных»); эти вопросы регулируются известным федеральным законом, постановлением Правительства РФ и нормативными актами Минэкономразвития и Минфина России. Однако в современном виде федеральные целевые программы не могут быть использованы для целей разработки перспектив территориального развития страны и регионов.

В отличие от федерального уровня, в регионах России «Концепции» и «Стратегии» территориального развития стали распространенным явлением. Разработка таких документов осуществляется в рамках так называемого стратегического планирования. Его известность и бурное распространение в России с конца 90-х гг. прошлого века связаны с активным интересом к опыту экономически развитых стран и заимствованием этого опыта при поддержке ряда зарубежных спонсорских организаций.

Смысл нового подхода (в том виде как он сложился на Западе) состоит в том, что управление региональным развитием строится с учетом понятий, принципов и методов, присущих бизнесу, действующему в условиях жесткой конкуренции. Поэтому внедрение нового подхода влечет за собой принци-

исполнительной власти разработать и представить в Правительство РФ в установленном порядке проекты нормативных правовых актов, связанных с изменением механизма совместного участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов.

альные изменения не только в технологии (методах) планирования, но и в самой идеологии регионального развития.

Отличительными чертами стратегического планирования являются принципы конкурентоспособности, приоритетности и взаимодействия. Стратегический план — это сценарий выживания, адаптации и устойчивого развития региона в конкурентной рыночной среде. Стратегический план — это концентрация на ключевых, наиболее перспективных направлениях регионального развития, определение главных целей развития региона и основных путей их достижения. Стратегический план — это результат совместных усилий региональной администрации, деловых кругов и общественных организаций; он должен позволять всем заинтересованным и участвующим в развитии региона сторонам, действуя самостоятельно, придерживаться единых, согласованных ориентиров.

Таким образом, нынешняя практика стратегического планирования в регионах характеризуется разнообразием практических подходов, которое выражается в применении различных методических приемов, в неодинаковости названий и типов плановых документов, а также организационных структур разработки стратегических планов.

К наиболее характерным недостаткам следует отнести отсутствие четкого понимания того, что такое стратегическое планирование и что такое стратегический план. Стратегический план не рассматривается как «направляющий» документ в политике региональной администрации. В регионах, как правило, отсутствуют работоспособные системы управления реализацией (включая корректировку) стратегического плана. Стратегическое планирование имеет характер не постоянно воспроизводимого процесса, а приобретает характер единовременной кампании, завершающейся принятием стратегического плана как самоценного документа, о котором благополучно «забывают». Впрочем, эта болезнь и федерального уровня. Нет примеров отставки министра или премьера при невыполнении позиций программ и планов развития. Но если нет ответственности за исполнение, никогда не будет и самого исполнения.

Сказывается отсутствие нормативно-правового обеспечения. Полученные в ходе разработки стратегического плана опыт и процедуры не закрепляются юридически (лишь в ряде случаев принимаются нормативные акты региональных администраций).

По ряду признаков разрабатываемые в регионах стратегические планы больше тяготеют к комплексным программам социально-экономического развития. Причины этого коренятся в слишком широком охвате региональных проблем (стратегический план приобретает всеобъемлющий характер), в преобладании проблемного подхода в анализе, в отсутствии или слабости конкурентного анализа, в несоответствии структуры документа, терминологии и методики работы над ним, требованиям, предъявляемым к стратегическому плану.

Проблемы взаимодействий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В последние годы в России проблема организации взаимодействий органов государственной власти разных уровней была уведена в тень мощной кампании по разграничению полномочий. Стало почти аксиомой, что чем более разграничены между уровнями власти предметы их совместного ведения и соответствующие полномочия, тем меньше конфликтов властей и тем меньшей становится зона согласования интересов. Это стало почти не обсуждаемым принципом «развития» российских федеративных отношений, хотя практика государственного строительства во всех устойчивых федерациях не дает оснований для абсолютизации такого подхода. В США и Германии, Канаде и Австрии, Мексике и Австралии нормой федеративных отношений изначально является органический, основанный на праве и на традиции баланс «разграничений» и «взаимодействий». В современном мире эффективность любой государственной власти в равной степени зависит от того, насколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и, одновременно, от того, насколько четко организова-

но согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти.

В России проблема формирования баланса разграничений и взаимодействий особенно актуальна в связи с тем, что при множестве установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством сфер деятельности и конкретных вопросов, по которым предусмотрено взаимодействие органов власти разных уровней (с использованием терминов «совместно», «по согласованию», «с учетом мнения» и т. п.), практически отсутствуют установленные законом процедуры осуществления и юридического оформления результатов таких взаимодействий, определяющие предмет согласований, ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений. Это приводит к установлению малоэффективных и юридически небезупречных неформальных отношений, а это, в свою очередь, не позволяет своевременно решать массу острейших вопросов, создает питательную почву для бюрократизма и коррупции, и, в конечном счете, весьма негативно сказывается на политическом финансово-экономическом и социальном климате в стране.

Проблема согласования интересов и организации конструктивных взаимодействий органов власти не менее масштабна, чем проблема разграничения предметов ведения и полномочий. Широкий перечень таких взаимодействий формирует Конституция РФ. Более 60% федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития устанавливают для решения отдельных вопросов обязательность согласованных действий федеральных и региональных органов власти, а каждый 20-й федеральный закон к тому же определяет необходимость соответствующих согласований и с местными органами. Более 80% законов субъектов РФ предусматривают те или иные элементы согласования действий органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления²³. При этом в большинстве из сотен вышеуказанных нормативных актов не

²³ Это обстоятельство определяется тем, что формально органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны взаимодействовать с органами местного самоуправления преимущественно в

определено, в каких организационных формах и в виде каких конечных решений должны осуществляться «согласование», «учет мнения» или «совместная» деятельность.

Практика согласования интересов и совместных действий, тем не менее, существует и в ряде случаев дает положительные результаты. Однако эта практика не стала основой организации рутинной процедуры государственного управления даже в тех областях, где нельзя обойтись без четкого и регламентированного взаимодействия как «по горизонтали», так и «по вертикали» управления.

С 2004 г. попытки регулирования взаимодействий осуществляются посредством регламентов (Правительства, федеральных органов исполнительной власти) или Положений (в т.ч. уточнений ранее принятых). Однако, за редкими исключениями, устанавливаются преимущественно правила поведения одного (как правило, лидирующего) субъекта в пространстве действий другого со скудным упорядочением порядка согласования позиций сторон. Предметом взаимодействий, в первую очередь, становятся вопросы, находящиеся в совместном ведении федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и (в ряде случаев) органов местного самоуправления, при условии, что эти вопросы требуют совместного решения, а компетенция (круг функций, задач и полномочий) по решению таких вопросов органов государственной власти федерального и регионального уровней четко не разграничена либо частично пересекается. Однако и в случае четкого разграничения полномочий сторон по предметам совместного ведения взаимодействие этих сторон, как правило, должно осуществляться из-за наличия в каждом предмете совместного ведения интересов и Российской Федерации, и субъектов РФ.

Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ начинается уже на стадии разработки и принятия федеральных и региональных законов. Можно вполне обоснованно считать своеобразной

режиме согласований, поскольку последние не входят в общую структуру государственного управления.

формой прямого участия субъектов РФ в процессе федерального законотворчества сам порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания из «представителей субъектов РФ». Согласование экономических и иных интересов субъектов РФ в ходе федеральной законотворческой работы уже сейчас проводится путем осуществления законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы или направления Государственной Думой проектов федеральных законов субъектам РФ на заключение с рассмотрением полученных предложений, но и путем: а) использования Государственной Думой права на опрос населения субъектов РФ по спорным позициям проекта того или иного федерального закона, б) создания рабочих групп с участием представителей субъектов РФ при подготовке федеральных законов по вопросам совместного ведения, в) подготовки в Государственной Думе, в Совете Федерации, в Администрации Президента РФ, Правительстве РФ и Центризбиркоме модельных законов и иных подобных материалов для субъектов РФ; г) подготовки субъектами РФ проектов указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, направленных на исполнение федеральных законов по предметам совместного ведения, и т. д.

Такая практика реально существует, масштабы ее невелики, она не обобщена с позиций практической результативности и юридической обоснованности. Бесспорно то, что главным недостатком этой практики является отсутствие нормативно закрепленных процедур согласования интересов Российской Федерации и субъектов РФ, а также проработанных схем паритетного участия в выработке окончательных решений.

Учитывая сложившуюся ситуацию в обозначенной сфере, в настоящее время необходимо закрепить процедуры инициирования взаимодействий и согласований, необходимых для выработки решений, процедуры принятия решений, узаконенные методы реализации этих решений и формы контроля за исполнением согласованных решений.

Например, механизмы инициирования соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов, могут быть представлены в форме четкого определения полно-

мочий и круга федеральных, региональных государственных органов и должностных лиц, а также органов и должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных вносить соответствующую инициативу, а также органов, непосредственно участвующих в выработке текста соглашения. Эти механизмы должны также содержать типовую формулу предмета согласования интересов или организации взаимодействия и типовую схему обоснования целесообразности указанных совместных действий по общественно-политическим, социально-экономическим или иным поводам и соответствия предмета совместных решений Конституции РФ и федеральному законодательству.

Механизмы организации взаимодействия федеральных и региональных органов власти должны включать нормативно установленный порядок: а) образования соответствующих групп, комиссий и других организационных структур, наделенных полномочиями представлять взаимодействующие стороны и принимать решения, обязательные для исполнения этими сторонами; б) организации работы указанных организационных структур; в) принятия согласованных решений; г) урегулирования разногласий при подготовке проекта решения и разрешения споров, д) одностороннего прекращения деятельности.

Соглашения федеральных и региональных органов власти, по нашему мнению, в соответствии с их видами также должны иметь типовую узаконенную документальную форму, включающую: а) наименование сторон; б) предмет соглашения; в) развернутые содержательные характеристики всех аспектов соглашения, не оставляющие возможности дополнительных произвольных толкований; г) источники ресурсного обеспечения принятых обязательств; д) ответственность сторон за исполнение положений соглашения; е) порядок внесения изменений; ж) периодичность и порядок контроля; з) обязательства сторон по внесению необходимых по результатам договоренности изменений и дополнений в свои нормативные акты с указанием этих актов; и) ответственность сторон за исполнение соглашения и порядок компенсации последствий од-

ностороннего невыполнения соглашения; к) сроки действия; л) условия прекращения действия.

Механизмы реализации (исполнения) соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов, в свою очередь, должны при необходимости учитывать возможность включения соответствующих позиций этих документов в систему нормативных актов федеральных и региональных органов власти, в программы, проекты и т. п. с обязательным указанием на источники финансирования и внесением соответствующих позиций (дополнений, изменений) в бюджеты и внебюджетные фонды на период действия соглашения.

Механизмы контроля за исполнением соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов, или организации взаимодействия федеральных и региональных органов должны определяться в составе вышеуказанных документальных форм этих решений и осуществляются либо в общем порядке их исполнения, либо в специально разработанном по конкретному поводу порядке, который может быть предметом отдельного соглашения сторон или индивидуального решения каждой стороны.

Нетрудно видеть, что во всех предлагаемых механизмах нет ничего нового по сравнению с тем, что давно и эффективно используют при согласовании интересов и организации взаимодействий хозяйствующие субъекты, для которых гражданское право давно утвердило единый порядок любых подобных действий, основанный только на букве закона и предполагающий единообразно оформленные результаты совместных решений с обозначением взаимной ответственности. Эта практика хорошо освоена и во многих «старых» федерациях.

Процесс нормативно-правового закрепления вышеуказанных механизмов согласования интересов и организации взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти, по нашему мнению, может быть организован путем принятия Федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения».

Речь идет о подготовке и принятии нового специального федерального закона, который с чисто процедурных (отвлеченных от содержания полномочий) позиций регламентировал бы порядок согласования интересов и организацию взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ (либо только федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ) при реализации полномочий по предметам совместного ведения. В случае реализации данного подхода к правовому регулированию, следующим шагом должно стать внесение поправок и изменений во все нормативно-правовые акты федерального и регионального законодательства, вытекающих из нового подхода к законодательному регулированию вопросов согласования интересов и организации взаимодействия Федерации и ее субъектов²⁴.

Концепция предлагаемого закона исходит из того, что он должен стать основным актом рамочного характера для законодательной и исполнительной ветвей власти федерального и регионального (возможно, и местного) уровней. Предлагаемый закон должен юридически закрепить все формы, механизмы и условия согласования интересов и организации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении совместных предметов ведения. При этом должно быть проведено различие между взаимодействиями, осуществляемыми по линии законодательной и исполнительной власти. В соответствии с таким содержанием должна определяться и структура закона.

Принятие специального закона по общим вопросам согласования интересов и организации взаимодействия Федерации и ее субъектов не должно означать отказа от правового регулирования конкретных отношений по отдельным предметам сов-

²⁴ В организационном плане задача корректировки и дополнения действующего законодательства распадается на две части. Во-первых, это изменение федеральных нормативно-правовых актов, а во-вторых, – пересмотр законодательства субъектов РФ. В связи с тем, что для этой работы потребуется немало времени, будет иметь смысл составление рассчитанного на несколько лет календарного плана законодательной деятельности, скоординированно осуществляемого на всех уровнях государственной власти.

местного ведения, полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, порядка и сроков их осуществления, механизмов финансирования и других вопросов с помощью уже действующих «специализированных» (регулирующих отдельные сферы отношений) законодательных и подзаконных актов федерального и регионального уровней. Однако, как уже отмечалось, вся эта обширная нормативно-правовая база потребует внесения поправок и дополнений в соответствии с новыми принципами и общими требованиями, закрепленными в указанном специальном законе. При этом потребуются sobлюсти, с одной стороны, стремление к единообразию моделей организации взаимодействия, а с другой, — необходимость учета специфики решения этой задачи в рамках той или иной группы предметов совместного ведения и тех или иных регионов.

Проблемы информационного обеспечения. Нормативные предложения

Взаимодействие между органами государственной власти разных уровней может стать возможным только на началах открытости и паритетного информационного обмена. Это очевидное положение находит подтверждение и в тексте «Концепции административной реформы в Российской Федерации» в 2006–2008 гг. (одобрена распоряжением Правительства РФ 25.10.05 № 1789-р): «Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями».

Массив требуемой социально-экономической, демографической, правовой и иной информации постоянно разрастается, но он недостаточно системен и часто недоступен практическим работникам.

Под информационным обеспечением мы предлагаем понимать процедурно и содержательно регламентированный информационный обмен между всеми звеньями и элемента-

ми «единой системы» исполнительной власти по всем без исключения аспектам их деятельности, затрагивающим: а) сферу совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, б) сферу исключительной компетенции Российской Федерации в части возможных воздействий принимаемых на этом уровне решений на социально-экономическую ситуацию в отдельных субъектах РФ и) сферу исключительной компетенции субъектов РФ в части возможных воздействий принимаемых на этом уровне решений на интересы Российской Федерации в целом или интересы других субъектов РФ. Таким образом понимаемое информационное обеспечение взаимодействия государственного органа исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ не должно рассматриваться как самоцель, его назначение — решение реальных проблем указанных взаимодействий на основе паритетного, целевого, опережающего, открытого обмена информацией.

Анализ информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ выявил ряд типичных проблем, которые могут быть структурированы следующим образом.

1. Ситуацию в целом характеризуют недостаточность, несвоевременность и диспаритетность обмена информацией, что препятствует реальному участию сторон в принятии согласованных (или хотя бы непротиворечивых) решений и создает потенциальную зону конфликтов Центра и регионов;
2. Информация поступает из Центра в регионы, в основном, в виде уже принятых решений или нормативно-правовых актов, а из регионов в Центр — в виде достаточно формализованной информации опять же по результатам действий (в первую очередь, по выполнению решений Центра)²⁵. Пример — информация о социально-экономических параметрах региональных ситуаций для расчета финансовой поддержки регионов по каналам межбюд-

²⁵ Особая часть региональной информации – письма и запросы о поддержке регионов со стороны «центра».

жетных отношений (конечные решения по этому поводу принимаются Центром).

3. Постоянный информационный обмен между государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ никак не регламентирован (если не считать таковым статистическую отчетность). Перечень информации, очередность, процедуры обмена, в основном, определяются конъюнктурными и субъективными обстоятельствами.
4. Постоянно действующие информационные системы, специально ориентированные на решение задач взаимодействия государственного органа исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, отсутствуют. Каждый раз, когда возникает необходимость таких взаимодействий между соответствующими органами, начинают в спешке выстраиваться эксклюзивные малоупорядоченные отношения по поводу информационных запросов и их выполнения.
5. Отсутствие достоверных и своевременно получаемых сведений о готовящихся (намечаемых) разрозненно осуществляемых действиях государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения приводит к тому, что реакция указанных органов на эти действия всегда становится постфактум. Это практически исключает предупреждение конфликтных ситуаций по этому поводу.
6. Необходимость информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ крайне слабо обозначена в нормативно-правовых актах по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Разделы, статьи, позиции, определяющие обязательность их информационного обеспечения, в соответствующих федеральных законах почти не встречаются.

Соответственно, при возникновении необходимости взаимодействия между органами государственной власти различ-

ных уровней начинают в спешке выстраиваться эксклюзивные малоупорядоченные отношения по поводу информационных запросов и их выполнения. В большинстве случаев, при решении вопросов, касающихся предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, соответствующие органы получают возможность высказать свое мнение уже после принятия решения.

Все это существенно снижает возможность предупреждения конфликтных ситуаций по поводу решения вопросов, касающихся предметов совместного ведения.

В связи с вышесказанным, для упорядочения информационного обеспечения взаимодействий государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ нами предлагается разработка и утверждение на уровне постановления Правительства РФ типового регламента информационного обеспечения взаимодействий государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ²⁶. В нем целесообразно определить: а) перечень государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, между которыми устанавливаются регламентируемые информационные взаимодействия по вертикали и горизонтали, б) обязательный и систематический характер предписываемых информационных взаимодействий, в) закрытый перечень вопросов, по которым должны осуществляться информационные взаимодействия, г) примерный перечень видов предоставляемой информации (статистические показатели оперативного учета, планы работ, отчеты, справки, протоколы, полные тексты всех договоров и соглашений, нормативные акты и их проекты и т. д.), д) обязательность фиксации и длительного сохранения всех взаимных предложений (особенно, подтвержденного согласия, а также предложений, поправок, дополнений к разрабатываемым, рассматриваемым или уже принятым нормативным актам и решениям всех уровней), включая сведения об учете этих предложений или мотивированного их отклонения с указанием адреса и да-

²⁶ Следует подчеркнуть, что речь идет о разработке и принятии именно *типового регламента*, допускающего его конкретизацию при установлении информационного обмена между определенными органами власти.

ты их направления, е) обязательность подробной информации о деятельности всех согласительных комиссий (протоколы, материалы разногласий, решения и т. п.), ж) очередность (срочность, периодичность) информационных взаимодействий, з) указание должностных лиц, направляющих и использующих каждый вид информации, и) ответственность должностных лиц государственного органа исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ за качество и своевременность информационных взаимодействий.

Представляется также полезным установить (в форме рекомендаций) аналогичные позиции и для взаимодействия государственных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, определив, какую часть информационных потоков полезно регламентировать на уровне «субъект РФ — муниципальные образования» и какую — на уровне «Российская Федерация — муниципальные образования». Целесообразно обсудить и возможность установления особых информационных взаимодействий по эксклюзивным вопросам — например, при реализации на территории какого-либо субъекта РФ инвестиционного проекта федерального значения с использованием механизмов межуровневых соглашений.

Естественно, что предлагаемый регламент может реально функционировать только в формате созданной (или коренным образом модернизированной) единой системы информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ и органов местного самоуправления. Современная материально-техническая база позволяет осуществить требуемую архитектуру информационной сети. В отличие от информации, разрозненно размещаемой в настоящее время в сети Интернет вышеуказанными органами, информационные ресурсы предлагаемой единой системы должны полностью соответствовать принципиальным требованиям и конкретным характеристикам регламента по перечню и качеству передаваемых материалов. Важнейшим компонентом единой системы должна стать обратная связь по поводу содержательной информации о взаимных предложениях субъектов РФ и федеральных органов

по выработке и принятию решений (в том числе, нормативно-правовых актов) по вопросам совместного ведения и вопросам, затрагивающим взаимные интересы Российской Федерации и субъектов РФ.

Одним из важных последствий создания предлагаемой системы информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, по нашему мнению, могло бы стать открытое интернет-обсуждение предстоящих решений федеральных органов (Правительства РФ, министерств, агентств, служб) по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Для этого в вышеуказанной системе должны постоянно размещаться планы деятельности федеральных органов, проекты предлагаемых решений, обращения к органам власти субъектов РФ о формах и сроках их участия в обсуждении конкретных вопросов. Именно активное и конструктивное участие в обсуждении еще не принятых решений федеральных органов, подготовка инициативных версий и редакций таких решений, организация оперативного диалога по этому поводу могли бы стать реальным фактом совместных действий государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ по многим вопросам социально-экономического развития страны и регионов.

Нормативно-правовое закрепление предлагаемых принципов обновления системы информатизационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ получило бы дополнительный и самый серьезный импульс при включении в тексты отраслевых федеральных законов (ранее принятых и новых), по любым вопросам совместного ведения или непосредственно затрагивающим взаимные интересы Российской Федерации и субъектов РФ, обязательных разделов (статей, положений), о порядке информационного обеспечения взаимодействий указанных органов или определяющих федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку, организацию и функционирование такого обеспечения.

Вышеизложенные предложения представляются вполне реалистичными. Во-первых, практически все работники государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ хорошо владеют современной техникой сбора, отработки и передачи необходимой информации, свободно используют ресурсы Интернет и т. п. Во-вторых, за последние десять лет качественно обновилась (во многом была создана заново) материально-техническая база информационного обеспечения разработки, принятия и передачи управленческой информации; во многих регионах уровень компьютерной оснащенности рабочих мест в органах исполнительной власти не уступает (или незначительно уступает) федеральному. В-третьих, переход к предлагаемой системе информационного обеспечения взаимодействия не потребует дополнительного времени или расширения штата работников; наоборот, это позволит даже более эффективно использовать наличные ресурсы, поскольку в настоящее время, по экспертным по оценкам, не менее 15% времени работников государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ расходуется непроизводительно из-за неточности, запаздывания или полного отсутствия информации о действиях в смежных структурах «единой системы» рассматриваемых органов.

Заслуживают самого внимательного рассмотрения предложения о создании бюджетно-налоговых и имущественных паспортов территорий субъектов РФ и муниципальных образований, что может способствовать постановке на баланс всех национальных активов (основные фонды, природно-ресурсный потенциал и трудовые ресурсы) по единым оценочным критериям для объективного отражения налогооблагаемого потенциала этих активов. На основе таких паспортов будет возможным объективно оценивать способность каждого субъекта РФ и муниципальных образований к саморазвитию за счет внутренних резервов и источников, а также на объективной (справедливой) основе выстроить межбюджетные отношения и тем самым избежать субъективизма и конфликтных ситуаций при распределении доходов государства.

Кроме того, в целях решения вышеобозначенных проблем информационного обеспечения и обмена необходимо принятие следующих нормативно-правовых актов: ФЗ «Об организации государственной системы мониторинга региональных ситуаций и проблем», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики», а также Постановления Правительства РФ «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов РФ и муниципальных образований».

Учет в принятии государственных решений территориального измерения

В настоящее время ни федеральное Правительство в целом, ни отдельно взятое федеральное министерство или ведомство не имеют полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на «сетку регионов». Но любое из этих решений имеет четкую региональную привязку, реализуется на сугубо конкретной территории, даже если напрямую и не касается региональной проблематики, а имеет отраслевую ориентацию или объектную привязку.

Любое решение (экономическое, инвестиционное, социальное и др.) обязательно имеет регионально опосредованные эффекты и последствия. И это непреложное обстоятельство пока мало или вовсе не учитывается исполнительными органами федеральной власти в практике принятия и реализации государственных решений, что снижает их обоснованность и результативность.

Поэтому не только желательно, но и, безусловно, необходимо введение регионального разреза во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне.

Исключительно важным для развития регионов является такой вид принимаемых на федеральном уровне концептуаль-

ных документов, как стратегии развития базовых отраслевых комплексов экономики страны (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.). Каждый из подобных документов должен разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Региональный разрез должен обязательно появиться и у всех федеральных целевых программ. При этом речь идет не о разрабатываемых и реализуемых федеральными органами власти собственно региональных программах, которые такой разрез имеют «по определению», а о любых специализированно-отраслевых или проблемно-ориентированных программах. Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий, т. е. каждое из них должно получить «прописку» по месту его будущей реализации. В результате этого должна быть получена информация о том, где, в каком населенном пункте «осядет» каждый ассигнованный на реализацию этих мероприятий (в виде инвестиций или зарплаты) бюджетный рубль; где, в каком населенном пункте и какой эффект будет получен от использования каждого бюджетного рубля. Внедрение регионального разреза федеральных целевых программ, безусловно, требует нормативно-правового закрепления в федеральном законодательстве.

Учитывая, что не все планируемые на федеральном уровне инвестиционные проекты включаются в состав федеральных целевых программ, целесообразно распространить требование обязательного учета территориального разреза при планировании и оценке последствий реализации таких самостоятельных федеральных инвестиционных проектов.

Все российские естественные монополии (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», РАО «РЖД», РАО «Транснефть») и ряд крупнейших корпораций (ОАО «Роснефть» и др.) являются государственными или имеют в своем капитале значительную долю государственного участия и поэтому вовлечены в систему государственного прогнозирования и планирования на фе-

деральном уровне. В частности, Минэкономразвития России предварительно рассматривает, а Правительство России утверждает инвестиционные программы крупнейших государственных корпораций. В этих прогнозно-плановых документах корпоративного развития также обязательно должен присутствовать территориальный разрез. Необходимо только сделать открытой (т. е. доступной для всех заинтересованных регионов) информацию, содержащуюся в этих региональных прогнозах и планах государственных корпораций, а также унифицировать состав используемых прогнозных и плановых показателей и методику их расчетов.

Таким образом, региональный разрез должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных и проектных документов и решений.

Сокращение межрегиональных разрывов развитости путем дифференциации налогообложения и дополнительного инвестирования «проблемных» регионов. Математическое моделирование возможностей

Как указывалось выше, для опережающего развития отдельных регионов нужно создать стимул для перетока капиталов и людей в этот регион. Стимул известен: это более предпочтительные налоги на данной территории. В мире такой принцип широко используется для депрессивных территорий, а также для управления потоками капиталов в географическом пространстве. Во-вторых, региональная адресация дополнительного инвестирования ведет к такому же результату.

Для проведения вычислительных экспериментов использовалась CGE модель «Россия: Центр — федеральные округа». Основной показатель, верифицируемый в расчетах — ВРП на душу населения. Фактическая картина для этого показателя приведена на рис. 24.

Как видно, для трех федеральных округов (Южного, Приволжского и Сибирского) этот показатель меньше единицы (среднероссийского уровня).

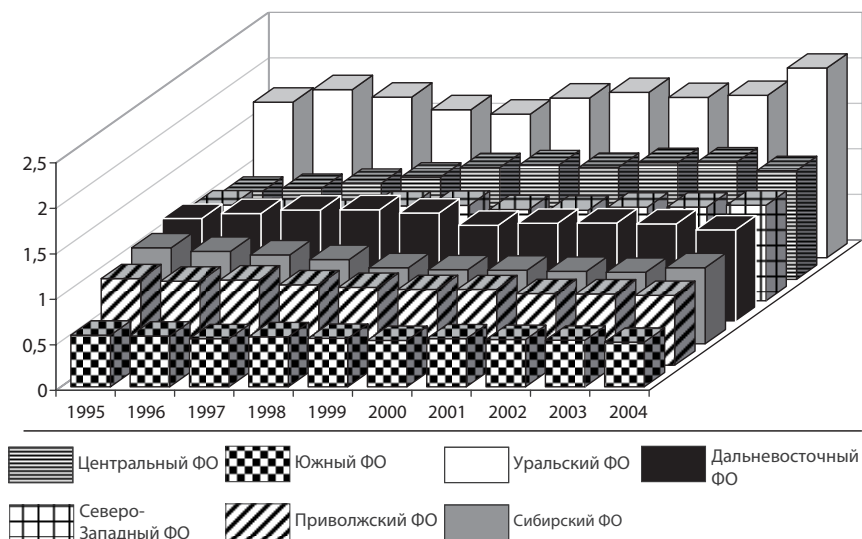


Рис. 24. Нормированное значение показателя «ВРП на душу населения» для всех федеральных округов (Россия = 1)

Межрегиональная дифференциация в России продолжает нарастать. На рис. 25 представлено различие в разгах по показателю «ВРП на душу населения» в разрезе федеральных округов.

В разрезе субъектов Федерации разрыв по этому показателю гораздо больше, в 2003 г. — почти 36 раз. Следует также отметить «положительную» динамику этого показателя за последние годы (рис. 26).

Одной из причин сложившихся различий в уровне развития регионов является нехватка инвестиционных ресурсов. На рис. 27 хорошо видно, что как раз те федеральные округа, у которых ВРП на душу населения ниже общероссийского уровня, по показателю «Инвестиции в основной капитал на душу населения» также находятся в числе аутсайдеров.

Для большей наглядности представим данные по рассмотренным выше показателям, ранжированные по федеральным округам.

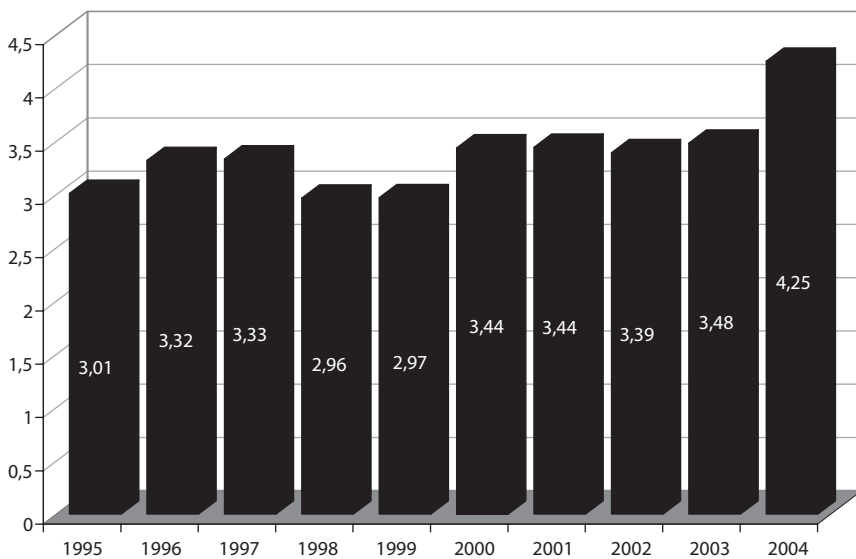


Рис. 25. Различия между показателем «ВРП на душу населения» в разрезе федеральных округов, в раз

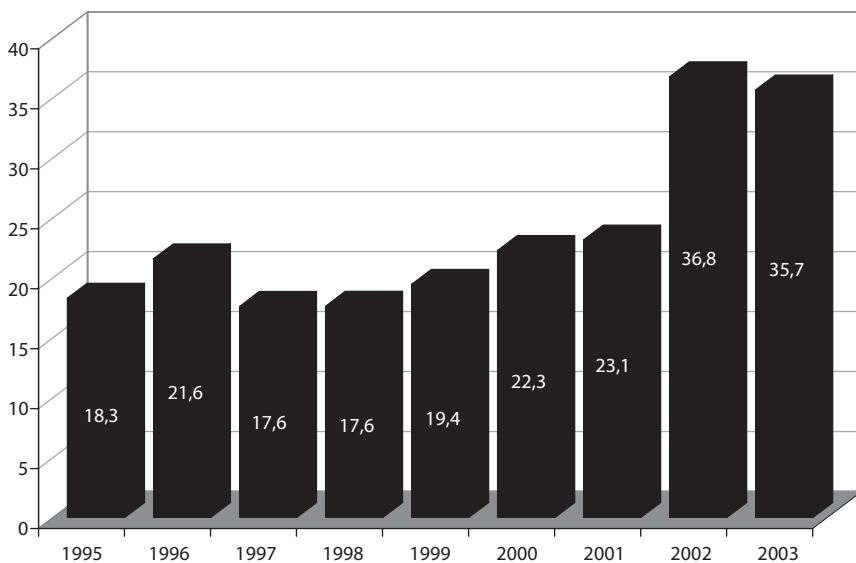


Рис. 26. Различия между показателем «ВРП на душу населения» в разрезе субъектов Федерации (в раз)

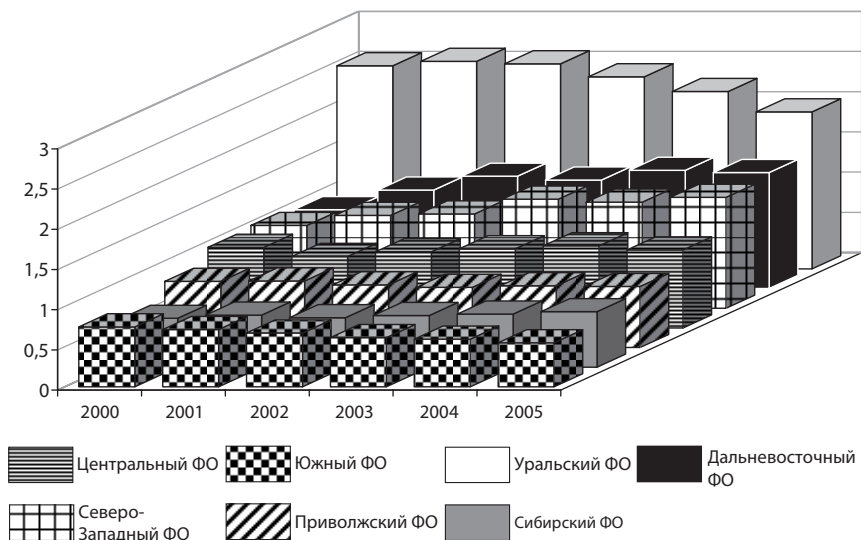


Рис. 27. Нормированное значение показателя «Инвестиции в основной капитал на душу населения» для всех федеральных округов (Россия = 1)

Таблица 7

Показатели, ранжированные по федеральным округам

| Занимаемое место | Показатели | |
|------------------|-------------------------|---|
| | «ВРП на душу населения» | «Инвестиции в основной капитал на душу населения» |
| 1 | Уральский ФО | Уральский ФО |
| 2 | Центральный ФО | Дальневосточный ФО |
| 3 | Северо-Западный ФО | Северо-Западный ФО |
| 4 | Дальневосточный ФО | Центральный ФО |
| 5 | Сибирский ФО | Приволжский ФО |
| 6 | Приволжский ФО | Сибирский ФО |
| 7 | Южный ФО | Южный ФО |

Для сокращения межрегиональной дифференциации в вычислительных экспериментах моделировались следующие меры: 1) снижение совокупного налогообложения и 2) увеличение инвестиций для «проблемных» регионов — федеральных

округов, к которым были отнесены Южный, Приволжский и Сибирский, т. е. те, которые по показателю «ВРП на душу населения» находятся ниже общероссийского уровня.

В модели рассматривались следующие виды налогов: НДС, налог на прибыль организаций, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество организаций.

Упомянутые меры (и их комбинации) моделировались для расчетов в виде следующих сценариев.

- Сценарий № 1: снижение ставок основных налогов для Сибирского ФО (на 30% от их начального уровня);
- Сценарий № 2: снижение ставок основных налогов для Приволжского ФО (на 30% от их начального уровня);
- Сценарий № 3: снижение ставок основных налогов для Южного ФО (на 30% от их начального уровня);
- Сценарий № 4: снижение ставок основных налогов для Сибирского, Приволжского, Южного ФО (на 30% от их начального уровня);
- Сценарий № 5: удвоение инвестиций для Сибирского ФО;
- Сценарий № 6: удвоение инвестиций для Приволжского ФО;
- Сценарий № 7: удвоение инвестиций для Южного ФО;
- Сценарий № 8: удвоение инвестиций для Сибирского, Приволжского, Южного ФО;
- Сценарий № 9: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Сибирского ФО;
- Сценарий № 10: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Приволжского ФО;
- Сценарий № 11: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Южного ФО;
- Сценарий № 12: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Сибирского, Приволжского, Южного ФО.

Опишем величины финансовых потоков. В 2005 г. поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюд-

жетную систему Российской Федерации по субъектам РФ в разрезе «проблемных» федеральных округов составили: 220,20 млрд руб. — для Южного ФО; 725,15 млрд руб. — для Приволжского ФО и 389,33 млрд руб. — для Сибирского ФО. Соответственно, суммы, эквивалентные 30% от этих поступлений, составляют: 66,06 млрд руб. (или 2,54 млрд долл.) — для Южного ФО; 217,55 млрд руб. (или 8,37 млрд долл.) — для Приволжского ФО и 116,8 млрд руб. (или 4,49 млрд долл.) — для Сибирского ФО.

Пролонгированные значения этих величин в 2008 г. составляют примерно 4,16 млрд долл. — для Южного ФО; 12,81 млрд долл. — для Приволжского ФО и 7,32 млрд долл. — для Сибирского ФО. При проведении модельных расчетов эти средства остаются у производителей соответствующих федеральных округов.

Рассмотрим модельные результаты реализации обозначенных выше сценариев. Приведем их в виде таблиц, а также для наглядности — в виде рисунков.

Сценарий № 1: снижение ставок основных налогов для Сибирского ФО (на 30% от их начального уровня):

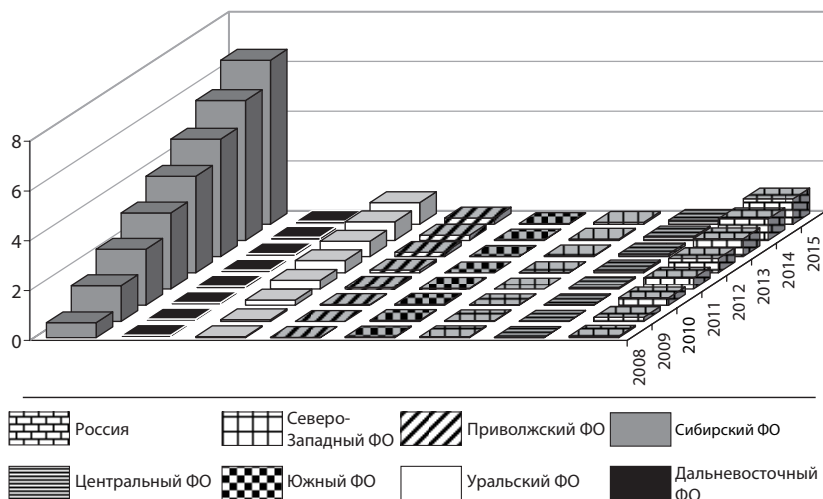


Рис. 28. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

За 8 лет дополнительный прирост в Сибирском ФО составил 6,59% по сравнению с базовым вариантом развития экономики. Что касается ВРП других федеральных округов и ВВП России, то они также увеличиваются (это принципиально: не уменьшаются!) относительно базового значения. Связано это с тем, что часть дополнительно произведенной продукции продается в соседние регионы, что также вызывает у них прирост объемов производства.

Сценарий № 2: снижение ставок основных налогов для Приволжского ФО (на 30% от их начального уровня):

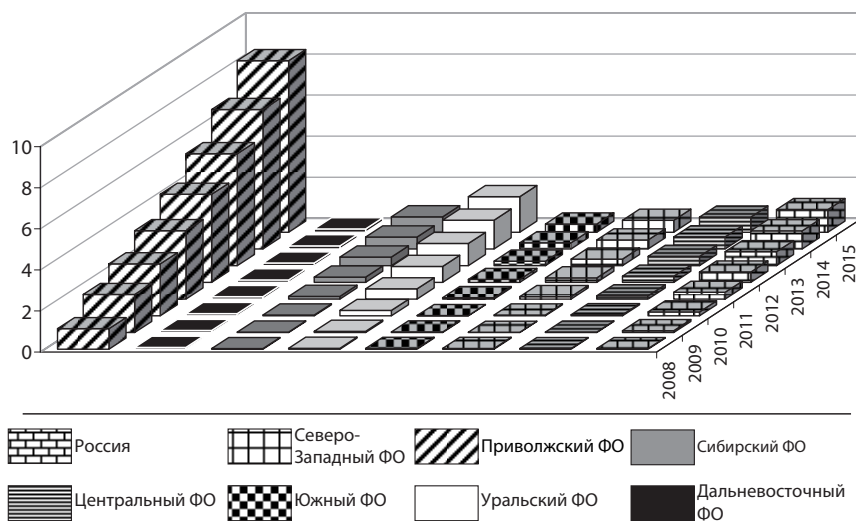


Рис. 29. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Результатом введения налоговых преференций для Приволжского ФО стал дополнительный прирост ВРП входящих в него регионов — на 8,35% по сравнению с базовым вариантов развития экономики.

Сценарий № 3: снижение ставок основных налогов для Южного ФО (на 30% от их начального уровня):

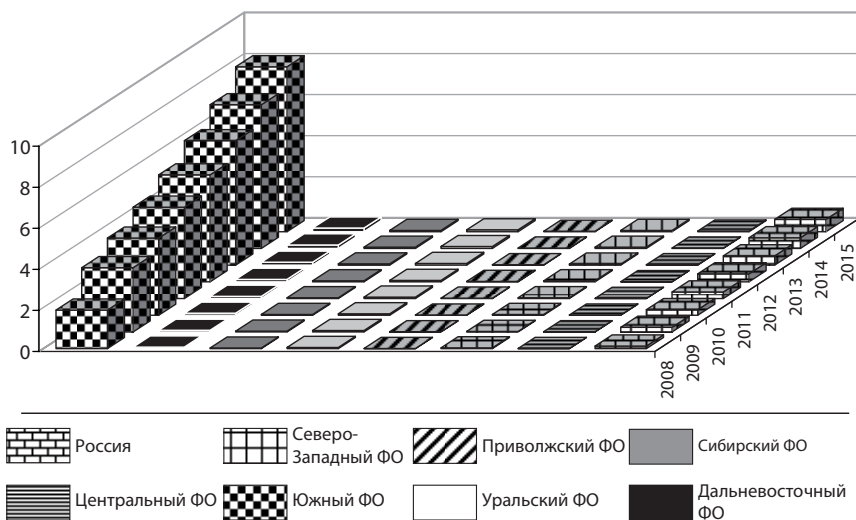


Рис. 30. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Снижение налогового бремени для Южного ФО повлекло за собой прирост ВРП входящих в него регионов — на 8,03%. Показатели других федеральных округов не ухудшились, а остались приблизительно на уровне базового варианта развития экономики.

Сценарий № 4: снижение ставок основных налогов для Сибирского, Приволжского, Южного ФО (на 30% от их начального уровня):

Вариант одновременного введения в действие налоговых преференций сразу для трех федеральных округов продемонстрировал значимый эффект не только для показателей соответствующих округов, но и для всей России в целом. Так, за 8 лет дополнительный прирост составил: 7,41% — для Сибирского ФО; 8,65% — для Приволжского ФО и 8,27% — для Южного ФО. В целом для Рос-

сии прирост за этот же период составил 1,74% по сравнению с базовым вариантом развития экономики. Как видно, мультипликативный эффект оказался более действенным по сравнению с воздействием на уровне одного федерального округа.

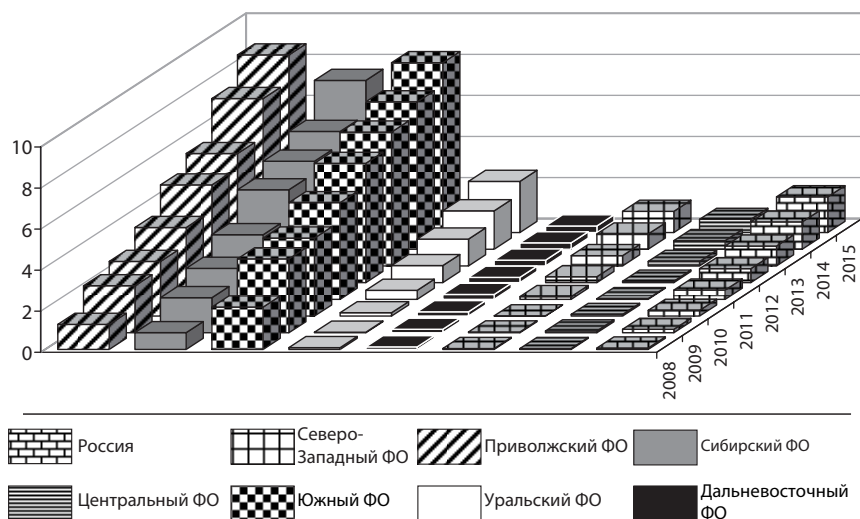


Рис. 31. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Однако еще более значимый эффект получается при инвестировании целевых регионов. Фактически этот цикл расчетов моделирует региональный эффект от реализации предлагаемого Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования нового финансового института — Государственного инвестиционно-кредитного фонда.

Сценарий № 5: удвоение инвестиций для Сибирского ФО:

Как видно, реализация другого механизма — инвестирование средств непосредственно в основные фонды предприятий и организаций — дает более ощутимый эффект по сравнению с налоговыми преференциями. В сценариях № № 1–4 производители товаров и услуг расходуют неизъятые по налоговой цепочке денежные средства не только на инвестирование

в основные фонды, но и на заработную плату, покупку промежуточной продукции и т. д., а в инвестиционных сценариях — только на основные фонды. В результате, прирост ВРП Сибирского ФО за 8 лет на 81,73% больше по сравнению с базовым вариантом развития экономики. В то же время, прирост ВВП России составил 8,63%.

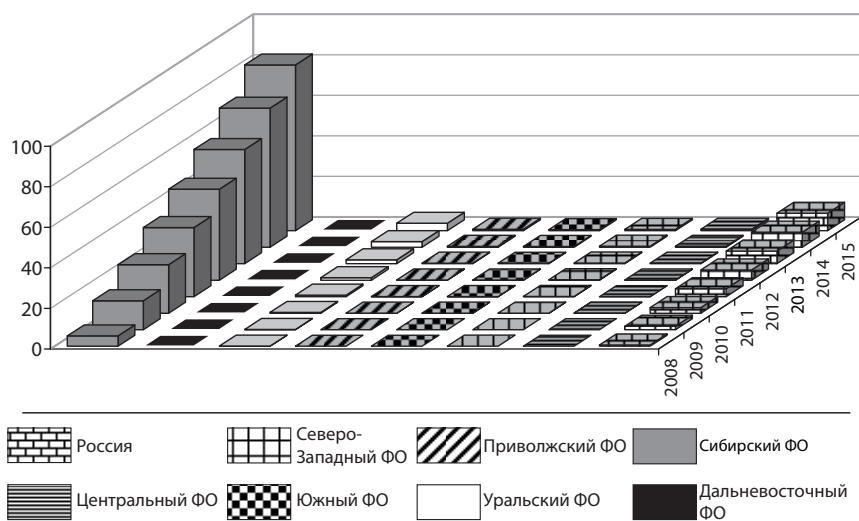


Рис. 32. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Сценарий № 6: удвоение инвестиций для Приволжского ФО:

Прирост ВРП Приволжского ФО за 8 лет на 52,02% больше по сравнению с базовым вариантом развития экономики, а прирост ВВП России составляет 8,62%. Так же как и в предыдущем случае, показатели других федеральных округов не ухудшились, а в отдельных случаях имел место небольшой прирост ВРП.

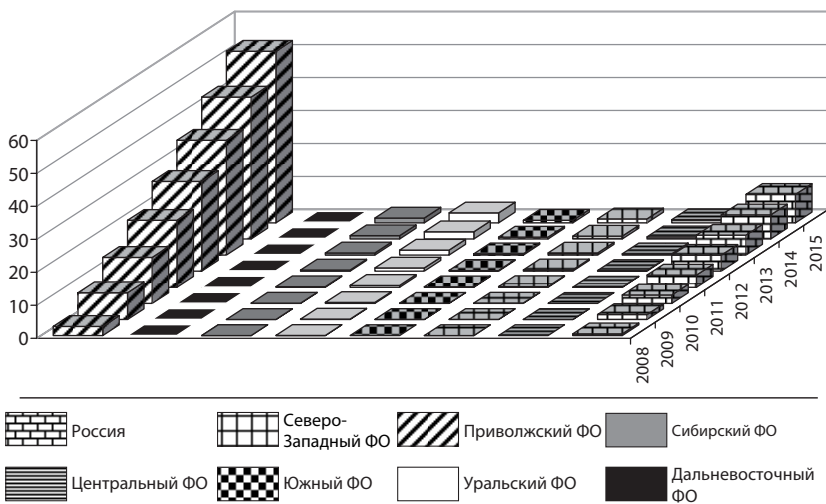


Рис. 33. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Сценарий № 7: удвоение инвестиций для Южного ФО:

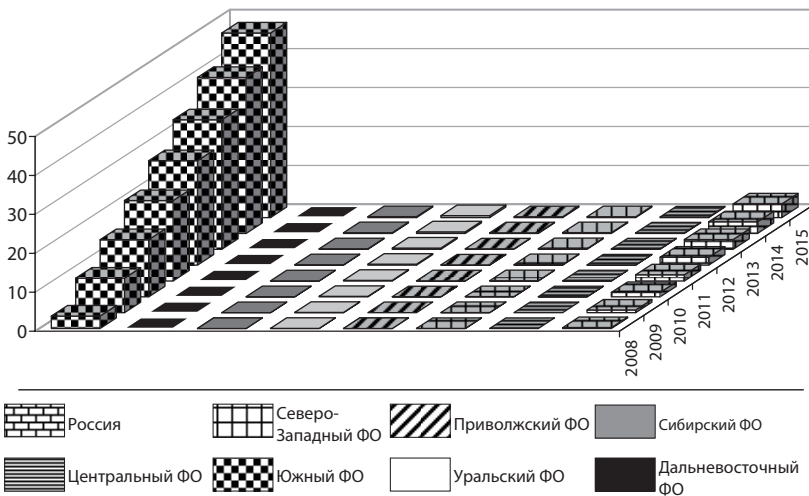


Рис. 34. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Дополнительное инвестирование средств в основные фонды производителей Южного ФО также имеет ощутимый эффект как на уровне самого федерального округа — прирост к базовому варианту развития составил 47,38% за 8 лет — так и на уровне всей страны — 3,51%.

Сценарий № 8: удвоение инвестиций для Сибирского, Приволжского, Южного ФО:

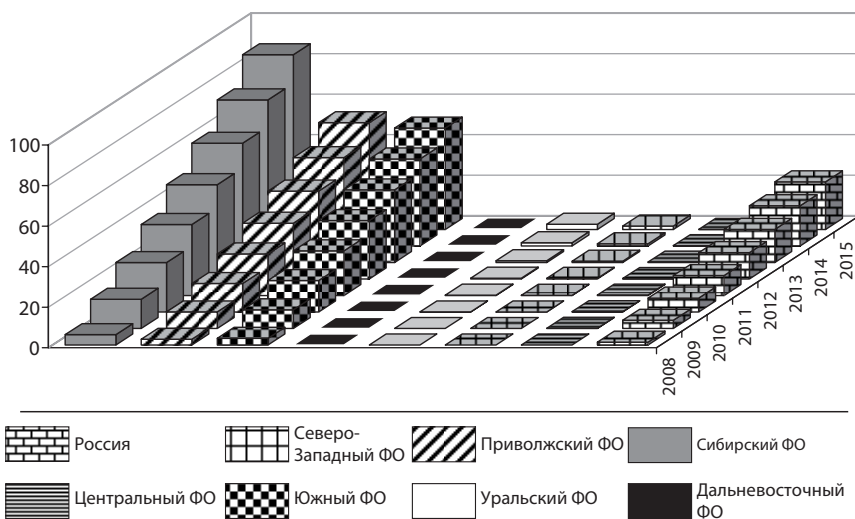


Рис. 35. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Сценарий, предусматривающий дополнительно инвестирование одновременно трех федеральных округов, оказался более эффективным по сравнению с воздействием на уровне одного федерального округа. За 8 лет дополнительный прирост составил: 86,22% — для Сибирского ФО; 55,54% — для Приволжского ФО и 50,04% — для Южного ФО. Прирост ВВП России за этот же период составил 23,54%.

Рассмотрим результаты расчетов с использованием одновременно двух рассмотренных выше механизмов сокращения

межрегиональной дифференциации (и налогового стимулирования, и адресной инвестиционной подкачки).

Сценарий № 9: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Сибирского ФО:

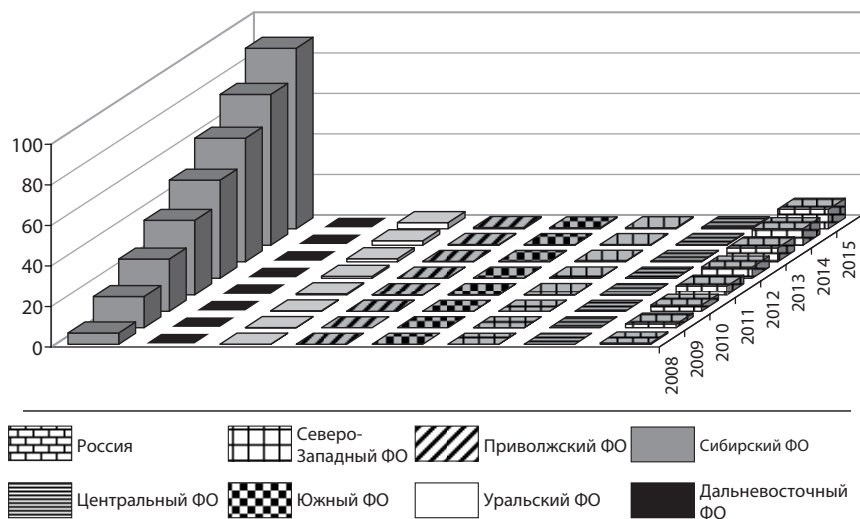


Рис. 36. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Как и предполагалось, одновременное использование двух механизмов выравнивания регионального развития дало больший эффект по сравнению со сценариями № 1 и 5 — прирост ВРП регионов Сибирского ФО за 8 лет составил 89,05% по сравнению с базовым вариантом развития экономики. ВВП России в этом сценарии дополнительно вырос на 9,63%.

Сценарий № 10: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Приволжского ФО:

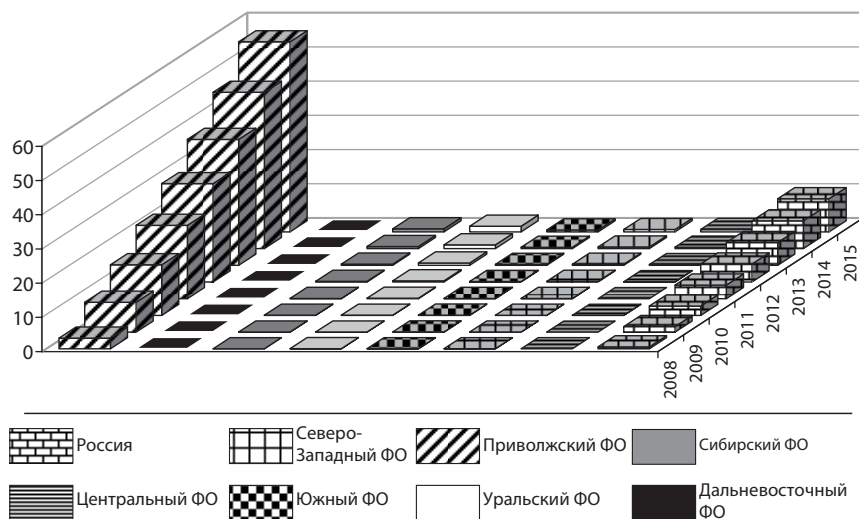


Рис. 37. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

В этом сценарии прирост ВРП Приволжского ФО составил 55,54% к базовому варианту развития, а для России — 9,69%.

Сценарий № 11: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Южного ФО:

Как и в двух предыдущих сценариях, одновременное использование двух рассматриваемых механизмов дало больший эффект по сравнению со сценариями № № 3 и 7: прирост ВРП регионов Южного ФО за 8 лет составил 55,53% по сравнению с базовым вариантом развития экономики. ВВП России в этом сценарии дополнительно выросло на 4,29%.

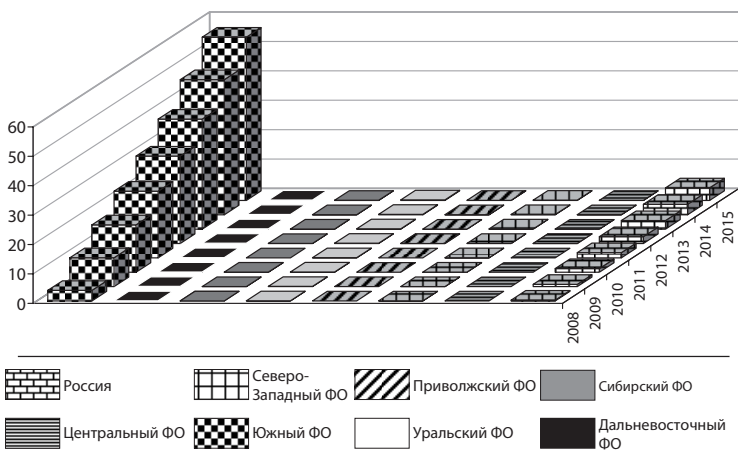


Рис. 38. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Сценарий № 12: снижение ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Сибирского, Приволжского, Южного ФО:

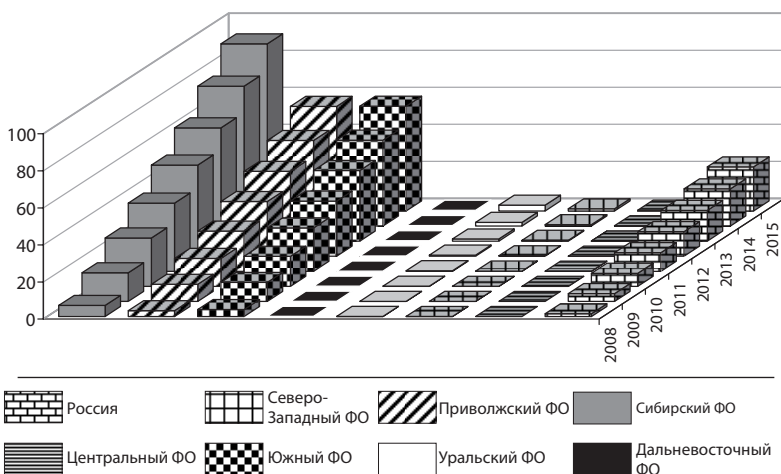


Рис. 39. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 г.

Этот сценарий предусматривает использование обоих механизмов для всех трех «проблемных» федеральных округов. В результате: прирост ВРП Сибирского ФО за 8 лет составил 90,20%; Приволжского ФО — 56,46%; Южного — 56,56%. ВВП России за тот же период вырос на 23,8% по сравнению с базовым вариантом развития экономики.

Рассмотрим последствия сценария № 12 с позиции уменьшения межрегиональной дифференциации. На рис. 40 приведено нормированное к общероссийскому уровню значение показателя «ВРП на душу населения» для всех федеральных округов, рассчитанное для базового варианта развития и сценария № 12 для 2015 г.

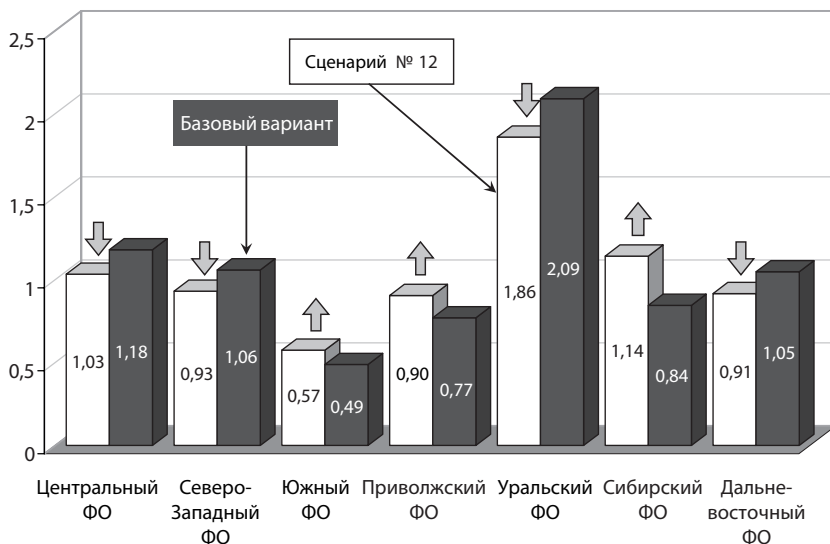


Рис. 40. Нормированное значение показателя «ВРП на душу населения» для всех федеральных округов (Россия = 1), 2015 г.

Как видим, за 8 лет реализации описанных выше мер, возможно сокращение межрегиональной дифференциации на уровне федеральных округов, а именно — разрыва по ключевому показателю «ВРП на душу населения» с 4,28 до 3,24 раз.

Проведенные эксперименты показали, что выравнивание регионального развития — процесс долгосрочный,

но, при применении предлагаемых мер, — уверенный и результативный.

По результатам проведенного исследования подтверждено, что выравнивание межрегиональных различий действительно возможно за счет региональных налоговых преференций и дополнительного инвестирования «проблемных» регионов. Принципиально при этом, что не ухудшаются макроэкономические показатели соседних территорий. Покрытие выпадающих доходов консолидированного бюджета России возможно за счет использования профицитных средств, а дополнительное инвестирование — за счет средств Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда.

Следует отметить, что различные предлагаемые механизмы сглаживания межрегиональной дифференциации дают разные результаты. Показано, что дополнительное инвестирование средств непосредственно в основные фонды предприятий и организаций дает более ощутимый эффект по сравнению с налоговыми преференциями.

В целом подтверждена работоспособность и оценена эффективность предложенных механизмов государственной региональной политики, заключающихся в стимулировании опережающего развития регионов с целью преодоления разрывов их развитости.

Ограниченные возможности использования советского и зарубежного опыта

При обсуждении проблем разработки и реализации региональной политики современной России неизбежно возникает вопрос о возможностях использования собственного (советского) опыта. Как известно, территориальное планирование представляло собой особый вид народно-хозяйственного планирования и являлось способом реализации «территориального» принципа при разработке государственных планов экономического и социального развития в целом по СССР, по союзным республикам и экономическим районам. Каждый план экономического и социального развития (страны, союзных республик, краев, областей и др., а также отраслей народного хозяйства) должен был иметь свой «территориальный разрез».

Основными задачами региональной политики того времени провозглашались: а) совершенствование территориальной организации общественного производства, б) осуществление прогрессивных сдвигов в размещении производительных сил (которые должны были обеспечивать экономию общественного труда), в) комплексное развитие всех союзных республик, экономических районов и каждого региона страны на основе их рациональной специализации и места в территориальном разделении труда, г) создание оптимальных динамичных пространственных пропорций производства и распределения продукции, д) совершенствование систем расселения населения, е) охрану природы и улучшение окружающей среды. При этом региональная политика в СССР опиралась на систему экономических районов страны (в новейшей терминологии — территориальных кластеров), формировавшихся территориально-производственных комплексов и устойчивых административно-территориальных единиц.

Результатами разработки советской региональной политики становилась система народно-хозяйственных планов, которые утверждались Верховным Советом СССР и имели силу закона. Такой порядок территориального управления развити-

ем народного хозяйства соответствовал существовавшей в то время общенародной собственности на средства производства и партийно-советской системе государственного управления. В силу этого, в современной России может быть использовано не все из проводимой ранее региональной политики.

Столь же проблематично прямое использование зарубежного опыта разработки и реализации региональной политики; этот опыт весьма многообразен, и каждая страна имеет свои особенности регулирования территориального развития. В то же время, при всей специфике имеется ряд общих черт и закономерностей, которые важно принимать во внимание. Следует учитывать, что за рубежом при осуществлении государственного регулирования территориального развития, как правило, проводится четкая граница между текущей и инвестиционной поддержкой регионов, между межбюджетными отношениями и региональной политикой. Межбюджетные отношения, как правило, не рассматриваются как часть региональной политики, поскольку оказывают на экономическое развитие регионов только косвенное воздействие. Регионы (и/или муниципалитеты) за счет финансовой помощи получают больше возможностей для предоставления социальных услуг, а не для стимулирования экономического развития. Региональной экономической политикой обычно считают только инвестиционную поддержку регионов, т. е. меры, непосредственно воздействующие на развитие экономики регионов.

Общепризнанными целями выстраивания взаимоотношений центральных и региональных органов власти чаще всего считаются: достижение экономической эффективности, наиболее полное использование потенциала экономического развития как страны в целом, так и отдельных ее регионов, политическая стабильность. При этом именно политическая стабильность (понимаемая как снижение риска конфликтов, связанных с региональной составляющей в политике государственных органов власти) считается главным критерием при выборе конкретных мер региональной политики. Так, например, решаются вопросы о перераспределении средств в пользу «неблагополучных регионов» с целью повышения уровня занятости или решения конкретных социальных вопросов.

Краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды управления в региональной политике (управленческий телескоп)

Меры краткосрочного периода (1–3 года)

Практика показала, что разрозненные, концептуально несопоставимые и не сведенные в единую систему юридических норм положения о разработке перспективных направлений территориального развития не в состоянии решить эту важную общегосударственную задачу. В связи с этим, наилучшим решением в краткосрочном периоде могло бы стать принятие Федерального закона «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации», в котором были бы четко обозначены все процедуры и механизмы разработки принятия и использования в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации прогнозов, концепций и стратегий, программ комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Имеется в виду, что:

- прогнозы комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны характеризовать сценарные варианты развития социально-экономической ситуации с учетом ожидаемых результатов реализации национальных проектов, федеральных целевых программ и федеральной инвестиционной программы на территории субъектов Российской Федерации;
- концепции должны давать систематизированное изложение целей, основных проблем территориального развития и принципиальных направлений их решения на 10–20-летний период;
- стратегии должны содержать свод предпрограммных обоснований конкретных решений приоритетных проблем и направлений комплексного социально-экономи-

ческого развития субъектов Российской Федерации на десятилетний период;

- программы должны содержать рассчитанный на три-пять лет комплекс мер, обеспечивающих решение указанных проблем в соответствующих направлениях.
- Предлагается также внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечивающие согласованную по срокам, содержанию и показателям разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ субъектов РФ и аналогичных документов по Российской Федерации.

В краткосрочный период целесообразно также разработать и принять Федеральный закон «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения», который обеспечил бы внедрение механизма согласования интересов и организации взаимодействия разноуровневых органов власти и управления при реализации ими полномочий по предметам совместного ведения.

В целях учета интересов субъектов Российской Федерации в процессе осуществления федерального законотворчества, их эффективной «трансляции» в федеральных органах государственной власти в указанный период предлагается также принять Федеральный закон ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве» и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (введение института министров экономического развития по делам федерального округа»).

Для обеспечения согласованности разработки федеральных и региональных прогнозов, стратегий и программ, а также для оценки фактического использования средств федерального бюд-

жета в финансовом, экономическом и социальном развитии субъектов Российской Федерации целесообразно внести изменения:

- в Бюджетный кодекс РФ и в Федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов, формируемых на территории каждого субъекта Российской Федерации, и всех расходов федерального бюджета, осуществляемых на территории каждого субъекта Российской Федерации;
- в Бюджетный кодекс РФ и в Федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации и всех расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации;
- в федеральные законы, определяющие порядок разработки прогнозов и программ в Российской Федерации, в части введения территориального разреза этих документов, позволяющего определять прогнозные показатели социально-экономического развития на территории каждого субъекта Российской Федерации, а также объемы бюджетного финансирования, сроки, объекты и объемы выполнения программных заданий на территории каждого субъекта Российской Федерации по каждой федеральной целевой и федеральной инвестиционной программе.

Предложенные меры могут стать первичным нормативно-правовым основанием формирования единой общегосударственной системы разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны. Наиболее оперативным способом правового закрепления предложенных мер является принятие соответствующего указа Президента России. В дальнейшем могут быть разработаны дополнительные подзаконные акты, содержание которых будет определяться ходом экспериментальной отработки положений этого доклада в ряде субъектов Российской Федерации.

На среднесрочный период (4–10 лет) целесообразно отнести разработку и принятие нормативно-правовых актов, позволяющих наиболее рационально использовать механизмы регулирования территориального развития Российской Федерации и субъектов РФ, предлагаемые к принятию в краткосрочном периоде. Если введение в действие мер на краткосрочный период не будет осуществлено, оно должно стать первоочередной задачей в среднесрочном периоде. Без этого дальнейшее развитие нормативной базы региональной политики представляется малорезультативным.

При успешном завершении намеченного нормотворческого процесса в краткосрочном периоде дальнейшие действия целесообразно осуществлять в двух направлениях: принятие базовых федеральных законов и принятие нормативных подзаконных актов.

В среднесрочном периоде особое значение имеет разработка и принятие федеральных законов, регламентирующих социальные аспекты региональной политики. К ним, в первую очередь, относятся: Федеральный закон «О социальных стандартах», федеральные законы — «О конституционном праве граждан Российской Федерации на жилище и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях», «О конституционном праве граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях», «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйственных обществ» и др. В совокупности они должны сформировать условия, позволяющие на каждом уровне (федеральном, региональном, муниципальном) разрабатывать и проводить единую и, в то же время, самостоятельную политику социального развития.

Указанные федеральные законы целесообразно сопроводить такими подзаконными актами, как Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте информационного обеспечения взаимодействий государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ»; Постановление Правительства РФ, утверждающее «Положение об оценке со-

циальных последствий реализации федеральных инвестиционных проектов и программ в субъектах РФ» и рядом других, вытекающих из положений федеральных законов.

В среднесрочной перспективе рекомендуется обратить внимание на необходимость создания специализированного законодательства, регулирующего правоотношения в сфере территориального развития отдельных типов регионов и локальных образований. В связи с этим предлагается разработка и принятие Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» вместе с пакетом подзаконных актов, регламентирующих цели и содержание «Стратегии устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации», «Схемы территориального планирования Арктической зоны Российской Федерации» и «Целевых региональных программ, разрабатываемых на основе Стратегии устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации».

Рекомендуется также разработать и принять поправки в действующее законодательство, регламентирующие содержание и порядок внешней миграции в районы Сибири и Дальнего Востока на основе международных договоренностей.

В долгосрочной перспективе (свыше 10 лет) содержание нормативно-правовых актов, регулирующих федеративные отношения и меры по разработке и реализации региональной политики, будет определяться объемом юридической базы по указанным вопросам, принятым в предыдущий период. Если к началу долгосрочного периода будет принят весь ранее предлагавшийся пакет федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, то в этом периоде, с одной стороны, будут формироваться ситуативные дополнения и уточнения к ранее принятым актам и, с другой, будут созданы предпосылки для принятия Федерального закона «Об организации государственной системы мониторинга региональных ситуаций и проблем». Не исключено принятие поправок к Конституции РФ по вопросам формирования государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации и в субъектах РФ.

Заключение

Представленные в настоящей работе результаты анализа состояния социально-экономического развития регионов России и инструментов государственной региональной политики подтвердили необходимость решения множества взаимосвязанных вопросов правового и финансового, практического и исследовательского, информационного и организационного характера в следующих направлениях государственной региональной политики:

- модернизация федеративных отношений в соответствии с Конституцией РФ и новыми реалиями территориального развития, предполагающая, наряду с повышением эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти, внедрение механизма согласования интересов и организации взаимодействия указанных органов власти при реализации ими полномочий по предметам совместного ведения;
- восстановление политических информационно-сигнальных вертикальных систем (с учетом суррогатизации механизма региональной представительной демократии) — в частности, введение института «региональных» министров в федеральном Правительстве;
- взвешенное, экономически и социально обоснованное принятие решений об изменении государственно-территориального устройства и административно-территориального деления страны;
- реструктуризация существующего порядка исполнения социальных обязательств государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- формирование системы государственных минимальных социальных стандартов с учетом региональных особенностей;
- совершенствование механизмов и процедур «бюджетного федерализма», реструктуризация расходных пол-

- номочий и доходных источников между федеральными, региональными и местными органами власти;
- продолжение и качественное обновление муниципальной реформы;
 - нормализация социальной, экономической и экологической ситуации в городах различных типов (административные центры, моногорода, ЗАТО, наукограды и др.) и проведение жилищно-коммунальной реформы с учетом специфики этих городов;
 - преодоление кризисного состояния сельских поселений с учетом коренных преобразований в агропромышленном комплексе;
 - государственное регулирование развития регионов Сибири и Дальнего Востока в новой геополитической, экономической, демографической и миграционной ситуации;
 - оздоровление социально-экономической и экологической ситуации на депрессивных территориях;
 - хозяйственное освоение природных ресурсов российского Севера в новой социально-экономической ситуации;
 - социальная разгрузка северных территорий;
 - организация корпоративно-территориальных взаимодействий;
 - повышение эффективности механизмов разработки и реализации региональной политики (программ, планов, прогнозов);
 - формирование системы полноценного информационного обеспечения разработки и реализации вышеуказанных мер региональной политики.

При этом, следует иметь ввиду, что многие трудности, с которыми сталкиваются участники действий в сфере региональной экономической политики, обусловлены правовой неупорядоченностью правового регулирования территориального развития. В действующем российском законодательстве отсутствует само понятие «территориальное развитие». Поэтому к отношениям, возникающим по этому поводу, применяются правовые нормы различной природы, различных отраслей за-

конодательства и, естественно, рассредоточенных по множеству нормативно-правовых актов. Эти источники права чрезвычайно разнообразны по форме и по значению в правовом регулировании государственной региональной политики, что определяет сложный, а, порою, и противоречивый характер самой правовой базы этой политики.

Кардинальный недостаток правовых оснований региональной политики заключается в том, что в структуре законодательства подзаконные нормативно-правовые акты (постановления Правительства и указы Президента РФ) превалируют над собственно федеральными законами. Это обстоятельство, с одной стороны, делает нормативно-правовую базу более гибкой и «отзывчивой» на текущие проблемы, но с другой — лишает законодательство в этой сфере необходимой стабильности и юридической силы, создает предпосылки для принятия индивидуализированных решений по поддержке одних регионов без учета интересов или даже в ущерб другим российским территориям.

Правовая база государственного регулирования территориального развития никогда не формировалась как целостный массив нормативно-правовых актов, исходя из единых концептуальных представлений о сущности, содержании и формах государственной региональной политики. В этой сфере традиционно доминировали субъективизм и чрезмерная политизированность, упрощенный подход и конъюнктурность. Законодательная деятельность субъектов РФ фактически никогда не играла активной роли в становлении новых федеративных отношений и местного самоуправления. Преимущественно она лишь пассивно фиксировала в правовой форме практически сложившиеся частные балансы политических сил и интересов на уровне Центра. А поскольку последние весьма подвижны и неустойчивы, то сориентированное на них законодательство быстро устаревает и не выступает стабилизирующим и политикоформирующим фактором.

В результате бессистемного нормотворчества сложилось весьма обширное, но неоднородное и неспециализированное правовое поле со множеством «белых пятен», внутренних

противоречий, индивидуальных решений и т. п. В нынешнем своем качестве оно становится по существу тормозом совершенствования системы государственной селективной поддержки территориального развития.

В связи с этим, в настоящей работе предлагается один из вариантов упорядочения связей правового регулирования территориального развития с его приоритетными направлениями, способными в какой-то степени разрешить ранее обозначенные проблемы социально-экономического развития регионов России.

Проблемно-управленческая матрица «Государственная региональная экономическая политика России»

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|---|--|
| <p>1. Разный уровень социально-экономического развития регионов, усиление расслоения развитости.</p> <p>1.1. Непропорциональные объемы инвестиций в регионы.</p> <p>1.2. Неэффективность федеральной инвестиционной политики.</p> <p>1.3. Огромный разрыв ВРП на душу населения по субъектам РФ</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Восстановление рабочего уровня монетизации экономики (создание Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда). • Градиентное управление инвестициями и налоговыми ставками в субъектах РФ. • Введение института и правовая регламентация межрегиональных программ развития. • Разработка и реализация взаимодополняющих и взаимоувязанных федеральных, межрегиональных, региональных и муниципальных целевых программ по различным отраслям экономики и социальной сферы | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» • ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе: «Восстановление монетизации российской экономики и инвестиционное стимулирование развития (инвестиционная политика)», «Бюджетная и налоговая политика» и «Оптимизация отраслевой структуры (политика диверсификации экономики)» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|--|--|
| <p>1.4. Диспропорции в уровне занятости по субъектам РФ.</p> <p>1.5. Неэффективность государственной политики и государственного управления в сфере занятости.</p> <p>1.5.1. Неэффективная организация системы органов государственного управления в сфере занятости.</p> <p>1.5.2. Отсутствие отраслевого министерства в сфере труда и занятости.</p> <p>1.5.3. Отсутствие федеральной целевой программы создания рабочих мест</p> | <ul style="list-style-type: none"> Создание эффективной и действующей системы органов управления в сфере труда и занятости. Создание Министерства труда и социального развития РФ с функциями осуществления государственной политики в сфере занятости и безработицы и осуществления нормативно-правового регулирования в данной сфере. Установление основ политики создания рабочих мест и снижения безработицы в Российской Федерации | <ul style="list-style-type: none"> Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации» Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации» Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе: «Политика занятости» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|---|---|
| <p>1.6. Высокие темпы оттока населения из сельской местности.</p> <p>1.7. Рост безработицы в сельских поселениях.</p> <p>1.8. Снижение уровня и качества жизни сельского населения.</p> <p>1.9. Ухудшение территориально-пространственной организации села</p> | <ul style="list-style-type: none"> Реструктуризация существующего порядка исполнения социальных обязательств государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Регламентация вопросов деятельности хозяйствующих субъектов, которая направлена и связана с развитием социального и экономического секторов. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов с учетом региональных особенностей. Определение порядка использования федеральных стандартов и нормативов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Определение порядка обязательного учета государственных минимальных социальных стандартов при разработке бюджетов и организации межбюджетных отношений | <ul style="list-style-type: none"> ФЗ «О социальных стандартах» ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйственных обществ» Регламентация вопросов деятельности хозяйствующих субъектов, которая направлена и связана с развитием социального и экономического секторов. Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Агропромышленная и сельскохозяйственная политика» и «Политика в сфере доходов и оплаты труда» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|---|---|
| <p>1.10. Низкая транспортно-дорожная оснащённость в регионах, региональные несоответствия в развитии транспортных систем.</p> <p>1.11. Отсутствие федеральной целевой программы модернизации транспортной системы РФ</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Формирование комплексной государственной транспортной политики. • Увеличение инвестиций в транспортную инфраструктуру (создание Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда) | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Транспортная политика» и «Восстановление монетизации российской экономики и инвестиционное стимулирование развития (инвестиционная политика)» |
| <p>1.12. Неэффективность межбюджетной политики.</p> <p>1.12.1 Большое количество субъектов-реципиентов и низкое - субъектов-доноров.</p> <p>1.12.2 Избыточная централизация финансов и несбалансированное распределение налоговых отчислений.</p> <p>1.12.3. Дефицит бюджетов субъектов РФ.</p> <p>1.12.4. Низкий уровень собственных доходов субъектов РФ</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование механизмов и процедур «бюджетного федерализма», реструктуризация расходных полномочий и доходов источников между органами государственной власти (РФ и субъектов РФ) и органами местного самоуправления. • Введение территориального разреза бюджетной классификации. • Управление пропорциями налоговых ставок между федеральным центром и субъектами в пользу бюджетов субъектов РФ. • Финансовое обеспечение делегированных субъектам РФ полномочий | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О внесении изменений в Федеральные закон «О бюджетной классификации» • ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс РФ» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Бюджетная и налоговая политика» и «Оптимизация отраслевой структуры (политика диверсификации экономики)» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|---|--|
| <p>1.1.3. Неравномерность развития административных центров субъектов РФ и периферии (стягивание финансов, людей в столицу).</p> <p>1.1.4. Отсутствие федерального нормативного правового акта, регламентирующего статус административных центров</p> | <p>Установление особого статуса административных центров субъектов РФ</p> | <p>• ФЗ «О статусе административных центров субъектов Российской Федерации»</p> <p>• Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе «Политика занятости»</p> |
| <p>1.1.5. Низкие темпы развития городов и иных муниципальных образований (малых, закрытых городов, монопрофильных городов, наукоградов, утрата фактического статуса ЗАТО, монопрофильных городов, наукоградов)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Закрепление правового статуса градообразующего предприятия (особенности реорганизации и ликвидации, процедуры банкротства, приватизация, перепрофилирования, социальные обязательства) • Качественное обновление муниципальной реформы. • Разработка целевых программ развития ЗАТО, монопрофильных городов и наукоградов. • Диверсификация экономики городов специального типа с кредитом в сторону многопрофильного малого бизнеса, самозанятости и т.п. | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О градообразующих предприятиях» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Политика занятости» и «Восстановление монетизации российской экономики и инвестиционное стимулирование развития (инвестиционная политика)», «Конкурентная (структурно-размерная) политика» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|---|---|
| <p>1.16. Слабое развитие территорий Дальнего Востока.</p> <p>1.17. Слабое развитие территории Арктики.</p> <p>1.18. Неэффективность государственной политики социально-экономического развития территорий Арктики</p> | <ul style="list-style-type: none"> Создание специального законодательства, регулирующего взаимоотношения в сфере территориального развития отдельных типов регионов. Закрепление целей, основных принципов и приоритетов устойчивого развития Арктической зоны РФ | <ul style="list-style-type: none"> Указ Президента РФ «Стратегия устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации» ФЗ «Об Арктической зоне» |
| <p>1.19. Разрыв размера доходов и заработной платы на душу населения по субъектам РФ.</p> <p>1.20. Неэффективность государственной политики в сфере оплаты труда</p> | <ul style="list-style-type: none"> Установление размера минимальной заработной платы не ниже 40% от средней заработной платы по стране. Установление минимальной почасовой оплаты труда. Повышение МРОТ до прожиточного минимума или минимального потребительского бюджета. Введение для бюджетного сектора «отраслевых» - «функциональных» тарифных сеток - отдельно для медицинских, педагогических работников, работников государственных учреждений и др. | <p>Решения представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе «Политика в сфере доходов и оплаты труда»</p> |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---------------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Введение «профессиональных» тарифных сеток. • Принятие рекомендуемых уровней и пропорций по минимальной и средней заработной плате, применение апробированных методических подходов по соотношениям оплаты труда по профессионально-квалификационным группам и определение ставок (окладов) для различных професий и должностей работников. • Зависимость определения ставок (окладов) от динамики роста производительности труда в стране. • Установление порядка обязательной индексации доходов населения в направлении повышения размеров индексации. • Закрепление принципа соотносимости средней заработной платы государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и средней заработной платы в коммерческом секторе | |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|--|---|
| <p>1.21. Неравномерность расселения населения по территории РФ.</p> <p>1.22. Нерегулируемый характер миграционных процессов на территории РФ.</p> <p>1.23. Неэффективная миграционная политика.</p> <p>1.24. Неэффективность законодательства в сфере миграции и планирования расселения мигрантов</p> | <ul style="list-style-type: none"> Создание системы управляемой миграции посредством закрепления правил размещения (расселения) прибывающих на территорию РФ иммигрантов из-за рубежа (установление политики квотирования расселения, контроль миграционных потоков). Упорядочение норм, регулирующих вопросы приобретения гражданства иммигрантами для содействия формированию системы селективной иммиграции | <ul style="list-style-type: none"> ФЗ «О миграции» ФЗ «О системе расселения в Российской Федерации» ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе «Политика занятости» |
| <p>2. Неудовлетворительное государственное управление процессами развития регионов.</p> <p>2.1. Неэффективность взаимодействия органов государственного управления процессами развития регионов</p> | <ul style="list-style-type: none"> Разработка системы организации (задачи, участники, процедуры, механизмы, ресурсы, сроки, инструменты) обеспечения контроля и ответственности разработки и реализации государственной региональной политики. | <ul style="list-style-type: none"> ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|--|--|
| <p>2.2. Неэффективность связи и взаимосогласованности между федеральными, региональными и муниципальными органами власти.</p> <p>2.2.1. «Оторванность» федерального управления от региональных проблем.</p> <p>2.2.2. Неэффективная «трансляция» и обеспечение интересов субъектов РФ в федеральных органах исполнительной власти.</p> <p>2.2.3. Отсутствие четко прописанных процедур взаимодействия, согласования, прогнозирования между федеральными и региональными органами власти в процессе реализации программ и нормативных правовых актов</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Разработка комплекса организационных и правовых мер, обеспечивающих внедрение механизма согласования интересов и организации взаимодействия разнородных органов власти и управления при реализации ими полномочий по предметам совместного ведения. • Введение института министров экономического развития по делам федерального округа | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» • Указ Президента РФ «О министрах экономического развития по делам федерального округа» • Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|---|---|--|
| <p>2.3. Неэффективные инструменты управления региональным развитием.</p> <p>2.3.1. Отсутствие единых социальных стандартов.</p> <p>2.3.2. Отсутствие учета в бюджетном процессе, в перспективном планировании и для оценки уровня жизни населения социальных стандартов</p> | <ul style="list-style-type: none"> Реструктуризация существующего порядка исполнения социальных обязательств государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов с учетом региональных особенностей. Определение порядка использования федеральных стандартов и нормативов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Определение порядка обязательного учета государственных минимальных социальных стандартов при разработке бюджетов и организации межбюджетных отношений | <ul style="list-style-type: none"> ФЗ «О социальных стандартах» ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации» ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе «Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики и экономической политики» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|--|---|
| <p>2.3.3. Несогласованность и нескординированность программ федерального, регионального и муниципального развития.</p> <p>2.3.4. Проблемы соотношения и координации этих программ в рамках региона, месте и роли региональной программы в узвке решаемых проблем.</p> <p>2.3.5. Отсутствие правовой регламентации разработки и реализации межрегиональных программ социально-экономического развития</p> | <ul style="list-style-type: none"> Разработка системы организации (задачи, участники, процедуры, механизмы, ресурсы, сроки, информационное обеспечение, меры контроля и ответственности) разработки и реализации государственной региональной политики (без определения её конкретного содержания). Введение территориального разреза прогнозов и программ социально-экономического развития | <ul style="list-style-type: none"> ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики» ФЗ «О государственном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового регламента информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики и экономической политики» и «Проблемы государственного экономического мониторинга» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|---|---|
| <p>2.3.6. Слабое информационное обоснование принимаемых решений в сфере управления региональным развитием.</p> <p>2.3.7. Недостаточность, несвоевременность и диспаритетность обмена информацией между федеральными органами государственной власти и управления и органами государственной власти и управления субъектов РФ.</p> <p>2.3.8. Отсутствие информационных систем, специально ориентированных на решение задач взаимодействия федеральных органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Формирование системы полноценного информационного обеспечения разработки и реализации мер региональной политики. • Внедрение трехуровневой унифицированной системы государственного прогнозирования, планирования и мониторинга социально-экономического развития. • Составление достаточных перечней статистической информации, необходимых для обоснования управленческих решений, программ и проектов, предназначенных для диагностики типичных региональных ситуаций и для системной оценки последствий предлагаемых мер • Агрегирование необходимых показателей, отсутствующих в государственной статистике, но имеющейся в базах данных федеральных министерств и ведомств и в базах данных различных федеральных системах мониторинга | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». • ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» • Приказ Министерства регионального развития РФ «Об утверждении Методических рекомендаций, отражающих особенности объекта и адресованных различным субъектам прогнозирования» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|--|---|
| 2.3.9. Неэффективная система прогнозирования регионального развития | <ul style="list-style-type: none"> • Расширение горизонтов прогнозирования, включение в эту систему прогнозов развития отраслей и сфер хозяйства. • Взаимосвязка прогнозов федерального уровня и прогнозов, выполняемых субъектами РФ. • Введение территориального разреза прогнозов и программ социально-экономического развития и в бюджетной классификации | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации» |
| 2.3.10. Отсутствие планирования расселения населения и размещения производственных сил | Реструктуризация системы расселения в увязке с долгосрочной стратегией развития экономики страны | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О системе расселения» • ФЗ «О миграции» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе «Политика занятости» |
| 2.3.11. Отсутствие оптимальной и сбалансированной налоговой системы. 2.3.12. Несбалансированное распределение нормативов отчислений налогов по уровням: федеральный и региональный. | <ul style="list-style-type: none"> • Введение территориального разреза в бюджетной классификации. • Градиентное управление инвестициями и налоговыми ставками в субъектах РФ. | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» • ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации»» |

| № и наименование проблемы | Идея (концепт) решения | Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение |
|--|---|--|
| <p>2.3.13. Неэффективность методологии по нормативам отчисления налогов по уровням бюджетов</p> <p>2.3.14. Отсутствие территориального разреза в бюджетной классификации.</p> <p>2.3.15. Отсутствие методики оценки налогооблагаемого потенциала субъектов РФ и муниципальных образований</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Постановка на баланс всех национальных активов (основные фонды, природно-ресурсный потенциал и трудовые ресурсы) по единым оценочным критериям для объективного отражения налогооблагаемого потенциала этих активов | <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства РФ «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» • Решения также представлены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Восстановление монетизации российской экономики и инвестиционное стимулирование развития (инвестиционная политика)», «Бюджетная и налоговая политика» и «Оптимизация отраслевой структуры (политика диверсификации экономики)» |
| <p>2.3.16. Неэффективный порядок осуществления полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.</p> <p>2.3.17. Тенденция передачи полномочий и ответственности на уровень субъектов РФ и муниципальных образований без финансового обеспечения</p> | <p>Законодательное закрепление требований по согласованию интересов и организации взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ при реализации полномочий по предметам совместного ведения</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» |

Приложение 2

Постановка задачи разработки проекта Федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по вопросам совместного ведения»

Проблема согласования интересов и организации конструктивных взаимодействий органов власти разных уровней в настоящее время не менее масштабна, чем проблема разграничения предметов ведения и полномочий. Сегодня более 60% федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития устанавливают для решения отдельных вопросов обязательность согласованных действия федеральных и региональных органов власти, а каждый 20-й федеральный закон к тому же определяет необходимость соответствующих согласований и с местными органами. Более 80% законов субъектов РФ предусматривают те или иные элементы согласования действия органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления²⁷. При этом в большинстве из сотен вышеуказанных нормативных актов не определено, в каких организационных формах и в виде каких конечных решений должны осуществляться «согласование», «учет мнения» или «совместная» деятельность.

Современная практика согласования интересов и организации взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения не имеет своего законодательного закрепления, за исключением единичных случаев, которые мо-

²⁷ Это обстоятельство определяется тем, что формально органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны взаимодействовать с органами местного самоуправления преимущественно в режиме согласований, поскольку последние не входят в общую структуру государственного управления.

гут не приниматься во внимание из-за фрагментарности регулируемых ими предметов и узости круга субъектов. Однако, с другой стороны, совершенно очевидно, что сегодня необходимо правовое закрепление механизмов инициирования, организации взаимодействия, реализации и контроля за исполнением соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов федеральных, региональных и местных органов власти.

Законопроект должен стать основным актом рамочного характера для законодательной и исполнительной ветвей государственной власти федерального и регионального (возможно, и местного) уровней.

Целью данного законопроекта является юридическое закрепление всех форм, механизмов и условий согласования интересов и организации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении совместных предметов ведения.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативно закреплённая процедура согласования интересов и взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, а также проработанные схемы паритетного участия в выработке совместных решений. Начиная с 2004 г., неоднократно возникали попытки урегулировать данный вопрос, но в основном дело ограничивалось путем принятия соответствующих регламентов (Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти) или положений, устанавливающих правила для единичных случаев взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ по вопросам совместного ведения, в случае, когда они требуют совместных действий, а компетенция органов не разграничена или пересекается.

Предполагается, что данный законопроект с чисто процедурных позиций регламентирует порядок согласования интересов и организацию взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ (либо только федеральных органов ис-

полнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ) при реализации полномочий по предметам совместного ведения. Законопроект должен юридически закрепить все формы, механизмы и условия согласования интересов и организации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении совместных предметов ведения. При этом должно быть проведено различие между взаимодействиями, осуществляемыми по линии законодательной и исполнительной власти. В соответствии с таким содержанием должна определяться и структура закона.

В случае реализации данного подхода к правовому регулированию следующим шагом должно стать внесение поправок и изменений во все нормативно-правовые акты федерального и регионального законодательства, вытекающих из нового подхода к законодательному регулированию вопросов согласования интересов и организации взаимодействия федерации и ее субъектов.

Кроме того, после принятия данного законопроекта должны разрабатываться конкретные типовые регламенты для реализации механизмов инициирования, организации взаимодействия, реализации и контроля за исполнением соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов федеральных, региональных и местных органов власти.

Приложение 3

Постановка задачи разработки проекта Федерального закона «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве»

В настоящее время участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации осуществляться в следующих формах:

1. Реализация права законодательной инициативы законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сегодня число представленных законодательными органами государственной власти субъектов РФ законопроектов в Государственной думе Федерального собрания РФ составляет приблизительно 25–30% от общего числа, причем принимаются из них примерно 4%. Отдельно стоит отметить, что текст принятых законопроектов существенно отличается от исходных предложений законодательных органов субъектов РФ.

Кроме того, Государственная Дума обязана запрашивать отзыв органов власти субъекта на все проекты федеральных законов, касающиеся предметов совместного ведения. Однако, все неполученные отзывы считаются положительными. К неполученным относятся отзывы, в которых: 1) мнения законодательного органа государственной власти субъекта РФ противоречат мнению исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; 2) не соблюден внушительный список формальных требований к документу; 3) если отзыв не поступил в установленные сроки. В этой связи стоит отметить, что подать отзыв на проект федерального закона в 30-дневный срок практически невозможно из-за огромного объема подготовительной работы.

2. Представительство региона в Совете Федерации Федерального собрания РФ.

Порядок формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ введенный несколько лет назад серьезно ослабил связь сенаторов с субъектами РФ, которые они представляют. В большинстве случаев представители Совета Федерации не имеют отношения ни к местным элитам, ни к бизнесу, ни к населению. Кроме того, несмотря на то, что Совет Федерации и каждый его член обладает правом законодательной инициативы, пользуются они этим правом редко и малоэффективно. Так, из подписанных Президентом РФ в период 2000–2002 гг. 500 федеральных законов лишь 16 были инициированы Советом Федерации и его членами.

3. Государственный совет.

Государственный совет создан как совещательный орган для содействия реализации полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти Российской Федерации и субъектов РФ. В состав Государственного совета входят высшие руководители субъектов РФ, но по решению Президента РФ могут входить и другие лица. Для организации работы по подготовке вопросов к заседаниям Госсовета, а также для решения текущих вопросов Президент РФ учредил президиум Госсовета, куда входят семь глав субъектов Федерации, представляющих все федеральные округа. По Указу Президента РФ «О президиуме Государственного совета Российской Федерации» и в соответствии с Положением о Государственном совете, ротация состава президиума осуществляется два раза в год. Решения Госсовета могут при необходимости решения совета оформляться указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ. Чаще всего перечень соответствующих поручений получает для исполнения Правительство РФ. В случае с проектами федеральных законов — решение Госсовета вносится в Государственную Думу Президентом РФ. Таким образом, Государственный совет может отстаивать интересы субъектов РФ в законотворческой деятельности лишь опосредовано.

4. Полномочные представительства субъекта РФ при Президенте РФ.

В функции полномочных представительств входит исполнение поручений высших должностных лиц субъектов РФ по участию в процедурах рассмотрения в Администрации Президента РФ, Совете Федерации и Государственной Думе, Правительстве РФ, федеральных министерствах и ведомствах вопросов социально-экономического развития субъектов РФ.

В последнее время полномочные представительства также занимаются подготовкой документов о ходе реализации национальных проектов на территории субъекта, а также решают все связанные с этим практические вопросы. Относительная незаметность полномочных представительств не является свидетельством их неэффективности. Наоборот, их влияние достаточно существенно, поскольку основано на постоянных взаимодействиях с федеральными органами власти и их должностными лицами. Вместе с тем приходится констатировать о том, что в федеральном законодательстве полномочные представительства субъектов РФ участия не принимают.

Таким образом, сегодня правовое регулирование участия субъектов РФ в формировании федерального законодательства носит поверхностный, и в большинстве случаев эксклюзивный характер.

Принятие самостоятельного федерального закона «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве» позволит устранить наметившийся в отношениях федерального Центра и субъектов РФ «перекос» в сторону повсеместного усиления федерального присутствия на местах. В частности целесообразно задать «рамки» этого присутствия, например, в качестве определения круга ситуаций, при возникновении которых необходимо расширение федерального присутствия в регионах. Примером здесь может служить ситуация техногенной или иной катастрофы, или введения внешней финансовой администрации в случае длительного неисполнения субъектом своих бюджетных или долговых обязательств.

Кроме того, данный законопроект направлен на формальное регулирование взаимодействия субъектов РФ и федерального Центра, на определение границ этого воздействия, что,

позволит сделать систему принятия решений по вопросам, затрагивающие интересы субъектов РФ, более прозрачной.

В законопроекте необходимо закрепить следующие положения:

- право субъектов РФ непосредственно участвовать в разработке и экспертизе федеральных законов (а также важнейших подзаконных актов) не только по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ, но и по всем вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ (в том числе по предметам исключительного ведения Федерации);
- обязанность палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти заблаговременно информировать субъекты РФ о планах законотворческой и нормотворческой работы, направлять субъектам РФ проекты этих документов для ознакомления и своевременной подготовки отзывов, официально подтверждать и аргументировать содержательные ответы каждому субъекту РФ по поводу его отзыва на направленный проект, периодически оповещать каждый субъект РФ о содержании отзывов из других субъектов РФ и о своей реакции на эти отзывы, в установленный предлагаемым законом срок составлять сводную записку о мнениях субъектов РФ о содержании проекта, которая также должна быть направлена всем субъектам РФ за установленное предлагаемым законом время до принятия (чтения) закона или нормативного акта;
- недопустимость игнорирования субъектом РФ направленного ему Федеральным Собранием РФ законопроекта (обязательно должен быть дан отзыв, содержащий согласие или несогласие), т. е. отсутствие отзыва какого-либо субъекта РФ не должно означать его согласие с направленным ему законопроектом;
- детальное определение всех процедур согласования и представительского участия субъекта РФ на всех стадиях прохождения законопроекта;

- обязательное публичное оповещение каждым субъектом РФ о конкретных результатах его участия в федеральном законотворчестве, направленных в федеральный центр отзывах и т. п.;
- порядок обязательного и конструктивного учета мнений субъектов РФ при вынесении решений о прохождении законопроектов через палаты Федерального Собрания РФ.

Данный закон ориентирован на создание ситуации, в которой рассмотрение каждым субъектом РФ и изъявление им согласия или несогласия с любым отдельным положением (статей, нормой) направленного на отзыв законопроекта считается не только допустимым, но и полезным.

Принятие данного законопроекта приведет к большей согласованности интересов федерального центра и субъектов РФ при принятии федеральных законов по существенным для субъектов РФ вопросам. Он поможет упорядочить процедуру воздействия, участия субъектов РФ в федеральном законотворческом процессе, исключив вероятность того, что мнение субъекта РФ будет проигнорировано или не учтено из-за нарушения мелких формальных требований. В целом, принятие этого законопроекта должно укрепить позиции субъектов РФ при разграничении полномочий в вопросах совместного ведения и исключительного ведения Федерации, если в данном случае затрагиваются интересы субъекта РФ.

Литература

1. Аганбегян А.Г., Шнипер Р.И. Методологические положения разработки крупных территориальных программ. Новосибирск: Наука, 1986.
2. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999.
3. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983.
4. Алексеев О. и др. Институциональные механизмы регионального развития // Казанский федералист. 2002. — Лето. — № 3.
5. Алексеев А.И., Зубаревич Н.В. Кризис урбанизации: формирование нового образа жизни // Проблемы прогнозирования. — 2000. — Вып. 4.
6. Амитан В.Н., Финагин В.В., Лукьянченко О.О. Социально-экономическое развитие городов промышленного региона // под ред. В.Н. Амитана. — Донецк: Юго-Восток, 2002.
7. Анализ тенденций развития регионов России: типология регионов, выводы и предложения. — М., 1996.
8. Анализ тенденций развития регионов России в 1992–1995 годах // Вопросы экономики. — 1996. — № 6. — С. 42–77.
9. Антонюк В.С. Стратегия развития современного города // Труд и социальные отношения. — 2003. — № 14.
10. Артоболевский С.С. Цели, объекты и методы региональной политики в развитых капиталистических странах // Известия АН СССР. — (Сер. географич.) — 1989. — № 4. — С. 77–84.
11. Артоболевский С.С. Государство и кризисные территории в Российской Федерации. — М., 2000.
12. Артоболевский С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации (проект концепции) // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. — Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000. — С. 23–51.
13. Байке О., Берг Л., Браунк Э. Экономические стратегии активных городов / под ред. Б.М. Гринчеля. СПб.: Наука, 2002.

14. Байков В.А., Урсул А.Д. Стратегия перехода города к устойчивому развитию / под ред. К.Б. Норкина. М.: Московский проект программы ООН устойчивого развития городов, 1999.
15. Бандман М.К. Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых исследований. — Новосибирск: Наука, 1980.
16. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и Сервис, 2000.
17. Барбаш Н.Б. Методика изучения территориальной дифференциации городской среды. М.: Б.и., 1986.
18. Бачурина С.С. Мегapolis: методы и модели управления процессами комплексной реконструкции сложившейся застройки. М.: СИНТЕ, 2004.
19. Битюкова В.Р. Социально-экологические проблемы развития городов России. М.: УРСС, 2004.
20. Будевиль Ж. Экономические зоны. — (Собрание «Что я знаю?») — № 950. Париж: P.U.F., 1961.
21. Букина Т.В., Коробейников А.М., Нечаев В.М., Пыткин А.Н. Стратегия социально-экономического развития Пермской области / под общ. ред. д.э.н. А.Н. Пыткина. Пермь, 1999.
22. Бурак П.И. Производственные зоны крупных городов России: механизмы регулирования развития. М.: Альфа-Доминанта, 2003.
23. Бурак П.И. Реорганизация производственных территорий города Москвы. Экономические, организационные и градостроительные аспекты. М.: Экономика, 2005.
24. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики: учебное пособие. М., Ростов-н/Д: МарТ, 2000.
25. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.
26. Валитова Л., Тамбовцев В. Приоритеты региональной политики в России: эмпирический анализ // Доклады РЕЦП. Российско-европейский центр экономической политики. М., 2005. № 5 (9).
27. Вардомский Л.Л., Скатерщикова Е.Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России. М.: АРКТИ, 2002.
28. Вендина О.И., Аксенов К.Э. Москва и Санкт-Петербург: реорганизация городского пространства как индикатор изменения модели развития // Проблемы прогнозирования. 1990. Вып. 5.

29. Ветров Г. Планирование экономического развития на уровне города. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998.
30. Ветров Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.
31. Ветров Г.Ю. Оценка муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
32. Виршилас Р. Региональная политика // Республика. 1999. 1 июля (URL: <http://www.press.It>).
33. Воробьева В.В., Есикова Т.Н., Ионова В.Д., Малов В.Ю. Пространственный аспект стратегии развития азиатской части России: формирование северного широтного пояса экономического развития страны. Новосибирск, 2004.
34. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.
35. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998.
36. Воротилов В.А. Региональная экономика: российская модель. СПб., 2000.
37. Гаврин А.С. Социальное управление монофункциональным городом. М., 2000.
38. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: РАГС, 2001.
39. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998.
40. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.
41. Глазырин М.В. Муниципальная самоорганизация: основное звено территориального хозяйствования и самоуправления. М.: Наука, 2003.
42. Глазырин М.В. Формирование муниципальных производственно-социальных комплексов. М.: ЦЭМИ РАН, 2004.
43. Гожеляк К., Яловецкий Б. Стратегия развития и региональная политика Польши // Белорусский экономический журнал. 1998. № 2. С. 66–81.
44. Голубицкая М.В., Санин И.И. Социально-экономическое положение регионов России (оценка современного состояния, проблемы, перспективы). М.: Сатурн-С, 2001.

45. Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М.: ДеКА, 2003.
46. Гохберг М.Я. Федеральные округа Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 2002.
47. Гохберг М.Я. Федеральные округа Российской Федерации: анализ и перспективы экономического развития. М.: Финансы и статистика, 2002.
48. Градов А.П., Кузин Б.И., Медников М.Д., Соколицын А.С. Региональная экономика. Принципы и модели управления предпринимательским климатом. СПб.: Питер, 2003. С. 41.
49. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
50. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
51. Гранберг А.Г. Региональная политика в программе экономических реформ. М., 1995.
52. Гранберг А.Г., Кистанов В.В. и др. Государственно-территориальное устройство России. М.: ДеКА, 2003.
53. Гранберг А.Г., Суслов В.И. Коалиционный анализ многорегиональных систем: теория, методология, результаты анализа. Новосибирск, 1993.
54. Гранберг А.Г., Штульберг Б.М., Кичеджи В.Н. Стратегии макрорегионов России. Методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004.
55. Гранберг А., Масакова И., Зайцева Ю. Валовой региональный продукт как индикатор дифференциации экономического развития регионов // Вопросы статистики. 1988. № 8.
56. Гранберг А.Г., Штульберг Б.М. и др. Оценка потенциальных очагов региональных кризисных ситуаций. М.: СОПСиЭС, 1997.
57. Гришин В.И. О федеральных целевых программах регионального развития // Финансы. 2002. № 4.
58. Гришин В.И. Региональная экономическая политика в условиях реформирования экономики Российской Федерации (проблемы, теория, практика): автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005.
59. Гуртов В.А., Березин Л.Я., Матвеев В.А. и др. Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации. М.: Кучково поле, 2005.

60. Депрессивные регионы в контексте экономической политики России: материалы парламентских слушаний Комитета Государственной думы по делам Федерации и региональной политике от 7 дек. 2000 г. Прил.: стеногр. рекомендации парламент. слушаний. Проект.
61. Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. СПб., 1992.
62. Долговременные принципы развития экономики Сибири / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кулешова. Новосибирск, 1996.
63. Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России: методологические основы и прогноз на период до 2015 г. М.: СОПС, 2002.
64. Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. М., 2002.
65. Евсеенко А.В., Зверев В.С., Унтура Г.А. Интеграционные процессы в экономике региона. Новосибирск, 1996.
66. Еремеева Л.Н. Методические рекомендации по подготовке городских программ социального и экономического развития малых и средних городов. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
67. Ерошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. Киев, 1992.
68. Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: Федеральный центр — субъект Федерации — муниципальное образование. Н. Новгород: Нижегородский гос-университет, 2004.
69. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, областей — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М.: Изд-во МГУ, 2002.
70. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент: справочное пособие. — М., 2002.
71. Иванов И.Д. Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998.
72. Иванченко Л.А. Приоритеты региональной экономики. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998.
73. Иванченко Л.А. Российский федерализм в контексте региональных интересов: проблемы и решения. СПб.: Санкт-Петербургская академия управления и экономики, 2006.

74. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М.: Прогресс, 1966.
75. Изард У. Региональные исследования за рубежом. М., 1973.
76. Ильин И.А. Развитие городов и систем расселения. М.: Master, 2004.
77. Ильин И.А. Экономика городов: региональный аспект развития. М.: Наука, 1982.
78. Ильин И.А. О новых подходах к разработке схем территориального развития и градостроительства. М.: РА АСН, 2004.
79. Исляев Р.А. Региональная среда производства и жизнедеятельности как фактор региональной политики. Ч. 2. Альметьевск: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, 2002.
80. Ильин И.А. Социальное строительство на территории России. М.: Наука, 2006.
81. Калугина З.И. Парадоксы аграрной реформы в России. Социологический анализ трансформационных процессов. Новосибирск, 2000.
82. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001.
83. Кисельников А.А. Зарубежный опыт проведения рыночных реформ и управления региональной экономикой. Новосибирск, 1998.
84. Кисельников А.А. Субъекты Федерации: управление в период реформ. Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002.
85. Кистанов В. Повысить интерес регионов к объединению // Российская Федерация сегодня. 2006. № 10.
86. Кистанов В. Система территориального регулирования // Экономист. 1999.
87. Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М.: Экономика, 2000.
88. Клейнер Г.Б. и др. Реформирование предприятий: концепция, модель, программа. М.: Бизнес-Тезаурус, 1998.
89. Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М.: УРСС, 2000.
90. Климов А.А. Особенности обоснования процесса укрупнения российских регионов // Сб. докладов «Методы обоснования перспектив развития регионов». М.: СОПС, 2004.
91. Климов А.А. Проблемы депрессивных и отсталых территорий в Российской Федерации. М.: Изд-во Госдумы, 2003.

92. Климов А.А. Проблемы законодательного обеспечения административно-территориального устройства Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы: информационно-методический бюллетень. Вып. 4 (26). М.: Изд-во Госдумы, 2002.
93. Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне. Новосибирск, 2004.
94. Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. — Новосибирск, 2000.
95. Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики / отв. ред. Козаков Е.М. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 1997.
96. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969.
97. Комаров М.П. Инфраструктура регионов мира. СПб., 2000.
98. Конкурентные преимущества Ярославской области. Ярославль: Администрация Ярославской области: / Проект ТАСИС СМЕРУС 9503, 1999.
99. Конев Ю.М. Проблемы законодательного обеспечения государственной региональной политики // Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие: сб. ст. и док. М.: Изд-во Госдумы, 2001.
100. Конституция государств Европейского Союза. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997.
101. Концепция развития и размещения производительных сил Российской Федерации в 1993–2000 гг. М.: СОПС и ЭС Минэкономики и Госкомсотрудничество РФ, 1993.
102. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов РФ. Минрегионразвития РФ, 2005.
103. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 // Собрание законодательства российской Федерации. 10.08.1998 г. № 32. Ст. 3905.
104. Конюхова И.А. Российский федерализм: поиск мира и стабилизации в российском государстве (Национальный аспект) // Становление российского федерализма: пробл.-темат. сб. Вып. 1. // Федерализм, реги-

- ональное управление и местное самоуправление. М.: ИНИОН РАН, 2000. С. 8–34.
105. Котилко В.В. Региональная экономическая политика: учебное пособие. — М.: РДЛ, 2001.
 106. Кузнецова О. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: КомКнига/URSS, 2005.
 107. Куперштох В.Л., Соколов В.М., Суспицын С.А. и др. Методические основы выделения депрессивных и отсталых регионов. М., 1996.
 108. Лавровский Б.Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Новосибирск: Экор, сибирское соглашение, 2000. С. 272–306.
 109. Лавровский Б.Л. Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. № 4. 2003.
 110. Лаженцев В.Н. Территориальное развитие. Методология и опыт регулирования. СПб.: Наука, 1996.
 111. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005.
 112. Лаппо Г.М. География городов. М.: Владос, 1997.
 113. Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. Минск, 2004.
 114. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах с рыночной экономикой: курс лекций // НГАЭиУ. — М.: Экономика, 1998.
 115. Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: Мир, Россия, Сибирь... Новосибирск, 2005.
 116. Ларина Н.И. Задачи и методы региональной политики субъектов федерации в странах рыночной экономики // Регион: экономика и социология. 1994. № 4. С. 146–171.
 117. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и государственного управления и административная реформа. М.: Европроект, 2006. 352 с.
 118. Leksin V. Russia: A Federation of Regional Capitals // New Actors in Federations. Toronto, 2006. P. 152–177.

119. Лексин В.Н., Петров В.П. Административные преобразования в регионах России // Институциональный, правовой и экономический федерализм. М.: Европроект, 2006. С. 112–126.
120. Лексин В., Швецов А. Бюджетное планирование: проблемы обеспечения информацией и нормативами (глава 17) // Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. М.: Весь мир (Институт Всемирного Банка). 2006. С. 326–343.
121. Лексин В.Н. Новейшая российская регионалистика // Российский экономический журнал. 2006. № 7–8. С. 82–92.
122. Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 84–93.
123. Лексин В.Н. Информационные аспекты организации взаимодействия органов исполнительной власти «центра» и регионов // Институциональный, правовой и экономический федерализм. 2006. № 5. С. 26–32.
124. Лексин В.Н. Об институциональных аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 8–12.
125. Лексин В.Н. Исполнительная власть федеративной России // Российский экономический журнал. 2006. № 2. С. 32–52.
126. Лексин В.Н. Идеология административной реформы и первый этап ее реализации // Российский экономический журнал. 2006. № 3. С. 3–22.
127. Лексин В.Н. Новый этап реализации административной реформы // Российский экономический журнал. 2006. № 4. С. 3–34.
128. Лексин В.Н. Административная реформа и оценка качества государственного управления // Труды ИСА РАН. 2006. Т. 22. С. 113–142.
129. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития // Труды ИСА РАН. 2006. Т. 22. С. 192–212.
130. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия (в 5 т., 12 книгах). М.: Эдиториал УРСС, 2001–2002.
131. Лексин В.Н., Зайончковская Ж.А., Кузнецова О.В., Швецов А.Н. Новое освоение Сибири и Дальнего Востока. М.: СВОП, 2001. 140 с.
132. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджет и межбюджетные отношения: системная модернизация российской модели бюджетного федерализма. Концепция и рекомендации. М.: ГУ ВШЭ, 1999. 80 с.

133. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. М.: Эдиториал УРСС, 1999. 256 с.
134. Лексин В.Н., Швецов А.Н., Андреева Е.Н., Швембергер Ю.Н., Ильина Л.Н., Махлин Е.М. Арктический мост — международный проект. М.: Научная книга, 1998, 280 с. Канада, 2000. — На англ. яз.
135. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 1997. 372 с. 2-е, 3-е, 4-е, 5-е стереотипные изд. 1999г., 2000 г., 2001 г., 2003.
136. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Состояние и проблемы содержания социальных объектов, переданных в муниципальную собственность. М.: Всемирный банк, 1996. 120 с.
137. Лексин В.Н., Андреева Е.Н., Попов К.Н., Ситников А.И., Зайдфудим П.Х. Принципиальные подходы к разработке концепции реабилитации экстремальной среды в условиях Российского Севера. М.: Госкомсевер: ИСА РАН, 1996. 186 с.
138. Лексин В.Н., Пика А.И., Андреева Е.Н., Прохоров Б.Б., Богословская Л.С., Мурашко О.И. Неотрадиционализм и развитие малочисленных народов Севера. М.: РАН: Международная рабочая группа по делам коренного населения (IWGIA), 1994. Канада, 1999. На англ. яз.
139. Лексин В.Н., Андреева Е.Н. Региональная политика в контексте новой российской ситуации и новой методологии ее изучения. М.: Прогресс: Экопрос, 1993. 160 с.
140. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Упорядочение управления государственной собственностью в России. Концепция, анализ, рекомендации. М.: ВЭС, 1993. 115 с.
141. Лексин В.Н., Ситников А.И., Юнина О. Системное регулирование территориального развития: экономико-правовой аспект. М.: ВНИИСИ РАН, 1990. 135 с.
142. Лексин В.Н. Новый российский федерализм // Федерализм в России и Канаде. Торонто-Москва, 2004. 20 с.
143. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственная поддержка городов в связи с кризисом и реструктуризацией отраслей и предприятий // Территориальные аспекты процессов хозяйственного развития. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

144. V. Leksin. Marketing of Oil Products. in Book // Marketing in Russia. London: Adelphy, 2003. P. 33–68.
145. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Восточные территории в социально-экономическом и политическом пространстве России // Стратегия для России. М.: Вагриус, 2002. С. 609–691.
146. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новое освоение Сибири и Дальнего Востока // Стратегия для России. М.: Вагриус. 2002. С. 717–787.
147. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Экономические аспекты федеративных отношений: мировой опыт и российская специфика // Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М.: Экономика, 2002.
148. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Состояние и перспективы развития бюджетных отношений в России // Бюджетные отношения в Российской Федерации: новые подходы к анализу и правовому регулированию / составление и общая редакция В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. М.: Формула права. 2001.
149. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Сибирь и Дальний Восток в социально-экономическом и политическом пространстве России // Стратегия для России: повестка дня для Президента — 2000. М.: Вагриус, 2000. 48 с.
150. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Институциональные и экономические механизмы государственной региональной политики // Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000. 34 с.
151. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Институциональные аспекты разработки и реализации государственной региональной политики // Актуальные проблемы государственного и регионального развития. М.: Эдиториал УРСС, 1999.
152. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственное регулирование территориального развития России // Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / рук. авт. колл. Д.С. Львов; отд. экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». М.: Экономика, 1999.
153. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Сущность, проблемы и механизмы организации системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем // Социально-экономические процессы переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

154. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные аспекты социальной политики и реформирования отраслей социальной сферы // Проблемы реформирования социальных и хозяйственных систем: региональные и отраслевые аспекты. М.: Эдиториал УРСС, 1998.
155. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.
156. Лексин В.Н., Швецов А.Н., Подопригора В.Н. Муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий в контексте российских экономических реформ // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.
157. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Оценка состояния и направления системной модернизации российской модели «бюджетного федерализма» и межбюджетных отношений // Труды Первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма». М., 1998.
158. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий в контексте реформы бюджетно-налоговых отношений // Труды Первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма». М., 1998.
159. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Распределение предметов ведения и полномочий в социальной сфере между федеральными, региональными и местными органами власти // Реформирование социальной среды в условиях перехода к рыночной экономике: учебное пособие. М.: РАГС, 1998.
160. Лексин В.Н., Швецов А.Н. О системной модернизации российского «бюджетного федерализма» // Вторая Международная конференция по федерализму. М., 1997.
161. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственная поддержка депрессивных территорий как предмет правового регулирования // Материалы парламентских слушаний «О депрессивных территориях в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса». М., 1997.
162. Лексин В.Н. О некоторых возможностях организационно-правового упорядочения налоговой политики // Вопросы реформирования

- налоговой системы России. М.: Российский фонд правовых реформ, 1997.
163. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформационные процессы в жизни общества. Условия успешной организации и причины неудач // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М.: Наука, 1996.
164. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общая теория реформ. Контур проблемы и система исследования // Теория и практика организации проведения реформ. М.: Эдиториал УРСС, 1995.
165. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Специфика социально-экономической ситуации в Москве и ее учет при разгосударствлении городского имущества // Московское имущество: обретение хозяина и интересы города. М., 1995.
166. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Правовые аспекты нового этапа столичной приватизации // Московское имущество: обретение хозяина и интересы города. М., 1995.
167. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Человек в реформируемой экономике // Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы. М.: Наука, 1994. 2-е изд. 1996.
168. Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н. Территориальные предпосылки и ограничения проведения реформ // Реформа без шока. Выбор социально приемлемых решений. М., 1992.
169. Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н. Реформа территориально-хозяйственных отношений // Реформа без шока. Выбор социально приемлемых решений. М., 1992.
170. Лексин В.Н. Местная власть и хозяйствующие субъекты в новой политической и экономической ситуации // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1991.
171. Лексин В.Н., Ситников А.И. К вопросу о методологическом обосновании целей и концепции организационного развития государственных систем управления и переходный период // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1991.
172. Лексин В.Н. Местное общественное самоуправление: идея, практика, проблемы // Проблемы формирования гибких организационных систем управления. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1990.
173. Лексин В.Н. Принципы экономического регулирования территориального развития // Формирование и развитие экономической системы территориального управления. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1990.

174. Лексин В.Н. Информационные аспекты организации взаимодействия органов исполнительной власти «центра» и регионов // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации: бюлл. программы сотр. ЕС и России. № 3. 2006. С. 19–25.
175. Лексин В.Н. Феномен «федерального присутствия» в политической культуре современной России // Федерализм. 2005. № 4. С. 5–38.
176. Лексин В.Н. Лекции по экономике города и муниципальному управлению // Российский экономический журнал. 2005. № 7–8. С. 83–97.
177. Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека: эволюция территориальной организации общества в России конца 20 — начала 21 вв. — Мир России. 2005. № 1. С. 3–61.
178. Лексин В.Н. Мир человека в пространстве власти: социальные обязательства государства как предмет социальной политики и социальных реформ. — Мир России. 2005. № 3. С. 3–65.
179. Лексин В.Н. «Экономика удвоения» и ее территориальные последствия // Федерализм. 2005. № 3. С. 5–32.
180. Лексин В.Н. «Социальное государство»: фантом и реальность. // Труды ИСА РАН Т. 11. Теория и практика системных преобразований. 2005. С. 28–60.
181. Лексин В.Н. Феномен конкурентоспособности регионов в условиях глобальной экономики // Российский экономический журнал. 2005. № 4.
182. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Трансформация федеративного устройства России // Труды ИСА РАН. Т. 10 Теория и практика системных преобразований. 2004. С. 188–218.
183. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформирование территориального устройства России. — Тр. ИСА РАН «Теория и практика системных преобразований», т. 11, 2005, с. 190–218.
184. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональная Россия начала века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. 2004. № 4.
185. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Российский федерализм: от сути — к форме // Российский экономический журнал. 2004. № 5–6.
186. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Территориальное устройство страны и пространственная конфигурация власти // Российский экономический журнал. 2004. № 8.

187. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Разработка и реализация стратегических планов углепромышленных муниципальных образований // Уголь. 2004. № 3.
188. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Трансформация идеологии и практики российского федерализма // Российский экономический журнал, 2003, № 3.
189. Лексин В.Н. Региональная диагностика // Российский экономический журнал. 2003. № 9–10.
190. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации: материалы к лекциям и семинарам // Российский экономический журнал. 2002. № 7. С. 71–102.
191. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Городская Россия — проблемное воплощение реформ // Российский экономический журнал. 2002. № 1, 2.
192. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта // Местная экономика. 2002. № 1–2.
193. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Социальная разгрузка депрессивных территорий: северный вариант // Вопросы экономики. 2001. № 11.
194. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // Российский экономический журнал. 2002. № 9.
195. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // Российский экономический журнал. 2002. № 3.
196. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местным уровнями // Российский экономический журнал. 2001. № 2.
197. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Социальные обязательства государства, социальная политика и социальные реформы // Российский экономический журнал. 2001. № 1.
198. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Российская регионалистика на исходе XX века // Российский экономический журнал. 2000. № 10. 27 с.
199. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные программы в новейшей реформационной ситуации // Российский экономический журнал. 2000. № 8.
200. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2000. № 1. 25 с.
201. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья вторая: Проблемы территориальной целост-

- ности, дифференциации и дезинтеграции // Российский экономический журнал. 1999. № 11, 12. 21 с.
202. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий: городам нужна поддержка // Проблемы городов переходных экономик // Приложение к журналу «Эра городов». Лето, 1999.
203. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья первая: Постановка проблемы // Российский экономический журнал. 1999. № 4. .
204. Leksin V., Shvetsov A. Fiscal Federalism in a Period of Crisis and Reforms // Problems of Economic Transition. Vol. 41, № 7/8. November/December 1998. P. 79–109.
205. Leksin V., Shvetsov A. Regional and Local Borrowings in Context of Financial and Fiscal Reform // Problems of Economic Transition. Vol. 41. № 7/8. November/December 1998. P. 30–58.
206. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Как перестраивается социальная инфраструктура шахтерских городов и поселков // Человек и труд. 1998. № 8. 14 с.
207. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий // Муниципалитет. 1998. № 7–8. 18 с.
208. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы // Российский экономический журнал. 1998. № 6. 22 с.
209. Лексин В.Н., Швецов А.Н. «Бюджетный федерализм» в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. № 3. 18 с.
210. Leksin V., Shvetsov A. Privatisation and Enterprise-owned Social Assets // The Russian Economic Barometer: market situation tests, estimates, forecasts. Vol. VII. № 2. Spring 1998. P. 27.
211. Лексин В.Н., Швецов А.Н. «Незаметная реформа»: передача социальных объектов предприятий в муниципальную собственность // Российский экономический журнал. 1998. № 1–2. 24 с.
212. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Становление региональных и местных займов // Федералист. 1998. № 1. 19 с.
213. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Российский «бюджетный федерализм»: кризис действующей и контуры предлагаемой модели // Федерализм и региональная политика. 1998. Вып. 1. 24 с.

214. Лексин В.Н., Швецов А.Н. «Бюджетный федерализм» — гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. 1997. № 16. 28 с.
215. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Смысл и механизмы государственного регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. 1997. № 3–4. 27 с.
216. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные коллизии функционирования социальных объектов // Российский экономический журнал. 1996. № 8. 19 с.
217. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Технология реформ (разработка и применение их общей организационной теории) // Российский экономический журнал. 1996. № 3, 4. 43 с.
218. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. 1996. № 2. 16 с.
219. Лексин В.Н., Швецов А.Н. «Русское чудо» районного масштаба // Научный парк. 1996. № 1. 12 с.
220. Лексин В.Н. Две конституции // Свободная мысль. 1995. № 3. 18 с.
221. Leksin V., Shvetsov A. Economic Relations and Government Under Federalism / Problems of Economic Transition. N.Y.: June 1995. Vol. 38. № 2. P. 17.
222. Leksin V., Shvetsov A. State Regulation and Selective Support for Regions Development// Problems of Economic Transition. N.Y.: April 1995. Vol. 37. № 12. May 1995. Vol. 38, № 1. P. 21.
223. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий // Российский экономический журнал. 1995. № 5–6. 22 с.
224. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Приоритеты региональной политики. Вопросы методологии анализа и оценок // Российский экономический журнал. 1995. № 2–3. 18 с.
225. Leksin V., Andreeva Ye. The small peoples of the North: ethnic relations and prospects for survival under new conditions // Polar Geography and Geology. Vol. 19. N 1. 1995. P. 36–77.
226. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Депрессивные территории и механизмы их санации // Российский экономический журнал. 1995. № 1. 28 с.
227. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Экономика и федерализм // Российский экономический журнал. 1994. № 10, 11. 21 с.

228. Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н. Экономические отношения и управление в условиях федерализма // Вопросы экономики. 1994. № 9. 18 с.
229. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития // Российский экономический журнал. 1994. № 5–8. 25 с.
230. Leksin V., Andreeva Ye. Environmental, social, and legal issues in Russia's northern policy // Polar Geography and Geology. 1994. Vol. 18. № 4. P. 296–326.
231. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональная политика и формирование земельного рынка // Российский экономический журнал. 1994. № 2, 3. 38 с.
232. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные бюджетно-налоговые системы // Российский экономический журнал. 1994. № 1. 1993. № 12, 18 с.
233. Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н. Государственная собственность в динамике рыночных перемен // Российский экономический журнал. 1993. № 11. 17 с.
234. Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н. Концепция управления федеральной собственностью // Вопросы экономики. 1993. № 10. 19 с.
235. Лексин В.Н., Андреева Е.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н. Что такое региональная политика, зачем она нужна и есть ли она у нас? // Российский экономический журнал. 1993. № 9. 16 с.
236. Лексин В.Н., Мазаев В.Д., Ситников А.И., Швецов А.Н. Между миром и войной. Угрожает ли бюджетная самостоятельность регионов государственной целостности России? // Федерация. 1993. № 22, 23. 14 с.
237. Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н. Как децентрализовать бюджетно-налоговую систему в интересах Федерации и ее субъектов // Российский экономический журнал. 1993. № 3. 18 с.
238. Лексин В.Н., Андреева Е.Н. Территориальная дезинтеграция России // Российский экономический журнал. 1992. № 5. 21 с.
239. Лексин В.Н., Ширококова А.А., Швецов А.Н. Регион и рынок. Опыт конкретного исследования // Российский экономический журнал. 1992. № 5. 16 с.
240. Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.
241. Линч Кевин. Образ города / пер. с англ. В.Л. Глазычева. М.: Стройиздат, 1982.

242. Лукинов И. Концептуальные основы региональной экономической политики // Экономика Украины. 1993. № 1. С. 3–8.
243. Любовный В. Роль городов в инновационном пути развития экополитики России // Федерализм. 2004. № 2 1.
244. Любовный В.Я., Зайцев И.Ф. и др. Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. М., 2000.
245. Лялин А.М. Управление проектами социально-экономического развития территориальных систем. М.: ГУУ, 2002.
246. Малов В.Ю. Локальные территориальные системы. Новосибирск, 1992.
247. Марголин М., Хуыз З. О мерах государственной поддержки регионального развития // Экономист. 2004. № 12.
248. Марков Л.С., Ягольницер М.А. Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах. Новосибирск, 2006.
249. Марусов Н.Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие. М.: Наука, 1995.
250. Масаков В.М. Правовые и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и субъектов Российской Федерации. Методические материалы к курсам «Регионоведение» и «Система государственного управления». М.: Проект ТАСИС СМЕРУС 9503, 1998.
251. Маршалова А.С., Марчук Е.А. Анализ финансово-экономических отношений в регионе. Новосибирск. 1995.
252. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. М.: Экономика, 1998.
253. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Управление экономикой региона. Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001.
254. Международная конференция «Региональное развитие: многоуровневое управление, бюджетная политика и стратегии регионального развития». Российско-европейский центр экономической политики (РЕЦЭП), представительство ЕС в РФ. Минрегион РФ. 29 марта 2005.
255. Межевич М.Н. Социальное развитие и город (философские и социологические аспекты). Л.: Наука, 1979.
256. Мелентьев Б.В. Региональная экономика в системе управления. Новосибирск, 2003.

257. Методологические положения подготовки региональных программ различного уровня / отв. ред. Р.И. Шнипер, А.С. Маршалова, А.С. Новоселов. Новосибирск, 1989.
258. Методологические положения разработки комплексной схемы развития экономики области, края, АССР / под ред. Р.И. Шнипера и М.И. Попова. Новосибирск, 1990.
259. Методологические положения разработки крупных территориальных программ / под ред. А.Г. Аганбегяна и Р.И. Шнипера. Новосибирск: Наука, 1986.
260. Методы обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. М., 2004.
261. Мильнер Б.З. Теория организации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003.
262. Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. Владивосток. 2001.
263. Мироненко Н.С. Страноведение: теория и методы. М.: Аспект пресс, 2001.
264. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. Хабаровск, 2000.
265. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / под ред. канд. экон. наук И.В. Липсица. М.: Хроникер, 2000.
266. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. — М., 1987.
267. Методические указания к разработке государственного плана развития народного хозяйства СССР. М.: Экономика, 1974.
268. Методические указания к разработке государственного плана экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1980.
269. Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2003.
270. Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Новые тенденции урбанизации в России // Проблемы прогнозирования. 1999. Вып. 5.
271. Нечаева Т.В. О некоторых проблемах применения в российском законодательстве терминов «региональный» и «местный» // Институцио-

- нальный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. № 1, 2005. С. 44–47.
272. Новоселов А.С. Региональные распределительные отношения: проблемы формирования и регулирования. Новосибирск. 1990.
273. Новоселов А.С. Рыночная инфраструктура региона. Новосибирск: ЭКОР, 1996.
274. О концепции стратегии социально-экономического развития регионов России. Письмо Минрегионразвития РФ № 3404-ВЯ/20 от 27.06.05.
275. О'Салливан А. Экономика города / пер. с англ. В.П. Пипейкина. М.: Инфра-М, 2002.
276. Осипов А.К. Экономика региона: механизм комплексного развития. Екатеринбург, 1996.
277. Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Указ Президента РФ // Собр. Законодательства РФ. 1996. № 23.
278. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: 1993.
279. Очерки государственного регионального программирования экономики в развитых капиталистических странах / под ред. А.И. Попова, В.С. Торкановского. Л.: изд-во ЛГУ, 1988.
280. Очерки истории российской экономической мысли / под ред. акад. Л.И. Абалкина. М.: Наука, 2003.
281. Павленко С.Ю. Регионализация и регионализм: пример Сибири // Регион: экономика и социология. 1996. № 1. С. 59–74.
282. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. СПб., 2006.
283. Парр Дж. Экономика городских агломераций и их границ. Развитие концепции Глдстейна-Гронберга. Экономические модели // *Annals of regional science*. Berlin, 2004. V. 01. 3. N 1.
284. Переосмысление развития сферы управления в Новой Европе. Доклад Туринской группы: Европейский фонд образования. Люксембург: Служба официальных публикаций Европейского Сообщества, 1997.
285. Перфильев С.В., Терехин В.И. Анализ территориального неравенства и бюджетное регулирование территорий. М.: Экономика, 2000.
286. Перцик Е.Н. География городов (геоурбанистика). М., 1991.
287. Пешин Н.Л. Муниципальная финансовая система Российской Федерации. М., 2000.

288. Положение о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации: Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 г. № 45 (URL: http://pravitelstvo.gov.ru/institutions/minfed_p_txt.html).
289. Положение о Совете государственной региональной политики // Riigi Teataja (RT). Правовые акты Эстонии. 1995. № 23. С. 751–753.
290. Положение о Территориальном управлении Президента Российской Федерации: Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 1163 // Российская газета. 1996. 17 августа.
291. Польшин А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственное регулирование. М.: УРСС, 2003.
292. Портер М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения, 1993.
293. Проблемные регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ нового освоения / под ред. М.К. Бандмана, В.Ю. Малова. Новосибирск, 1998.
294. Проблемы комплексного регионального развития России. Кн. 1 и 2. М.: СОПСиЭС, 1996.
295. Проблемы регионального развития в капиталистических странах: Сб. науч. трудов / отв. ред. Л.А. Козлов. М.: СОПС при Госплане СССР, 1987.
296. Прогнозирование социально-экономического развития регионов // сб. науч. трудов. Минск: НИЭИ Госэкономплана БССР, 1990.
297. Проект СИРЕНА: влияние государственной политики на региональное развитие / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск, 2002.
298. Проект СИРЕНА: методы измерения и оценки региональной асимметрии / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск, 2002.
299. Пространственное развитие Пермского края: проблемы и перспективы (Доклад) / Межотраслевой институт региональных исследований (МИРИ). Пермь, 2006.
300. Пространственные трансформации в российской экономике / под ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2002.
301. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. 1998. № 7.
302. Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. № 1. 2002.

303. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М., 2004.
304. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1995.
305. Регион: проблемы планирования и управления / под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск, 2002.
306. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. Новосибирск: ЭКОР, 2000.
307. Региональная политика: цели, принципы, средства // Экономика и жизнь. 1993. № 22. С. 9.
308. Региональная экономика / под ред. В.И. Видяпина и М.В. Степанова. М.: ИНФРА-М, 2005.
309. Региональная экономическая политика: материалы Экспертного совета Рабочего центра экономических реформ. 24 декабря 1997 г. (URL: <http://wcer.park.ru/ant-mar/3-rep.htm>).
310. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000.
311. Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт) / под ред. Э.Б. Алаева, С.С. Артоболевского. М., 1990.
312. Регионы России. Информационно-статистический сборник. Т. 1 и 2. М.: Госкомстат России, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
313. Реймер Л.А. Тенденции и проблематика региональных экономических исследований // Труды Института системного анализа РАН, 2004. Т. 10.
314. Реймер Л.А. Методологические подходы к обоснованию стратегии развития регионов России // Инструменты и методы эффективного развития предприятий, отраслей, регионов. Тюмень, 2005.
315. Реймер Л.А. Стратегия регионального развития и инвестиционная политика. Промышленная политика в Российской Федерации. № 3. 2005.
316. Ресин В.И., Попков Ю.С. Развитие больших городов в условиях переходной экономики: системный подход. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
317. Рябухин С.Н. Межбюджетные отношения и региональные бюджеты в 2005 г. // ЭКО. 2004.
318. Сатаров Г.А. и др. Региональная политика России: адаптация к разнообразию: аналитический доклад / под общ. ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. 190 с.

319. Селиверстов В.Е. Региональная политика России и проблемы развития Сибири в условиях переходного периода. Новосибирск, 1993.
320. Селиверстов В. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. 2004. Весна. № 2 (10).
321. Селиверстов В.Е. Современные тенденции региональной политики в России // Регион: экономика и социология. 1995. № 3. С. 21–38.
322. Селиверстов В.Е., Бандман М.К., Гузнер С.С. Методологические основы разработки федеральной программы помощи депрессивным и отсталым регионам // Регион: экономика и социология. 1996. № 1. С. 3–43.
323. Скатерщикова Е., Цветков В. Интегральная оценка меры социально-экономического благополучия российских городов: новая методика и результаты ее применения // Российский экономический журнал. 2001. М 5/6.
324. Скопин А. Региональная политика и экономическая безопасность России // Вопросы экономики. — 1995. — № 1. — С. 119–126.
325. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М.: Гелиос, 1999.
326. Смирнягин Л.В., Марьяхина И.С. Проблемы совершенствования (формирования) институциональной структуры государственной региональной политики // отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия диагностики (февраль-ноябрь 1999) (URL: http://taxis.federation.ru/report_mariahina.htm).
327. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Госкомиздат России, 2005.
328. Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления / под ред. А.И. Татаркина. Екатеринбург, 1997.
329. Стиглин Дж. Ю. Экономика государственного сектора. — М., 1997.
330. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. М., 2004.
331. Стратегия для России: повестка дня для Президента–2000 // Совет по военной и оборонной политике, Межрегиональный Фонд информационных технологий и др. (URL: www.svop.ru/book2000chapter7.htm).

332. Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления // под ред. А.С. Новоселова. — Новосибирск, 2005.
333. Сурин В.С., Лавров А.М. Реформирование экономики: региональные аспекты. Кемерово, 1994.
334. Суслов В.И. Измерение эффектов межрегиональных взаимодействий. Новосибирск: Наука, 1991.
335. Суспицын С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. — Новосибирск, 2004.
336. Суспицын С.А. Проект СИРЕНА: комплекс моделей и процедур ситуационного анализа регионального развития. Новосибирск, 2002.
337. Суспицын С.А. Стратегия регионального развития и приоритеты социально-экономической политики // Регион: экономика и социология. 1995. № 4. С. 24–53.
338. Суспицын С.А., Троцковский А.Я., Чертов Н.А. Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной специализации. Новосибирск, 2000.
339. Сухопаров М.Н. Региональная политика Европейского Союза (ЕС) и возможности использования ее опыта в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.
340. Территориальное управление в условиях рынка. М.: изд-во МГУ, 1993.
341. Территориальное управление экономикой. Словарь-справочник / под ред. В.П. Колесова, В.М. Шувыро. М.: ТЕИС, 2001.
342. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984.
343. Трейвиш А. Диагностика текущей ситуации и тенденций. Определение ограничений для применения региональной политики // Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия диагностики (февраль-ноябрь 1999) (URL: http://tacis.federation.ru/r-2_treivish.htm).
344. Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // Логос. 2005. № 1.
345. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998.

346. Управление региональными программами в США и Канаде // отв. ред. Л.И. Евенко и Л.А. Баграмов. М.: Наука, 1983.
347. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. кол.: Д.С. Львов, А.Г. Поршневы // Гос. ун-т упр., отделение экономики РАН. М.: Экономика, 2002.
348. Управление социально-экономическими процессами региона / под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: СО РАН, 2000.
349. Управление экономикой региона в новых условиях хозяйствования // под ред. Р.И. Шнипера, А.С. Маршаловой. Новосибирск, 1991.
350. Файбусович Э. Типологизация проблемных территорий: социально-экономический аспект // Регионоведение. Саранск, 2001.
351. Фатеев В.С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. — Минск: Право и экономика, 1999.
352. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом. — Минск: Навука і тэхніка, 1994.
353. Фатеев В.С. Тенденции социально-экономического развития регионов и региональной политики в странах с переходной экономикой. Аналитический доклад по результатам фундаментальных исследований. — Минск: Право и экономика, 2001.
354. Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. В.Е. Селиверстова. Новосибирск, 1995. Вып. 1–3.
355. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001.
356. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М.: Диалог-МГУ, 1999.
357. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков // Институт «Восток-Запад» / рук. авт. колл. и научн. ред. канд. геогр. наук А.М. Лавров. М.: МАКС Пресс, 2001.
358. Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Федерализм и многомерная модель исследования. 2004. № 4.
359. Форрестер Дж. Динамика развития города. М.: Прогресс, 1974.
360. Холл П. Городское и региональное планирование. М., 1993.
361. Хорват Д. Перестройка региональной политики в Венгрии // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3.
362. Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М.: Мысль, 1981.

363. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
364. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М., 2000.
365. Цицин П.Г. Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. М.: Новый век, 2002.
366. Черникова П. Стратегия развития региона. Новосибирск, 2000.
367. Шалмина Г.Г., Тарасевич В.В., Загарин А.В. Основы стратегии развития регионов России. Новосибирск, 1999.
368. Швецов А.Н. Государственная поддержка российских городов / Ин-т системного анализа РАН. М.: Эдиториал УРСС, 2002.
369. Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. Новосибирск, 1996.
370. Шнипер Р.И., Воевода И.Н., Гузнер С.С. Региональная программа и принципы ее разработки. Новосибирск: Наука, 1986.
371. Штульберг Б.М., Аверченков А.А., Бандман М.К. Территориальное планирование и управление: пути совершенствования / под ред. Б.М. Штульберга. М.: Наука, 1989.
372. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000.
373. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики / отв. ред. Штульберг Б.М. М.: Наука, 1993.
374. Штульберг Б.М. Стратегия территориального развития России и региональный аспект реформы. М.: СОПСиЭС, 1992.
375. Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия / под ред. Дж. Азраэла, Э. Паина, Н. Зубаревич. М.: Комплекс-Прогресс, 1997.
376. Экономические методы регулирования развития крупных городов / под ред. М.Н. Межевича и др. Л.: Наука, Ленингр. отд-е, 1990.
377. Экономические проблемы становления российского федерализма. М.: Наука, 1999.
378. Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.
379. Элазар Д.Дж. Что такое федерализм? / Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 3. Новосибирск, 1996.
380. Armstrong, H. and Taylor, J. (1985) *Regional Economics and Policy*. Oxford: Philip Allan Publishers.

381. Commission of the European Communities (CEC) (1987) Regional Development Programme for Denmark, 1986–1990. Luxembourg: Office for Offic. Publ. Of the Europ. Communities.
382. CEC (1988) Regional Development Programmes for the Netherlands: 1986–1990. Luxembourg: Office for Official Publications of the Europ. Communities.
383. Demko, G. (ed.) (1984) Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe. London, Sydney: Croom Helm.
384. Dmitrieva, O. (1995) 'Regional Policy and Regional Structure in the Former Soviet Union: From Unity to Disintegration'. In Hardy, S., Hard. M., Albrechts, L. and Katos, A. (eds) op. cit.
385. Kuklinski, A. (1987) 'Regional Policies: Experiences and Prospects'. International Social Science Journal. Vol. XXXIX, N 2 (112). Oxford: Basil Blackwell, pp. 173–186.
386. The Local Economic Development Corporations. Legal and Financial Guidelines (1971) Comp. By the Practising law inst. under dir. of U.S. Dep. Of commerce etc. Washington, D.C.: U.C. Gov. Print. Off.
387. Moore, B., Rhodes, J. and Tyler. P. (1986) The Effects of Government Regional Economic Policy. London: HMSO.
388. OECD (1976) Regional Problems and Policies in OECD Countries. Vol. II. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
389. Parsons, D.W/ (1986) The Political Economy of British Regional Policy. London: Croom Helm.
390. Pass, C., Lowes, B., Pendleton, A. and Chadwick, L. (1995) Collins Dictionary of Business, 2nd ed. Glasgow: Harper Collins Publishers.
391. Pearce, D.W. (ed) (1992) The MIT Dictionary of Modern Economics, 4th ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
392. Yuill, Allen, K. and Hull, C. (eds) (1980) Regional Policy in the European Community: The Role of Regional Incentives. London: Croom Helm.
393. Yuill, D. (1999) Key Features of Regional Policy: the European Experience, In: EPRC and DIW Group, Tacis project EDRUS 9602. regional policy addressing economic, social and legal asymmetries in Russia: Phase 2 report (February).

Научное издание

**Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н.,
Реймер Л.А., Малчинов А.С., Орлов И.Б.**

**Региональное измерение
государственной
экономической политики**

Редактор *Ю.М. Мешков*
Технический редактор *О.А. Середкина*
Художественное оформление *С.Г. Абелина*
Компьютерная верстка *М.С. Ананко*
Корректор *Л.В. Ремова*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН

Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

*Сдано в набор 19.11.2007 г.
Подписано в печать 10.12.2007 г.
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 12,5.*

Тираж 500 экз. Заказ 1147.