

Е.М. Бухвальд

Институт экономики РАН, Москва

Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России

Аннотация. Серьезные концептуальные и методические проблемы, с которыми столкнулась реализация Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172 от 28 июня 2014 г., во многом подтверждает тезис о том, что основные направления такого планирования не получили изначально достаточного и разностороннего обоснования. Это во многом касается и такого вектора стратегического планирования, как стратегирование пространственной структуры российской экономики. Как и во многих иных случаях, важные приоритеты пространственного стратегирования не были подкреплены достаточным продвижением институционально-инструментальных основ государственной политики регионального развития, которая выступает основным регулятором пространственной структуры национальной экономики. Одним из наиболее существенных упущений в этой связи видится отсутствие взаимосвязи «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, и реализующей ее политики регионального развития с совершенствованием экономико-правовых основ российского федерализма. Между тем в России как государстве федеративного типа все задачи пространственного регулирования в экономике могут быть эффективно решены только на основе четкого разграничения полномочий, взаимодействия и согласования интересов Российской Федерации (далее – федерация) и ее субъектов. В статье делается вывод, что в целях успешного осуществления социально-экономических преобразований, достижения целей национальных проектов необходимо вернуться к задачам федеративной реформы и на этой основе существенно усилить роль субъектов федерации как акторов всей системы стратегического планирования в стране.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственная политика регионального развития, федеративные отношения, субъекты Российской Федерации.

Классификация JEL: H10; H77, O21.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-6

1. Введение

Одним из наиболее значимых продвижений в практике государственного управления, связанных с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172 от 28 июня 2014 г., стало закрепление пространственного стратегирования как неотъемлемого компонента системы стратегического планирования, а также основы государственной политики регионального развития и совершенствования пространственной структуры экономики. Правда, в самом Федеральном законе № 172, как нам представляется, была допущена логическая ошибка. Ст. 20 данного закона указывает на необходимость соответствия «Стратегии пространственного разви-

тия России» «*Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года*» (утверждены Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13). Между тем в практике управления именно стратегии определяют цели и инструменты того или иного направления социально-экономической политики государства, а не наоборот. Но, в конце концов, важно содержание документов, а не их формальные названия.

Еще важнее – судьба «Стратегии пространственного развития» складывалась драматично. После многочисленных обсуждений, причем в весьма критическом контексте, Минэкономразвития РФ в середине 2018 г. разместил на своем сайте *официальный проект* этого документа. Однако спустя полгода этот документ внезапно исчез. Его новый вариант был официально утвержден в феврале 2019 г. (Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р). Такой поворот событий оставляет вопросы.

В соответствии с Федеральным законом № 172 «*Стратегия пространственного развития России*» основывается на базовой «*Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации*» (документ не принят) и на «*Стратегии национальной безопасности Российской Федерации*», утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683. Что касается «*Стратегии национальной безопасности*», то ее положения (в том, что связано с проблемами пространственного развития) имеют общий характер, а намеченные ею целевые показатели не имеют количественной размерности. В этой связи довольно сложно определить на базе этой стратегии конкретные целевые параметры какого-либо программно-стратегического документа. А вот базовой «*Стратегии социально-экономического развития страны*» нет даже в официальном проекте (хотя неофициальных набросков было более чем достаточно). В этих условиях принятие «Стратегии пространственного развития России» может быть расценено как нарушение требований закона.

С содержательной точки зрения принятая «Стратегия пространственного развития» характеризуется отсутствием должного внимания к вопросам экономического и институционального обеспечения формируемых стратегических приоритетов для страны и ее регионов. В первом случае неизбежно возникает сомнение, наличествует ли достаточный объем средств, которые потребуются для реализации основных положений «Стратегии пространственного развития», построенной на бесконечном числе обещаний помочь всем и вся. Во втором случае закономерно возникает вопрос, какие институты, имеющие прямое отношение к государственной политике пространственного регулирования, должны быть модернизированы или даже созданы заново, чтобы основные приоритеты «Стратегии пространственного развития» были реализованы. К числу таких институтов относятся *система федеративных отношений* в России и *институты мест-*

ного самоуправления, которые не являются частью сферы государственного управления, но осуществляют многие функции хозяйственного и социального регулирования, важные для определения тенденций пространственного развития экономики.

В настоящее время «Стратегия пространственного развития России» не несет в себе даже следов того, что это — документ, регулирующий важнейшие аспекты централизованного управления пространственным развитием в условиях государства федеративного типа. Между тем, как отмечал У. Райкер: «Федерализм выступает инструментом разрешения одной из наиболее актуальных проблем современного мира: он позволяет управлять разрастающимися и укрупняющимися территориями» (Райкер, 2018). Осуществление функций пространственного регулирования в экономике выступает задачей любого государства — и федеративного, и унитарного. Но условия государства федеративного типа приносят в механизм решения этих задач существенные особенности, недоучет которых негативно сказывается на том, насколько полно и своевременно эти задачи решаются.

2. Новое как незабытое старое

Проблемы, сложившиеся вокруг разработки и принятия «Стратегии пространственного развития России», едва ли можно признать случайными. Несмотря на значительный блок исследований закономерностей пространственного развития современной экономики, который сформировался в российской научной литературе, исчерпывающего представления о содержании понятия *пространственное регулирование*, соответствующего именно специфике России как государства федеративного типа, в полной мере так и не сложилось.

Суть пространственного развития и его государственного регулирования не сводится только к проблематике размещения производительных сил. Одной из главных задач такого регулирования выступает согласование приоритетов социально-экономического развития как федерального, так и регионального уровня, а также организация взаимодействия всех уровней государственного управления при достижении этих приоритетов. Как отмечал П.А. Минакир «Национальная стратегия пространственного развития может и должна быть единственной стратегией, которая разрабатывается и реализуется как инструмент реализации вертикальных задач и приоритетов государства и общества в рамках этой стратегии» (Минакир, 2016). Это говорит о тесной связи пространственного регулирования и государственной политики регионального развития с функционированием экономико-правового механизма федеративных отношений в стране.

Понимание важности этой взаимосвязи сложилось уже достаточно давно. Одним из первых нормативно-правовых документов, регулирующих ключевые задачи региональной политики государства, стали «*Основные положения региональной политики в Российской Федерации*»

(утверждены Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина 3 июня 1996 г. № 803 и прекращены Указом Президента РФ В.В. Путина от 16 января 2017 г. № 13). Одной из наиболее важных и актуальных особенностей Указа 1996 г. было обращение к проблематике федеративных отношений, стремление показать совершенствование экономико-правового механизма федеративных отношений как необходимое условие реализации задач государственной политики регионального развития. Указ 1996 г. и утвержденные им «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» содержали в этом плане много конструктивных предложений. Более того, в документ был включен особый раздел – «2.1. Развитие федеративных отношений», ряд важных положений, так или иначе связанных с системой федеративных отношений, были представлены и в других разделах этого документа. Как отметил Д.А. Авдеев: «Причины и мотивы принятия Указа 1996 г. во многом обусловлены намерениями президента сформировать новую модель отечественного федерализма, направленную на стабилизацию как политико-правовых элементов в системе федеративных отношений, так и выравнивание социально-экономической ситуации вновь образованных 89 разноплановых и различающихся между собой по различным критериям и признакам субъектов Российской Федерации» (Авдеев, 2018).

Другими словами, данный документ исходил из глубокого понимания того, что успешное регулирование пространственного развития в условиях России невозможно вне последовательного развития экономико-правовой базы федеративных отношений, ключевой элемент которых – баланс ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие регионов, а также инициативы и ответственности самих регионов (Дорохов, 2018; Лексин, 2015; Пчелинцева, 2015). Документ обоснованно исходил из того, что невозможно добиться устранения разного рода перекосов в пространственной структуре российской экономики, пока субъекты федерации и муниципальные образования остаются в положении бесправных, и в большинстве своем – еще и экономически слабых партнеров федеральной власти.

Преобразование пространственной структуры российской экономики предполагает последовательное совершенствование федеративного устройства страны, что, в частности, включает: а) сохранение единства и целостности экономического пространства государства; б) децентрализацию управления, расширение полномочий органов государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления, повышение степени их ответственности перед населением; в) четкое закрепление круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом, но не ограничивают самостоятельности субъектов федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению; г) обе-

спечение реального равноправия субъектов федерации между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого; д) адекватное экономическое обеспечение функций институтов местного самоуправления для реализации в полном объеме их ответственности за устойчивое хозяйственное и социальное развитие территорий.

Как отмечалось выше, Указ 1996 г. и утвержденные им «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» более не являются действующими и, как это соответствует не лучшим традициям, были отменены без попыток подвести итоги их выполнения (во всяком случае, на официальном уровне). Анализ с позиций сегодняшнего дня показывает, что многие существенные позиции «Основных положений региональной политики в Российской Федерации» в части предпосылок для эффективной государственной политики регионального развития были на деле реализованы. В частности, это касается отмеченной в документе необходимости «обеспечить соответствие норм конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам» («*Основные положения региональной политики в Российской Федерации*», утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803). К тому же удалось свести практически к нулю сферу действия такого суррогата законодательного регулирования федеративных отношений и региональной политики государства, как двусторонние договоры и соглашения федерального центра с субъектами федерации, хотя формально зафиксированная в Конституции РФ возможность заключения таких договоров и соглашений сохраняется.

По многим иным вопросам развития федеративных отношений, важным для осуществления функций пространственного регулирования в экономике, прийти к столь же однозначному, позитивному выводу сложно. В частности, это касается децентрализации управления; выравнивания реальных прав и компетенций субъектов федерации; расширения круга их полномочий и ответственности, причем ответственности как перед федеральным центром, так и перед населением соответствующих регионов. Только частично можно констатировать реализацию такого требования «Основных положений региональной политики в Российской Федерации», как осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов со стимулированием экономической активности на всей территории России.

С определенной долей условности можно говорить о том, что неким универсальным инструментарием реализации положений указа 1996 г. стала так называемая «федеративная реформа». Российские реформы вообще редко удостоиваются положительных оценок со сто-

роны ученых и экспертов, указывающих, что проблемные итоги этих реформ были, по существу, предопределены такими их признаками, как отсутствие достаточных экономических обоснований, четкого целеполагания, избыточной централизацией, отсутствием контроля со стороны гражданского общества и пр. Все это в полной, и даже в особой, мере можно адресовать такой системе социально-политических и административных преобразований, которую принято называть *федеративной реформой*. Глубокий парадокс в том, что эксперты даже не могут сойтись во мнении, когда и с чего конкретно началась эта реформа, а также завершилась ли она или все еще продолжается.

Целый ряд новаций, которые традиционно приписываются начальному этапу федеративной реформы (изменение порядка формирования Совета Федерации; создание Государственного совета и федеральных округов и пр.), скорее всего затронули лишь техническую сторону взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов и едва ли могут рассматриваться как реформа российского федерализма по существу. Наибольшее значение для практики регулирования пространственного развития имел последующий этап преобразований, когда были приняты законодательные акты, обеспечившие более четкое разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами (Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ). Существенное обновление затронуло сферу бюджетных взаимодействий между федерацией и ее субъектами. Эту функцию во многом выполнило принятие «*Программы развития бюджетного федерализма*» (одобрена Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584).

Можно выделить еще несколько важных шагов в реализации федеративной реформы. Так, в 2005 г. стартовал объединительный процесс, в результате которого ряд автономий, входивших в состав так называемых *сложноустроенных субъектов федерации*, во многом потеряли статус самостоятельных субъектов федерации. С 2006 г. (на основе Федерального закона № 131 от 2003 г.) практически *началось реформирование* российского местного самоуправления. Муниципальная реформа также может рассматриваться как один из важных векторов преобразования вертикали федеративных отношений в стране, хотя многие из ее изначальных целей так и не были достигнуты (Леонов, 2017).

Последний по времени существенный этап федеративной реформы, формально направленный на общую децентрализацию российской модели федерализма, можно отнести к периоду (2008–2012 гг.), когда обязанности Президента РФ исполнял Д.А. Медведев. Ряд инициатив в этом направлении можно было считать закономерной реакцией на усиление тенденций централизации в распределении управленческих полномочий в середине 2000-х годов. В этот период субъекты федерации утратили многие жизненно важные необходимые функции экономического регулирования в сфере инвестиционной деятельности, промышленной и инновационной политики, а также недро-

пользования. Такая ситуация не только противоречила федеративной природе российского государства, но и игнорировала региональную социально-экономическую специфику, в том числе и в плане условий перехода каждого региона к модели инновационного развития.

Подобная ситуация в равной мере противоречила и мировой практике, доказавшей, что учет региональных особенностей и ресурсов, а также активное, деятельное привлечение субфедеральных властей является одним из главных условий эффективности современной инновационной экономики, а также достижения целей регулирования ее пространственной структуры. Однако данный этап федеративной реформы скорее можно считать имитацией реальных преобразований. Более того, эти реформы фактически были направлены в сторону децентрализации управления в стране. Здесь надо еще раз обратить внимание на то, что в своих выступлениях лидеры страны говорили не просто о децентрализации полномочий. Был достаточно четко определен мейнстрим этого процесса – создание правовых, экономических и институциональных условий для *усиления роли субфедерального звена управления* (прежде всего субъектов Федерации) в решении задач инновационной модернизации российской экономики. Между тем сформировавшиеся условия не способствовали в достаточной мере тому, чтобы регионы, а также экономически ведущие муниципальные образования России стали полноценными субъектами политики инновационной модернизации. Формально возможны и контраргументы, основанные на том, что действующая версия Федерального закона «*О науке и государственной научно-технической политике*» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ст. 16.2) содержит, например, перечень форм государственной поддержки инновационной деятельности. Этот перечень, в соответствии с законом, в полной мере доступен не только органам государственной власти субъектов федерации, но также и органам местного самоуправления.

Однако утверждать, что субфедеральное звено управления стало мощным актором политики инновационной переориентации российской экономики, сегодня было бы преждевременно. Более того, разрывы между субъектами федерации по уровню инновационного развития не только превышают межрегиональные различия по душевой величине ВРП, но и продолжают нарастать, формируя еще один, наиболее значимый фактор разрыва экономического пространства страны. Подобная ситуация сохраняется, в силу того что любые полномочия результативны лишь тогда, когда они подкреплены соответствующими ресурсами и стимулами, а именно это и отсутствовало и продолжает отсутствовать в той модели децентрализации управления, которая сложилась в России на исходе первого десятилетия этого века и остается таковой и до настоящего времени.

Реальный федерализм, равно как и возможности решения задач пространственного регулирования в экономике, конечно, нельзя свя-

зывать с одной лишь централизацией или децентрализацией полномочий и экономических ресурсов, которыми располагают органы публичной власти в стране. Здесь необходим некий баланс, хотя, судя по постоянным маятниковым шатаниям последних двух десятилетий, поиск этого баланса дается очень нелегко. Периодическая корректировка в распределении управленческих полномочий между уровнями публичной власти — одна из наиболее важных задач в совершенствовании экономико-правовых основ федеративных отношений. Подобная корректировка может быть связана, как минимум, с двумя объективными факторами.

Первый фактор состоит в том, что изменение общей экономической и социально-политической ситуации, появление новых приоритетов экономического и социального развития страны могут реально взывать к подобным корректировкам, даже если раннее распределение полномочий было сделано достаточно конкретно. В последнее время актуальным полем для подобного рода корректировок стала, например, *сфера подготовки кадров*, где усиление полномочий субъектов федерации закономерно диктуется необходимостью в большей мере ориентировать решение кадровых проблем на специфику каждого регионального звена национальной экономики.

Второй фактор заключается в том, что в процессе публичного управления под влиянием изменения объективных условий может возникнуть потребность в качественно новых полномочиях, которые необходимо четко идентифицировать, а затем соответствующим образом осуществить их межуровневое распределение. В этом направлении примером может служить необходимость осуществить *единое законодательное регулирование системы так называемых институтов развития* как федерального, так и регионального уровня, включая вопросы их бюджетирования, налогового льготирования и, конечно, принципы их территориальной локализации. Подобное регулирование имеет огромное значение, поскольку бессистемный территориальный разброс таких институтов не только нарушает единое экономическое пространство страны и принципы равных конкурентных условий для всех субъектов хозяйствования, но и создает риски дальнейшего усиления неравномерного экономического развития регионов.

Надо сказать, что оба фактора полностью вписываются в те новые требования к системе публичного управления, которые диктуются задачами, поставленными в Указе Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 г. («обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности»). Так, очевидно, что регионы России и крупные муниципальные образования, в силу специфики их экономического, социально-демографического и иного потенциала, будут формировать собственный тренд устойчивого развития. Это означает, что с завершением периода посткризисной стабилизации полномочия регионов и экономически наиболее значимых

муниципалитетов в плане регулирования базисных экономических и социальных процессов должны быть заметно расширены, наряду с финансово-бюджетными возможностями полноценного осуществления этих функций.

3. Возможен ли сегодня новый этап федеративной и муниципальной реформы

Одним из главных преимуществ стратегического планирования как системы управления является его системность, позволяющая увязать целеполагание стратегических планов со всеми обеспечивающими их ресурсами, в том числе институционального характера. В этом смысле можно было предположить, что законодательство о стратегическом планировании обязательно интегрирует в себя и его особую – институциональную – компоненту. Это в равной мере касается институтов государственного управления, местного самоуправления и гражданского общества, предпринимательства, включая малый и средний бизнес, конкурентной среды в экономике и пр. Однако в действительности Федеральный закон № 172 представил нам стратегическое планирование в довольно упрощенном виде. При этом одним из наиболее существенных изъянов этой модели стратегического планирования является отсутствие в ней институциональной компоненты. Речь идет о долговременном предвидении и целенаправленном формировании (включая правовое регулирование) той системы институтов и практических мер государственной политики, которые могли бы полностью обеспечить достижение закрепленных в планах социально-экономических индикаторов.

Изначально содержательные позиции «Стратегии пространственного развития России» были обозначены в таких нормативно-правовых документах, как названные выше «*Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации*», а также Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «*О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации*». Следует отметить, что в этих документах обозначены некоторые важные позиции, которые в окончательном варианте «Стратегии пространственного развития России» были либо упущены, либо отражены формально. Так или иначе, но эти пробелы необходимо будет восполнить.

В первую очередь это касается уже названного вопроса о логическом продолжении курса на децентрализацию полномочий. Указ Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г. в числе ключевых принципов политики регионального развития и пространственного регулирования традиционно указывает на «разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами

местного самоуправления на основе субсидиарности». Но дело даже не в том, что различными экспертами смысл этого принципа трактуется по-разному. Скорее всего эта трактовка с практической точки зрения выступает продуктом определенной исторической эпохи и вполне конкретных экономических условий (Глыбовская, 2017).

На самом деле в связи с проблемой децентрализации управления и перераспределения полномочий между уровнями публичной власти наиболее значимыми выступают несколько вопросов, имеющих принципиальное значение для дальнейшего развития экономико-правовых основ федеративных отношений в России. Во-первых, какие полномочия следует последовательно передавать на субфедеральный, прежде всего региональный, уровень управления. Во-вторых, как передавать данные полномочия — как обязательные (собственные), делегированные или как добровольные. В этом случае речь идет о полномочиях регионов и местного самоуправления, которые не упомянуты как собственные в соответствующих профильных законах; не оформлены как делегированные полномочия, но не исключены к исполнению на субфедеральном уровне за счет собственных доходов региональных и местных бюджетов. В-третьих, как передавать полномочия — на симметричной или асимметричной основе. Наконец, в-четвертых, как компенсировать органам субфедерального управления стоимость передаваемых полномочий, учитывая, что подобная передача не только не должна вести к росту дефицитности и нестабильности субфедеральных бюджетов, но и, напротив, формировать соответствующую систему финансовых стимулов.

С учетом этих требований, как показывает анализ имеющихся публикаций, в научной литературе обозначились три возможных варианта действия относительно децентрализации полномочий в пользу регионов с целью утверждения их роли как активных, заинтересованных акторов политики пространственного регулирования (Печенская, Ускова, 2016; Михайлова, Климанов, 2014; Викулов, 2016).

Первый вариант состоит в том, что отдельные ключевые полномочия, реально соотносимые с механизмами модернизации экономики и ее устойчивого роста (инвестиции, инновации, наука, образование и пр.), следует передавать субъектам федерации только как собственные и подкрепленные необходимым объемом собственных бюджетных доходов. Ранее предлагавшийся путь решения данной проблемы за счет передачи этих полномочий субъектам федерации преимущественно как делегированных полномочий — довольно сомнительный, особенно если учесть, что именно чрезвычайно раздутый институт так называемых *делегированных полномочий* невыгодно отличает нашу федеративную модель от других современных федераций, например от Федеративной Республики Германии или Австрии.

Вторая возможная позиция состоит в том, что вопрос о передаче полномочий важен, но не стоит преувеличивать его значимость,

поскольку и сейчас хорошо заметно, что при одних и тех же полномочиях и сравнительно равных бюджетных ресурсах успехи регионов в привлечении инвестиций и модернизации экономики существенно разнятся. Следовательно, важны не только полномочия, но и стимулы их реализации. Другими словами, усилия субъектов федерации эффективно использовать их экономический потенциал должны быть подкреплены не только полномочиями, но и действенными стимулами.

Один из возможных вариантов решения этой задачи – возврат к практике направления в региональные бюджеты части налога на добавленную стоимость (НДС). Такой вариант уже длительное время предлагают многие эксперты. Это предложение мотивируется тем, что экономика инноваций как раз и ассоциируется с возрастающей массой и долей добавленной стоимости в ВВП и ВРП. Следовательно, межбюджетное расщепление НДС – мощный стимул инновационного развития экономик регионов. Кроме того, роль стимула внедрять инновации могла бы сыграть и прогрессивная шкала зачисляемого в субфедеральные бюджеты НДФЛ, поскольку более высокий уровень оплаты труда – такой же признак экономики инноваций, как и высокая доля добавленной стоимости (по сути, одно – часть другого).

Наконец, третий и, по нашему мнению, наиболее перспективный путь решения этой проблемы основывается на селективном подходе к передаче полномочий и ресурсов на региональный и муниципальный уровень в зависимости от готовности и способности субъектов федерации и муниципалитетов – опорных точек экономического роста – обеспечить полное осуществление этих полномочий и эффективное расходование дополнительно полученных финансовых ресурсов. Мысль о целесообразности передачи тех или иных управленческих полномочий отдельным регионам и муниципальным образованиям России уже давно высказывали и политики, и эксперты. Однако и без отсылки на их мнение ясно, что только законодательно оформленное и регулируемое введение элементов асимметрии способно вывести нашу модель федерализма из полосы малопродуктивных штатаний в контексте постоянного перераспределения полномочий. Зеркальным отражением или оборотной стороной этой модели федеративных отношений является использование принципов типизации или адресности в региональной политике государства. В этой связи необходимо отметить, что одной из новаций «*Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года*», принятых в 2017 г., является акцент на дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований. По сути, это допущение возможности реализации федеральной политики регионального развития на основе выделения особых типов регионов и городов страны.

Однако остается по-прежнему неясным, на какой методической основе (по каким признакам) должна проводиться такая типизация.

Неопределенно выглядит и то, для каких институтов и инструментов федеральной политики регионального развития может быть использована подобная типизация. Скорее всего в первом приближении речь пойдет о выделении группы регионов, для которых дальнейший экономический подъем в преимущественной мере может быть обеспечен за счет механизмов их саморазвития (Бухвальд, 2018), и тех регионов, решение проблем которых возможно только за счет активной федеральной интервенции – финансовой, институциональной и пр. Осуществление такой федеральной интервенции в отношении группы экономически наименее развитых и депрессивных регионов страны предполагает масштабное использование средств федерального бюджета, возможностей федеральных институтов развития, государственных программ территориальной направленности и пр. Также, в соответствии с задачами, отраженными в «Стратегии пространственного развития России», объектами такой адресной политики с наделением дополнительными полномочиями могут быть не только так называемые *геостратегические территории, приграничные регионы России*, но также *крупнейшие города* и сформировавшиеся на их основе *агломерации* (Зубаревич, 2019).

4. Заключение

Все сказанное выше подтверждает необходимость продолжить, несмотря на официальное утверждение, работу над «Стратегией пространственного развития Российской Федерации», а также осуществить доработку и принятие корреспондирующего Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Формирование экономико-правовых основ вертикали стратегического планирования (включая муниципальное звено управления) и законодательное закрепление ключевых принципов государственной политики регионального развития видятся сегодня в качестве наиболее важных направлений продолжения федеративной реформы в стране. Еще в 2000 г. в Государственную думу РФ был внесен законопроект № 18259-3 «*Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации*». Впоследствии рассмотрение этого законопроекта то приостанавливалось, то возобновлялось (Бухвальд, 2017). Однако в итоге в 2017 г. законопроект был окончательно списан в архив, причем именно тогда, когда потребность в подобном законодательном регулировании обозначилась наиболее явно (хотя с позиций сегодняшнего дня текст законопроекта нуждается в существенных изменениях и дополнениях).

Необходимость вернуться к данному законопроекту диктуется тем, что сегодня в политике регионального развития сложился ряд вопросов, которые не имеют исчерпывающего правового регулирования. Например, это касается законодательного закрепления позитивного экономического выравнивания регионов как приоритета поли-

тики пространственного регулирования в Российской Федерации. Это касается и утверждения адресной модели региональной политики государства, основанной на типизации субъектов федерации и муниципальных образований, в том числе и в контексте наделения их дополнительными полномочиями в сфере социально-экономического регулирования. Законом (параллельно с бюджетным законодательством) должно быть закреплено использование нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального центра с субъектами федерации, а субъектов федерации — с муниципальными образованиями на основе выделения целевых групп (например, по критериям бюджетной обеспеченности, уровню дотационности и дефицитности регионального бюджета; размеру субфедерального государственного долга и пр.).

Аналогично в указанном законе следует закрепить систему критериев отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых формируются федеральные программы территориальной направленности. Часто используемый при аргументации таких программ принцип приоритетности допускает субъективные трактовки, которые можно исключить, если смысл этого принципа будет закреплен законодательно. Кроме того, в соответствии с Законом о государственной региональной политике России потенциальными бенефициарами государственных программ территориального развития, по опыту некоторых стран, могут быть определены регионы, которые официально, на основе законодательно закрепленных критериев, объявлены «*проблемными регионами*», «*территориями экономического бедствия*» и пр. (Петросянц, Дохолян, Деневизиук, 2017).

Это создаст правовую основу, для того чтобы данные территории были получателями дополнительных форм государственной помощи (в том числе в виде налоговых льгот локальным инвесторам и предпринимателям) при одновременном принятии мер (специальных программ) экономии и оздоровления региональных и муниципальных финансов. Необходимо внести некую упорядоченность в целевую функцию и пространственную локализацию федеральных институтов развития. Круг таких институтов — как инструментов региональной политики — в настоящее время достаточно велик, но четко обозначенной целевой привязки каждого из них к специфическим задачам тех или иных субъектов федерации и/или макрорегионов пока не существует.

Однако позитивное решение вопросов регулирования пространственной структуры российской экономики не может быть лишь прерогативой федерального центра и его политики регионального развития. В этом смысле успешная реализация приоритетов «Стратегии пространственного развития России» закономерно требует логического продолжения федеративной реформы, в частности продолжения курса децентрализации управления, расширения круга полномочий субъектов федерации и органов местного самоуправления при

обеспеченности этих полномочий необходимым объемом экономических ресурсов. Сбалансированная триада «полномочия – ресурсы – стимулы» будет служить основой для реализации курса саморазвития территорий на основе устойчивого роста их экономического, финансово-бюджетного и социально-демографического потенциала.

ЛИТЕРАТУРА

- Авдеев Д.А.** (2018). Конституционная концепция региональной политики в Российской Федерации // *Вестник Тюменского государственного ун-та. Социально-экономические и правовые исследования*. Т. 4. № 3. С. 152–163.
- Бухвальд Е.М.** (2017). Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // *Законодательство и экономика*. № 2. С. 7–16.
- Бухвальд Е.М.** (2018). «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // *Федерализм*. № 2. С. 32–45.
- Викулов А.П.** (2016). Процессы централизации и децентрализации в конституционном развитии России // *Экономика. Бизнес. Право*. № 3–4. С. 37–76.
- Глыбовская Н.А.** (2017). Принцип субсидиарности как средство децентрализации управления // *Управление в социальных и экономических системах*. № 26. С. 128–129.
- Дорохов Н.И.** (2018). Состояние и проблемы развития федеративных отношений в России // *Вестник Московского ун-та им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки*. № 1 (14). С. 7–14.
- Зубаревич Н.В.** (2019). Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // *Вопросы экономики*. № 1. С. 135–145.
- Лексин И.В.** (2015). Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // *Федерализм*. № 3 (79). С. 115–126.
- Леонов С.Н.** (2017). Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // *Пространственная экономика*. № 3. С. 107–132.
- Минакир П.А.** (2016). Институциональные отображения пространственного развития // *Пространственная экономика*. № 4. С. 7–12.
- Михайлова А.А., Климанов В.В.** (2014). Вертикальное разграничение полномочий // *Общественные финансы*. № 1 (30). С. 99–136.
- Петросянец В.З., Дохолян С.В., Дневизюк Д.А.** (2017). Проблемные регионы: Экономическая политика в условиях федерализма // *Экономика и управление*. № 11 (145). С. 53–52.
- Печенская М.А., Ускова Т.В.** (2016). Межбюджетное распределение налогов в России: концентрация полномочий или децентрализация управления // *Экономика региона*. Т. 12. № 3. С. 875–886.
- Пчелинцева И.В.** (2015). Современный российский федерализм: теоретико-правовые основы совершенствования и развития (некоторые размышления) // *Мир политики и социологии*. № 1. С. 102–103.
- Райкер У.** (2018). Труды и дни федерализма // *Неприкосновенный запас*. № 2 (118). С. 125.

Поступила в редакцию 20.02.2019 г.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Avdeev D.A.** (2018). The Constitutional Concept of Regional Policy in the Russian Federation. *Vestnik of Tyumen State University. Socio-Economic and Legal Research*, 4, 3, 152–163 (in Russian).
- Buchwald E.M.** (2017). It's Time to Return to the Law on State Policy of Regional Development. *Legislation and Economics*, 2, 7–16 (in Russian).
- Buchwald E.M.** (2018). Self-Development of Regions and the Priorities of Regulation of Spatial Structure of the Russian Economy. *Federalism*, 2, 32–45 (in Russian).
- Dorokhov N.I.** (2018). The State and Problems of Development of Federal Relations in Russia. *The Herald of Moscow University after S. Witte. Series 2: Legal Sciences*, 1 (14), 7–14 (in Russian).
- Glebovskaia N.** (2017). The Principle of Subsidiarity As a Mean of Decentralization of Governance. *Management in Social and Economic Systems*, 26, 128–129 (in Russian).
- Leksin I.V.** (2015). Federalism and Regionalism in the Political-Legal Nature of Modern Russia. *Federalism*, 3 (79), 115–126 (in Russian).
- Leonov S.N.** Problematic Results and Prospects of Local Self-Government Reform in Russia. *Spatial Economy*, 3, 107–132 (in Russian).
- Mikhailova A.A., Klimanov V.V.** Vertical Separation of Powers. *Public Finance*, 1 (30), 99–136 (in Russian).
- Minakir P.A.** (2016). Institutional Reflection of Spatial Development. *Spatial Economy*, 4, 7–12 (in Russian).
- Pchelintseva I.V.** (2015). Modern Russian Federalism: Theoretical and Legal Framework for the Improvement and Development of (Some Thoughts). *World Politics and Sociology*, 1, 102–103 (in Russian).
- Pechenskaya M.A., Uskova T.V.** (2016). Inter-Budgetary Distribution of Taxes in Russia: The Concentration of Powers or the Decentralization of Management. *Economy of Region*, 12, 3, 875–886 (in Russian).
- Petrovyants V.Z., Dokholyan S.V., Denisuk D.A.** (2017). Problem Regions: Economic Policy in the Conditions of Federalism. *Economy and Management*, 11 (145), 53–52 (in Russian).
- Riker W.** (2018). Works and Days of Federalism. *Inviolable Reserve*, 2 (118), 125 (in Russian).
- Vikulov A.P.** Processes of Centralization and Decentralization in the Constitutional Development of Russia. *Economy. Business. Right*, 3–4, 37–76 (in Russian).
- Zubarevich N.V.** (2019). The Strategy of Spatial Development: Priorities and Instruments. *Issues of Economics*, 1, 135–145 (in Russian).

Received 20.02.2019

E.M. Buchwald

Institute of Economics RAS, Moscow, Russia

Institutional Problems of Spatial Development Strategies in Russia

Abstract. Serious conceptual and methodological problems, facing the implementation of federal legislation on strategic planning, clearly confirm the thesis that the main directions of such planning were not initially sufficiently and multi-sided justified. The latter is especially true for such a vector of strategic planning as strategic planning of the spatial structure of the Russian economy. Like in many other cases, the important priorities of spatial strategy have not been supported with the sufficient progress in institutional and instrumental foundations of the state policy of regional development, which is the main regulator of the spatial structure of the national economy. One of the most significant omissions in this regard is the lack of correlation between the spatial strategy and the regional development policy, which implements it and the improvement of the economic and legal foundations of Russian federalism. Meanwhile, in Russia, as a federal state, all the problems of spatial regulation in the economy can be effectively solved only on the basis of clear division of powers, interaction and the coordination of interests of the Federation and its subjects. The article concludes that in order to ensure successful implementation of socio-economic reforms and the achievement of the goals of national projects, it is necessary to return to the tasks of federal reform and on this basis – to significantly strengthen the role of the subjects of the Federation as the actors of the entire system of strategic planning in the country.

Keywords: *strategic planning, state policy of regional development, Federal relations, subjects of the Russian Federation.*

JEL Classification: H10, H77, O21.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-6