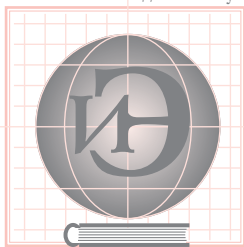


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ПРИОРИТЕТЫ, ИНСТИТУТЫ  
И ИНСТРУМЕНТЫ

Москва  
2018

- П 50 **Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты:** Научная работа / Отв. ред. д.э.н. проф. Е.М. Бухвальд. – М.: ИЭ РАН, 2018. – 250 с.

ISBN 978-5-9940-0631-3

**Аннотация.** В данной работе рассматриваются актуальные вопросы совершенствования политики регионального развития в связи с переходом к практике стратегического планирования и новыми приоритетными задачами регулирования пространственной структуры российской экономики. В исследовании показана роль федеральной политики регионального развития как ключевого инструмента для реализации мер, нацеленных на совершенствование пространственной структуры российской экономики. Даны оценки экономической дифференциации российских регионов и обоснования сохранения значимости «политики выравнивания» как одного из приоритетов регулирования пространственной структуры российской экономики; рассматривается система институтов и инструментов современной политики регионального развития, а также ее правовые основы. Особое внимание уделено инвестиционной и инновационной компонентам политики регионального развития; сбалансированности различных типов поселений в России, а также роли не крупного (малого и среднего) предпринимательства в подъеме экономики российских территорий.

Работа ориентирована на экономистов, работников сферы регионального и муниципального управления, а также преподавателей и студентов экономических дисциплин.

Редактор – О.Н. Валентик.

Рецензенты – д.э.н., проф. И.В. Караева; д.э.н., проф. О.А. Романова.

ББК 65.9 (2Рос)

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	6
Глава I. Государственная региональная политика как инструмент реформирования пространственной структуры российской экономики.....	11
Глава II. Экономическое выравнивание регионов: новое содержание и инструменты .....	32
Глава III. Основные условия саморазвития регионов Российской Федерации .....	51
Глава IV. Пространственные аспекты экономической безопасности страны .....	72
Глава V. Инвестиционная политика регионов в условиях перехода к системе стратегического планирования.....	92
Глава VI. Инновационная составляющая в пространственном развитии российской экономики .....	117
Глава VII. Некрупное предпринимательство в формировании пространственной структуры экономики России .....	138
Глава VIII. Формирование пространственной структуры экономики в разрезе различных типов поселений .....	160
Глава IX. Муниципальные стратегии в системе управления социально-экономическим развитием территорий ....	182
Глава X. Государственно-частное партнерство как инструмент политики регионального развития ....	208
Глава XI. Правовые проблемы государственной региональной политики в Российской Федерации .....	228

---

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из наиболее существенных продвижений в сфере государственного управления, достигнутых в результате принятия федерального закона о стратегическом планировании<sup>1</sup>, следует считать переход к стратегированию пространственной структуры российской экономики, акцент на необходимость четко утвердить систему приоритетов и конкретных задач государственной (федеральной) политики регионального развития. В этом смысле положения 172 ФЗ дают реальный шанс вывести государственную политику регионального развития из того тупика, в котором она пребывала последние 20 лет. Очевидно, что подобный тупик неизбежно обозначился из-за безуспешных попыток системно сформулировать природу и задачи этой политики, а также закрепить ее правовые основы в целевом федеральном законе<sup>2</sup>.

- 
1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).
  2. Законопроект №18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (новая редакция), изначально внесенный в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. в настоящее время формально все еще продолжает оставаться в стадии обсуждения. [asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02).

Можно сказать, что положения 172 ФЗ, утвердившие самостоятельное значение практики пространственного стратегирования и систему соответствующих ей документов, дали импульс к тому, чтобы вернуться к теоретическому осмыслению сути пространственного стратегирования экономики, а также политики регионального развития как ее ключевой составляющей. Это касается также всего круга предпосылок правового и институционального обеспечения этого направления социально-экономической политики государства, создающих условия для ее успешной реализации.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. пространственное развитие названо в числе приоритетов, призванных работать на стратегическую задачу — прорывное развитие России<sup>3</sup>. Однако реализовать шанс на эффективное стратегирование пространственной структуры российской экономики удастся только в том случае, если закрепленные 172 ФЗ документы стратегического планирования будут достаточно конкретно и логически последовательно излагать цели и задачи этого направления социально-экономической политики государства. Это, в частности, требует, чтобы эти документы использовали понятийный аппарат, не допускающий разного рода неясности, двойственное толкование и пр.

Пока добиться такого качества законодательной базы по стратегическому планированию и всего сопутствующего ей блока нормативно-правовых документов не удалось. Это в преимущественной мере связано с тем, что разработка 172 Федерального Закона шла вне углубления соответствующей теоретико-методологической базы, интегрирующей позитивные элементы практики регионального (территориального) планирования в советские годы, а также опыт государственного регулирования в этой сфере в период российских реформ. Отсюда такие негативные для практики государственного

---

3. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. [kremlin.ru/events/president/news/56957](http://kremlin.ru/events/president/news/56957).

и муниципального управления моменты, как крайне длительный срок работы над законом (6–7 лет); провал с изначально установленными сроками подготовки федеральных документов стратегического планирования; достаточное внимание к институциональным аспектам стратегирования; понятийная путаница (региональный, пространственный, территориальный и пр.); отсутствие согласования с другими важными федеральными законами (о промышленной политике, о государственно-частном партнерстве и пр.).

После принятия 172 ФЗ исследования, касающиеся теоретико-методологических аспектов и понятийного аппарата стратегического планирования, в частности, стратегирования пространственного развития экономики и региональной политики, существенно активизировались<sup>4</sup>. Однако пока говорить об адекватном решении задачи формирования теоретико-методологических основ пространственного стратегирования в российской экономике было бы преждевременно. Существенные разночтения сохраняются в понимании пространственной структуры экономики, основных задач политики регионального развития, а также характера их взаимодействия и логической последовательности. Объяснить эту ситуацию иначе, как явно обозначившимся застоєм в развитии отечественной регионалистики, преобладанием ее экономико-географической трактовки при невнимании ко многим иным особенностям регионального развития, в частности, институционального характера, невозможно.

Наличие здесь многих понятийных неопределенностей, имеющих негативный смысл и в чисто практическом аспекте, уже подчеркивались российскими учеными. Так, Б. Лавровский обосновано отмечал, что: «Отсутствие теоретической ясности в понятийном аппарате регионалистики, четких определений,

---

4. См. такие работы, как: *Минакир П.А.* Институциональные отображения пространственного развития // *Пространственная экономика* 2016. №4. С. 7–12; *Бухвальд Е.М.* Стратегическое планирование в России: «отложить нельзя реализовать» // *Региональная экономика. Юг России.* 2016. №2. С. 4–13; *Бухвальд Е.М.* Эволюция основ региональной политики в России // *Федерализм.* 2017. №1. С.7–20; и др. работы.



касающихся ее ключевых категорий, на практике неизбежно приводит к размытости содержания региональной политики»<sup>5</sup>.

Отсюда в региональной политике государства по-прежнему формулируются целевые ориентиры, характеризующиеся как отсутствием четко выраженной содержательности, так и возможности какой-либо количественной интерпретации, мониторинга и оценки. Примером могут служить бесконечные установки разного рода документов и даже нормативно-правовых актов по вопросам региональной политики государства на «сбалансированное развитие субъектов Федерации», их «устойчивое развитие», «комплексное развитие», «эффективное развитие», «всестороннее развитие» и пр. Соответственно, исключается возможность объективно оценить содержательность тех или иных программ или отдельных мер политики регионального развития, полноту и эффективность их реализации и пр.

Следует акцентировать внимание и на том, что действующие нормативно-правовые документы в преимущественной мере обходят стороной не только институционально-инструментальную составляющую стратегирования региональной политики государства, но и проблемы децентрализации государственного управления. Документы не фиксируют достаточно четко меру ответственности федерального центра за развитие различных типов субъектов Федерации и пр. Пока не отражена в действующих документах тесная связь целей и инструментов политики регионального развития с совершенствованием экономико-правового механизма федеративных отношений. Все это указывает на то, что работа по развитию теоретико-методологических основ стратегирования пространственного развития и государственной политики регионального развития должна продолжаться. Авторы данного сборника выражают надежду, что подготовленная ими работа также будет рассматриваться как одно из научных продвижений в данном направлении.

---

5. Лавровский Б. Государственная политика регионального развития: вопросы теории // Федерализм. 2015. №4. С. 121.

Авторами отдельных глав сборника являются: введение — д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; глава I — д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик; глава II — член-корр. РАН А.Р. Бахтизин; д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; к.э.н. А.В. Кольчугина; глава III — д.э.н., проф. П.Н. Захаров; к.э.н. Ж.А. Захарова; глава IV — д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; глава V — к.э.н. И.Н. Домнина; глава VI — к.э.н. Л.И. Маевская; глава VII — д.э.н., проф. А.В. Виленский, к.э.н. доцент О.В. Лылова; глава VIII — к.э.н. А.В. Кольчугина; глава IX — д.э.н. А.В. Одинцова; глава X — д.э.н., проф. А.Г. Зельднер; глава XI — к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
КАК ИНСТРУМЕНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

**1. От региональной политики — к региональной стратегии**

К числу структурных характеристик российской экономики, изменение которых непосредственно связано с решением задач модернизации, относятся и тенденции ее пространственного развития. Целенаправленное воздействие на эти тенденции является одной из главных задач государства, реализуемой в рамках федеральной политики регионального развития. В этой связи важным преимуществом формируемой ныне системы стратегического планирования в Российской Федерации и ее документального оформления выступает, в частности, новый подход к долгосрочному планированию пространственных характеристик экономического развития страны. Это — подход, основанный на долгосрочном целеполагании; согласованности всех институтов и инструментов федеральной политики регионального развития, при преобладающей опоре на ресурсы и механизмы саморазвития субъектов Федерации. Сюда же следует отнести необходимость методологической, ресурсной и иной согласованности федеральных и региональных стратегий<sup>6</sup>. Этим пре-

---

6. См.: *Сиротенко М.В.* Процедура согласования федеральных, региональных и муниципальных стратегий при определении модели устойчивого развития российской экономики // *Стратегия бизнеса.* 2016. №6 (26). С. 22–24; *Стрелкова Л.В., Тарасов Д.И., Трофимов О.В.* Особенности использования стратегических инструментов в управлении экономическими системами. В кн.: *Экономика и менеджмент в условиях нелинейной динамики.* СПб: Политех. Ин-т. 2017. С. 424–452.

одолеваются ситуация, при которой полагалось возможным строить различные долговременные планы и концепции вне разработки документов, системно отражающих приоритеты и конкретные цели в отношении пространственной структуры российской экономики.

Сложность решения задачи стратегирования пространственного развития экономики страны связана с тем, что на протяжении всего периода экономических и социально-политических реформ представления о политике пространственного регулирования и регионального развития неизменно оставались на положении Золушки. Все попытки неким образом закрепить концептуальное осмысление этого вектора социально-экономической политики государства, сформировать его полноценную нормативно-правовую базу, успеха так и не имели.

Часто употребляемые понятия «региональная политика» и «политика регионального развития» имеют две ипостаси или два уровня реализации, которые не всегда четко разделяются исследователями. В большинстве случаев такая политика как к субъекту управления адресуется федеральному центру. В таком случае именно федеральный центр выступает в роли субъекта управления, а регионы – как управляемые объекты или, если говорить точнее, как объекты управляющего и стимулирующего воздействия, осуществляемого с учетом законодательно установленного разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами. Однако субъектами региональной политики или политики регионального развития могут выступать также и субъекты Федерации, а управляемыми объектами – субрегиональные территориальные структуры, прежде всего муниципальные образования. Этот уровень политики регионального развития также имеет государственный характер, что отвечает конституционному статусу субъектов Российской Федерации, но в данной работе этот уровень региональной политики не рассматривается. Условно к кругу субъектов политики регионального развития могут быть отнесены и федеральные округа. Однако отсут-

ствие законодательной базы их деятельности, а также четкого позиционирования в вертикали исполнительной власти, не позволяет пока говорить об округах как о самостоятельных акторах политики регионального развития<sup>7</sup>.

Имеющиеся в настоящее время определения федеральной политики регионального развития, как правило, подходят к трактовке этого социально-экономического феномена либо с позиции неких экономических действий (отношений), либо с позиции ожидаемого (желаемого) результата. В первом варианте региональная политика – это система государственных мероприятий по перераспределению ресурсов между регионами страны с целью достижения заданных целей<sup>8</sup>. Во втором варианте в понимании региональной политики акцент делается не на действия управляющего центра (например, перераспределение ресурсов), а, как сказано выше, на ожидаемый результат. Таковым может выступать сокращение степени экономической дифференциации регионов, достижение минимального уровня социальной обеспеченности населения, обеспечение целостности, экономической и социально-политической безопасности государства и пр.<sup>9</sup> По нашему мнению, политика регионального (пространственного) социально-экономического развития со стороны федерального центра должна базироваться на трех ключевых принципах:

а) четкое отграничение полномочий и ответственности федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие регионов, за достаточный уровень социальной обеспеченности населения на всей территории страны;

---

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

8. Иванов С.А., Ложко В.В. О пространственном подходе в теории региональной экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Экономика и менеджмент». 2015. Т. 9. №1. С. 18–20.

9. Антошин В.А., Пилявский А.П., Романова И.В. Региональная политика в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Забайкальского гос. университета. 2016. Т. 22. №4. С. 56.

б) приоритетная реализация общегосударственных задач пространственного развития национальной экономики;

в) формирование достаточных условий и стимулов для развития регионов с максимально полным использованием их собственного экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, социально-трудового и иного потенциалов<sup>10</sup>. Однако возможности практической реализации этих принципиальных основ федеральной политики регионального развития во многом зависят от того, как определяется сущность этой политики, и, соответственно, от того, как формулируются ее основные задачи в документах официального характера.

Первой попыткой нормативного закрепления понятия «региональная политика» следует считать ныне недействующий Указ Президента РФ 1996 г.<sup>11</sup> В этом документе под региональной политикой понималась система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Это определение отличалось особой неконкретностью, т.к. в широком понимании, по сути, охватывало все содержание и цели социально-экономической политики государства и — как чаще всего и позднее — вне разделения региональной политики по уровням ее реализации. При этом смысл и конкретные задачи региональной политики как особого направления практики централизованного социально-экономического регулирования в данном определении явно терялись.

Ровно через 10 лет (21 июля 2006 г.) попытка сформулировать понятие «региональная политика» была предпринята в докладе рабочей группы под руководством А. Хлопонина для

---

10. Политика регионального развития и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений (Научный доклад). М: Институт экономики РАН. 2015. С. 2–3.

11. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». [zaki.ru/pagesnew.php?id=2716](http://zaki.ru/pagesnew.php?id=2716). Действие документа официально было прекращено лишь 20 лет спустя принятием Указа Президента РФ от №13 2017 г.

Государственного совета РФ<sup>12</sup>. В этом документе отмечалось, что региональная политика — это целенаправленная деятельность федеральных и региональных органов власти по разработке и реализации приоритетных направлений развития субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечивающая комплексное, сбалансированное и ресурсно-обеспеченное решение задач геополитического, демографического, социального, национально-этнического, экономического, инфраструктурного характера на территории субъектов Российской Федерации. Однако и это определение представляется излишне широким, несколько смазывающим специфику регионального вектора социально-экономической политики государства.

В Концепции бывшего Минрегиона России (июль 2008 г.)<sup>13</sup> региональная политика определялась как законодательно оформленная система правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, объединений бизнеса и иных институтов гражданского общества. Это — политика, направленная на достижение целей и решение задач политического, экономического и социального развития регионов в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики государства. Это определение политики регионального развития представляется одним из наиболее удачных. Во-первых, в нем изначально делался акцент на законодательное закрепление мер, реализуемых в рамках этой политики. Во-вторых, это определение, очевидно, исходило из того, что

---

12. Заседание Государственного совета РФ на тему: «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов. [www.krskstate.ru/page.aspx?pageid=13569&article=26142](http://www.krskstate.ru/page.aspx?pageid=13569&article=26142).

13. Концепция совершенствования региональной политики Российской. [www.bujet.ru/article/38471.php](http://www.bujet.ru/article/38471.php).

одним из необходимых условий эффективной реализации задач политики регионального развития является широкое использование практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства. В-третьих, субъектом такой политики признавались и институты гражданского общества, которые к настоящему времени (если не считать системы местного самоуправления) вообще как-то выпали из данного круга экономических отношений и практики их целенаправленного регулирования.

В концепции отмечалось, что базовой целью региональной политики в Российской Федерации является обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Федерации. При этом, в отличие от многих современных документов, понятие сбалансированного развития здесь получило конкретизацию. А именно: с одной стороны, как сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации; с другой, как обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и обеспечением комфортной среды обитания для населения, созданием равных возможностей для граждан независимо от места проживания в реализации своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей.

Наконец, стоит остановиться на определениях реальной политики государства, данных в названном выше законопроекте №18259-3, тем более что официально он не списан в архив, а формально все еще продолжает находиться в стадии обсуждения. Данный документ выделяет два понятия. Первое — это государственная региональная политика. Она определялась в документе как составная часть внутренней политики Российской Федерации, представляющая собой единую систему взглядов о целях, задачах и принципах государства в сфере регионального развития, а также о механизмах их реализации органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Второе — это государственное регулирование регионального развития. Таковое определя-



лось как механизм воздействия на экономическую, финансовую, социальную, инвестиционную, внешнеэкономическую и другую деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации в целях устойчивого и сбалансированного функционирования регионов, повышения уровня жизни населения. По-нашему мнению, разделение этих понятий (политика и регулирование) выглядит тавтологией. Всякая политика, в том числе и в отношении регионального развития, лишь тогда содержательна, когда она что-то регулирует. Без целеосмысленного регулирования в соответствующей сфере экономических отношений не может быть и политики.

С учетом сказанного, федеральную политику регионального развития можно определить как систему практических действий и обеспечивающих их ресурсов, реализующих меру ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие регионов России, за общедоступность минимального круга социальных благ и услуг по всей территории страны, а также за обеспечение как общегосударственных, так и региональных аспектов экономической безопасности страны.

Ситуация с определением пространственного развития экономики складывается несколько проще. Пространственное развитие экономики традиционно понимается как последовательное совершенствование ее пространственной (территориальной) структуры (размещение производительных сил). Ключевые подходы к пониманию этой категории были заложены в трудах наиболее видных представителей советской регионалистики: Н.Н. Некрасова, А.Е. Пробста, Р.И. Шнипера, А.Г. Гранберга, П.А. Минакера, О.С. Пчелинцева, А.И. Татаркина и других исследователей. В основе традиционно сложившейся трактовки и даже «идеологии» пространственной структуры экономики и ее совершенствования лежали представления о такой схеме размещения производительных сил, которая в каждый данный момент была оптимальна как с экономической, так и с социальной точки зрения, а также с позиции экономической безопасности страны и ее

регионов, а также максимально полного использования особого «пространственного ресурса» экономической динамики. Хотя критерии оптимальности территориального размещения производительных сил, равно как и методы ее обеспечения на практике, безусловно, претерпевают со временем существенную эволюцию, отказываться от названного выше общего подхода к пониманию пространственной структуры экономики мы оснований не видим.

Под пространственной (или, что равнозначно, территориальной) структурой экономики, следуя классическому пониманию этого феномена<sup>14</sup>, мы понимаем территориальное размещение производительных сил (население, основные фонды всех отраслей экономики и социальной сферы, природные ресурсы), а также иных источников и слагаемых современного экономического роста (инновационные разработки, финансовые ресурсы, институты рынка и предпринимательства и пр.). Пространственное развитие экономики в системе стратегического планирования сводится к тому, что подобное размещение производительных сил в их широком понимании методами государственной региональной политики последовательно приводится к оптимальному состоянию (по критериям устойчивого, безопасного развития) не только на текущий момент, но и в расчете на те требования, которые ожидаемо возникнут на долговременном рубеже.

Положения о том, что понятие размещения производительных сил в современных условиях получает более широкое толкование, в частности, в направлении его институциональных аспектов, уже аргументировались в нашей экономической литературе<sup>15</sup>. Такое понимание размещения производительных сил закономерно результируется и в трактовке целей и задач федеральной политики регионального развития. Таковая уже не концентрируется только на прямом

---

14. Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. 2009. №2. С. 166–178.

15. Литвинцева Г.П. Институциональная регионалистика с «экономическим лицом» // Вестник Московского университета. Серия б: Экономика. 2015. №6. С. 101–119.

и косвенном регулировании территориального размещения производительных сил. В современных условиях эта политика интегрирует в себя также и меры содействия со стороны федерального центра в становлении во всех регионах страны полноценной среды институтов рынка, предпринимательства и гражданского общества. Это также касается формирования системы стимулов, ответственности и достаточных ресурсов для всех органов управления субфедерального уровня в целях задействования всех ресурсов и механизмов саморазвития территорий. Таким образом, федеральная региональная политика имеет своей основной задачей регулирование пространственной структуры экономики, но по своему содержанию носит более многосторонний, комплексный характер.

## **2. Пространственное регулирование и региональная политика в системе стратегического планирования**

Несостоятельны предпринимаемые иногда попытки доказать, что размещение производительных сил и иных источников экономического роста — одна из классических проблем экономической теории — в прикладном плане присуща только экономике планового типа. Известное централизованное воздействие на пространственное развитие экономики в той или иной форме осуществляется в любой социально-экономической системе. В модели преимущественно рыночного хозяйствования функции такого регулирования концентрируются в системе приоритетов, институтов и инструментов политики регионального развития, причем в рамках системы стратегического планирования создается возможность закрепления и последовательной реализации таких приоритетов на долговременной основе.

Эта логическая последовательность в целом достоверно выражена в 172 ФЗ (ст. 3, п. 26), где стратегия пространственного развития определяется как документ, фиксирующий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской

Федерации. На фоне этой очевидной последовательности выглядят явным парадоксом положения ст. 20 данного закона, где все изложено как раз в обратном порядке: не региональная политика разрабатывается на основе стратегии, как раз наоборот, стратегия пространственного развития разрабатывается и реализуется на базе Основ государственной политики регионального развития. Все это говорит о том, что понятийный аппарат, соответствующий пространственному срезу стратегического планирования, еще нуждается в существенном уточнении и, главное, в адаптации к приоритетам федеральной политики регионального развития в современных условиях.

Действительно, судя по целому ряду документов, характеризующих продвижение 172 ФЗ на законопроектной стадии, формирование понятийного аппарата пространственного блока стратегического планирования оказалось в ходе этой работы одной из наиболее сложных задач. Так, при попытке сформировать и описать документы, относящиеся к этому блоку, в их названиях, как уже было отмечено выше, шло постоянное перемещение терминов: «пространственный», «территориальный», «региональный» и пр. Складывалось впечатление, что авторы законопроекта и сами не очень улавливают различия в этих понятиях и не могут объяснить, где их наиболее естественное место в теории, методологии и системе документов стратегического планирования.

В понимании целевой функции пространственного среза стратегического планирования исходное значение имеет определение сущности, целей и задач соответствующей Стратегии. Здесь вполне можно опереться на определение, данное в 870 Постановлении Правительства РФ, формирующем, в частности, концептуальные и понятийные основы Стратегии пространственного развития Российской Федерации<sup>16</sup>. В этом документе отмечается, что Стратегия должна быть направ-

---

16. 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». [base.garant.ru/71170676](http://base.garant.ru/71170676).

лена на совершенствование системы расселения и приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации. Хотя в формально-правовом смысле Постановление Правительства РФ не может вносить изменения в тексты федеральных законов, но в данном случае указанное выше положение 870 Постановления вполне обоснованно корректирует или конкретизирует определение такой Стратегии, данное в 172 Федеральном Законе о стратегическом планировании.

Это связано с тем, что в этом законе (ст. 3, п. 26) Стратегия пространственного развития ориентирована только на «поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации», а о размещении производительных сил в целом в отношении этого документа ничего не говорится. Кроме того, само определение устойчивости как цели стратегии в отношении системы (пропорций) расселения на территории Российской Федерации вызывает определенные сомнения. Напротив, речь, скорее, должна идти как раз о переломе длительно сложившейся негативной тенденции центростремительной внутренней миграции населения страны, которая фактически привела к депопуляции макрорегиона Восточной Сибири и Дальнего Востока и утрате им значительной части трудоспособного населения<sup>17</sup>.

Этот аспект важен, поскольку в указанном документе одновременно говорится и о «совершенствовании системы расселения», что, несомненно, более соответствует нынешним социально-демографическим реалиям страны. При этом проблема совершенствования расселения, в свою очередь, имеет два самостоятельных аспекта. Один связан с преодолением центростремительных миграционных процессов, преимущественно в направлении Центра и Юга России. Другой касается поддержания разумного соотношения крупных, средних и малых поселений и введения определенных ограничений на

---

17. Забальный Т.Д. Демографические проблемы дальневосточного федерального округа // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. №7–5. С. 901–903.

рост наиболее крупных мегаполисов страны и при целевых мерах поддержки малых городов России<sup>18</sup>.

Таким образом, названный выше документ определяет как наиболее значимые для Стратегии пространственного развития три задачи: а) реализация приоритетных направлений размещения производительных сил на территории страны; б) снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий; в) совершенствование системы расселения. Из числа этих задач п.п. а) и в) во многом совпадают, т.к. совершенствование расселения в основном связано с перемещением трудоспособного населения, которое выступает важнейшей частью производительных сил общества. Снятие инфраструктурных ограничений имеет по большей мере обеспечивающий характер, поскольку выступает необходимой предпосылкой территориальных сдвигов в размещении производительных сил во всех их составляющих в направлении сбалансированности пространственного развития российской экономики. Как было отмечено в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г., «на основе Стратегии пространственного развития необходимо подготовить комплексный план модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны»<sup>19</sup>.

Так, статистические данные показывают, что на Центральный и Северо-Западный федеральные округа (36,1% населения страны и 13,6% ее территории) приходится 17,8% добычи полезных ископаемых; 46,5% продукции обрабатывающих производств; 43,2% оборота розничной торговли, 37,2% инвестиций в основной капитал и 77% финансовых вложений. Одновременно на Дальневосточный федеральный округ (4,2% населения страны и 36,0% ее территории) приходится

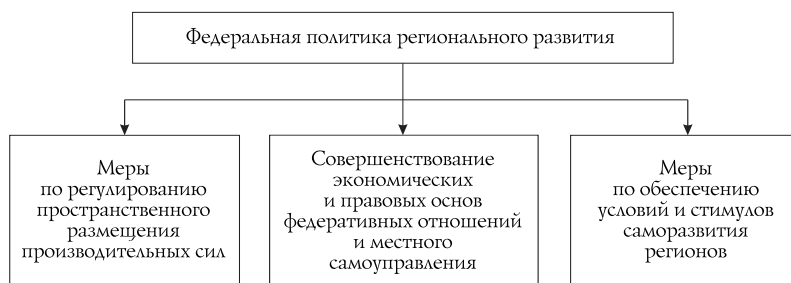
---

18. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. О территориальной сбалансированности российской экономики // Самоуправление. 2015. №4. С. 11–14; Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Мегаполисы и феномен мегаполисности в России // Регион: Экономика и Социология. 2017. №1 (93). С. 42–77.

19. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. [www.kremlin.ru/events/president/news/56957](http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957).

13,3% добычи полезных ископаемых; 1,7% продукции обрабатывающих производств; 4,4% оборота розничной торговли, 6,7% инвестиций в основной капитал и 1,7% финансовых вложений<sup>20</sup>. Потребность в качественных сдвигах в размещении производительных сил страны, таким образом, вполне очевидна.

Но как правильно определить систему действий, нацеленных на то, чтобы обеспечить эти сдвиги? Являются ли синонимами понятия «политика пространственного регулирования» и «политика регионального развития»? Имеющиеся нормативные и методические документы в области стратегического планирования четкого ответа на данный вопрос не дают, а об определенной терминологической непоследовательности этого блока документов стратегического планирования мы уже сказали выше. По нашему мнению, эти понятия соотносятся как частное и целое. Их логическое соотношение можно выразить следующей схемой (рис. 1).



**Рис. 1. Основные компоненты федеральной политики регионального развития**

Как показывает рис. 1, понятие «федеральная (государственная) политика регионального развития» мы трактуем более широко, нежели «регулирование пространственного развития», которое в рамках региональной стратегии государ-

20. Федеральная служба государственной статистики. Социально-экономическое положение федеральных округов – 2016 г. [www.gks.ru/bgd/regl/b16\\_20/lssWWW.exe/Stg/4kv/z/00-01.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_20/lssWWW.exe/Stg/4kv/z/00-01.doc).

ства должно дополняться постоянным совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений, местного самоуправления и, что взаимосвязано, формированием условий и стимулов для запуска механизма саморазвития регионов и отдельных территорий. Все это, по-нашему мнению, обязательные требования к современной стратегии регионального развития в Российской Федерации.

В соответствии с нормами 172 ФЗ, базой Стратегии пространственного развития (на момент написания статьи документ еще находился в стадии доработки) выступают Основы государственной региональной политики. Эти «Основы...» были утверждены Указом Президента РФ в январе 2017 г.<sup>21</sup> Таким образом, строго формально документальная последовательность, закрепленная в 172 ФЗ, в данном случае была выдержана. Однако можно ли утверждать, что содержательно эти документы могут и реально будут выдерживать именно эту логическую последовательность? Есть ли убежденность в том, что «Основы...» задают надежную базу и ясный вектор для разработки и реализации Стратегии пространственного развития? Однозначного ответа на эти вопросы явно нет.

Согласно названному выше Указу Президента РФ, государственная политика регионального развития — система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Особенностью данного определения выступает то, что оно не фиксирует конкретной меры ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие субъектов Федерации и последовательное преодоление существующих здесь значительных разрывов. Однако «Основы...» не акцентируют внимание на необходимости формирования для реализации этой ответственности в стратегической перспективе адекватных экономических,

---

21. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).



институциональных и иных ресурсов, а также на многих системно важных вопросах взаимодействия Федерации и ее субъектов в политике регионального развития.

Например, в «Основах...» не уделено достаточного внимания такой предпосылке эффективной региональной политики, как совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений. В аналогичном Указе Президента РФ 1996 г. этому кругу вопросов был посвящен специальный раздел. В документе 2017 г. есть указание на то, что к числу факторов и условий, оказывающих влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, относятся также и федеративное устройство Российской Федерации и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий. Однако этого явно недостаточно, для того, чтобы долгосрочное видение перспектив федеративных отношений стало неотъемлемой частью институциональных основ стратегирования пространственной структуры российской экономики.

Оставим в стороне тезис о «самостоятельном осуществлении» органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, что на деле представляет собой не некую новацию, а лишь пересказ одного из основных конституционных положений. А вот вопрос о характере влияния на региональную политику со стороны федеративного устройства государства остается не раскрытым в должной мере. Такие упущения во многом ограничивают возможности успешной реализации Стратегии пространственного развития страны<sup>22</sup>. Сказанное, конечно, не означает, что вопросы реформирования федеративных отношений в документе полностью упущены: такое было бы в принципе невозможно, ибо применительно к российским условиям это сделало бы этот документ неработоспособным.

---

22. См.: Валентей С.Д. Неюбилейные размышления в связи с юбилеем // Федерализм. 2016. №1 (81). С. 9–18; Минакир П.А. В поисках пространственной гармонизации // Пространственная экономика. 2017. №2 (50). С.7–15.

Целый ряд важных новаций в этом направлении в «Основах...» наличествует, однако они представлены несистемно, вне четкой взаимосвязи и взаимодействия политики регионального развития с дальнейшими шагами в области федеративной реформы в стране. Например, это хорошо заметно в том, что касается реформирования межбюджетных отношений. Имеющиеся в «Основах...» предложения по данному вопросу можно рассматривать как значимый шаг по формированию условий и стимулов саморазвития регионов, однако в целом связь этих новаций с иными инструментами федеральной политики регионального развития не обозначена.

Однако за последние 20 лет Минфин России принимал и реализовывал значительное число разного рода программ и концепций, связанных с системой межбюджетных отношений и совершенствованием российской модели бюджетного федерализма в целом. Однако три существующие здесь наиболее важные проблемы так и не получили исчерпывающего решения. Это — отсутствие долговременной предсказуемости ресурсов, получаемых субъектами Федерации в порядке межбюджетных взаимодействий, тем более предсказуемости, соответствующей временным параметрам стратегического планирования. Далее, это — активизация стимулирующей функции межбюджетных отношений и, наконец, их согласование с другими инструментами государственной политики регионального развития, в частности, с распределением средств государственных программ, особенно федеральных программ региональной направленности. Совещание на форуме в Сочи в феврале 2018 г. с участием Д.А. Медведева и многих региональных лидеров показало наличие в сфере межбюджетных отношений многих нерешенных проблем и возможных здесь позитивных новаций<sup>23</sup>.

Не представлены в «Основах...» или представлены чисто назывательно и другие аспекты логической взаимосвязи региональной политики и федеративных отношений. Например,

---

23. См.: [government.ru/news/31397](http://government.ru/news/31397).

неясно, является ли заявленная в «Основах...» новая концепция макрорегионов шагом к правовому закреплению роли федеральных округов как полномочных участников (субъектов) стратегического планирования<sup>24</sup> или просто неким прологом к новому раунду объединительных процессов для субъектов Российской Федерации. «Основы...» допускают возможность пересмотра состава действующих федеральных округов Российской Федерации по критериям повышения эффективности самой практики стратегического планирования, однако не вполне ясно, какие именно критерии при этом должны быть приняты во внимание.

Далее, одной из новаций «Основ...» является акцент на дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований, т.е. допущение возможности разработки и практической реализации федеральной политики регионального развития на гибкой адресной (селективной) основе, т.е. на основе выделения особых типов регионов и городов страны. Однако остается по-прежнему неясным, на какой методической основе (по каким признакам) такая типизация должна проводиться. Неопределенно выглядит и то, для каких институтов и инструментов федеральной политики регионального развития подобная типизация может быть использована и как такая политика будет согласовываться с конституционным принципом равноправия субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти.

Кроме того, «Основам...» по ряду позиций характерна откровенная двойственность целевых установок, что весьма принижает их роль как прочной базы Стратегии пространственного развития страны. Так, в «Основах...» в отличие от многих разрабатывавшихся ранее подобных документов нет четкой позиции относительно задачи экономического выравнивания регионов. С одной стороны, документ ставит задачу

---

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

снятия инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития. С другой стороны, отечественный опыт уже достаточно убедительно показал, что проблеме позитивного экономического выравнивания регионов инфраструктурные проекты и программы сами по себе не решают. Такой эффект возможен только за счет согласованного и целенаправленного использования всех инструментов федеральной региональной политики, ныне разбросанных между различными федеральными ведомствами. Это – система государственных программ и инвестиционных проектов, межбюджетных отношений, использования различных институтов развития, осуществления мер социально-демографического регулирования и пр. Однако парадокс в том, что задача создания единого центра разработки, реализации и мониторинга федеральной политики регионального развития в «Основах...» не ставится. Это неизбежно спроецирует нынешнюю ситуацию ведомственной разобщенности на Стратегию пространственного развития Российской Федерации.

Активно развернувшаяся в последнее время работа по подготовке ключевых документов стратегического планирования, предусмотренных 172 Федеральным Законом, убедительно показала, что данный закон далеко не исчерпывает всех проблем нормативно-правового регулирования такого планирования как качественно более высокого уровня социально-экономической политики государства по всем ее направлениям. В особой мере это относится к пространственному срезу социально-экономического стратегирования как на федеральном, так и на субфедеральном уровне.

В этом смысле принятие 172 ФЗ о стратегическом планировании дает уникальную возможность преодолеть эту явно затянувшуюся тупиковую ситуацию в области концептуального закрепления и законодательного регулирования региональной политики в Российской Федерации. Наличие в этой сфере большого круга нерешенных проблем, значимость которых еще более проявляется по мере перехода к прак-

тике стратегического планирования, диктует необходимость вернуться к идее доработки и принятия Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Есть необходимость развернуто отразить в этом законе те требования, которые задаются этому направлению социально-экономической политики государства на этапе перехода к системе стратегического планирования<sup>25</sup>.

В настоящее время принятие такого закона диктуется тем, что сегодня в сфере политики регионального развития сложился круг вопросов, которые не имеют исчерпывающего правового регулирования. Например, это касается законодательного закрепления использования нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального центра с субъектами Федерации на основе выделения в числе последних ряда целевых групп (например, по критериям бюджетной обеспеченности, по степени дотационности и дефицитности регионального бюджета; по величине субфедерального государственного долга и пр.).

Действительно, абсолютизация симметричности, которая еще 15–20 лет назад могла быть отнесена к существенным достижениям в развитии российской модели бюджетного федерализма, сегодня уже явно непродуктивна. Так, в рамках действующей системы финансового выравнивания — и при поддержке государственных программ и институтов территориального развития — должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Это обеспечит устойчивость их финансово-бюджетной базы и возможность реального стратегирования своего социально-экономического развития. Регионы-доноры и низко дотационные регионы должны формировать эту возможность через систему расщепляемых налогов, например на основе участия в распределении НДС (до 5% контингента), а также за счет привлечения (на основе

---

25. Бухвальд Е.М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2016. №2. С. 7–16.

софинансирования) средств государственных программ территориальной направленности и средств федеральных институтов промышленно-инновационного развития.

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

Необходимо внести некую упорядоченность в целевую функцию и пространственную локализацию федеральных институтов развития. Круг таких институтов как инструментов региональной политики в настоящее время достаточной большой, но экономической привязки каждого из них к специфическим задачам тех или иных субъектов Федерации не существует. Пространственно эти институты локализуются неравномерно; каждому их типу не установлена целевая задача как инструменту политики регионального развития<sup>26</sup>. Видимо, в отсутствии такого целеполагания и кроется при-

---

26. Бухвальд Е.М., Виленский А.В. Институты развития в стратегическом планировании пространственной структуры российской экономики // Региональная экономика. Юг России. 2017. №1. С. 77–86.

чина того, что многие из этих институтов, несмотря на огромные бюджетные вливания, так и не оправдали возлагавшихся на них надежд<sup>27</sup>, в том числе в плане их инвестиционного эффекта и позитивного воздействия на социально-экономическое развитие территорий их локализации. Итогом стали решения Правительства РФ об упразднении или сокращении территории целого ряда ОЭЗ<sup>28</sup>.

Правовой аспект этой проблемы в том, что создание таких институтов развития регулируется отдельными федеральными законами, а единого правового акта, регулирующего функциональную специализацию этих институтов, принципы их пространственного размещения и деятельности как инструментов региональной политики, не существует. Между тем, размещение и деятельность таких институтов также должны стать объектом стратегирования в рамках институционального блока такого стратегирования. Основой для этого должны стать федеральный закон об основах государственной политики регионального развития, а также включение целевого блока регулирующих эту политику правовых норм в закон о стратегическом планировании.

---

27. По данным контрольного управления при Президенте РФ, с 2006 г. на 33 ОЭЗ было потрачено 186 млрд руб., из которых 24 млрд так и не были использованы, а налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили всего 40 млрд руб. [lenta.ru/news/2016/06/09/oebanpeskov](http://lenta.ru/news/2016/06/09/oebanpeskov).

28. См. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. №978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_205315](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205315).

## Г Л А В А II

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ РЕГИОНОВ:  
НОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ИНСТРУМЕНТЫ****1. Стратегическое планирование и новые вызовы  
в политике регионального развития**

Современный этап регулирования пространственной структуры российской экономики и федеральной политики регионального развития требует переосмысления многих традиционных приоритетов этой политики и/или наполнения их новым содержанием. Во многом это относится и к приоритету экономического выравнивания субъектов Федерации, который длительное время не только считался и по-прежнему считается одним из краеугольных камней политики регионального развития, но и даже во многом — критерием ее эффективности.

Принятие федерального закона о стратегическом планировании<sup>29</sup> закрепило необходимость формирования представлений о перспективных задачах регулирования пространственной структуры российской экономики и их практическая реализация посредством системы институтов и инструментов федеральной политики регионального развития. Более

---

29. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).



того, опыт подготовки документов, предусмотренных 172 ФЗ, показывает, что именно пространственный срез стратегического планирования выступает одним из наиболее сложных с точки зрения выбора приоритетов плана и путей их достижения. Сказанное касается, в частности, определения тех институтов и инструментов политики регионального развития, которые призваны реализовать приоритеты пространственного развития в практике государственного и муниципального управления. Это связано с тем, что многообразные проблемы регионального развития в экономической политике государства длительное время не получали должного внимания.

Не получило должного развития и законодательное регулирование основных принципов, целей и инструментов политики регионального развития. Соответствующий законопроект почти 20 лет находился на обсуждении в Государственной думе Российской Федерации<sup>30</sup>. Лишь частными вехами на пути нормативно-правового закрепления основ региональной политики и ее задач можно считать Указ Президента РФ 1996 г.<sup>31</sup>; федеральную целевую программу 2001 г.<sup>32</sup>; государственную программу «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>33</sup>, а также другие документы, на которых мы остановимся ниже.

- 
30. Законопроект №18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». [asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02). Закон окончательно снят с дальнейшего обсуждения в декабре 2017 г.
  31. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).
  32. См.: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 гг. и до 2015 года)». [base.garant.ru/183843/](http://base.garant.ru/183843/). Но уже в 2006 г. эта программа прекратила свое действие, прежде всего ввиду явного несоответствия тех средств, которые были выделены на финансирование программы по сравнению с теми целями, которые она ставила по экономическому выравниванию российских регионов. (Действие программы прекращено Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2006 г. №388.)
  33. Программа была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144021/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144021/). После ликвидации Министерства регионального развития РФ в 2014 г. реализация программы была прекращена.

Принимавшиеся в разное время концептуальные документы Правительства РФ (например, известная «Концепция 2020»<sup>34</sup>; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>35</sup> и др.) содержали известные целевые установки, касающиеся пространственных аспектов развития ключевых отраслей экономики страны. Однако эти документы не формировали целостной картины ключевых задач государственной политики регионального развития, системного определения ее основных институтов и инструментов. Во многом это касается определения места и роли экономического выравнивания регионов России как приоритета политики пространственного регулирования. Идущая в настоящее время работа над пространственным блоком документов стратегического планирования позволяет надеяться, что концептуальный вакуум, характерный для данного направления социально-экономической политики государства, будет преодолен. Все это создаст условия для того, чтобы вернуться к доработке соответствующего федерального закона, востребованного необходимостью правового регулирования целого ряда ключевых слагаемых этой политики в современных условиях<sup>36</sup>.

На сегодняшний день в процессе наработки системы федеральных документов стратегического планирования принято уже два нормативно-правовых акта, позволяющих в той или иной мере предположить то, какие цели и задачи будут определять в стратегической перспективе основной вектор региональной политики российского государства. Это – Постановление Правительства №870 от 2015 г. по основным контурам «Стратегии пространственного развития

---

34. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134).

35. «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.» Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. [www.garant.ru/news/367772](http://www.garant.ru/news/367772).

36. Бухвальд Е.М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2017. №2. С. 7–16.

Российской Федерации»<sup>37</sup> и Указ Президента РФ №13 от 16 января 2017 г., утвердивший «Основы государственной политики регионального развития»<sup>38</sup>. Данная работа не ставит своей целью исчерпывающий анализ этих документов или их полномасштабное сопоставление с аналогичными документами прежних лет. Задача авторами ставится так: проанализировать то, в какой мере экономическое выравнивание субъектов Федерации выдвигалось как приоритет региональной политики, и то, насколько приемлемо сохранение этого приоритета в настоящее время и в перспективе развития страны и ее регионов. Как мы полагаем, документы, относящиеся к пространственному срезу стратегического планирования в стране, должны не только занимать по этой проблеме вполне определенную позицию, но и предлагать конкретные пути ее решения.

Как же эволюционизировало в упомянутых выше документах представление об экономическом выравнивании регионов как приоритете региональной политики в стране? Прежде всего очень убедительно этот приоритет прозвучал в Основах политики регионального развития, утвержденных в Указе 1996 г. Документ указывал, что одной из основных целей региональной политики в Российской Федерации является выравнивание условий социально-экономического развития регионов. Соответственно, к задачам этой политики «Основы...» относили «сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения...». Правда, как это часто повторялось и в дальнейшем, определить из данного документа, какие именно раз-

---

37. 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». [base.garant.ru/71170676](http://base.garant.ru/71170676).

38. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).

личия между регионами являются «чрезмерно глубокими», а какие — нет, не представлялось возможным. Тем не менее, принятое в том же году Постановление Правительства РФ вводило круг вопросов региональной политики, мониторинг реализации ее целевых установок в число важнейших задач исполнительной власти федерального уровня<sup>39</sup>.

Государственная программа 2001 г., что было естественно для ее направленности, также концентрировала внимание на экономическом выравнивании субъектов Федерации как одной из главных задач региональной политики. В этом документе отмечалось: «В настоящее время различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня», что имеет своим следствием «расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований».

В последующие несколько лет Минрегионразвития РФ представило два документа, касающиеся перспектив пространственного развития России. Оба документа, видимо, под влиянием неудач с реализацией целевых установок программы 2001 г., явно отражали некую эволюцию взглядов на приоритеты политики регионального развития в стране, в т.ч. и с позиции стратегии выравнивания. Первый из этих документов получил название «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (2005 г.); второй — «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации» (2008 г.) В «Концепции...» 2005 г. четко прослеживался отказ от региональной политики, направленной на выравнивание социально-экономического развития субъектов Федерации

---

39. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. №1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (утратило силу). [base.garant.ru/136701/#ixzz4XdtABpMy](http://base.garant.ru/136701/#ixzz4XdtABpMy).

и отсюда — акцент на преимущественную поддержку регионов — «локомотивов роста», генерирующих позитивное инновационно-инвестиционное воздействие на остальную территорию страны. Однако такие подходы к формированию основ политики регионального развития были подвергнуты жесткой критике как со стороны экспертного сообщества, так и со стороны представителей субъектов Федерации.

«Концепция...» образца 2008 г. решала вопрос о приоритетах политики регионального развития более взвешенно. Базовой целью региональной политики здесь признавалось обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Федерации. Это предполагало, с одной стороны, сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, а с другой стороны, обеспечение комфортной предпринимательской среды для бизнеса и жизненной среды для всего населения за счет создания равных возможностей для граждан независимо от места проживания в реализации своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей.

«Концепция 2020», утвержденная в 2008 г., также не прошла мимо проблемы экономической дифференциации регионов России и ее места в федеральной политике регионального развития. В этом документе повторилась двойственность позиции, имевшаяся в «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» 2008 г. С одной стороны, Концепция-2020 (раздел VII) констатировала, что региональная политика должна быть направлена на «обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни». Если оставить в стороне туманность бесконечно повторяемого в разных документах термина «сбалансированное развитие» (сбалансированного чего с чем?), то, казалось бы, приоритет экономического выравнивания регионов был выражен вполне определенно.

Однако этот тезис вступает в противоречие с рядом последующих положений Концепции-2020. Здесь ясно говорится о том, что «реализация инновационного, социально ориентированного сценария регионального развития будет опираться на зоны опережающего экономического роста». Если бы документ решал вопрос так, что эти «зоны опережающего роста» однозначно подлежали созданию в экономически менее развитых регионах страны, противоречия двух позиций могло бы не существовать. Но в документе такой оговорки не делалось, и «зоны опережающего экономического роста» потенциально адресовались всем регионам страны, в т.ч. и регионам с наиболее высоким уровнем развития (что фактически нашло свое подтверждение при решении вопроса о территориальной локализации таких точек роста, как федеральные Особые экономические зоны). При такой постановке противоречие двух концептуальных позиций в региональной политике государства неизбежно.

В Государственной программе 2013 г. «Региональная политика и федеративные отношения» обозначился еще один своеобразный подход к трактовке приоритета экономического выравнивания субъектов Федерации в политике регионального развития. Программа декларировала: «Сокращение существующих различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации является одним из ключевых приоритетов региональной политики». Однако на деле эта задача ставилась лишь в косвенной форме: как сокращение разрыва в темпах роста ряда экономических показателей по 10 субъектам Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Федерации с наименьшим значением данных показателей. Конкретно эта цель программы формулировалась так: сокращение дифференциации соотношения темпов экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации) по 10 субъектам Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Федерации с наименьшим значением показателей с 1,35

до 1,1. Другими словами, программа на деле предполагала не сокращение экономической дифференциации российских регионов, а только замедление темпов ее нарастания.

Действующей в настоящее время является Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. №445), однако этот документ напрямую вопросов экономического выравнивания регионов России не затрагивает. Программа включает в себя такой целевой индикатор, как сокращение количества субъектов Федерации, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Однако число таких субъектов, как показывает практика двух десятилетий, зависит не только, и даже не столько, от экономического подтягивания отстающих регионов, но и от пропорций межбюджетного распределения налоговых поступлений и ряда иных факторов. В этом смысле увеличение или сокращение числа субъектов Федерации – получателей федеральных дотаций прямым свидетельством изменений в степени экономической дифференциации регионов России являться не может.

Новейшие тенденции в реформировании межбюджетных отношений (базирование распределения дотаций на основе так называемого «модельного бюджета»<sup>40</sup>) в еще большей степени нарушают связь между числом дотационных регионов и реальным продвижением в деле экономического выравнивания субъектов Федерации. Как отмечает Н. Зубаревич, «остатки федерализма выкорчевываются и путем внедрения так называемого модельного бюджета для регионов, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. реципиентов... Минфин разработал «прокрустово ложе», в которое должны укладываться расходы

---

40. Система предоставления дотаций субъектам Федерации, при которой за основу будет браться потребность регионов в средствах для финансирования расходов на среднероссийском уровне. Эта система выгодна высоко дотационным регионам и невыгодна низко дотационным регионам, которые могут вообще лишиться права на такие дотации.

региональных бюджетов. Если тратят не так, как указано в модельном бюджете, Минфин урежет дотацию на выравнивание. Но может ли модельный бюджет учесть огромную дифференциацию условий жизни (климат и отопительный сезон, система расселения, плотность населения, урбанизированность, инфраструктурная обеспеченность и т.д.), от которых зависят потребности в расходах?»<sup>41</sup>.

Для перспектив региональной политики в Российской Федерации наибольшее значение имеет то, как экономическое выравнивание трактуется в соответствующем блоке документов стратегического планирования, предусмотренных 172 ФЗ. Как уже было отмечено выше, в настоящее время официально действующими являются два таких документа: Постановление №870 от августа 2015 г. и Указ Президента РФ №13 от января 2017 г. с утверждением «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации...».

Постановление №870 в преимущественной мере носит процедурный характер и не содержит в себе конкретных приоритетов относительно изменений в пространственной структуре российской экономики. Январский 2017 г. Указ Президента РФ воздерживается от утверждения политики выравнивания как приоритета политики регионального развития или, напротив, от отрицания такого приоритета вообще. Однако ряд положений документа позволяют судить, что проблема экономического выравнивания с повестки дня региональной политики государства не снимается. Так, документ относит к основным принципам этой политики обеспечение единства экономического пространства страны. Таковое как раз и характеризуется его относительной однородностью, антиподом чего и выступают нынешние, достаточно устойчивые разрывы в уровне развития регионов России<sup>42</sup>. Документ констатирует то, что в числе приоритетных задач государ-

41. Зубаревич Н. Все меньше федерации: что ждет российские регионы в год выборов. [www.rbc.ru/opinions/politics/27/12/2017/5a438d209a79474d024dd2a8](http://www.rbc.ru/opinions/politics/27/12/2017/5a438d209a79474d024dd2a8).

42. См.: Бухвальд Е.М., Иванов О.Б. Актуальные проблемы пространственной интеграции российской экономики // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. 2015. №5. С. 7–31;



ственных программ должно оставаться снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития. Наконец, в числе результатов реализации государственной политики регионального развития документ прямо называет сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов. Однако экономическая наука, как было отмечено выше, все еще не может дать ответ на вопрос о том, какая экономическая дифференциация регионов России уже не является «чрезмерной» или «критической», а выступает объективным проявлением природно-географических и иных различий на территории страны.

Анализ ситуации, фактически складывающейся в сфере регионального развития, показывает, что нацеленность на сокращение экономической дифференциации субъектов Федерации, независимо от ее формальной декларируемости, остается ключевым вектором региональной политики государства. Постепенное преодоление пространственной неоднородности экономики страны (дифференциации ее регионов) создает более благоприятные условия для развития общенационального рынка, формирования на качественно более высоком уровне общероссийского разделения труда, а также достижения высокой конкурентоспособности российской экономики в целом. Наоборот, усиление названной неоднородности затрудняет проведение единой политики реформ, направленных на инновационную модернизацию российской экономики, на повышение ее устойчивости и конкурентоспособности. Межрегиональные экономические разрывы увеличивают опасность локальных социальных кризисов и межрегиональных конфликтов, подпитывают тренд дезинтеграции национальной экономики, ослабления целостности общества и государства.

## 2. Экономическая дифференциация регионов: закономерности и их отражение в современной региональной политике

Сегодня принципиально важно обоснованно определить, какое место экономическое выравнивание субъектов Федерации должно занять в федеральной политике регионального развития, особенно на этапе перехода к ее стратегическому видению. Поскольку абсолютное выравнивание регионов невозможно, закономерно встает вопрос о разумной мере такого выравнивания и о том, какими средствами оно может быть реализовано. Для этого прежде всего необходимо определиться с тем, каковы в настоящее время масштабы и тенденции этой дифференциации и каким закономерностям она подчиняется. Простейшим измерителем такой дифференциации выступает сравнение душевых показателей экономического развития двух крайних субъектов Федерации (табл. 1).

Таблица 1. Показатели экономической дифференциации по «крайним» регионам Российской Федерации (душевые показатели)

Показатель	Наименее развитый регион	Наиболее развитый регион	Разрыв (раз)
2000 г.			
ВРП	Республика Ингушетия	Тюменская область	27
Инвестиции в основной капитал	Республика Тыва	Тюменская область	67
Промышленное производство	Республика Алтай	Тюменская область	82
Денежные доходы	Республика Ингушетия	г. Москва	14
2016 г.			
ВРП	Республика Ингушетия	Тюменская область	15
Инвестиции в основной капитал	Ивановская область	Сахалинская область	23
Промышленное производство	Республика Ингушетия	Тюменская область	103
Денежные доходы	Республика Тыва	г. Москва	4

**Примечание.** Расчеты выполнены к.э.н. А.В. Кольчугиной; данные приведены без автономных образований (Ненецкий АО, ХМАО-Югра, Ямало-Ненецкий АО).

Однако подобные расчеты по крайним субъектам Федерации недостаточно достоверны для оценки трендов экономической дифференциации регионов и, соответственно, результативности политики их выравнивания. Под влиянием крупных, финансируемых из федерального центра инвестиционных проектов тот или иной регион может временно уйти с нижних позиций, хотя в целом об определенных трендах дифференциации всей совокупности регионов это ничего не говорит. Более достоверно оценивать экономическую дифференциацию регионов по верхним и нижним децильным группам. Децильный коэффициент – отношение за каждый год наименьшего значения ВРП на душу населения среди 10% субъектов Федерации с наибольшей душевой величиной ВРП к максимальному аналогичному показателю для 10% субъектов Федерации с наименьшей душевой величиной ВРП<sup>43</sup>.

Проведенные нами расчеты по данному коэффициенту охватывают период с 1995 г. Более глубокий охват во времени невозможен. Это связано с тем, что российская статистика приступила к расчетам ВРП по методологии системы национального счетоводства только с 1994 г. Из расчетов нами были исключены автономные образования, а также Республика Чечня, статистика по которой появилась значительно позднее. Итоги этих расчетов показывают, что существенного усиления дифференциации регионов России по душевой величине ВРП в рассматриваемый период не произошло. Тенденции дифференциации по душевой величине инвестиций в основной капитал нарастают в 1990-е годы, но затем в среднем стабилизировались (табл. 2).

К сожалению, прямые сопоставления с советским периодом невозможны из-за перелома всей статистической методологии. Но можно предположить, что динамика рассматриваемых показателей не была случайной. Так, в начале 1990-х гг., очевидно, имело место обвальное нарастание этой дифферен-

---

43. Методология компании ФБК. См.: Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения. М.: ФБК. 2011. С. 4. [www.fbk.ru/upload/images/regions\\_doklad.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/regions_doklad.pdf).

Таблица 2. Децильный коэффициент экономической дифференциации регионов России (1995–2016 гг.)

## 1. По душевой величине ВРП

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3,46	3,13	3,36	3,41	4,07	4,15	3,68	3,18	3,21	3,86
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3,91	3,78	3,55	3,27	3,33	3,61	3,52	3,86	3,73	3,18
2015					2016				
3,40					3,14				

## 2. По душевой величине инвестиций в основной капитал

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
3,76	4,28	4,71	4,68	4,94	7,54	6,56	5,37	5,87	5,91	6,07
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
6,40	5,31	4,86	5,74	5,09	6,09	5,70	5,44	4,52	5,30	5,74

Таблица 3. Показатели экономической дифференциации регионов в различных фазах экономического цикла

Фазы экономического развития	Децильные показатели экономической дифференциации российских регионов:	
	по душевой величине ВРП	по душевой величине инвестиций в основной капитал
Период неустойчивого развития и кризиса 1995–1998 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: –1,05)	3,34	4,36
Период относительного экономического подъема кризиса 1999–2007 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: +7,09)	3,71	6,00
Период замедления темпов экономического роста и стагнации 2008–2015 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: +0,99)	3,50	5,34

циации. Это было связано с тем, что в период постреформационного кризиса самое значительное экономическое падение претерпели наиболее отстающие регионы страны (в частности, республики Северного Кавказа), тогда как финансовые и торгово-посреднические центры страны (в первую очередь Москва) сумели быстро приспособиться к новым условиям рыночного

хозяйствования и сохранить свои экономические позиции. В последующем показатель дифференциации имел волнообразную тенденцию со следующей закономерностью: в период экономического подъема показатели дифференциации нарастают, в периоды стагнации и кризиса несколько снижались (табл. 3).

Скорее всего, это объясняется тем, что циклические колебания в наибольшей мере затрагивают группу регионов-лидеров. Кроме того, данные показывают, что за 15 лет разрывы между экономически крайними субъектами Федерации заметно сократились (кроме промышленного производства), в т.ч. по душевой величине ВРП с 27 до 16 раз. При этом децильный коэффициент дифференциации регионов по этому показателю столь существенного снижения не показал. Это можно объяснить только тем, что в верхней и нижней децильных группах произошло определенное уплотнение регионов по названному показателю с сокращением отрыва наиболее сильных и слабых из них. Кроме того, следует иметь в виду, что сравнения по показателю ВРП лишь условно иллюстрируют (сокращают) реальные масштабы межрегиональной экономической дифференциации, т.к. величина ВРП дотационных регионов испытывает на себе мультиплицированное воздействие различных каналов вливания федеральных средств в экономику данных регионов. В этом плане оценки межрегиональной экономической дифференциации и мониторинга ее долговременных трендов еще нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Значит ли выраженная выше закономерность, что на новом этапе политики развития страны мы неизбежно столкнемся с дилеммой: или относительно высокие темпы роста экономики, или достижение реального прогресса в деле относительного (позитивного) выравнивания российских регионов? Как мы полагаем, такой жесткой альтернативы не существует. Это прежде всего связано с тем, что выявленные выше закономерности относятся к прежней, полностью исчерпавшей себя модели ресурсо-ориентированного экономического роста. Это также верно, как и то, что сами по себе

реляции о подобной «исчерпанности» новой модели роста не сформируют.

Отсюда следует несколько важных выводов. Прежде всего это вывод, уже звучавший в исследованиях Центра федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН о том, что проблема экономического выравнивания субъектов Федерации России не снимается. Однако традиционное выравнивание в настоящее время, с учетом качественно новых приоритетов экономического роста страны и ее регионов, уже не является самодостаточным приоритетом региональной политики, таковое дополняется задачей выравнивания российских регионов как пространства инновационного развития<sup>44</sup>.

Это прежде всего требует согласования региональной политики и политики инновационной модернизации российской экономики и, соответственно, формирования в отстающих регионах не просто точек роста и точек отверточной сборки, а именно точек инновационного развития территорий. Кроме того, целевые показатели пространственного развития Российской Федерации, по которым должен осуществляться мониторинг реализации Стратегии пространственного развития, обязательно должны включать в себя оценки выравнивания не только по номинальным макроэкономическим индикаторам (ВРП на душу населения), но и по индикаторам уровня инновационного развития региональной экономики. В настоящее время разрыв между субъектами Федерации по такому показателю, как доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, составляет десятки и даже сотни раз. Есть регионы, где эта доля составляет 0,1%.

Второй вывод связан с тем, что при известных колебаниях децильный коэффициент по душевым инвестициям в основной

---

44. См.: Инновационные приоритеты и политика регионального развития в Российской Федерации. М.: Институт экономики РАН. 2014. С. 10–37; Проблемы «запуска» инновационных процессов в экономике Российской Федерации (научный доклад под ред. С.Д. Валентя). М.: Институт экономики РАН. 2010.

капитал для субъектов Российской Федерации все же неизменно остается выше аналогичного показателя по душевой величине ВРП. Это означает, что пока инвестиции работают как механизм самовоспроизводства экономической дифференциации регионов, в то время как инструменты региональной политики государства могут лишь в какой-то мере противодействовать этой тенденции. На практике это означает, что в основе этого среза региональной политики должно лежать управление — методами налогово-бюджетной и иной политики — территориальной структурой инвестиций в основной капитал. Например, такую роль может реализовать регионально привязанная инвестиционная льгота по налогу на прибыль в форме уменьшения суммы налога в размере 50% затрат компаний на инвестиции, в т.ч. на модернизацию и реконструкцию имеющихся основных фондов. Только за существенной территориальной децентрализацией инвестиций может последовать устойчивое экономическое выравнивание регионов страны.

Третий вывод касается того, что успех стратегии выравнивания не может быть связан с деятельностью одного или нескольких специализированных инструментов (институтов) экономической политики государства. Целям региональной политики, причем на согласованной основе, должна быть подчинена деятельность всех инструментов развития территорий. На сегодняшний день это — межбюджетные отношения в их широком понимании (т.е. включая как трансферты, так и межбюджетное распределение налогов); государственные программы, инвестиционные проекты, также особые институты развития. Единого координирующего начала деятельности этих инструментов региональной политики не существует. В какой-то момент казалось, что эту роль сможет осилить бывшее Министерство регионального развития России. Но в 2014 г. этот федеральный орган исполнительной власти был неожиданно ликвидирован. В 172 ФЗ о стратегическом планировании упоминается некий федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий, в частности, координацию и методическое обеспечение различных компонентов

стратегического планирования, в частности, отраслевых стратегий, программ, прогнозов и пр.

Однако, на наш взгляд, для координации всех слагаемых пространственного стратегического планирования полномочий такого органа исполнительной власти будет недостаточно. Скорее всего, такую функцию сможет эффективно реализовать специализированный правительственный орган, типа комиссии по пространственному развитию, полномочный координировать и при необходимости — корректировать то, как всеми федеральными органами исполнительной власти осуществляются действия, способные так или иначе повлиять на тенденции регионального развития в стране.

Четвертый важный вывод состоит в том, что политика экономического выравнивания, в той мере, в какой она вообще остается приоритетом региональной стратегии государства, должна уйти от выравнивания вообще и трансформироваться в систему практических действий, ориентированных на специфику различных типов регионов России. В российской регионалистике уже давно выдвигается идея селективного (адресного) подхода, основанного на выделении различных типов регионов России. Длительное время, несмотря на наличие многочисленных работ по типизации субъектов Федерации, правомерность такого подхода в региональной политике отрицалась в принципе, как, якобы, противоречащая конституционному положению о равенстве всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром. В настоящее время это излишне схематичное представление о конституционном равенстве субъектов Федерации постепенно преодолевается.

В частности, идея селективности или адресности в региональной политике государства отражена и в названном выше Постановлении Правительства РФ №870. Документ определяет одним из условий эффективной региональной политики «отнесение городов и регионов Российской Федерации к определенным типам». Что касается Указа №13 от января 2017 г., то здесь идея селективности или адресности в региональной политике государства сформулирована еще более



конкретно. К принципам такой политики здесь отнесен «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей». Однако само по себе формальное признание принципа селективности региональной политики ничего не решает, если оно не базируется на четкой методологии субъектов Федерации и не реализуется путем адресации каждому типу регионов определенного набора мер (инструментов) такой политики. По нашему мнению, для типизации регионов могут быть в первую очередь использованы такие критерии, как душевая величина ВРП и уровень дотационности региональных бюджетов. В соответствии с этими критериями субъекты Федерации должны быть разделены на 4-5 целевых групп как объекты федеральной политики регионального развития.

Аналогичным образом четкая типизация (адресная направленность) должна быть присуща и соответствующим инструментам государственной региональной политики. Однако на сегодняшний день все инструменты региональной политики государства имеют в основном универсальный характер и не рассчитаны на взаимодействие с конкретными типами регионов. Единственным исключением могут служить так называемые зоны территориального развития (ЗТР)<sup>45</sup>. Таковые изначально предполагались как инструмент подъема регионов, отстающих в своем социально-экономическом развитии, и потенциально адресовались примерно 20 таким регионам. Однако сведений о реализации этой институциональной новации пока очень мало.

Что касается территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), то их в настоящее время нельзя считать именно адресно-ориентированным инструментом региональной политики, т.к. они локализуются не по тем или иным типам субъектов, а чисто географически,

---

45. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации». [base.garant.ru/70100064](http://base.garant.ru/70100064).

а также моногородам России, которые и сами по себе достаточно разнообразны по характеру стоящих перед ними проблем. На наш взгляд, все институты и инструменты региональной политики должны получить конкретную функциональную адресацию (привязку) к определенному типу (или типам) субъектов Федерации, что должно быть четко закреплено как в законодательстве по политике регионального развития, так и в Стратегии пространственного развития страны.

Наконец, пятый вывод свидетельствует о том, что у политики экономического выравнивания, особенно если она ассоциируется с особой мерой ответственности федерального центра, обязательно должна быть оборотная сторона медали. В данном случае — это система экономических и внеэкономических факторов, обеспечивающих саморазвитие российских регионов. Баланс централизованных инструментов государственной региональной политики, в т.ч. ориентированных на цели экономического выравнивания субъектов Федерации и механизмов саморазвития регионов выступает одним из важнейших признаков федеративной государственности. Напротив, всякое перетягивание одеяла полномочий и ресурсов на федеральные органы управления последовательно превращает таковые в центр административно-унитарного характера. Формализация федеративной природы российского государства не может быть платой за реальное продвижение в деле экономического выравнивания регионов.

Во многом функцию стимулирования саморазвития может сыграть переориентация всех инструментов региональной политики (межбюджетные отношения, государственные программы, те или иные институты развития) на конкретные типы регионов. Только это позволит сформировать такие экономические и иные механизмы региональной политики государства, в рамках которых высокоразвитые самодостаточные регионы не будут бесконечно жаловаться на откачку ресурсов их роста, а менее развитые, дотационные регионы получат реальные рычаги для преодоления тенденций иждивенчества и последовательного выхода на режим устойчивого саморазвития.

## ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ САМОРАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1. Приоритетные инструменты саморазвития регионов как результат политики федеративного центра

Исследование вопроса об условиях обеспечения саморазвития региона является актуальным по целому ряду причин. Прежде всего саморазвитие может быть рассмотрено в качестве базиса устойчивого роста экономики региона в долгосрочной перспективе. Учитывая дотационность большей части бюджетов субъектов Российской Федерации, саморазвитие может ускорить решение вопроса выравнивания уровня бюджетной обеспеченности и сокращения разрыва в социальном экономическом развитии между регионами-лидерами и регионами-аутсайдерами в повышении уровня жизни населения.

В теоретическом плане саморазвитие предполагает прежде всего эффективное использование собственного экономического потенциала региона. Основываясь на системном подходе, регион является открытой социально-экономической системой. Поэтому саморазвитие не означает отказ от привлечения внешних ресурсов (инвестиций, информации, технологий, трудовых ресурсов и т.д.) и обмена ресурсами с внешней экономической средой. Однако, учитывая наличие межрегиональной конкуренции, саморазвитие способно обе-

спечить приток более качественных ресурсов. В приведенном подходе следует подчеркнуть ограниченный характер самодостаточности региона в плане общей политики взаимодействия федерального центра и региона. Региональные субъекты принятия управленческих решений априори следуют концепции федерализма как ключевого элемента экономической политики государства<sup>46</sup>.

Существующие подходы федерального центра по отношению к условиям и параметрам социально-экономического развития регионов России были существенным образом скорректированы в связи с принятием Указа Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». По сравнению с аналогичным документом 1996 г. в Указе 2017 г. акценты федеральной политики направлены не на закрепление экономических основ федеративного государства, а на обеспечение в долгосрочной перспективе устойчивого социально-экономического развития регионов страны на основе реализации документов стратегического планирования на всех уровнях управления. Другими словами, ключевой акцент сделан не на развитии федеративных отношений, а на вопросах стратегического развития регионов Российской Федерации.

При этом следует выделить тот факт, что вопросы обеспечения саморазвития регионов раскрываются в обновленной редакции Основ государственной политики регионального развития. Так, в частности, за органами государственной власти региона и органами местного самоуправления закрепляется обязанность по наращиванию собственного экономического потенциала как необходимой предпосылки обеспечения саморазвития экономики региона.

Развивая положение Указа Президента, Правительство РФ реализует план мероприятий по реализации Основ госу-

---

46. Захарова Ж.А. О подходах к источникам саморазвития региона // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. Сб. науч. тр. / Под ред. Б.Д. Бабаева, Е.Е. Николаевой. Иваново: ИвГУ, 2017. №12 (28). С. 107–114.

дарственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>47</sup>. В соответствии с указанным документом Министерство экономического развития к марту 2018 г. должно разработать Стратегию пространственного развития Российской Федерации. Применительно к вопросу обеспечения саморазвития регионов России указанный документ играет принципиально важное значение, поскольку именно он должен закрепить тот перечень инструментов, который позволит решить задачу по обеспечению устойчивого социально-экономического развития регионов России в долгосрочной перспективе.

При этом следует обратить внимание на тот факт, что субъектом стратегического планирования могут выступать не только регионы, но и макрорегионы как совокупность субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия, в пределах которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования.

При исследовании вопросов обеспечения саморазвития регионов необходимо определиться с сущностной характеристикой данного феномена. Так, А.И. Татаркин, С.В. Дорошенко утверждают, что саморазвитие территориальных экономических систем есть устойчивая способность региона (муниципального образования) в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей и общенациональных приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера<sup>48</sup>.

---

47. Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 г. №1166-р «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [government.consultant.ru/documents/3718147](http://government.consultant.ru/documents/3718147).

48. Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Саморазвитие регионов в контексте федеративных отношений // Пространственная экономика. 2008. №4. С. 70–80.

Ключевыми моментами, с точки зрения указанных авторов, является адаптивный характер экономики региона, целевая ориентация на обеспечение расширенного воспроизводства и использование потенциала саморазвития.

С нашей точки зрения, саморазвитие региона – это адекватный ответ на современные вызовы экономики с учетом активизации мотивационных механизмов и потенциала саморазвития, не используемых возможностей для обеспечения устойчивого состояния социально-экономической системы региона в средне- и долгосрочном периоде.

Однако, хотя тема саморазвития достаточно актуальна в виду того, что данный процесс позволяет активизировать внутренний потенциал, а именно внутренние ресурсные возможности региона, по мнению А.Н. Швецова, в комплексе факторов территориального развития решающую роль устойчиво сохраняют меры государственного содействия. Таковые не только, и даже не столько, существенно дополняют, сколько во многих случаях замещают усилия по созданию и использованию предпосылок и условий саморазвития территорий. Такое содействие осуществляется разнообразными приемами, базирующимися на применении федеральными органами власти тех или иных инструментов решения проблем экономического роста определенных территориальных образований. Диапазон решаемых при этом задач простирается от преодоления депрессивных состояний и антикризисной поддержки территорий до стимулирования их «опережающего развития» в ходе социально-экономической модернизации<sup>49</sup>.

При этом предлагаемый регионам на сегодняшний день со стороны федерального центра набор инструментов обеспечения саморазвития является достаточно ограниченным. В данный набор инструментов могут быть включены финансовые трансферты регионам со стороны федерального центра,

---

49. Швецов А.Н. «Точки роста» или «Черные дыры» (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования оживления экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. №3. С. 40–61.

в том числе федеральные целевые программы и институты развития. Следует обратить внимание на то важное обстоятельство, что наибольшее распространение в настоящее время получили особые правовые режимы как результат реализации федеральной политики взаимодействия с регионами. В этом плане можно обратить внимание на необходимость расширения для регионов выбора инструментов по обеспечению комфортных условий для саморазвития с учетом особенностей конкретного региона по структуре экономики, наличию трудовых ресурсов, по уровню развития инфраструктуры и т.д.

Обзор нормативно-правовых документов позволяет выделить следующий набор инструментов, используемых федеральным центром для обеспечения саморазвития региона: особые экономические зоны; зоны территориального развития; территории опережающего развития. Перечисленные инструменты являются наиболее используемыми и приоритетными. Следует подчеркнуть тот факт, что они носят характер территориального зонирования.

В соответствии с положениями Федерального закона от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» под особой экономической зоной понимается часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Указанный федеральный закон выделяет 4 типа особых экономических зон<sup>50</sup>: 1) промышленно-производственные особые экономические зоны; 2) технико-внедренческие особые экономические зоны; 3) туристско-рекреационные особые экономические зоны; 4) портовые особые экономические зоны. В табл. 4 приведены сведения о количестве и наименованиях перечисленных типов особых экономических зон в России.

---

50. Ст. 4 Федерального закона от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Таблица 4. Перечень особых экономических зон в зависимости от их типа

№ п/п	Тип особой экономической зоны	Перечень
1	Промышленно-производственная	Республика Татарстан, Приморский край, Липецкая, Самарская, Свердловская, Псковская, Астраханская, Калужская, Московская и Тульская области
2	Технико-внедренческая	г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Томск, Московская область (2 ОЭЗ), Республика Татарстан
3	Туристско-рекреационная	Северо-Кавказский туристический кластер, состоящий из 9 ОЭЗ, а также Алтайский край, Республик Алтай, Республика Бурятия, Иркутская область, Тверская область и Приморский край
4	Портовая особая	Ульяновская и Мурманская области, Хабаровский край

*Источник:* по данным официального сайта Минэкономразвития России. [economy.gov.ru](http://economy.gov.ru).

Таким образом, в количественном плане наиболее массовым среди ОЭЗ является туристско-рекреационный тип таких зон. При этом можно обратить внимание на тот факт, что из 85 субъектов Российской Федерации данный инструмент используется только в 22, причем только в Приморском крае и Республике Татарстан используется по 2 типа особых экономических зон. Однако проведенный Минэкономразвития России мониторинг свидетельствует о недостаточной эффективности данного инструмента особенно в зонах туристско-рекреационного типа и о проблемных моментах, касающихся значительных объемов неосвоенных бюджетных средств, направленных на финансирование создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры ОЭЗ<sup>51</sup>.

51. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. [economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczona/2017030704](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczona/2017030704).



В соответствии со ст. 2 Федерального Закона от 03.12.2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под зоной территориального развития определяется часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

В соответствии с Перечнем Правительства РФ выделено 20 регионов, которым дано право организовывать зоны территориального развития<sup>52</sup>. Это: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия; Чеченская Республика; Забайкальский край; Приморский край; Ивановская область, Кировская область, Курганская область, Магаданская область, Мурманская область и другие регионы. По факту деятельность по созданию зон территориального развития осуществляется медленно: из перечисленных субъектов только в половине сформирована нормативная база, позволяющая создать зоны территориального развития, но фактически данный инструмент в хозяйственной практике не используется.

Наиболее популярным в настоящее время инструментом федерального центра в развитии регионов можно считать организацию территорий опережающего развития. В соответствии с положениями Федерального закона от 29.12.2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской

---

52. Постановление Правительства РФ от 21.12.2016 г. №1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития». [base.garant.ru/71577472](http://base.garant.ru/71577472).

Федерации» территория опережающего социально-экономического развития – это часть территории субъекта Федерации, включающая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Сравнительная характеристика инструментов, используемых федеральным центром для обеспечения саморазвития региона, приведена в табл. 5. Приведенная в этой таблице сравнительная оценка позволяет сделать вывод об общей принципиальной схожести всех сравниваемых инструментов. При отличии определенных нюансов по формулировке цели создания, каждый из перечисленных документов идеологически ориентирован на обеспечение устойчивого экономического роста региона. По срокам реализации особые экономические зоны и территории опережающего развития являются долгосрочными, а зоны территориального развития – среднесрочным инструментом социально-экономической политики. Участие органов местного самоуправления в организации и деятельности таких институтов развития предусмотрено законом только в особой экономической зоне и в территории опережающего развития.

В целом каждый из указанных инструментов может быть потенциально эффективным, но достижение положительного эффекта определяется теми условиями, в которых он используется (особенности макроэкономической ситуации) и спецификой конкретно взятого региона. При этом следует обратить внимание на ограниченность органов государственной власти субъекта Федерации в выборе инструмента, обеспечивающего саморазвитие региона.

Таблица 5. Сравнительная характеристика инструментов, используемых федеральным центром для обеспечения саморазвития региона

Инструмент / Сравнительный критерий	Особые экономические зоны	Зоны территориального развития	Территории опережающего развития
Цели создания	1. Развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики. 2. Развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур. 3. Разработка технологий и коммерциализации их результатов. 4. Производство новых видов продукции.	Ускорение социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	1. Формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций. 2. Обеспечение ускоренного социально-экономического развития. 3. Создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.
Срок	49 лет	12 лет	70 лет
Вид нормативно-правового документа	Постановление Правительства РФ		
Инициатор создания	Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования	1. Правительство РФ. 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ	Уполномоченный федеральный орган по согласованию с соответствующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления
Границы	Границы особой экономической зоны образуют земельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной или частной собственности и отведенные под создание ОЭЗ	Границы зоны территориального развития определяются по границам муниципальных образований, на территориях которых располагается зона территориального развития (в границах одного субъекта Федерации)	На территории муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации

Источники: построено по: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федерального закона от 03.12.2011 №392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

## 2. Основные противоречия, складывающиеся в регионах с недостаточным потенциалом саморазвития

Следует отметить, что стимулирование процесса саморазвития регионов посредством целенаправленной политики федерального центра позволило бы решить ряд противоречий, складывающихся на сегодняшний день в регионах с недостаточным потенциалом саморазвития.

Во-первых, противоречие между существующим потенциалом саморазвития территорий и способностью его реализации. Под потенциалом саморазвития мы понимаем существование определенного ресурсного потенциала (резерв ресурсов территории) и формирование общественных потребностей (устойчивого спроса) на использование этого ресурса. Так, отдельные регионы обладают значительными природными ресурсами, что необходимо использовать в связи с задачами как внутреннего развития, так и с возможностью межтерриториального обмена, в том числе и в масштабах мирового рынка. Так, в некоторых регионах отмечается наличие туристско-рекреационного потенциала. При этом на территориях Владимирской, Ивановской, Ярославской, Нижегородской областей, ввиду высокой урбанизации населения (примерно 80% в данных регионах – это городское население) наблюдается значительный внутренний спрос на рекреационные услуги (оздоровление, отдых, лечение). Также наблюдается устойчивый спрос на посещение объектов туристско-рекреационной сферы этих областей жителями Москвы и Московской области в виду экологических проблем и ограниченности территориального ресурса данных регионов. Однако использование туристско-рекреационных ресурсов ограничено ввиду невысокого качества предоставления этих услуг, недостаточного развития туристской и обеспечивающей инфраструктуры.

Кроме того, в таких регионах, как Владимирская, Ивановская, Костромская области, имеется значительный потенциал лесных ресурсов (51% – лесистость тер-

ритории Владимирской и Ивановской областей и 74,3% – Костромской). Вместе с тем, большие массивы леса простаивают, ввиду их недоступности с точки зрения неразвитости инфраструктуры. И при этом недостаточно развит такой вид экономической деятельности, как «Обработка древесины и производство изделий из дерева» (в структуре обрабатывающей промышленности регионов этот вид деятельности составляет 2,4% во Владимирской области, 1,5% в Ивановской области, что явно недостаточно по сравнению с Костромской областью, где этот показатель составляет 23,3%). В рассматриваемых регионах мало используется водный ресурс, хотя на их территории достаточно много водных объектов; практически сошел на нет такой вид экономической деятельности как «рыбоводство и рыболовство»<sup>53</sup>, не используется в производстве большое количество земель сельскохозяйственного назначения<sup>54</sup> и др. Акцентирование внимания региональных и федеральных властей на необходимости реализации проектов и программ, стимулирование инвестиционного процесса в указанных сферах, позволило бы активизировать, ввести в экономический оборот значительные дополнительные ресурсные возможности регионов.

Во-вторых, противоречие между необходимостью развития существующей в регионе специализации и, с другой стороны, необходимостью появления и увеличения новых видов экономической деятельности. То есть одним из основных требований экономики является диверсификации видов экономической деятельности в регионах России. В том случае, когда структура экономики региона диверсифицирована, существует меньший риск возникновения экономических деформаций и снижения социально-экономической устойчивости региона. При этом, как мы отметили выше, за

---

53. В настоящее время водоемы в основном используются для обеспечения водоснабжения. В советское же время были целые заводы, осуществляющие зарыбление прудов и водоемов, в том числе там, где ранее производилась добыча торфа.

54. *Бабаев Б.Д., Захарова Ж.А., Захаров П.Н.* Роль и место концессии в социально-экономическом развитии территории // *Экономика образования.* 2015. №4. С. 51.

счет активизации внутреннего потенциала возможно и появление новых видов экономической деятельности (переработка леса) и восстановление существовавших ранее видов экономической деятельности (рыбоводство и рыболовство) в регионах, позволяющих использовать их ресурсные возможности.

В-третьих, противоречие между необходимостью развития в регионе, с одной стороны, крупного капитала (производств), а с другой стороны, важностью увеличения количества предприятий малого и среднего масштаба. Необходимость крупных предприятий обусловлена тем моментом, что у них издержки производства ниже, чем на мелких предприятиях. Это создает крупным предприятиям дополнительные условия (преимущества) для быстрого технологического развития. Крупный масштаб производства так же связан с необходимостью вовлечения значительных объемов ресурсов и поставяемой продукции, что создает благоприятные предпосылки для обеспечения расширенного воспроизводства. Крупномасштабный характер производства предполагает широкий круг участников, что означает расширение непосредственно самой экономической деятельности. Например, в рамках одного крупномасштабного проекта могут сотрудничать как проектные, научно-исследовательские, кредитно-финансовые, транспортные и др. организации, что в целом поддерживает устойчивость экономики. Так же крупномасштабный проект обеспечивает условия, создает стимулы для развития других менее крупных проектов, находящихся в пределах конкретной территории в других отраслях.

Например, крупный инфраструктурный проект строительства автомобильной дороги дает возможность развития других проектов среднего характера, скажем, в туристско-рекреационной сфере или в области освоения лесов и др. Таким образом, крупномасштабные проекты могут дать возможность развития проектов среднего и малого формата, нацеленных на учет специфики местных условий, которые

могут охватить значительную часть потенциала территории (ресурсного, природного, социально-экономического)<sup>55</sup>.

В-четвертых, противоречие между существующей структурой региональной экономики и требованием обеспечения ее конкурентоспособности. Так, одним из негативных трендов, сложившихся в экономике отдельных регионов, является изменение структуры ВВП региона по видам экономической деятельности за период с 2005 г. по 2015 г., а именно снижение в структуре ВВП региона удельного веса отраслей материального производства. Согласно данным территориального органа Росстата по Владимирской области, за период с 2005 г. по 2015 г. следует отметить снижение в структуре ВВП региона доли обрабатывающего производства с 34,7% в 2005 г. до 30% в 2015 г., сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства с 10,9% в 2005 г. до 6,4% в 2015 г., и вместе с тем увеличение торговли с 10,7 до 14,2% и такого вида экономической деятельности, как «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» с 5,6% в 2005 г. до 10,9% в 2015 году<sup>56</sup>.

Вторым негативным моментом является существенное уменьшение в структуре промышленности региона доли отраслей машиностроения<sup>57</sup>. Так, на 2005 г. доля отраслей машиностроения в структуре промышленности Владимирской области составляла 30%, а на 2016 г. эта доля составила лишь 18%<sup>58</sup>.

---

55. Актуальные проблемы региональной экономики и активизация территориального фактора социально-экономического развития: Монография. / Под. ред. Б.Д. Бабаева. Иваново: ПресСто, 2013. С. 19.

56. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2016: Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 521.

57. «Добыча полезных ископаемых», «обрабатывающие производства», «производство и распределение электроэнергии, газа и воды».

58. Посчитано на основе показателей «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности» по стат. Сборникам: Владимирская область в цифрах. Краткий статистический сборник / Владимирстат. Владимир, 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/vladimirstat/ru/publications/official\\_publications/electronic\\_versions/](http://vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vladimirstat/ru/publications/official_publications/electronic_versions/) и Владимирская область в цифрах. Краткий статистический сборник / Владимирстат. Владимир, 2010. [vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/vladimirstat/ru/publications/official\\_publications/electronic\\_versions](http://vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vladimirstat/ru/publications/official_publications/electronic_versions).

И третий момент касается существенного изменения отраслевой структуры обрабатывающих производств за период с 2005 г. по 2016 г. Так, в структуре обрабатывающих производств Владимирской области значительно увеличилась по сравнению с 2005 г. доля производства пищевых продуктов – с 25,5 до 34,9%; химического производства – с 3,7 до 7,8%; обработки древесины и производства изделий из дерева – с 1,7 до 2,4%.

Существенное уменьшение удельного веса произошло по таким производствам, как: производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – с 21,7 до 11,7%; машин и оборудования – с 12,7 до 7,9%; производство транспортных средств и оборудования с 5,9 до 1,9%, а так же текстильного и швейного производства – с 4,4 до 2,1%<sup>59</sup>.

Вместе с тем, одним из требований современной экономики в связи с задачами проведения реиндустриализации, импортозамещения является увеличение конкурентоспособности предприятий, обеспечение которой возможно при высокой инновационной активности предприятий, повышении стимулов к реформированию и модернизации в сфере промышленного производства. Кроме того, в нашей стране и в мире ощущается серьезная потребность в машинах, оборудовании, транспортных средствах (развивающиеся страны). И при надлежащем внимании можно существенно поднять долю машиностроительной продукции в экспорте. Нужно иметь в виду, что номенклатура машиностроения – это порядка одного миллиона наименований<sup>60</sup>. Способность регионов производить подобного рода конкурентоспособную продукцию обеспечивает высокий уровень их финансовой

---

59. Посчитано на основе показателей «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности» по стат. Сборникам: Владимирская область в цифрах. Краткий статистический сборник / Владимирстат. Владимир, 2017. С. 117 и Владимирская область в цифрах. Краткий статистический сборник / Владимирстат. Владимир, 2010. С. 116-117.

60. Бабаев Б.Д. Боровкова Н.В., Наянова Е.А. О категории «уровень рыночного развития региона» // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики: Сб. научн. тр. / Под ред. Б.Д. Бабаева, Е.Е. Николаевой. Иваново: ИвГУ, 2015. 8(24). С. 40.



устойчивости и способности к саморазвитию. Однако формирование собственных конкурентоспособных производств требует значительных финансовых вложений в обновление техники и оборудования, так как износ основных средств в отдельных видах экономической деятельности составляет около 50%.

В-пятых, противоречие между необходимостью развития так называемых точек роста и в то же время формирования рассеянной экономики, т. е. равномерного развития всей территории региона. В данный период времени, как отмечает большинство исследователей, происходит переход от политики выравнивающего развития регионов к политике поддержки точек роста<sup>61</sup>. При этом отмечается, что концепция точек роста, основанная на теориях поляризованного развития, целью которых является описание процессов формирования центров роста экономики региона, способна оказывать стимулирующее влияние на развитие смежных с ними территорий. Другими словами, концентрация ограниченных ресурсов для создания механизма саморазвития на наиболее перспективных территориях, отличающихся более высокими показателями инфраструктурной обустроенности, предпринимательской активности, качества рабочей силы, сосредоточенными на них производственным и научным потенциалом, а именно формирование территорий – лидеров, будет способствовать выходу из кризиса депрессивных территорий в регионе<sup>62</sup>.

Исключительная важность таких очагов развития как источника инноваций необходима для широкого и быстрого распространения этих инноваций за пределы избранных локальных территорий. По сути, указанная концепция могла

---

61. Багомедов М.А., Багомедова Х.М. Об объективности развития регионов в условиях глобализации // Вопросы структуризации экономики Выпуск: №2. 2011. С. 6; Швецов А.Н. «Точки роста» или «Черные дыры» (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования оживления экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. №3. С. 40–61.

62. Бабаев Б.Д. и др. Кластерный подход и региональные точки экономического роста: теоретико-методологические аспекты. Иваново: ИвГУ, 2009. С. 15.

бы разрешить рассматриваемое противоречие, но вместе с тем, как было показано выше (п. 1), используемые инструменты региональной политики не только не решают этих проблем, но и усугубляют формирование рассеянной (поляризованной) экономики. А именно точки роста как бы постоянно вытягивают из окружающего пространства ресурсы, в первую очередь — трудовые (да еще и наиболее квалифицированные), что неизбежно ведет к поляризации соответствующего экономического пространства<sup>63</sup>.

Разрешение перечисленных выше противоречий сложно достичь только при использовании инструментов реализуемой в настоящее время политики взаимодействия федерального центра и регионов. Необходим поиск дополнительных источников расширения потенциала саморазвития регионов. В качестве одного из перспективных источников предлагается объединение усилий государственного и частного капиталов в форме государственно-частного партнерства.

### **3. Необходимые меры государственной поддержки регионов с недостаточным потенциалом саморазвития**

С точки зрения принятия управленческих решений по вопросам государственного регулирования регионов с недостаточным потенциалом саморазвития необходимо обоснование критериев, позволяющих оценить степень саморазвития территории.

В существующей практике региональной экономики можно выделить значительное разнообразие подходов к классификации регионов по степени саморазвития. По мнению М.Ю. Молчановой, в качестве критериев следует использовать показатели бюджетной обеспеченности и динамику изменения валового регионального продукта, и, соответственно,

---

63. Швецов А.Н. «Точки роста» или «Черные дыры» (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования оживления экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. №3. С. 57.

к саморазвивающимся относятся те регионы, в которых рост валового регионального продукта обеспечивается при наличии только собственных или сокращении использования внешних источников<sup>64</sup>. В.И. Бувальцева обоснованно полагает, что в условиях рыночной экономики ключевым критерием саморазвития являются показатели коммерческой эффективности, а именно прибыль, рентабельность, доля прибыльных предприятий и т.д.<sup>65</sup>

Коллектив ученых Института экономики Уральского отделения РАН предлагает оценивать саморазвитие регионов по интегральному показателю, формируемому на основе четырех критериев: показателя экономического роста, обеспеченности развития знаниями, наличия собственных источников финансирования инвестиций и уровня инновационности<sup>66</sup>. Несмотря на комплексность и системность приведенных критериев, необходимо дополнение критериев классификации саморазвития регионов в части учета специфики протекающих в региональной экономике объективных процессов и т.д.

С нашей точки зрения, в качестве критериев саморазвития экономики региона следует использовать:

- долю саморазвивающихся отраслей (видов экономической деятельности) в структуре ВРП. При этом к саморазвивающимся отраслям (видам экономической деятельности) мы относим те, которые могут аккумулировать внутренние ресурсы и адекватно реагировать на изменения внешней среды (торговля, операции с недвижимым имуществом, финансовая сфера);
- степень открытости экономики региона (отношение внешнеторгового оборота к величине валового реги-

---

64. Молчанова М.Ю. Критерии саморазвития регионов как основа формирования межбюджетных отношений // *Фундаментальные исследования*. 2013. №6–1. С. 131–135.

65. Бувальцева В.И. Сущность и содержание процесса саморазвития. / Всероссийская научная конференция «Наука и образование». Сборник научных трудов. Белово: Изд-во КемГТУ, 2002. С. 25–29.

66. Лаврикова Ю.Г., Акбердина В.В., Душин А.В., Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Регионы России: классификация по признаку саморазвития // *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. №19 (154). С. 2–15.

онального продукта). Саморазвивающимся следует признать регион, в котором данный критерий больше или равен 25%;

- уровень самоорганизации экономически активного населения, что в большей степени связано с процессом обеспечения самозанятости населения, критерием может быть количество индивидуальных предпринимателей и организаций малого бизнеса на 10000 человек населения территории. К регионам с высоким потенциалом саморазвития относятся те, где данный критерий составляет более 200;
- удельный вес убыточных предприятий. Саморазвивающимся по данному критерию мы считаем регион с долей убыточных предприятий менее 20%.

Использование перечисленных выше критериев позволяет федеральным органам власти определить регионы с недостаточным потенциалом саморазвития, для обеспечения выхода которых на траекторию устойчивого развития необходимо использование специальных регулирующих мер, а также целевых форм государственной поддержки.

В практическом плане интерес представляет и зарубежный опыт государственного регулирования регионов с недостаточным потенциалом саморазвития. Так, в Китае задача по обеспечению саморазвития территорий является частью государственной политики с тем, чтобы помочь обедневшим регионам повысить их способность к саморазвитию путем предоставления финансовых субсидий, инвестиций в проекты развития науки, технологий и образования, улучшения экологической обстановки<sup>67</sup>. В европейских странах, например в Германии, отчисления из федерального бюджета могут замещаться средствами региона, не отчисляемыми в федеральный бюджет, при условии успешного социально-эконо-

---

67. China's Population and Development in the 21st Century. [www.fmprc.gov.cn/ce/celt/eng/zt/zfbps/t125259.htm](http://www.fmprc.gov.cn/ce/celt/eng/zt/zfbps/t125259.htm).

мического развития данного региона. Такая политика создает стимул для региональных и местных властей открывать новые предприятия, создавать рабочие места и развивать инфраструктуру<sup>68</sup>.

Так, для изменения структуры путем создания и развития в регионе новых производств за счет целевых бюджетных инвестиций (например, в штате Теннесси США для ликвидации его социально-экономического отставания) была создана крупнейшая энергосистема, которая помогла ускорить процессы индустриализации. Льготные тарифы на электроэнергию привлекли в район высокотехнологичные предприятия, что способствовало улучшению условий и качества жизни населения<sup>69</sup>. Из всего многообразия зарубежного опыта осуществления государственного регулирования регионов с недостаточным потенциалом саморазвития интерес представляют государства с федеративным устройством.

Исходя из сказанного выше, можно предложить следующие организационные мероприятия по активизации саморазвития российских регионов.

Во-первых, органы государственного управления решают задачу по необходимости привлечения инвестиционных ресурсов (частные внутренние инвестиции), что может быть обеспечено на основе соединения ресурсов государственного и частного капиталов. При этом особую роль играет создание необходимых условий для бизнеса в реализации проектов в таких отраслях, видах экономической деятельности, которые в условиях каждого данного региона необходимы с точки зрения активизации и максимально полного использования потенциала саморазвития региона. Например, для регионов, граничащих с Москвой и Московской областью, это развитие различного вида туризма, гостиничного и ресторанного бизнеса, охоты, рыболовства и др.

---

68. Дубровин Ю.И. Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского союза. М., 2008. С. 24.

69. Бородин В.А. Ерохин А.В. Региональная интеграция как фактор повышения потенциала саморазвития территории // Региональная экономика: теория и практика. 2015. №47. С. 2–12.

Во-вторых, в каждом регионе необходимо наличие адекватных прогнозов по формированию перспективных видов экономической деятельности в качестве фактора, который нужно учитывать при разработке или корректировке стратегии социально-экономического развития региона. В плане развития государственно-частного партнерства в регионе наличие указанного инструмента позволит снизить неопределенность с точки зрения бизнеса в части принятия решения об участии в ГЧП-проекте.

В-третьих, не во всех регионах России существует критическая масса крупного бизнеса, позволяющего обеспечить условия для развития малого и среднего бизнеса по схеме «малое вокруг большого». В этой связи перспективным инструментом является идея формирования макрорегионов и реализация в них крупномасштабных инвестиционных проектов. Однако существующая нормативно-правовая база недостаточна для разработки и реализации программных документов на уровне макрорегиона. Например, в 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» макрорегион заявлен в качестве субъекта стратегического планирования, однако на практике набор управленческих инструментов на этом уровне очень ограничен.

В-четвертых, поскольку наиболее высокой конкурентоспособностью обладают инновационно-активные предприятия, необходимо расширение мер по поддержке разработки и внедрению инноваций в регионе. В качестве мер подобной поддержки могут быть использованы целевые бюджетные ассигнования, налоговые льготы (как например, в США действуют скидки по налогам, стимулирующие использование альтернативных видов энергии и энергосберегающие мероприятия, а в Японии инвестиционные налоговые скидки с налога на прибыль предоставляются на цели развития научной базы и создания новых технологий) или как по опыту Германии замещение дотаций из бюджета средствами региона, не отчисляемыми в федеральный бюджет, при усло-

вии использования этих средств на развитие инновационной активности в регионе и т.д.

В-пятых, государственно-частное партнерство потенциально может быть рассмотрено в качестве важного организационно-экономического механизма реализации проектов различного масштаба. В этой связи наличие стратегии развития ГЧП в регионе позволяет сократить разрыв между точками роста и другими секторами экономики региона.

## Г Л А В А IV

**ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ****1. Экономическая безопасность как объект  
стратегирования**

Переход к системе стратегического планирования на основе положений 172 ФЗ 2014 г. создает благоприятные предпосылки для комплексного решения вопросов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе и ее ключевых экономических составляющих. Неслучайно уже в конце 2015 г. в этом контексте был утвержден важный документ, который стал одним из первых в документальной базе стратегического планирования. Речь идет о Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>70</sup>, разработка которой определена ст. 18 172 ФЗ. В 2017 г. многие основные положения этого документа получили развитие в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.<sup>71</sup>

Значение системы стратегического планирования для решения задач обеспечения национальной безопасности

---

70. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. №683. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669).

71. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608).



заключено прежде всего в том, что обе Стратегии ныне представляют собой взаимосвязанный компонент в документальном оформлении приоритетов и конкретных целей стратегического планирования на всех уровнях управления. При этом система стратегического планирования позволяет существенно повысить качество государственного и муниципального управления в стране и тем самым успешно осуществить решение тех задач, которые непосредственно рассматриваются как слагаемые национальной экономической безопасности. Сказанное в полной мере относится и к пространственному срезу стратегического планирования, который связан со многими вопросами, входящими в круг приоритетов национальной безопасности страны и ее регионов. Значимость указанных задач подтверждена и высшим руководством страны. Как отметил Президент РФ В.В. Путин, «особое внимание нам надо уделить сбалансированному пространственному развитию территорий. Необходимо максимально использовать потенциал, который есть у каждого региона России. Создавать новые производства и рабочие места, а значит, базовые условия для демографического развития, повышения качества жизни людей»<sup>72</sup>.

Пространственное регулирование в экономике выступает сферой реализации основных приоритетов федеральной политики регионального развития. Ее основы были утверждены Указом Президента России в январе 2017 г.<sup>73</sup>. Все основные задачи, представленные в этом документе, а также в ожидаемой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, имеют прямое отношение к экономической безопасности страны. Решение этих задач требует не только полной согласованности всех названных документов и их основных положений. Обеспечить эко-

---

72. См.: Путин В.В. Выступление на совещании по вопросам экономической безопасности России 7 декабря 2016 г. [kremlin.ru/events/president/news/53429](http://kremlin.ru/events/president/news/53429).

73. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).

номическую безопасность страны и ее регионов можно только при условии очень конкретного определения уже имеющихся здесь и потенциальных угроз и, соответственно, стратегического видения путей устранения этих угроз. По нашему мнению и по мнению других авторов, пока эти условия в полной мере не реализованы<sup>74</sup>.

Формально пожаловаться на недостаточное внимание Стратегий национальной и экономической безопасности к проблемам пространственного развития национальной экономики не приходится: пространственные аспекты национальной безопасности занимают видное место в соответствующих документах. Например, в Стратегии национальной безопасности 2015 г. (п. 59) отмечается, что для обеспечения экономической безопасности основные усилия должны быть направлены на устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии. Это положение конкретизируется в п. 65 Стратегии, где отмечается, что «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне (на среднесрочную перспективу) является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны».

Этот аспект требований национальной безопасности получает развитие в Стратегии экономической безопасности 2017 г. Так, в разделе «Вызовы и угрозы экономической безопасности» указывается на такие факторы риска, как неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. В разделе «Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения

---

74. См. более подробно: *Костенников М.В., Максимов С.Н.* Экономическая безопасность в структуре национальной безопасности // *Право. Экономика. Безопасность*. 2016. №2 (8). С. 85–92; *Губанов С.С.* О системных основах экономической безопасности России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2017. Т. 10. №4. С. 50.

экономической безопасности» есть положение о том, что такой целью выступает «сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства ее экономического пространства». Правда, в разделе «Показатели состояния экономической безопасности» индикаторы, относящиеся именно к пространственному аспекту развития экономики, отсутствуют.

Казалось бы, после таких ясных указаний, содержащихся в Стратегических документах по национальной безопасности, вопрос о позитивном экономическом выравнивании регионов должен был бы занять соответствующее место и в соответствующих документах стратегического планирования. К настоящему времени работа над Стратегией пространственного развития еще не завершена. Названные выше Основы государственной политики регионального развития не содержат четкого указания на задачу выравнивания регионов как приоритет данного направления экономической политики государства. Причина кроется не только в отсутствии четко закрепленного законом механизма согласования документов стратегического планирования, но и известной нечеткости выражения требований безопасности, относящихся к ее пространственному срезу.

Действительно, посмотрим, в какой степени конкретности и согласованности предлагает нам Стратегия экономической безопасности свои требования в отношении проблем пространственного развития российской экономики и задач федеральной политики регионального развития. К сожалению, приходится признать, что многие формулировки Стратегии вызывают вопросы, а полной согласованности с иными документами стратегического планирования здесь не наблюдается. Сложившаяся ситуация с данным кругом вопросов национальной безопасности отражена нами в табл. 6.

Надо сказать, что понимание позитивного выравнивания регионов как приоритета политики пространственного развития и обеспечения предпосылок экономической без-

Таблица 6. Вопросы пространственного развития в Стратегии экономической безопасности России

Разделы и пункты Стратегии экономической безопасности	Положения, требующие существенного уточнения
<p>Раздел II. Вызовы и угрозы экономической безопасности</p> <p>П. 24) неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития</p>	<p>Не ясно в целом, чем отличаются вызовы от угроз? Названная неравномерность — это только вызов или уже угроза?</p> <p>Неравномерность пространственного развития Российской Федерации и усиление дифференциации регионов — это одно и то же или нет? Если это разные понятия, необходимо указать на их различия.</p> <p>Кроме того, усиления дифференциации регионов России, как показали проведенные исследования, в последние годы не происходит! Тогда следует уточнить, в чем же конкретно заключены связанные с этим вызовы и угрозы экономической безопасности страны.</p> <p>Неясен смысл тезиса относительно усиления дифференциации муниципальных образований. Неясно, как она определялась с учетом наличия в стране более 22 тысяч муниципальных образований 6 типов.</p>
<p>Раздел III. Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности</p> <p>П. 5) сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства ее экономического пространства</p>	<p>Что имеется в виду под понятием «Сбалансированное развитие»: сбалансированность чего с чем имеется в виду.</p> <p>Следует уточнить, чем отличается пространственное и региональное развитие.</p> <p>Следует также уточнить, чем определяется единство экономического пространства страны: степенью межрегиональной экономической дифференциации; решением транспортных проблем, устранением административных барьеров; единым полем правового регулирования всех форм предпринимательской деятельности и пр.</p>
<p>П. 20. Основными задачами по реализации направления, касающегося сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства, являются:</p> <p>1) совершенствование системы территориального планирования с учетом вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации;</p>	<p>Трафарет многолетней давности, кочующий из одного документа в другой. Да, сокращать указанную дифференциацию необходимо, но вопрос уже давно стоит в иной плоскости, до какой степени реально такое сокращение.</p>

Разделы и пункты Стратегии экономической безопасности	Положения, требующие существенного уточнения
2) совершенствование национальной системы расселения, создание условий для развития городских агломераций; 3) сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации; 4) расширение и укрепление хозяйственных связей между субъектами Российской Федерации, создание межрегиональных производственных и инфраструктурных кластеров; 5) приоритетное развитие экономического потенциала Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области	Какой ценой это приемлемо? За каким порогом указанная дифференциация, имеющая во многом объективную экономико-географическую природу, перестает быть угрозой национальной безопасности страны и угрозой целостности ее экономического пространства? Следует уточнить, как можно согласовать сбалансированное пространственное развитие с акцентом на приоритетное развитие отдельных регионов и макрорегионов страны

опасности складывалось волнообразно и не всегда четко формулировалось в программно-стратегических документах страны. Между тем, хотя очевидного тренда нарастания межрегиональной экономической дифференциации субъектов Федерации в настоящее время не наблюдается, позитивное выравнивание регионов должно быть закреплено одним из приоритетов в «Стратегии пространственного развития» как одного из ключевых документов стратегического планирования. Кроме того, согласно требованиям экономической безопасности мера этого выравнивания должна быть переведена в конкретные количественные параметры. Необходимо добиться более четкого отражения пространственных и иных требований национальной безопасности в стратегических документах отраслевого и территориального характера, а также в государственных программах. В каждой такой программе обязательно должен наличествовать раздел, характеризующий воздействие итогов осуществления данной программы на реализацию требований экономической безопасности страны.

## 2. Правовые аспекты обеспечения безопасности пространственного развития экономики России

Принятие двух названных выше стратегических документов по национальной безопасности (даже безотносительно полноты и четкости отражения в них того предмета, ради которого они принимались) сразу генерировало целый ряд вопросов, ответить на которые, не обращаясь к доработке действующего законодательства, особенно закона о безопасности 2010 г., невозможно<sup>75</sup>.

Прежде всего, как мы полагаем, закон должен четко определить систему стратегических документов в области обеспечения национальной безопасности. В действующей версии ФЗ №390 прослеживается идея стратегирования национальной безопасности в целом, но фактически упоминается лишь Стратегия национальной безопасности. По нашему мнению, закон должен закрепить систему федеральных стратегий, а также субстратегий в сфере национальной безопасности, а именно стратегий экономической, экологической, продовольственной, информационной и иной безопасности для Российской Федерации.

При этом в условиях России как государства федеративного типа принципиальное значение имеет согласование всей нормативно-правовой базы, регулирующей политику стратегического планирования во всех его составляющих по вертикали. Это относится и к современному этапу формирования и документального оформления государственной политики в области экономической безопасности. Масштабность и жизненная важность вопросов, которые рассматриваются в документах по безопасности Российской Федерации, не означает, что принципиальное значение в данном случае имеет лишь федеральный уровень подобного стратегирования, тогда как региональные, и тем более муниципальные, разработки по аналогичным вопросам (региональные и муни-

---

75. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546).

ципальные стратегии и концепции безопасности) имеют менее значимый характер.

Другими словами, было бы весьма желательно, хотя бы в рекомендательном плане, закрепить в законе идею подготовки Стратегий экономической безопасности для субъектов Федерации. Определенные шаги в этом направлении предпринимались в отдельных регионах России, хотя системного характера эта работа еще не приобрела<sup>76</sup>. Более того, имеются и многочисленные наработки по безопасности функционирования муниципальных образований, что также может составить важное поле для законодательного регулирования<sup>77</sup>.

Закон должен ориентировать стратегические документы на максимально конкретное отражение тех рисков, которые генерируются или могут возникнуть на основе отступления от требований безопасности. Сегодня подобная конкретность в полной мере не обеспечивается, что крайне затрудняет практическую имплементацию требований безопасности в любые документы стратегического планирования. В этом смысле стоит обратить внимание на ряд формулировок, имеющих в Стратегии экономической безопасности. Так, раздел II этого документа трактует о вызовах и угрозах (интересно, в чем различие?) экономической безопасности. Возьмем для примера самые банальные констатации, например, п. 12.20 «усиление дифференциации населения по уровню доходов». Действительно, подобное неравенство очень велико. По оценкам экспертов, Россия принадлежит к числу стран с высоким уровнем неравенства. Разрыв по уровню доходов между 10% самых богатых и 10% самых бедных россиян составляет примерно 14 раз. Коэффициент Джини (показатель экономического расслоения общества) по доходам населения в России

---

76. Бухвальд Е.М., Мошкова Л.Е. Регионы России как стратегии экономической безопасности // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2017. №3. С. 106–117.

77. Чекмарев В. Об экономической безопасности и самоуправлении // Самоуправление. 2015. №11. С. 8–10; Жигалова О.В. Методическое обеспечение оценки уровня экономической безопасности муниципальных образований // Региональная экономика. Юг России. 2017. №1 (15). С. 182–189.

равен 40—41 против примерно 30 для стран ЕЭС. Российский показатель ниже, чем в худших по признаку «экономической несправедливости» странах Латинской Америки (около 60), но уже приближается к США (46). Российский коэффициент Джини приблизительно равен показателям Аргентины, Китая и Турции. Но по показателям с распределением богатства ситуация выглядит еще хуже. Один процент самых богатых россиян владеет 75% национального богатства, при среднем мировом показателе — 45—46%, средневропейский — примерно 30%, а в Японии — даже менее 20%<sup>78</sup>.

Но что означает это неравенство? Вызов это или угроза экономической безопасности? Скажем откровенно: ни то, ни другое. Это — только некий, конечно, крайне негативный тренд социально-экономического развития, который потенциально, действительно, может содержать в себе некие угрозы для стабильности и безопасности в стране, о чем хорошо свидетельствует и исторический опыт. Однако какие конкретно это угрозы и при каких именно обстоятельствах они могут реально обозначиться в наше время или в перспективе, этот вопрос еще нуждается в особом исследовании и доказательстве.

То же касается и вопроса о неравномерности пространственного развития Российской Федерации и усилении дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. Совершенно очевидно, что это также не вызовы и не угрозы, а лишь некие негативные тренды пространственного развития экономики. Так, сомнительно говорить о неравномерности пространственного развития Российской Федерации как источнике угроз, когда во всех нынешних программах, стратегиях и прочих документах только и говорится о территориях, зонах, регионах опережающего развития. Кроме того, по нашему мнению, все более реальной угрозой уже становится не сам феномен экономической дифференциации, а то,

---

78. Как разбогатеть безнаказанно. [www.gazeta.ru/comments/column/bovt/11628607.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/column/bovt/11628607.shtml).



что эта многократно декларированная цель региональной политики государства до настоящего времени так и остается нереализованной, прежде всего в силу неспособности реально задействовать все механизмы саморазвития российских регионов<sup>79</sup>.

Еще один важный неурегулированный аспект законодательства по безопасности, безусловно, касается управленческой функциональности, или силы, этих стратегий. Проще говоря, кого и к чему обязывает принятие этих документов? Какова степень обязательности этих документов? Каков практический механизм имплементации их основных положений стратегии, программы и иные практические управленческие действия федеральных органов исполнительной власти? Сегодня четкого ответа на эти вопросы нет. Формально Стратегия экономической безопасности в соответствующем Указе Президента РФ объявляется «документом стратегического планирования» (п. 1). При этом закрепляется требование, чтобы «вызовы и угрозы экономической безопасности» обязательно учитывались при разработке документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации (п. 13). Более того, основное направление «государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности» расшифровывается как развитие системы стратегического планирования в сфере экономики (п. 15), а основная задача этой политики – как совершенствование системы стратегического планирования (п. 16).

Между тем уже сейчас, на примере формирования документов стратегического планирования, хорошо заметно, что строгое следование нормативно зафиксированным требованиям по национальной безопасности для практики стратегического планирования на деле не является излишне обязательным. Это можно проиллюстрировать на примере ряда ключевых вопросов, относящихся к стратегированию соци-

---

79. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. №6. С. 170–191.

ально-экономического развития страны, в частности к блоку так называемого «институционального стратегирования». Нам уже приходилось отмечать, что 172 ФЗ о стратегическом планировании обходит стороной институциональную составляющую такого планирования, что является одним из наиболее значимых препятствий для согласования всех плановых документов со стратегиями национальной и экономической безопасности страны<sup>80</sup>.

Эту ситуацию можно проиллюстрировать на примере проблемы совершенствования системы публичного (государственного и муниципального) управления. Оба действующих документа по безопасности Российской Федерации уделяют этому вопросу исключительное внимание. Так, в стратегии национальной безопасности (п. 62) выделяется проблема повышения эффективности и качества государственного управления экономикой. При этом отмечается (п. 63), что укреплению безопасности способствует совершенствование государственного управления на основе документов стратегического планирования Российской Федерации, ее субъектов и макрорегионов. Соответственно, Стратегия экономической безопасности (п. 12; п.п. 17) к основным вызовам и угрозам такой безопасности относит недостаточно эффективное государственное управление и отсюда ставит задачу развития системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики.

Эти положения позволяют сделать два вывода. Во-первых, эффективность государственного управления представляет собой одну из наиболее значимых предпосылок национальной безопасности, в т.ч. и с точки зрения необходимого условия для практической реализации всех прочих задач, стоящих перед этим направлением государственной политики. Во-вторых, повышение эффективности (качества) государственного управления связывается в рассмотренных доку-

---

80. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. 2016. №1. С. 19–30.

ментах прежде всего с переходом к системе стратегического планирования. Для такой посылки есть определенные основания, однако считать ее универсальной и всеохватывающей, по нашему мнению, не вполне обосновано.

Действительно, стратегическое планирование на основе использования программно-целевых методов регулирования и бюджетирования на данный момент можно считать наиболее продвинутым механизмом реализации экономических, социальных и иных функций государственного и муниципального управления. Однако это не значит, стратегирование или, во всяком случае, даже просто намерение осуществить таковое на практике заменяют собой все остальные предпосылки качества государственного управления. Более того, всякая попытка осуществить реальное стратегирование на базе системы управления, погрязшей в бюрократизме, коррупции, некомпетентности, рассогласованности функций различных органов власти и пр., неизбежно обречена на провал.

По нашему мнению, действенность государственного управления — многокомпонентный феномен и модель стратегирования занимает в ней важное, но не исключительное место. Существенно важными здесь остаются такие институциональные слагаемые, как совершенствование экономико-правового механизма федеративных отношений и местного самоуправления; достижение взвешенного баланса централизации и децентрализации управления; многообразие форм взаимодействия власти и бизнеса в виде государственно-частного и муниципально-частного партнерства, совершенствование методов оценки эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления; усиление открытости власти, развитие начал гражданского общества и многое другое. Это все то, что можно отнести именно к институциональным предпосылкам национальной безопасности, которые также подлежат стратегированию и увязке со всеми иными документами стратегического планирования в стране.

Так, крайне трудно объяснить отсутствие 172 ФЗ указания на стратегические документы, отражающие долговременное видение перспектив федеративной и муниципальной реформы, т.е. основных задач и практических путей дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации. Между тем, эффективно действующий механизм федеративных отношений и полноценно обеспеченное местное самоуправление, сочетающее в себе начала публичной власти и гражданского общества, важнейшие предпосылки социально-политической устойчивости общества и экономической безопасности для государства.

Столь же трудно объяснить отсутствие в 172 ФЗ положений, касающихся использования практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех стратегических планов и проектов. Более того, как такового термина «государственно-частное партнерство» в законе вообще нет, хотя уже изначально (ст. 1) отмечается, что одна из целей данного законодательного акта — установление порядка взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Между тем, развитие различных форм ГЧП — один из важных компонентов, из которых складывается национальная безопасность. Это связано с тем, что ГЧП — это не только продуктивная во всех отношениях форма экономических взаимодействий, дающая мощный инвестиционный эффект. Это еще и один из инструментов общенационального диалога, консолидации экономических и институциональных ресурсов современного общества<sup>81</sup>. Неслучайно в Стратегии

---

81. Иголкина А.М. Формирование экономических условий развития государственно-частного партнерства в России // Экономика и управление. 2013. №12 (98). С. 37–41.

национальной безопасности (п. 62) говорится о необходимости расширения использования инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики. Но при этом сама практика ГЧП из орбиты стратегирования в настоящее время практически выпадает, что можно считать одним из источников угроз для устойчивости экономики страны и ее безопасности в целом.

Наконец, еще один пример. В п. 15 Стратегии говорится о такой угрозе экономической безопасности страны, как низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры. Однако объяснение нынешних низких темпов экономического роста России только причинами внутреннего свойства не вполне корректно. Оно противоречит тому, что говорится в самой Стратегии (использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики Российской Федерации, ограничение доступа к иностранным финансовым ресурсам и современным технологиям; изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы и структуры их потребления и пр.). Вопрос в другом, какие темпы роста следует считать низкими и создающими угрозы для экономической безопасности страны. Даже в официальных документах (не говоря уже об экспертных оценках) по этому поводу высказывались самые разные мнения.

Например, в первоначальном плане Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. (утверждены 31 января 2013 г.)<sup>82</sup> желаемый темп роста российской экономики на данный период обозначался уровнем в 5% годового прироста ВВП. Как отмечалось в документе, «в предстоящий среднесрочный период необходимо обеспечить выход на траекторию устойчивого экономического роста

---

82. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. [www.garant.ru/hotlaw/federal/446770/#ixzz55BxC8xqM](http://www.garant.ru/hotlaw/federal/446770/#ixzz55BxC8xqM).

на уровне не менее 5 процентов». Именно этот показатель определялся как необходимый для достижения ведущих приоритетов страны в области хозяйственного и социального развития, для решения задач модернизации национальной экономики в целом. Сейчас взгляды на этот вопрос радикально изменились. Даже прогнозируемый экономический рост в пределах 1,5–2,0% прироста ВВП в 2018 г. году уже рассматривается как позитивный признак оживления в экономике. Однако этот показатель по-прежнему оставляет Россию в числе отстающих государств в связи с прогнозируемым темпом роста мировой экономики на ближайшие годы в 3,5%, и даже 3,7% в год. Так, в Минэкономразвития РФ в рамках базового сценария прогнозирует увеличение темпов роста экономики с 2,1% в 2017 г. до 2,3% к 2020 г.<sup>83</sup> Как мы полагаем, законодательство о национальной безопасности должно ориентировать стратегические документы в этой сфере на более четкое изложение тех угроз, которые складываются в темпах экономического и социального развития страны.

Существенным моментом в отношении законодательного обеспечения государственной политики национальной безопасности мы считаем утверждение требования о полной логической преемственности принимаемых в этой связи стратегических документов. Так, принятие в 2015 г. новой Стратегии национальной безопасности было выполнением законодательного требования об обновлении подобного документа каждые 6 лет (прежняя Стратегия национальной безопасности принималась в 2009 г.). Требования такой корректировки закреплены в ст. 18 ФЗ №172 по стратегическому планированию. Однако при анализе Стратегии национальной безопасности 2015 г. хорошо заметно, что Стратегия как бы продолжает негативную тенденцию в подготовке подобного рода документов, а именно: новый документ принимается вне

---

83. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. [economy.gov.ru/minrec/resources/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018\\_2020.pdf](http://economy.gov.ru/minrec/resources/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018_2020.pdf).

попытки оценить результаты реализации предшествующего аналогичного документа. Это приводит к возникновению трех видов управленческих рисков, которые существенны для экономической безопасности страны, а именно: а) нарушается логическая связь и преемственность важнейших документов государственного управления; б) снижается аналитическая ценность и практическая значимость вновь принимаемого документа; в) возникает соблазн использования разного рода штампов, оторванных от реалий экономики, но, тем не менее, кочующих из одного документа в другой (типа «избыточной дифференциации регионов» и «недостаточной эффективности государственного управления»).

В этой связи мы считаем необходимым дополнить ст. 18 ФЗ №172 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» следующим образом. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации — документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет *с оценкой степени выполнения требований, зафиксированных в ранее действовавшей Стратегии национальной безопасности*» (выделено предлагаемое нами дополнение. — Е.Б.). Как мы полагаем, это требование должно быть распространено и на документы по экономической безопасности страны. Результаты работы по достижению требований национальной безопасности за каждый 6-летний период (разумеется, в пределах информации, не содержащей государственную тайну) должны быть открыты для населения, т.к. именно оно, а не бюрократический аппарат и есть главный потребитель усилий по обеспечению таковой безопасности.

Еще одной важной правовой новацией должно стать четкое законодательное закрепление управленческой силы

стратегических документов по национальной безопасности и, главное, механизмов ее практической реализации и контроля исполнения. В соответствии с действующей версией ФЗ №390 можно считать, что основным механизмом реализации требований национальной безопасности выступают соответствующие программы. Так, в соответствии со ст. 10 данного закона Правительство РФ формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию. Однако закон не конкретизирует то, каким именно аспектам национальной безопасности должны корреспондировать эти специальные федеральные целевые программы, а в каких случаях реализация требований безопасности может быть имплементирована в иные государственные программы. В настоящее время нет возможности как-то отследить влияние требований национальной безопасности на всю систему государственных программ социально-экономического характера (т.е. за исключением государственных программ, отнесенных к направлению «Обеспечение национальной безопасности»). Например, по направлению «Сбалансированное региональное развитие» предусмотрено 6 государственных программ, 5 из которых имеют локализованный характер (т.е. адресованы отдельным регионам и макрорегионам страны). Еще одна программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» затрагивает в основном проблемы финансово-бюджетных взаимоотношений федерального центра и регионов, управления региональными финансами и пр. Это предопределяет характер целевых показателей программы<sup>84</sup>, вращающихся вокруг проблемы финансового, а не экономического выравнивания, которое входит в круг условий национальной безопасности страны. Другими словами, с позиции национальной безопасности программа оперирует не целями, а лишь средствами ее достижения; сама

---

84. Портал государственных программ. [programs.gov.ru/Portal/programs/indicatorsGpFin/37](http://programs.gov.ru/Portal/programs/indicatorsGpFin/37).



же цель не фиксируется, и тем более не получает какой-либо конкретизации в плане позитивного продвижения от неких пороговых значений.

Особенно это относится к Стратегии экономической безопасности. Круг рассматриваемых в ней вопросов социально-экономического развития страны крайне широк. Попытка формирования какой-либо специальной программы реализации этого стратегического документа, по сути, означала бы дублирование Стратегии социально-экономического развития и многих иных документов, предусмотренных ФЗ №172 о стратегическом планировании. В современных условиях стратегия экономической безопасности, в т.ч. и на региональном уровне — это не просто некая инвентаризация негативных трендов в экономике и социальной сфере страны и потенциально связанных с ними угроз для государства, общества и населения. Это также и четкое указание на те управленческие действия, которые необходимо предпринять, чтобы эти угрозы устранить или, во всяком случае, нивелировать их возможные негативные эффекты. Как мы полагаем, законодательство о безопасности должно разграничить круг вопросов, реализуемых через систему специальных программ и через общие программы социально-экономического развития. В каждой из них должен быть выделен раздел по обеспечению безопасности в соответствующей сфере («Вклад программы в реализации требований национальной безопасности страны»). Эти требования должны найти отражение и в целевых показателях государственных программ.

Однако практическое целеустанавливающее воздействие стратегий по национальной, в т.ч. по экономической, безопасности на всю систему документов стратегического планирования, реализуемо только в том случае, если эти требования интерпретируются не как общие призывы, а как конкретные измеримые величины, которые чаще всего именуется пороговыми значениями. Именно эти пороговые значения и обозначают тот рубеж, при котором те или иные негативные тренды в экономической, социальной, экологической

и иной сферах приобретают значение угрозы для безопасности страны, для ее экономической и социально-политической устойчивости. Российскими экспертами проведена большая работа по обоснованию таких пороговых значений как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>85</sup>, однако практическая значимость подобного рода разработок пока остается невысокой. Между тем, как отмечали В.К. Сенчагов и Е.А. Иванов, для эффективного управления экономической безопасностью страны необходимо разработать и утвердить «количественные параметры пороговых значений экономической безопасности. Это совершенно необходимая нормативная база, без которой невозможна постоянная и эффективная государственная деятельность по обеспечению экономической безопасности»<sup>86</sup>.

Сказанное касается не только государственных программ, но и социально-экономических и бюджетных прогнозов, обоснований к проектам федерального бюджета и пр. В 1990-х гг. XX в. Минэкономразвития РФ включало в свои прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации специальный раздел по уровню экономической безопасности. Потом этот раздел был упразднен<sup>87</sup>. Сейчас такая практика должна быть не только возрождена, но и расширена. В ФЗ №390 необходимо законодательно закрепить положение о том, что в каждом документе стратегического планирования (стратегиях социально-экономического развития страны и регионов, в отраслевых стратегиях, в государственных программах, во всех видах прогнозов) необходимо в специальных разделах показывать, как планируемое или

- 
85. Каранина Е.В., Евстратова А.В. Определение пороговых значений индикаторов экономической безопасности региона в рамках разработки региональной стратегии экономической безопасности // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 2. №8. С. 169–177; Виссарионов А.Б., Гумеров Р.Р. Об использовании предельных (пороговых) значений индикаторов экономической безопасности Российской Федерации // Управленческие науки. 2017. Т. 7. №3. С. 12–20; и др. работы.
86. Сенчагов В.К., Иванов Е.А. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации // Вестник Финансового университета. 2015. №3. С. 48.
87. Там же. С. 49.

прогнозируемое развитие будет воздействовать на уровень экономической безопасности страны. Соответственно, в ФЗ №172, в ст. 28 «Государственные программы Российской Федерации» необходимо закрепить положение об обязательном включении во все программы раздела о том воздействии, которое каждая из этих программ окажет на ключевые показатели экономической безопасности страны.

Резюмируя вышесказанное, следует обратиться к завершающей части Стратегии экономической безопасности, где говорится, что на первом этапе реализации данного документа (до 2019 г.) предстоит разработка мер организационного, нормативно-правового и методического характера в целях обеспечения экономической безопасности, совершенствование механизмов мониторинга и оценки ее состояния. Нужна большая научная и методическая работа по конкретизации основных положений документа, что только и способно придать Стратегии характер рабочего документа. Для формирования прочной базы решения этой задачи необходимыми являются два шага. Во-первых, разработка полной новой редакции ФЗ №390 о безопасности; во-вторых, внесение целого ряда изменений и дополнений в ФЗ №172 о стратегическом планировании в части конкретизации документальной и процедурной стороны стратегирования основных требований национальной безопасности и мер по ее безусловному обеспечению.

## Глава V

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНОВ  
В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К СИСТЕМЕ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Стратегирование как новый этап реализации государственной политики регионального развития предполагает разработку документов стратегического планирования на всех уровнях государственного управления. При этом Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации не может быть реализована без разработки субфедеральных и муниципальных стратегий, являющихся инструментом инновационной модернизации российской экономики.

Формирование системы инвестиционного стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях происходило поэтапно. Это нашло свое отражение в принятии инвестиционного Стандарта для субъектов Федерации (Стандарт 1.0)<sup>88</sup> и Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании (Стандарт 2.0)<sup>89</sup>, в Стратегиях социально-экономического развития

---

88. Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (Стандарт 1.0) начал внедряться в 2012 году в 11 пилотных регионах, а затем стал обязательным во всех субъектах Федерации. С его помощью предполагалась разработка стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса на региональном уровне. [asi.ru/upload/medialibrary/91d/STD-v3-RUS\\_f.pdf](http://asi.ru/upload/medialibrary/91d/STD-v3-RUS_f.pdf).

89. Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. [www.admvol.ru/Ekonomika/docs/](http://www.admvol.ru/Ekonomika/docs/).

на период до 2020–2030 гг., разработанных федеральными округами и субъектами Федерации, в региональных инвестиционных Стратегиях.

Со вступлением в силу Федерального закона от 26 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором система долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития получила законодательное оформление на всех уровнях государственной власти, вопросы формирования инвестиционной политики регионов вышли на новый уровень. Они стали увязываться с вопросами долгосрочного стратегирования социально-экономического развития территории. Новые стратегические принципы пространственного развития привели к принципиальным изменениям в теории и практике регионального инвестиционного развития. Региональная инвестиционная политика не просто стала важнейшей составляющей субфедеральных стратегий социально-экономического развития, но и начала опираться на разработку собственных инвестиционных стратегий.

Однако следует учесть, что базовые экономические условия формирования нового законодательного поля для субъектов инвестиционного процесса в регионах не остаются неизменными. На смену инвестиционному подъему приходит падение инвестиционного спроса, что превращается в 2014–2015 гг. в ключевую проблему российской экономики. Снижение инвестиционной активности в эти годы демонстрирует абсолютное большинство субъектов Федерации во всех основных экономических районах<sup>90</sup>. В обстоятельствах экономического кризиса, оттока капитала и возрастания инвестиционных рисков результаты реализации стратегического планирования в большинстве российских регионов оказались ниже ожидаемых, а репутация многих инвести-

---

90. В 2015 г. спад инвестиций в основной капитал в Российской Федерации в годовом выражении достиг 8,4%, а начавшееся в эти годы снижение показателей объема инвестиционных вложений в основной капитал происходило на территории 58 российских регионов. – Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – 2016. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

ционных Стратегий субъектов Федерации, разработанных в 2010–2014 гг., подмоченной.

Во-первых, большинство из этих стратегий были написаны как под копирку. В десятках субъектов Российской Федерации на региональном уровне дублировались одни и те же законодательные нормы, а в законодательстве муниципального уровня отсутствовала местная специфика<sup>91</sup>.

Во-вторых, практически все региональные инвестиционные Стратегии исходили из оптимистического сценария развития экономики, о чем свидетельствуют представленные в них показатели экономического роста<sup>92</sup>. Они разрабатывались без должного учета современных негативных условий и выглядели, на наш взгляд, слишком позитивными. Кроме того, являясь составной частью разработки целого комплекса документов, и в первую очередь планов и прогнозов социально-экономического развития субъектов Федерации, большинство инвестиционных стратегий не смогли гарантировать страховое покрытие региональным властям на случай неблагоприятного развития событий.

В-третьих, существенной проблемой субфедеральных Стратегий стала не просто неточность сделанных расчетов, а декларативность и недостаточная проработанность рабочих инструментов их реализации<sup>93</sup>, что не позволяло органам власти на местах своевременно и адекватно реагировать на возникающие риски долгосрочного пространственного развития.

---

91. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. (проект). М., 2016. [карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf).

92. Так, например, в соответствии с инвестиционной стратегией Новосибирской области, утвержденной в 2014 г., средства инвесторов, организаций и предприятий должны были составлять не менее 200 млрд руб. в год, начиная с 2017 г., с ежегодным приростом не менее 5%, а также планировалось практически четырехкратное увеличение инвестиций в основной капитал к 2030 г. – Новая инвестстратегия региона предполагает четырехкратное увеличение инвестиций в основной капитал. 15 дек. 2014. [www.ksonline.ru/news/-/id/18454](http://www.ksonline.ru/news/-/id/18454). [www.spbinvestment.ru/upload](http://www.spbinvestment.ru/upload).

93. В Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г., объемом почти 58 страниц, собственно механизм реализации Стратегии отводится VII раздел, объемом менее одной страницы.

Таким образом, оказалось, что увязать вопросы инвестиционного развития с вопросами регионального стратегического планирования и сформировать систему приоритетов, нацеливающих на создание устойчивой региональной экономики, в условиях ограниченных возможностей привлечения внешних финансовых и инвестиционных ресурсов оказалось весьма непросто. Необходимость перехода к более гибкой системе планирования и управления региональным развитием обуславливает важность создания новых механизмов, ориентированных на мониторинг, планирование и прогнозирование процессов пространственного развития страны и требует корректировки установок социально-экономического и инвестиционного развития на всех уровнях, включая федеральные округа, субъекты Федерации и муниципалитеты.

## **1. Основы стратегического планирования инвестиционного развития на субфедеральном уровне**

Система стратегического планирования, в которой воплощается региональная составляющая инновационного развития российской экономики, представлена в настоящее время внушительным набором нормативных актов. Отправным документом, в котором были сформулированы концептуальные основы инвестиционного стратегического планирования на субфедеральном уровне, стал Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (Стандарт 1.0)<sup>94</sup>. С его помощью началась разработка стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса на региональном уровне.

---

94. Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (Стандарт 1.0) начал внедряться в 2012 году в 11 пилотных регионах, а затем стал обязательным во всех субъектах Федерации. [asi.ru/upload/medialibrary/91d/STD-v3-RUS\\_fpdf](http://asi.ru/upload/medialibrary/91d/STD-v3-RUS_fpdf).

Стандарт 1.0 основывается на пятнадцати важнейших положениях, которым необходимо следовать при построении инвестиционной стратегии на субфедеральном уровне<sup>95</sup>. Центральным его звеном является собственно процесс подготовки инвестиционной стратегии, который включает определение инвестиционных приоритетов региона (территории, отрасли, технологии опережающего развития, осваиваемые виды продукции, работ и услуг, планируемые к реализации проекты), а также цели и сроки осуществления запланированных мероприятий, взаимоувязанных с имеющимися для их выполнения ресурсами. На этой основе разрабатываются целевые программы, отдельные проекты и мероприятия, обеспечивающие рост инвестиционной активности в субъекте Российской Федерации. Реализация требований инвестиционного Стандарта 1.0 позволила привести законодательство субъектов Федерации в соответствие с интересами инвесторов, вкладывающих свои капиталы в развитие регионов, а также создать на регулярной основе специализированные организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами<sup>96</sup>. На сегодняшний день Стандарт признан полностью внедренным в 81 регионе, а четыре субъекта Федерации активно продолжают эту работу – Сахалинская область, Ненецкий автономный округ, Республика Крым и г. Севастополь.

Таким образом, региональный инвестиционный Стандарт 1.0 заложил основы общих требований и критериев оценки результатов разработки инвестиционной политики на субфедеральном уровне в рамках долгосрочного планирования. Кроме того, он был дополнен Стандартом деятельности органов местного самоуправления по обеспечению

---

95. Внедрение и мониторинг регионального инвестиционного стандарта. Агентство стратегических инициатив. [investstandart.ru](http://investstandart.ru).

96. К основным функциям этих организаций относятся: обеспечение режима «одного окна» для инвесторов при взаимодействии с органами исполнительной власти; содействие созданию проектных команд по поддержке и реализации конкретных инвестиционных проектов «под ключ»; наличие двуязычного портала для зарубежных инвесторов; обеспечение взаимодействия с инвестиционными и венчурными фондами, банками и др.



благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании (Стандарт 2.0), который, начиная с 2014 г. начал внедряться на всей территории России<sup>97</sup>. Концепция Стандарта 2.0, являющегося продолжением реализации уже действующего в отношении субъектов РФ Стандарта 1.0, была нацелена на создание инвестиционной цепочки, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни власти в стране.

Федеральный закон №172 позволил создать полноценное правовое поле сквозной организации системы инвестиционной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в России; четко определил структурные элементы стратегии социально-экономического, в том числе инвестиционного развития регионов; обеспечил реальное вовлечение регионального и муниципального уровня территориального управления в систему стратегического планирования. Закон дал возможность субъектам Федерации с помощью разработки общей стратегии социально-экономического развития перейти от решения насущных, каждодневных задач, возникающих в результате разрыва имеющейся финансовой базы и социально-экономическими обязательствами, к формированию системы стратегических документов, обеспечивающих создание устойчивой региональной экономики на прочной инвестиционной основе.

При этом региональная инвестиционная политика, опирающаяся на разработку собственных инвестиционных стратегий, позволяет уйти от краткосрочного горизонта инвестиционного планирования; избавиться от роли адаптера инвестиционных проектов, спускаемых сверху; минимизировать практику работы региональных властей в режиме пожарного

---

97. Стандарт 2.0 – муниципальная проекция реализации поручения Президента РФ по улучшению инвестиционного климата, данного органам региональной исполнительной власти. См.: В Волгограде обсудили проект муниципального стандарта инвестиционной привлекательности, 16 июля 2013 г. [www.interregional.ru](http://www.interregional.ru).

реагирования на экстренные ситуации в экономике и социальной сфере<sup>98</sup>.

Еще одним достоинством данного закона является подтверждение необходимости дифференцированного подхода к разработке инвестиционных планов и прогнозов для разных типов регионов. Учитывая серьезные различия в социально-экономическом развитии, необходимо при формировании региональной инвестиционной стратегии использовать формы привлечения инвестиций, отвечающие конкретным условиям жизни данного субъекта. В то же время это не мешает говорить об общих принципах инвестиционной стратегии, универсальных требованиях к региональным органам власти по формированию инвестиционного климата в субъектах Федерации и единых критериях оценки эффективности данной работы по всей стране.

Понимание места субфедерального уровня стратегического планирования в реализации государственной политики регионального развития получило свое дальнейшее развитие в «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.», утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 №13. Несмотря на то, что этот документ имеет прежде всего федеральное наполнение, в нем появляется новый акцент и в отношении регионального уровня власти.

Здесь внимание акцентируется на взаимосвязке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований со Стратегией пространственного развития Российской Федерации и отраслевыми документами стратегического планирования. Появляется требование внесения изменений в утвержденные документы территориального планирования на региональном и муниципальном уровнях с учетом определенных документами стратегического планирования

---

98. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Инвестиционные стратегии субъектов Федерации // Вестник экономики. 2016. №2. С. 41–56.

перспективных направлений развития пространственной структуры.

В соответствии с целями государственной политики регионального развития здесь, с одной стороны, закрепляются активные компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов инвестиционного процесса по формированию приоритетных инвестиционных проектов соответствующего уровня, определению мест размещения особых (свободных) экономических зон, индустриальных и технологических парков, иных зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности с учетом прогнозов социально-экономического развития регионов и планов по инфраструктурному и социальному обустройству территорий, предусмотренных государственными и муниципальными программами развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы, а также инвестиционными программами субъектов естественных монополий<sup>99</sup>.

С другой стороны, подтверждаются и пассивные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления как получателей бюджетных ассигнований федерального бюджета для стимулирования строительства (реконструкции) инфраструктурных объектов регионального и местного значения в соответствии с реализуемыми на их территории государственными программами.

В соответствии с Федеральным законом от 28.07.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации достижение стратегических задач социально-экономического развития требует разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Она призвана отражать совокуп-

---

99. Указ Президента РФ от 16 января 2017 №13 «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025г.». [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

ность целей и механизмов реализации государственной политики по совершенствованию пространственной организации страны на перспективу, определяя приоритеты, цели и задачи регионального развития России, меры по их достижению и решению, а также предложения по совершенствованию системы расселения и приоритетные направления размещения производительных сил на территории страны.

Таким образом, с переходом на принципы стратегического планирования в субъектах Федерации, с одной стороны, окончательно оформилась правовая система координат для разработки региональной инвестиционной политики, а, с другой стороны, потребовала своего осмысления и приведения в соответствие с новыми стратегическими приоритетами накопленная региональная практика инвестиционного развития.

## **2. Место инвестиционной политики в системе регионального стратегического планирования**

Законодательная база инвестиционной деятельности, которая сложилась на сегодняшний день в наиболее продвинутых в инвестиционном плане субъектах Федерации, позволяет сформулировать перспективные решения для остального большинства российских регионов. А нормативно-правовое обеспечение инвестиционной деятельности и механизмы корректировки рассматриваются органами власти субъектов Федерации как важнейшие механизмы реализации стратегического планирования. Целью региональной инвестиционной политики является обеспечение устойчивого инвестиционного развития, улучшение инвестиционного климата и развитие конкуренции, создание условий для привлечения инвестиций в ключевые отрасли экономики российских регионов.

К настоящему времени в подавляющем большинстве субъектов Федерации система регионального инвестиционного законодательства включает в себя, как минимум, региональный закон об инвестиционной деятельности на терри-

тории субъекта Федерации (в нем, в частности, определяются формы государственной поддержки инвесторов, реализующих проекты на территории региона), а также региональные инвестиционные программы, определяющие основные направления, институты и инструменты региональной инвестиционной политики<sup>100</sup>.

Одними из обновлений региональных инвестиционных законов на субфедеральном уровне стали положения о проведении конкурсов инвестиционных проектов и о формировании региональных целевых программ. При этом проекты, которые прошли инвестиционный конкурс, включаются в состав региональной инвестиционной программы. Кроме того, в наиболее продвинутых в законодательном плане субъектах Федерации в дополнение к закону об инвестиционной деятельности принят целый ряд правовых актов, обеспечивающих дополнительные гарантии инвесторам и механизмы их реализации, существенно облегчающих ведение инвестиционной деятельности на их территории<sup>101</sup>.

В системе документов стратегического планирования на региональном уровне задачи инвестиционной политики находят отражение прежде всего в Стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В них развитие инвестиционной инфраструктуры и финансовых инструментов поддержки, снижение административного давления на бизнес, регламентация процессов защиты прав инвесторов, как правило, определяются как приоритетные направления развития региональной экономики. В то же время многие российские регионы имеют и самостоятельные инвестиционные Стратегии, которые должны регулярно кор-

---

100. Формирование правовой базы инвестиционной деятельности субъектов Федерации началось в середине 1990-х годов принятием региональных законов о предоставлении льгот предприятиям с иностранным участием (в 1994 г. в Республике Татарстан, в Новгородской области), затем продолжилось в 1996–1998 гг. формированием системы региональных инвестиционных законов.

101. К ним следует отнести закон о государственном земельном кадастре и кадастре природных ресурсов, а также региональные нормативные положения о страховании инвестиций.

ректироваться в соответствии с изменениями, вносимыми в общие Стратегии развития территории.

Например, разработка Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 г. потребовала уточнения государственной программы «Экономического и инвестиционного развития Республики Башкортостан» в части включения в них проектов «Развитие механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства», «Развитие механизма облигационных займов как инструмента финансирования инвестиционных проектов», «Использование государственных залоговых механизмов и иных форм участия государства в целях привлечения средств»<sup>102</sup>.

Обобщая, можно резюмировать, что успешная практика инвестиционного развития на субфедеральном уровне опирается на следующий массив нормативно-правовых документов регионального характера:

- региональные Стратегии: «Стратегия социально-экономического развития субъекта федерации до 2020 г. или 2030 г.»; «Инвестиционная стратегия субъекта федерации до 2020 г. и основные направления до 2030 г.»;
- региональные государственные программы: «Улучшение инвестиционного климата субъекта Федерации», «Развития научной и инновационной деятельности субъекта Федерации»; «Экономическое развитие и инновационная экономика субъекта Федерации» (например, «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2020 годы»); Долгосрочная целевая программа «Улучшение инвестиционного климата в субъекте Федерации» (например, «Улучшение инвестиционного климата в Тульской области на период 2011–2016 годов»);

---

102. Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. [economy.gov.ru/wps/wcm/connect/dc46f4b6-2a24-4753-a3ee](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/dc46f4b6-2a24-4753-a3ee).

- региональные законы «Об инвестиционной деятельности» (например, в Республике Татарстан), «О государственно-частном партнерстве» (например, в Воронежской области), «О льготном налогообложении при осуществлении инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений на территории субъекта Федерации» (например, в Тульской области);
- постановления и распоряжения региональных органов власти, касающиеся порядка предоставления государственной поддержки предприятиям и организациям, реализующим инвестиционные проекты; в том числе порядка предоставления субсидий из бюджета субъекта Федерации на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам для проведения технологического перевооружения и освоение новой конкурентоспособной продукции предприятиями промышленного комплекса субъекта Федерации; правил предоставления субсидий из бюджета субъекта Федерации организациям, осуществившим инвестиции в форме капитальных вложений на территории субъекта Федерации; порядка формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда субъекта Федерации;
- постановления и распоряжения исполнительных органов власти субъекта Федерации по вопросам регламента осуществления сопровождения исполнительными органами государственной власти области процедур рассмотрения, прохождения согласований и контроля реализации инвестиционных проектов по принципу «одного окна»; организации и развития технопарков; создания и развития инфраструктуры промышленных парков и др.

С переходом на принципы стратегического планирования происходит унификация требований к органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления при реализации инвестиционной политики. С учетом этого,

с одной стороны, растет предсказуемость и прозрачность инвестиционных намерений органов власти на местах, что может существенно повысить доверие к ним со стороны потенциальных инвесторов, а, с другой стороны, повышается практическая значимость изучения и тиражирования успешного регионального опыта стратегического планирования и поддержки инвестиционной деятельности.

### **3. Инструменты успешных региональных практик инвестиционного развития**

Реализация региональных приоритетов инвестиционного развития состоит, прежде всего, в создании единой системы взаимосвязанных между собой целей и задач на различных уровнях управления. Она предполагает участие не только органов государственной власти субъекта Федерации, но и других заинтересованных организаций, таких как территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, отраслевых ассоциаций и объединений предпринимателей, общественных организаций, политических партий, хозяйствующих субъектов, а также населения.

В настоящее время основными механизмами реализации инвестиционной политики как части Стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации являются программно-целевой и проектный подходы. С одной стороны, регион участвует в федеральных программах и приоритетных проектах, перечень которых утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, а с другой стороны, его инвестиционные приоритеты реализуются в перечне субфедеральных программ, которые интегрируются по параметрам с государственными программами.

Поэтому требуется разработка таких документов территориального планирования, в которых происходит увязка долгосрочного стратегирования с мероприятиями государ-



ственных программ субъекта Федерации и бюджетным финансированием. Для того, чтобы основные направления инвестиционного развития переформатировать в конкретные проекты, региональными властями разрабатываются и утверждаются планы мероприятий, где определены цели, задачи и мероприятия, обеспечивающие достижение стратегических ориентиров, ответственные исполнители, объемы финансирования, сроки и этапы выполнения.

Общими проблемами для большинства субъектов Федерации при воплощении стратегических целей инвестиционного развития являются: недостаточность инвестиций в экономику субъекта; нерациональное или нечеткое распределение функций исполнительной власти и структур, занимающихся работой с инвесторами; недостаточная вовлеченность бизнес-сообщества в разработку и экспертизу применяемых решений в области инвестиционной политики; низкая узнаваемость субъекта Федерации и осведомленность предпринимателей о его инвестиционном потенциале<sup>103</sup>.

Организационно-управленческое обеспечение реализации стратегического планирования в инвестиционной сфере субъектов Федерации предполагает также наличие специализированной (уполномоченной органом власти) организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами в субъекте Российской Федерации. По данным Национального рейтинга практики регионального инвестиционного развития, лидерами здесь признаны Тульская и Воронежская области, Республика Татарстан. Кроме того, успешные практики есть в Тамбовской, Тюменской областях и в Алтайском крае.

Специализированный институт инвестиционного развития берет на себя функции оператора реализации инвестиционной Стратегии региона, а с другой стороны, выступает в качестве партнера для бизнеса в реализации инвестиционно значимых приоритетных проектов и обеспечивает ему

---

103. Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. [asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices\\_for\\_Sochi.pdf](http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices_for_Sochi.pdf).

взаимодействие с властью. Иными словами, региональный инвестиционный институт становится связующим звеном между инвесторами и органами исполнительной власти субъекта, помогая распределить риски инвестиционного проекта наиболее эффективным образом, оказывая консультативную помощь, в том числе по вопросам законодательства в сфере ГЧП и МЧП.

Реализация такого механизма позволила, например, Тульской области стать одним из лидеров по эффективности работы специализированной организации по привлечению инвестиций. В качестве института инвестиционного развития здесь выступает АО «Корпорация развития Тульской области», начавшая свою деятельность с 2012 г. с момента принятия региональной инвестиционной стратегии и нацеленная на привлечение инвестиционных проектов, их сопровождение и участие в инвестиционных проектах<sup>104</sup>.

В настоящее время региональные корпорации развития созданы и в других регионах Российской Федерации: Пензенской, Ростовской, Волгоградской, Ульяновской, Самарской, Ярославской, Оренбургской, Липецкой, Белгородской, Республиках Карелия и Чувашия, Краснодарском крае, также функционируют корпорации развития Среднего Урала и Северного Кавказа. Однако не все из них успешны, что связано часто с отсутствием у них специального статуса, который бы закреплялся соответствующим нормативным актом. Кроме того, сказывается недостаток необходимых финансовых ресурсов, из-за чего корпорации вынуждены ограничиваться только презентацией для инвесторов и предоставлением земельных участков в чистом поле без готовой инфраструктуры. Отсутствие внятной стратегии, слабое позиционирование региона и недостаточное экономи-

---

104. Распоряжение Правительства Тульской области от 11 декабря 2013 г. №1113-р. За четыре года в Тульской области реализовано 49 крупных инвестиционных проектов, в реализации еще более 50. В настоящий момент общее количество проектов, с которыми работает Корпорация, более 130.

ческое обоснование заявленных проектов снижают эффективность инвестиционной политики региональных властей.

Негативные факты деятельности региональных корпораций развития отмечены в Приморском крае, Кировской, Пензенской и Самарской областях, где, например, узнав о небольших, по их меркам, объемах предполагаемых инвестиций, сразу теряют интерес к предлагаемому инвестпроекту. По-прежнему, чтобы попасть в некоторые специализированные корпорации, нужны официальные запросы, а в некоторых корпорациях развития (в Брянской области, например) честно признавались, что для начала надо «пройти через губернатора». В Санкт-Петербурге сообщили, что работают только с теми, кто «пришел от города, и это должны быть крупные стратегические проекты с социальной нагрузкой»<sup>105</sup>.

Успешность деятельности специализированной инвестиционной организации в субъекте Федерации определяется наличием собственной стратегии развития, выстраиванием эффективной системы взаимодействия с органами власти субъекта Федерации, предоставлением инвесторам полного спектра услуг по принципу «одного окна», взаимодействием с финансовыми учреждениями и другими институтами развития. Так, АО «Корпорация развития Тульской области» активно развивает деловые связи с управляющими компаниями индустриальных парков, с действующими предприятиями региона в проектах с иностранными партнерами, а также с федеральными институтами развития (ВЭБ, РФПИ). ОГБУ «Агентство по инвестициям и стратегическим проектам» Воронежской области сотрудничает с такими федеральными институтами развития, как Центр ГЧП ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», УК «Российский фонд прямых инвестиций», АО «Корпорация

---

105. «Даже не пытайтесь. Приходили серьезные люди в регион с проектом больше миллиарда, и то им квоты не дали. А у вас всего 320 млн руб.» – так встретили и проводили потенциального инвестора в Корпорации развития Кировской области. Аналогичные примеры есть и в Корпорации развития Пензенской области. См.: Перспективы-2030: Как продать регион // Ведомости. №4033 от 15.03.2016.

«МСП», НП «Центр развития государственно-частного партнерства», РИА «Инвестируйте в Россию», НП «Ассоциация региональных инвестиционных агентств» и др.

Еще одним слагаемым успеха инвестиционной политики в регионе является создание эффективной институциональной системы поддержки инвестиционной деятельности. Корпорация развития может быть дополнена рядом других организаций инфраструктуры развития экономики, например Центром поддержки предпринимательства, Агентством экономического развития и др. Чтобы избежать дублирования, необходимо четкое разделение функций между ними. Так, например, если Центр поддержки предпринимательства в своей деятельности сосредоточен на поддержке малого и среднего бизнеса, то Агентство экономического развития может быть встроено в структуру корпорации развития и решать вопросы организационно-презентационной деятельности. На примере деятельности «Корпорации развития Тульской области» можно сказать, что она стала инструментом реализации инвестиционной политики регионального правительства. К ее полномочиям относятся конкретные вопросы поддержки инвестиционной деятельности, в то время как все законодательные, нормативные и регламентационные функции остаются в региональном правительстве<sup>106</sup>.

В рамках Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 г. для организационно-управленческого обеспечения реализации стратегических инициатив развития республики будут созданы четыре межведомственных координационных совета (межведомственные группы и проектные офисы) по направлениям: государственное управление, развитие человеческого потенциала, развитие реального сектора экономики и территориальное развитие. Они будут наделены полномочиями совещательного органа при Координационном совете по

---

106. Единственным учредителем Корпорации является Министерство земельных и имущественных отношений Тульской области.

стратегическому планированию в субъекте Федерации с передачей им функций совещательных органов<sup>107</sup>.

Эффективность инвестиционной политики на субфедеральном уровне во многом будет зависеть от того, в какой степени деятельность участников ориентируется на приоритеты, определенные в инвестиционной стратегии региона. Данная задача ложится в регионах на соответствующую специализированную структуру по типу так называемого «фронт-офиса» по привлечению инвестиций. Во многих региональных институтах такие структуры уже появились, и они реально обеспечивают взаимодействие региональных властей с потенциальными инвесторами, которые получают четкое представление о возможностях и потребностях данного субъекта как на ближайшую перспективу, так и на прогнозный период. Так, например, портрет приоритетного инвестора может выглядеть следующим образом: рентабельность проекта не ниже 15%, объем инвестиций на 1 рабочее место не ниже 10 млн руб., уровень передела продукции не ниже 5-го и безусловная экологическая безопасность<sup>108</sup>.

Стратегический подход в инвестиционной сфере предполагает выстраивание региональной политики на сочетании отраслевого и территориального принципов. С одной стороны, региональные институты развития должны принимать участие в отраслевых проектах<sup>109</sup>, а с другой стороны, осуществлять мониторинг в территориальном разрезе, анализируя информацию о национальных и иностранных компаниях

---

107. Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. [economy.gov.ru/wps/wcm/connect/dc46f4b6-2a24-4753](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/dc46f4b6-2a24-4753).

108. Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. [asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices\\_for\\_Sochi.pdf](http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices_for_Sochi.pdf).

109. Так, например, в инвестиционной стратегии Тульской области упор сделан на развитие кластерных и инновационных производств. Определены 14 приоритетных и 13 потенциальных отраслевых кластеров. Органами исполнительной власти Тульской области совместно с предприятиями, экспертами с участием Корпорации разработаны отраслевые концепции развития. Кроме того, институт развития участвует в реализации совместных инвестиционных проектов крупнейших российских корпораций на территории субъекта Федерации (Газпром, Россети, РЖД и др.).

для поиска потенциальных инвесторов, выявления и развития наиболее перспективных направлений сотрудничества. С этой целью необходимо взаимодействие с полномочными представительствами в других регионах для поиска и налаживания контактов, и, конечно, с муниципальными органами власти.

Сложной для решения региональных властей остается проблема несбалансированности между высокой инвестиционной активностью областного или республиканского центра и недостаточной инвестиционной активностью большинства муниципальных районов. Взаимодействие с органами местного самоуправления по сопровождению инвестиционных проектов, реализуемых на территории муниципальных образований; содействие им в создании индустриальных парков, обеспечении инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой; содействие в разработке договоров и соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности является важнейшей составляющей инвестиционной политики на субфедеральном уровне.

Что касается развития инвестиционного сотрудничества по горизонтали, то эта задача особенно актуализировалась в последнее время, о чем свидетельствуют данные опросов предпринимателей в различных регионах страны. Любопытной особенностью инвестиционной активности на региональном уровне становится рост числа территориально обособленных подразделений промышленных предприятий, которые создаются на территории других субъектов Федерации<sup>110</sup>. Развитие межрегиональной инвестиционной активности на уровне отдельных производственных комплексов имеет целью сокращение издержек производства, стрем-

---

110. По результатам обследования 147 предприятий различных отраслей из 62 регионов страны, проведенного в апреле–мае 2017 г. ИНП РАН, почти четверть опрошенных респондентов имеет территориально обособленные подразделения, и еще 6,9% сообщило о намерении создать новые подразделения такого рода. Кроме того, практически 35% предприятий подтвердили использование механизма аутсорсинга. [ecfor.ru/publication/rossijskie-predpriyatiya-vesnoj-2017g-medlennoe-vostranovlenie-investitsionnoj-aktivnosti-na-fone-ekonomicheskoy-stabilizatsii](http://ecfor.ru/publication/rossijskie-predpriyatiya-vesnoj-2017g-medlennoe-vostranovlenie-investitsionnoj-aktivnosti-na-fone-ekonomicheskoy-stabilizatsii).

лением работать вблизи рынков сбыта и источников сырья, наличие кадров с необходимой квалификацией.

Важным стратегическим моментом в региональной инвестиционной политике является активное продвижение бренда субъекта Федерации на внутреннем и внешнем рынках, формирование привлекательного образа в глазах потенциальных инвесторов. В соответствии с требованиями Стандарта 1.0 в регионах созданы информационные порталы, которые постоянно обновляются, и часто включают интерактивную инвестиционную карту субъекта Федерации<sup>111</sup>.

Организационно-правовая форма специализированной инвестиционной организации на региональном уровне может быть различна: акционерное общество, государственная корпорация, государственное бюджетное учреждение и др. Финансирование инвестиционного института осуществляется, как правило, из нескольких источников: средств бюджета субъекта Федерации в форме бюджетных ассигнований или целевого субсидирования, например субсидий на возмещение затрат на производство товаров, выполнение работ, услуг, связанных с созданием индустриальных парков; собственных средств от ведения коммерческой деятельности (разработка бизнес-планов, технико-экономических обоснований и паспортов инвестиционных проектов; разработка инвестиционных, финансовых и стратегических документов; проведение маркетинговых и социологических исследований; подбор деловых партнеров, установка контактов с иностранными компаниями; продвижение товаров и услуг компаний на международном рынке; юридическое сопровождение инвестиционных проектов «под ключ» и др.); дополнительные эмиссии акций и др.

Интересным примером деятельности специализированного регионального института является Агентство инвести-

---

111. Во многих случаях создаются специализированные порталы на иностранных языках об инвестиционных возможностях региона, включающие список инвестиционных площадок и проектов, инженерную инфраструктуру, преференции и т. д. Они работают, как правило, на русском и английском языках, а также есть версии на немецком и китайском языках.

ционного развития Республики Татарстан, которая занимает лидирующие позиции в инвестиционном рейтинге российских регионов. Дело в том, что по своему статусу Агентство, созданное в 2011 г., является органом исполнительной власти субъекта Федерации, а его сотрудники – государственными служащими<sup>112</sup>. В связи с этим появляется необходимость четкого разделения функций Агентства и других структур, работающих с инвесторами на субфедеральном уровне. Эта задача в регионе эффективно решена, и как орган исполнительной власти Агентство имеет четкий функционал, объем полномочий, ресурсов и компетенций, который отличает его от отраслевых органов исполнительной власти в рамках проводимой в республике инвестиционной политики. Агентство на постоянной основе работает с крупными инвесторами (оцениваемый объем инвестиций – от 100 млн руб.), отвечает за инвестиции в основной капитал (за исключением бюджетных средств) и прямые иностранные инвестиции. В то же время функции по развитию инвестиционной инфраструктуры закреплены за Министерством экономики Республики Татарстан.

Важным критерием оценки эффективности региональной инвестиционной политики выступает показатель удовлетворенности предпринимателей объектами инвестиционной инфраструктуры, находящимися на территории субъекта Федерации<sup>113</sup>. Эффективность региональной инвестиционной политики в предыдущие годы существенно снижало отсутствие отлаженного механизма обратной связи с инвестором. В настоящее время появилось много методов для сбора информации от участников инвестиционного проекта, как традиционных (методы анкетирования и телефонных

---

112. Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. [asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices\\_for\\_Sochi.pdf](http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices_for_Sochi.pdf).

113. По результатам Национального рейтинга, лучшими здесь являются Липецкая, Пензенская и Нижегородская области, а успешные практики есть также в Ульяновской, Ленинградской, Белгородской и Владимирской областях.



опросов), так и новых (например, контрольная закупка). Принципиальное значение здесь имеет деятельность именно муниципалитетов, которые осуществляют мониторинг социально-экономических показателей проектов.

Пример формирования оптимальной инвестиционной инфраструктуры, имеющей наиболее законченный вид сквозного инвестиционного управления, демонстрирует Липецкая область. Здесь создана трехуровневая система объектов инвестиционной инфраструктуры, которая в 2015 г. включала в себя одну федеральную особую экономическую зону промышленно-производственного типа «Липецк» (крупные и средние предприятия), десять региональных особых экономических зон различного типа (средние предприятия) и частные индустриальные парки (малые предприятия)<sup>114</sup>. Такая модель инвестиционной деятельности позволяет подготовить систему инвестиционных площадок для проектов разного масштаба и отраслевой принадлежности с учетом инвестиционного потенциала конкретной территории.

Развитие инвестиционной инфраструктуры и инструментов поддержки инвесторов по-прежнему остаются ключевыми направлениями региональной инвестиционной политики, но получают новые инструменты реализации, ориентированные на внедрение целевых моделей упрощения ведения бизнеса. Обязательным элементом стратегического планирования на субфедеральном уровне становится разработка соответствующих дорожных карт по внедрению лучших управленческих практик, целевых моделей улучшения инвестиционного климата, дорожных карт по содействию развитию конкуренции.

Привлечению частных инвесторов в экономику регионов должно способствовать расширение практики оказания государственной поддержки через заключение специальных инвестиционных контрактов и паспортизация промышлен-

---

114. Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. [asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices\\_for\\_Sochi.pdf](http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractices_for_Sochi.pdf).

ных предприятий. Одним из перспективных направлений развития инвестиционной деятельности в регионе может стать участие регионального института развития в инвестиционных проектах на правах партнера. Такое расширение портфеля услуг организации позволяет повысить эффективность реализации инвестиционных проектов за счет использования ее компетенций и оптимизации взаимодействия с региональными администрациями.

В Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 г. предусмотрено, что экономия средств от реализации мероприятий по энергоэффективности и энергосбережению, экономия средств от снижения фактического объема потерь ресурсов при выполнении капитальных ремонтов хозяйственным способом, при проведении торгово-закупочных процедур должна оставаться в распоряжении ресурсоснабжающих организаций и направляться ими на развитие отрасли. Кроме того, при достижении целевых показателей надежности, качества и экономии ресурсов предпринимательская прибыль включается в тариф; а при полном использовании тарифных источников возможно привлечение дополнительных бюджетных источников финансирования инвестиционных программ за счет амортизации, части средств на капитальный ремонт, арендной платы, прибыли на капвложения и при наличии социальной значимости мероприятий.

При реализации стратегических планов мероприятий инвестиционного характера региональными властями широко используются и уже хорошо себя зарекомендовавшие инструменты поддержки инвестиционных и инновационных проектов, к которым можно отнести: предоставление гарантий по банковским кредитам с использованием механизмов гарантийного фонда; субсидирование части затрат на модернизацию и техническое перевооружение производства; предоставление финансовой поддержки субъектам хозяйственной деятельности в сфере промышленности при реализации инвестиционных проектов области в форме

займов через региональные институты развития; вложение в инвестиционные и инновационные проекты объектов инженерной и социальной инфраструктуры, земельных участков по рыночной стоимости с последующим участием в прибыли проекта и с правами инициатора проекта на выкуп доли государства; государственные гарантии и государственное долевое участие в рамках государственно-частного партнерства.

\* \* \*

Особенность сегодняшнего этапа регионального инвестиционного развития в Российской Федерации состоит, на наш взгляд, в следующем:

- инвестиционная политика на субфедеральном уровне переживает некоторый переходный период — от этапа формирования теоретико-правовых основ и моделирования регионального инвестиционного развития на новых принципах стратегического развития к этапу реализации конкретных территориальных планов инвестиционного развития. Принципиальное значение приобретает уже не собственно разработка региональной Стратегии, а ресурсы, условия и механизмы ее реализации;
- несмотря на уникальность Стратегии социально-экономического развития каждого региона и муниципалитета, механизмы их реализации во многом носят универсальный характер. Поэтому анализ успешных практик инвестиционного развития российских регионов имеет общесистемное значение для совершенствования деятельности органов власти на местах;
- поскольку стратегирование — это прежде всего привлечение инвестиций в региональную экономику, постольку приоритетной задачей инвестиционной политики в рамках субфедеральных стратегий остается стимулирование инвестиционной активности частных капиталов.

Анализ современной практики инвестиционного развития на субфедеральном уровне показывает, что ряду российских регионов уже удалось сформировать эффективные программы реализации стратегических планов и достичь существенного экономического эффекта благодаря реализации грамотной региональной инвестиционной политики. Несмотря на имеющиеся проблемы, регионы, обладающие эффективными инструментами улучшения инвестиционного климата, демонстрируют реальные достижения по формированию единого экономического пространства для привлечения инвесторов и единой системы управления и стимулирования инвестиционного развития на своей территории, которая охватывает каждый муниципалитет.

Представляется, что в рамках системы стратегического планирования матрица современной региональной инвестиционной политики должна опираться не только на постоянную конкретизацию и моделирование инвестиционного развития с учетом многообразия территориально-экономических особенностей российской экономики, но и использовать эффект от обобщения и тиражирования лучших образцов региональной инвестиционной практики.

**ИННОВАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ  
В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ  
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

Региональный аспект инновационного развития предполагает адекватное отражение всего многообразия социально-экономических и организационных условий для формирования стратегий эффективного развития региональных экономических систем. При этом одним из важнейших условий структурных изменений и дальнейшего экономического роста в российских регионах становится их ориентация на инновационный тип развития, что требует соответствующих компетенций региональных органов власти.

**1. Новые подходы к формированию стратегий  
регионального развития**

Актуальность вопросов модернизации и инноваций потребовала от региональных администраций необходимости создания собственных инновационных программ развития, в которых должны определяться долгосрочные ориентиры технического развития регионов, обеспечивающие необходимые условия для их перехода на инновационный путь развития. С этих позиций органами власти субъектов Федерации стали разрабатываться собственные стратегии и программы инновационного развития. Основным страте-

гическим посылом стал тезис о том, что добиться быстрого успеха в социально-экономическом развитии региона и муниципальных образований можно, как правило, лишь путем обеспечения конкурентоспособности сектора высоких технологий региональной экономики, что связано с необходимой реструктуризацией его хозяйственного комплекса. В связи с этим, важнейшей задачей формирования стратегии инновационного развития экономики региона является создание соответствующего возможностям и потребностям региона научно-технологического комплекса, который смог бы обеспечить необходимую конкурентоспособность. Этот подход учитывался в ряде разрабатываемых субъектами Федерации Стратегий экономического и социального развития, в которых указаны условия и факторы перехода региона к инновационной модели экономического развития.

Обзор стратегий субъектов Федерации, разработанных и скорректированных к концу 2017 г. – началу 2018 г., показал, что стратегии наиболее продвинутых в инновационном плане субъектов Федераций содержат необходимые меры, обеспечивающие переход на инновационный путь развития. Наибольший интерес в этом отношении представляет Томская область, имеющая высокий инновационный потенциал. В рейтинге инновационного развития субъектов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и рейтинге инновационных регионов для целей мониторинга и управления Ассоциации инновационных регионов России по итогам 2014 г. Томская область входит в группу регионов-лидеров, занимая 8 место<sup>115</sup>. Базой активизации инновационной деятельности являются утвержденная в 2011 году долгосрочная целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Томской области на 2011–2014 годы» и разработанная в 2015 г. Стратегия социально-экономического развития Томской области, в которой

---

115. Земцова А.В., Чингаева Ю.Н. Формирование инновационной инфраструктуры в регионах России на примере Томской области. *Фундаментальные исследования*. 2017. №7. С. 123.

в качестве одного из основных направлений выделен такой приоритет, как «Новые технологии». Его основа заключается в расширении области высокотехнологичных производств, технологическом перевооружении отраслей промышленности, что позволит использовать научно-технический потенциал региона, обеспечит реализацию модели импортозамещения в регионе на инновационной основе. Стратегия Томской области также ориентирована на инновационное развитие путем включения в нее комплекса мер по развитию инновационного центра «ИНО Томск». При этом акцент сделан на развитие пространственной модели области, включающей особенности развития каждого муниципального района и городского округа.

Серьезный интерес представляет Стратегия Республики Татарстан, в которой проработаны новые формы пространственных аспектов развития региона с акцентом на создание инновационной инфраструктуры с четким выделением по территории кластеров, территориальных полюсов роста, зон активного развития и трансграничного сотрудничества<sup>116</sup>. Основная суть агломерационного подхода заключается в отказе от идеи выравнивания условий социально-экономического развития муниципальных образований и зонирования территории республики на экономические зоны. Но при этом речь не идет об отказе от цели обеспечения единых социальных стандартов населения республики вне зависимости от места проживания. В предлагаемом агломерационном подходе основной акцент делается на приоритетное развитие муниципальных образований, имеющих особо важное стратегическое значение так называемых центров роста – Казани, Набережных Челнов с Нижнекамском и Елабугой и Альметьевском, в которых сосредоточено более 90 % экономического потенциала республики.

Решение поставленных задач планируется достичь за счет: стимулирования экономического развития в точках

---

116. Официальный сайт проекта Татарстан-2030. [tatarstan2030.ru](http://tatarstan2030.ru).

роста республики; развития специализации территорий и максимального использования их конкурентных преимуществ; координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических; сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения на территории каждого из муниципальных образований с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики. Однако существенным препятствием на пути реализации стратегии агломерационного развития может стать ориентация муниципалитетов преимущественно на внутритерриториальное развитие при практически полном отсутствии межмуниципальных связей и инвестиционных проектов.

В Стратегии развития г. Санкт-Петербурга содержится обоснование инновационного сценария развития города, описывающего приоритеты долгосрочного экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 г.<sup>117</sup> В Стратегии сформулировано 30 таких приоритетов. Они определены с учетом общероссийских целей, задач и стратегических приоритетов России. Для реализации приоритетов в Стратегии сформирована четырехуровневая система целеполагания, включающая генеральную цель, четыре стратегических направления, 17 стратегических целей, а также программно-целевые установки (всего 114 целей), реализация которых должны обеспечить устойчивое и сбалансированное развитие города.

Генеральная цель – обеспечение стабильного улучшения качества жизни горожан и повышение глобальной конкурентоспособности Санкт-Петербурга на основе реализации национальных приоритетов развития, обеспечения устойчивого экономического роста и использования результа-

---

117. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. [spbstrategy2030.ru](http://spbstrategy2030.ru).



тов инновационно-технологической деятельности. Однако в Стратегии четко не прописаны конкурентные преимущества региона. В Стратегии важно указать на источники, условия и факторы, используемые для достижения конкурентных преимуществ. Например, таковыми могут обладать: природно-ресурсный, информационный, инфраструктурный, инвестиционный, трудовой и инновационный потенциалы. К факторам конкурентоспособности региона можно отнести наличие в регионе инновационной системы и кластеров, развитой инфраструктуры и эффективно действующих институтов, а также приток в региональную экономику отечественных и зарубежных инвестиций.

Положительной оценки заслуживают также стратегии Ульяновской, Ивановской, Свердловской и других областей, в которых сформулированы необходимые условия для активного развития технологических инноваций с учетом их рационального территориального распределения.

Между тем, анализ региональных стратегий показал, что в некоторых из них нет ясного ответа на вопрос о том, какие институты будут задействованы для реализации поставленных задач, особенно в области перехода региона на инновационный путь развития. На наш взгляд, данный вопрос крайне актуален. В связи с чем, в региональных стратегиях необходимо особое внимание уделять созданию региональных институтов развития. Приоритетом должны стать инновационные возможности каждого региона, реализация которых в дальнейшем положительно повлияет на всю пространственную структуру российской экономики и позволит более эффективно осуществить процесс социально-экономического выравнивания страны. Именно акцент на поддержку, в первую очередь регионов, обладающих инновационным потенциалом и способных в короткие сроки осуществить переход к созданию и внедрению инновационных технологий, позволит стать экономической основой формирования новой пространственной модели регионального развития.

## 2. Пространственные аспекты инновационного развития экономики России

О значении роли инновационного развития страны, как говорилось выше, было заявлено в Стратегии инновационного развития России до 2020 г. Этот документ является системообразующим для последующих стратегических документов государственных и региональных программ. Исходя из этого, важнейшим подходом современной региональной стратегии должна стать поддержка, в первую очередь, тех регионов, которые уже создали определенный инновационный базис и активно продолжают его развивать. Последнее означает формирование такой пространственной структуры российской экономики, в которой приоритетным становится развитие территорий, обладающих научным и образовательным потенциалом, т.е. имеющим инновационный ресурс, обеспечивающий прорыв в экономическом развитии страны. Такому сценарию должны соответствовать разрабатываемые субъектами Федерации стратегии их территориального развития, ориентирующиеся на инновационную составляющую. Это позволит сделать акцент и выделить те регионы и территории внутри них, которые обладают техническими возможностями и соответствующим человеческим потенциалом и тем самым наиболее восприимчивы к инновационному развитию. При этом следует исходить из того, что на региональном и местном уровнях действуют так называемые агломерационные эффекты, положительно влияющие на инновационную деятельность во всем регионе в целом, которые связаны с разнообразием экономической деятельности в его крупных городах.

Учитывая неравномерность инновационного развития по стране, необходимо учитывать различную степень готовности субъектов Федерации к переходу на инновационный путь развития. Анализируя данные, характеризующие уровень инновационного развития в субъектах Федерации, становится очевидным их неравномерное развитие. Поэтому в условиях ограниченных финансовых ресурсов необходимо проводить

всесторонний анализ ситуации в регионах в области их инновационных возможностей, используя для этого более широкий круг показателей. Это позволит обеспечить реальную оценку инновационного уровня развития регионов с тем, чтобы их региональные инновационные стратегии развития исходили из фактического уровня инновационного развития и на этой основе разрабатывали бы финансовые и организационные меры его повышения. Не следует при формировании стратегий забывать, что значительный инновационный эффект может быть достигнут внутри субъекта Федерации, а конкретнее, в городских агломерациях.

На сегодня наиболее продвинутыми в области инновационного развития являются крупные города и центры городских агломераций, в которых опережающими темпами растут высокотехнологические и наукоемкие отрасли. В населенных пунктах и за их пределами активно развивается жилищное строительство; размещаются производства, обслуживающие потребности городской агломерации: обрабатывающие производства, интенсивное сельское хозяйство, объекты транспорта и логистики, туристская и рекреационная инфраструктура, объекты торговли. Подтверждением этому является значительный вклад агломераций в экономический рост Российской Федерации, который, начиная с 2010 года, обеспечили в основном 2 крупнейших, 25 крупных и 23 средних по масштабам центров экономического роста. Это, конечно, Московская и Санкт-Петербургская агломерации – два крупнейших центра роста Российской Федерации. При этом Московская агломерация в последние годы демонстрирует замедление темпов роста при концентрации индустриального роста на периферии Московской области. В промышленном комплексе Санкт-Петербурга представлены практически все производственные виды деятельности. Основу промышленности Санкт-Петербурга составляют более 740 крупных и средних предприятий, часть из которых входит в число ведущих организаций России. Хозяйственную деятельность в сфере промышленного производства также

осуществляют более 24 тысяч малых предприятий, включая микропредприятия. В 2015 году Санкт-Петербургскими предприятиями отгружено промышленной продукции на общую сумму 2,3 трлн рублей, из них 2,1 трлн рублей приходится на долю обрабатывающих производств. При этом в структуре обрабатывающих производств (без учета производства нефтепродуктов) почти 53% занимают высокотехнологичные и среднетехнологичные (высокого уровня) виды деятельности<sup>118</sup>.

На региональном и местном уровнях действующие, так называемые агломерационные, эффекты положительно влияют на инновационную деятельность во всем регионе в целом, так как связаны с разнообразием экономической деятельности в крупных городах. А это означает, что значительный инновационный эффект быстрее достигим внутри субъекта Федерации, а конкретнее, в городских агломерациях. Их роль рассматривается как центростремительный вектор, который в первую очередь проявился на федеральном уровне в виде резкого увеличения экономической роли Москвы и Санкт-Петербурга по всем основным показателям социально-экономического развития, а также, хотя и с меньшей силой, на уровне многих субъектов Российской Федерации в виде интенсивного укрепления экономической и политической роли региональных столиц.

К крупным центрам роста в Российской Федерации относятся 25 территорий (в том числе 18 крупных городских агломераций), вклад каждой из которых в экономический рост страны с 2010 года составляет более 1%, что сопоставимо со средним вкладом субъекта Российской Федерации. В таких центрах проживает 20% населения страны и формируется 40% экономического роста.

Подобные процессы затронули также ряд муниципальных образований с центрами — крупными городами, которые

---

118. [www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/06/20/Prom\\_%26\\_Innovaz\\_2016\\_rus-compressed.pdf](http://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/06/20/Prom_%26_Innovaz_2016_rus-compressed.pdf).

в условиях новой рыночной экономики оказались удачно территориально расположенными вблизи уже существующей транспортной инфраструктуры.

Результатом стало усиление территориальных диспропорций, проявляющихся, с одной стороны, в стагнации многих средних и малых городов, (во многом старопромышленных зон, которые были вполне успешны в прежней экономике, но очень трудно находят себя в новой рыночной, превращаясь в территории устойчивой экономической депрессии), а с другой стороны, заметное экономическое развитие городов – центров федерального значения (не просто городов, даже крупных по размеру, но именно городов-центров), которые подтвердили свою жизнеспособность, адаптировались к новым экономическим факторам развития и в первую очередь к активизации модернизационных процессов в экономике.

Как уже было отмечено выше, в настоящее время к наиболее серьезным, с позиции модернизации производственных процессов и развития инновационных отраслей и имеющих мировое признание, относятся всего два субъекта Федерации. Это Москва и Санкт-Петербург. Две эти крупнейшие агломерации России обеспечивают более 25% ВВП страны. При этом на следующие 25 крупнейших с точки зрения экономики городов в России приходится всего 16% ВВП<sup>119</sup>. По количеству разработанных передовых технологий лидируют Москва и Санкт-Петербург. Подобный тренд в инновационном пространстве страны предполагает сделать акцент на разработку такой региональной политики, в которой особое внимание будет уделено развитию крупных городов (городов миллионников), где сосредоточены научные кадры и технические возможности субъекта Федерации.

---

119. Тогда как в США – 37%, а в Западной Европе – 33%. Аналогичная ситуация с городами с населением более 100000 человек. На них в России приходится 12% ВВП – в 2–3 раза меньше, чем в Европе и США (23–33%). Кудрина А. Города, а не нефть // Ведомости. 20.07.2017. №4367.

Формирование новой городской политики должно стать важной составной частью региональной стратегии. Именно такой подход сегодня становится приоритетным. Об этом свидетельствует подготовленный Центром стратегического развития (ЦСР) доклад о стратегии развития городов, сделанный по поручению президента России. В нем предлагаются меры, позволяющие увеличить вклад городов в ВВП с 40 до 55%. При этом рост прогнозируется именно в густонаселенных агломерациях, население которых приближается или превышает 1 млн человек<sup>120</sup>.

Наряду с сохранением темпов развития двух глобальных городов предлагается параллельно развивать перспективные города-миллионники, в которых имеются соответствующие научно-технические ресурсы и в первую очередь высокий образовательный потенциал. Это Нижний Новгород, Казань, Екатеринбург, Челябинск, Пермь, Томск и многие др.

Использование агломерационного подхода может снять названные проблемы путем поступательного, управляемого, сбалансированного социально-экономического развития территорий посредством построения межмуниципального взаимодействия и усиления координирующей роли государства.

Изучив лучшие практики по зонированию территорий, представляется наиболее эффективным подход по созданию не территориальных, а функциональных агломераций, нацеленных на решение конкретных межмуниципальных задач.

В качестве инструмента экономического районирования и формирования функциональных агломераций можно использовать метод выделения центров концентрации экономических взаимоотношений. Примером может служить разрабатываемый агломерационный подход в Республике Татарстан<sup>121</sup>. В нем основной акцент делается на приоритетном развитии муниципальных образований, т. е. так

---

120. Кудрин А. Города, а не нефть // Ведомости от 20.07.2017. №4367.

121. Гаритов А.Ш. К вопросу выбора стратегий регионального развития. [umka.volsu.ru/newumka3/upload/904681345291219SR-22.pdf](http://umka.volsu.ru/newumka3/upload/904681345291219SR-22.pdf).

называемых центров роста – Казань, Набережные Челны с Нижнекамском и Елабугой, а также Альметьевск, в которых сосредоточено более 90% экономического потенциала республики. Экономическое районирование с использованием названной методики осуществляется в два этапа.

На первом этапе выделяются узловые центры агломераций. На втором этапе происходит присоединение к узловым центрам тяготеющих к ним окружающих муниципальных образований, на которых сказывается влияние центра агломерации. При ситуации, когда внутри экономического района, образованного вокруг узлового центра, окажутся муниципальные образования, тяготеющее к узловому центру другого экономического района, данное муниципальное образование функционально присоединяется к другому экономическому району.

Источниками распространения передовых инновационных разработок должны стать имеющиеся в этих городах университеты и инновационные кластеры. Ставка в них должна делаться на привлечение инициативных, талантливых и целеустремленных людей, а финансирование идти не только со стороны государства, но и из частных источников, конкурирующих между собой за право поддержки, а затем и реализации инновационных проектов.

Помочь дальнейшему инновационному развитию отобранных городов должно расширение круга полномочий по принятию стратегических решений местных органов власти, особенно в части финансирования инновационных предприятий. По расчетам, приведенным в стратегии ЦСР, становится ясно, что даже при относительно серьезных изменениях в распределении доходов и передаче городам из списка перспективных некоторых полномочий и средств на их самостоятельную реализацию для остальных муниципалитетов региона существенных изменений не произойдет. Более того, после соединения инфраструктурных ресурсов и интеллектуального потенциала в единую систему, где население и бизнес будут более мобильны, можно получить

прирост ВРП выше среднего по стране на 5–7%<sup>122</sup>. Именно это является важнейшим фактором роста. Конечно, тема перераспределения доходов местных бюджетов непростая. Но результаты данной стратегии показывают возможность положительной тенденции развития региона в целом.

### 3. Региональные институты инновационного развития

На наш взгляд, успешная реализация Стратегии, а также в целом формирование инновационной модели пространственного развития связаны с наличием соответствующих институтов развития и их целенаправленной деятельностью. Институциональное обеспечение реализации Стратегии осуществляется путем закрепления за определенными федеральными институтами инструментов, нацеленных на выполнение поставленных стратегических задач, особенно качественного стратегического планирования инновационного развития на различных территориальных уровнях.

На сегодня инновационная инфраструктура представлена федеральными и региональными институтами, как с участием государственных ресурсов, так и частного капитала.

Федеральные институты инновационного развития, как правило, базируются на бюджетных средствах и проявляют интерес к инновационным проектам с высокой стоимостью. К ним можно отнести такие государственные институты развития, как «РоснаноТех», госкорпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Росинфокоминвест», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (больше известный как фонд Бортника), Фонд прямых инвестиций (РФПИ) и др.

---

122. Кудрин А. Города, а не нефть // Ведомости. 20.07.2017. №4367.



На протяжении последних лет инвестиционная активность финансовых структур, созданных главным образом за счет использования государственного ресурса, т.е. сверху, имела устойчивую положительную динамику как с точки зрения процессов создания новых компаний и фондов, так и с точки зрения объемов и числа осуществленных инвестиций. Однако федеральные институты обычно заинтересованы, как уже говорилось выше, в крупных проектах, которым требуется от одного до десяти миллионов долларов. При этом они активно привлекают средства региональных бюджетов через участие в создании кластеров, свободных (или специальных) экономических зон (ОЭЗ) и территорий особого развития (ТОСЭРы), венчурных региональных фондов в реализации как государственных, так и местных инновационных проектов.

Учитывая значение развития инновационной структуры для успешной реализации задач сбалансированного пространственного развития страны, особое внимание федеральные органы власти в настоящее время уделяют организации инновационных кластеров, которые в соответствии с разрабатываемой Стратегией должны стать точками экономического роста. Так, Минэкономразвитие РФ отобрало 11 кластеров из 11 субъектов РФ, которым будет обеспечено содействие в использовании различных мер поддержки со стороны министерства, других ведомств, в том числе и региональных институтов развития. При этом 10 из 11 регионов являются активными участниками Ассоциации инновационных регионов России.

Не менее значимыми институтами развития на региональном уровне выступают свободные или специальные экономические зоны (ОЭЗ или СЭЗ), а также недавно сформированные территории особого экономического развития (ТОСЭРы). Создание и финансирование различных экономических зон относится к компетенции Правительства Российской Федерации. Однако их эффективное использование уже целиком зависит от качества управления органами региональной власти, что позволяет отнести этот институт к региональным отделениям федеральных институтов развития.

Основное внимание при создании ОЭЗ уделяется инфраструктурному развитию региона, а конечной задачей функционирования упомянутых институтов является организация новых производств или иных видов экономической деятельности в регионе (включая и сферу услуг). При этом государство в лице федеральных и региональных властей, во-первых, предоставляет резидентам зон определенные налоговые льготы, а во-вторых, осуществляет инфраструктурную подготовку площадки.

Несмотря на очевидную привлекательность этих институтов, выяснилось, что большинство существующих ОЭЗ в России функционируют неэффективно. Речь идет о том, что они недостаточно активно содействуют привлечению иностранного и отечественного капиталов, повышению конкурентоспособности национального производства и, что очень важно, не могут решать задачи территориального развития. Подтверждением чему явился сам процесс зонирования, который не был связан с конкретными социально-экономическими потребностями региона, а был нацелен скорее на получение иностранных или федеральных инвестиций и обеспечение инвесторам соответствующих льгот и преимуществ.

Существенной проблемой ОЭЗ как института развития оказалась проблема неэффективного использования государственных средств. Наиболее показательным примером низкой отдачи являются ОЭЗ Сибири. С момента их создания прошло более десяти лет, а потрачено на эти цели свыше 25 миллиардов рублей бюджета. Для сравнения, это годовой бюджет некоторых субъектов Федерации. Однако эффект от работы ОЭЗ оказался минимален для социально-экономического развития регионов Сибири. Аналогичная картина наблюдалась в Республике Бурятия, где особая зона вообще оказалась под угрозой закрытия.

С позиции повышения эффективности использования государственных инвестиций рассматривается возможность передачи управления из рук ОАО «ОЭЗ» на региональный уровень, при этом за федеральным уровнем остается право

одобрять или отклонять открытие новых зон. Резидентов, которые быстро приступят к работе, следует финансировать из средств регионального бюджета, возможно, и с привлечением средств региональных корпораций развития. Особые экономические зоны, так же как и инновационные кластеры, должны стать точками роста экономики в регионах. Ускорит освоение экономических зон новый порядок компенсаций затрат субъектов Федерации, при котором механизм компенсаций будет складываться из уплаченных налогов привлеченных ими резидентов, что усилит заинтересованность региональных властей в создании привлекательных условий для потенциальных инвесторов. Регионы будут заинтересованы в привлечении резидентов, так как механизм компенсаций складывается из уплаченных ими налогов.

Важной новацией в системе институтов развития стало решение о создании территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), ориентированных пока, правда, на восточные регионы России. По своему замыслу, ТОСЭР будут четко ориентированы на те виды экономической деятельности, которые наиболее востребованы на данной территории и строятся на базе кластерных систем, а не случайного набора пришедших в зону резидентов, как это наблюдается в ОЭЗ. Важным условием деятельности резидентов является намерение реализовать преимущественно экспортную ориентацию ТОСЭР. Именно для этого вводится более гибкая система налогового льготирования их участников и пр. Важно то, что каждая из создаваемых ТОСЭР имеет определенную экономическую специализацию и сможет положительно повлиять на развитие дальневосточных регионов. Такой принцип их функционирования в полной мере отвечает долгосрочным задачам Стратегии пространственного развития Российской Федерации, одной из которых является развитие территорий эффективной специализации.

Однако следует сразу обратить внимание на тот факт, что создание ТОСЭР, как важнейшего института на субфедеральном уровне задумывалось в принципиально иных эконо-

мических условиях, чем те, что заложены в Стратегии. В связи с этим необходима определенная коррекция стоящих перед ними задач. В частности, ТОСЭР делает ставку на крупные якорные проекты ведущих государственных корпораций, играющих важную роль в макрорегионе. Это усиливает риски в отношении устойчивого развития малого и среднего бизнеса на региональном уровне. Его представители могут проиграть в конкурентной борьбе за дефицитные ресурсы, доступ к земельным участкам, объектам инфраструктуры и потерять внимание региональных властей, а опережающее развитие одних территорий будет сопровождаться упадком других.

Как уже говорилось выше, цели ОЭЗ и ТОСЭР практически совпадают, и особенно это касается их роли в создании центров экономического роста и территорий эффективной специализации. Однако важно, чтобы их функционирование не привело к усилению разрыва экономического пространства страны и к еще большей дифференциации регионов, а, наоборот, укрепило бы единое экономическое пространство. А это потребует разработки новых инструментов экономической политики, оказывающих компенсирующее воздействие в направлении выравнивания и пространственной интеграции национальной экономики.

Важнейшим региональным институтом развития, обеспечивающим условия для создания единого экономического пространства на инновационной основе, являются региональные венчурные фонды, занимающиеся инновационным финансированием.

На сегодня наиболее активными являются не две российские столицы, а Поволжье, восточная часть Центрального региона, Томская область. При этом значительную инвестиционную активность проявляют Казань и Томск, имеющие наиболее разработанное инвестиционное законодательство и проводящие наиболее эффективную региональную политику по поддержке инновационной экономики, в которых прописаны определенные гарантии деятельности инновационных институтов, а в ряде случаев и преференции для част-

ных инвесторов, вкладывающих средства в перспективные стартапы. Однако к началу 2015 г., как уже говорилось выше, в стране резко изменилась экономическая ситуация и наметившиеся позитивные сдвиги в формировании инновационной инфраструктуры явно стали стагнировать.

В 2015 г. в России перестала работать половина из пятидесяти венчурных фондов, а также сократилось количество сделок в инновационной сфере. В том же году на венчурном рынке было проведено всего 15 сделок, что почти на две трети меньше, чем в декабре 2014 г.<sup>123</sup> Сохранился и сильный перекос в распределении региональных венчурных фондов по стране. Так, если в 2015 г. число фондов прямых инвестиций в Центральном Федеральном округе составило 82, то в Северо-Западном — только 2, в Приволжском и в Дальневосточном округах по одному. Во всех остальных федеральных округах таких фондов в 2015 г. не было вовсе<sup>124</sup>.

Данная неравномерность еще раз подтверждает правомерность ориентации Стратегии на усиление центров экономического роста, что должно отразиться на разработке дифференцированного подхода к регионам с более высокой подготовленностью к восприятию и развитию инновационного бизнеса.

Анализ региональных институтов прямого и венчурного инвестирования выявил интерес указанных фондов к инвестированию в инновационные проекты уже прошедшие начальную стадию, т.е. зарекомендовавшие себя как менее рискованные. Однако наиболее значительные трудности с привлечением финансирования испытывает именно вновь создаваемый венчурный бизнес. Конечно, подобная ситуация является результатом сокращения инвестиционной активности структур с государственным участием как на федеральном, так и на региональном уровнях. В этих условиях региональные институты, имеющие господдержку администрации,

---

123. Январская выюга на венчурном рынке. 5 февраля 2015. [rusbase.vc/trends/digest/january15](http://rusbase.vc/trends/digest/january15).

124. [www.rvc.ru/analytics](http://www.rvc.ru/analytics).

хотя и сохраняют роль основного инвестора инновационных форм, однако масштаб их деятельности не позволяет рассчитывать на то, что они смогут обеспечить прорыв в развитии обслуживаемых ими регионов.

Однако нередки случаи просто видимой инновационной деятельности местных венчурных фондов, финансируемых из региональных бюджетов. Это становится возможным, когда эффективность использования государственных инвестиций оценивается не по конечному результату, а по самому факту наличия проекта, что нередко приводит к перенасыщенности инновационной сферы неэффективными, а зачастую убыточными, стартапами. Получается, что для региональных администраций неважно, какой эффект будет достигнут в результате вложений в такой стартап, главное направить в него инвестиции и отчитаться о проделанной работе, а в некоторых случаях просто отмыть деньги. Видимо, привлечение частного капитала, наряду с инвестициями из региональных бюджетов, позволит избежать подобных ситуаций.

Стартапы, находящиеся на посевной и начальных стадиях, имеют свой рынок финансовой поддержки и свои собственные методы поиска инвесторов. Более высокие инвестиционные риски данного бизнеса предполагают иные формы взаимодействия с венчурными институтами. Иными словами, для их становления требуются вполне определенные структуры, ориентированные именно на поиск и становление инновационного проекта. В условиях же повсеместного сокращения инвестиций заинтересованность в финансировании инновационных проектов могут проявлять преимущественно частные инвесторы.

Приоритет в этом принадлежит Москве и Санкт-Петербургу. Так, в Москве особое место занимает Фонд развития интернет-инициатив (ФРИИ). Одна из основных целей фонда состоит в создании в России сети акселераторов, которая будет помогать выращивать перспективные проекты на ранних стадиях развития (preseed и seed), что позволит в короткие сроки найти заинтересованных инве-

стором для их реализации. ФРИИ активно сотрудничает с регионами как в области тиражирования своей модели бизнес-акселераторов<sup>125</sup>, так и в области совершенствования правового поля для участников инновационного бизнеса, призванного адекватно отражать его потребности. В частности, это касается таких вопросов, как имущественные потери при наступлении определенных обстоятельств, не связанных с нарушением договора между инвесторами и стартаперами; соглашение между стартапами и кредиторами, позволяющее инвесторам и инноваторам договариваться о распределении прибыли не обязательно пропорционально их долям в бизнесе; введение понятия «опцион» на заключение договора, что обеспечит возможность выкупа стартапером доли инвестора в случае, если инновация не принесет обещанный доход. Аналогичные по своим задачам фонды, со смешанным частно-государственным участием, стали активно создаваться в ряде российских регионов. Так, в Республике Татарстан организован фонд PulsarVentureCapital, в котором наряду с частными инвесторами присутствует республиканский Инвестиционно-венчурный фонд. Его основной задачей является оказание консалтингового сопровождения высокотехнологичным инновационным компаниям. В Санкт-Петербурге элементом инновационной инфраструктуры является Фонд предпосевных инвестиций (ФППИ), созданный в 2011 г. как некоммерческая организация. Он занимает нишу между бизнес-ангелами и частными венчурными фондами, которые инвестируют в проекты ранней стадии. В 2014 году в портфеле ФППИ было 14 проектов. На текущий момент в инвестиционном портфеле Фонда находятся 16 инновационных компаний, которые реализуют разработки в области ИТ, приборостроения, лазерных технологий и наноматериалов. Помимо этого фонда в Санкт-Петербурге с 2012 года функционирует такой инновационный институт, как iDealMachine, являющийся венчурным фондом и стартап-акселератором.

---

125. Фалалеев Д. «Рейтинг Топ-10 самых активных акселераторов в России». [slon.ru/biz/1036374](http://slon.ru/biz/1036374).

Его деятельность нацелена на работу со стартапами в сфере ИТ-индустрии на самых начальных стадиях, помогая им создать не просто привлекательный проект, а довести идею до превращения ее в самостоятельный бизнес<sup>126</sup>.

Указанные фонды в своей деятельности исходят из того, что на начальной стадии инновационному проекту нужны не столько деньги, сколько знания в области финансов, экспертиза, опыт и прямая помощь в построении бизнеса. В инвестиционном мире это называют «умными деньгами». Так, iDealMachine ведет каждый проект от развития идеи до ее реализации в реальном бизнесе и работает индивидуально с каждой инновационной компанией. Первые портфельные компании на стадии *preseed* появились в фонде два года назад, и сейчас большинство из них уже привлекли инвестиции следующего раунда, выпустили первые версии своих продуктов и борются за свое место на рынке.

Однако в целом значительная часть венчурных фондов предпочитает работать с уже более или менее сложившимся бизнесом в сфере инноваций и крайне редко с инновационными проектами на начальной стадии. Как уже говорилось выше, к стартапам больший интерес предъявляют скорее не государственные венчурные фонды, а непубличные и закрытые частные структуры, которые не только вкладывают деньги, но и помогают с управлением, а также решают другие организационные вопросы. Речь идет о бизнес-ангелах и их региональных объединениях. В отличие от институциональных инвесторов бизнес-ангелы работают с теми проектами, в которых хорошо разбираются. Они способны быстро запустить стартап и обеспечить его коммерческую привлекательность.

---

126. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Формы привлечения инвестиций в региональные венчурные проекты с учетом новых экономических условий // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. №2. С. 27.



\* \* \*

Формирование Стратегии пространственного развития по-новому ставит задачи перед региональными элитами. Разработанные ранее региональные стратегии должны учитывать охват всей территории, формировать необходимые условия для обеспечения равных условий жизни для ее населения. При этом особый упор должен быть сделан на развитие регионов, обладающих более высокими инновационными возможностями, учитывающими степень подготовленности региона к восприятию и развитию инновационного бизнеса. В этих целях необходим более тщательный анализ субъектов Федерации с выделением в первую очередь городов-миллионников, обладающих соответствующими ресурсами для развития инновационной сферы. Это потребует пересмотра ранее разработанных региональных стратегий, в которых четко должны быть прописаны финансовые источники поставленных задач.

В целях реализации целей, сформулированных в Стратегии, наблюдаемая сегодня определенная бессистемность создания различных институтов развития, должна смениться их четкой функциональной ориентацией, а также нацеленностью каждого из них на решение проблем социально-экономического развития конкретных типов регионов.

Представляется необходимым активизировать деятельность региональных институтов развития, особенно венчурного финансирования, которые в условиях экономического кризиса могут обеспечить финансовой и организационной поддержкой инновационный бизнес за счет активизации механизмов и форм привлечения частных капиталов. Банки, многочисленные венчурные фонды не спешат предоставлять свои средства стартапам, проекты которых крайне рискованны. В то же время существуют другие институты значения, имеющие свободные денежные средства и готовые рискнуть определенной суммой, вложив ее в реализацию нового проекта, рассчитывая в будущем на некий доход или услугу. Целесообразным было бы рекомендовать ведение для этих институтов определенных льгот и преференций.

## Глава VII

**НЕКРУПНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО  
В ФОРМИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ  
СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ РОССИИ****1. Региональная и отраслевая динамика развития  
малого и среднего предпринимательства**

Поиск оптимальных возможностей ускоренной модернизации, реиндустриализации российской экономики, несомненно, включает пространственную и предпринимательскую составляющие. В нашей стране сформировалась пространственная структура экономики с выраженным разделением на группы: 1) агломерационно-узловую в промышленно развитых частях Центра, Поволжья, Урала, Северо-Запада, Юга Сибири; 2) равномерно-узловую в Центрально-Черноземном районе, существенную территорию других экономических районов Европейской части страны; 3) очаговую и рассеянную в части европейского и азиатского Севера страны, а также в южных регионах Сибири и Дальнего Востока, расположенных вдали от железнодорожных магистралей<sup>127</sup>.

Искомой целью желательных изменений пространственной структуры страны является все большее распространение, расширение агломерационно-узловой группы на фоне сокращения, вытеснения очагово-рассеянной. Номинально свой вклад в решение этой задачи должно сде-

---

127. Фонд знаний «Ломоносов». [www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0133651](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0133651).

лать не крупное предпринимательство, непосредственно обеспечивающее социально-экономическое развитие субъектов Федерации. Исследования, проводимые в рамках проекта РФФИ №17-02-00043 «Малое и среднее предпринимательство в системе стратегического планирования в Российской Федерации», позволяют утверждать, что с макроэкономических позиций не крупное или малое и среднее предпринимательство (МСП) – это особая группа субъектов хозяйствования, работающих под патронажем государства в специально законодательно и организационно созданном благоприятном режиме. Государство и общество считают, что эта группа субъектов хозяйствования играет важную роль в решении экономических и социальных проблем страны и различными способами поддерживают ее.

В России в последние годы расширился охват субъектов хозяйствования, входящих в сферу МСП. Тем не менее, по параметрам развития МСП Россия значительно отстает от большинства стран мира. В нашей стране на сферу МСП приходится менее 20% ВВП и около 25–27% занятых. Но в ряде регионов России МСП обеспечивает до трети общего объема ВРП. Малый и средний бизнес развивается на территории России неравномерно. Распределение субъектов малого и среднего предпринимательства по регионам характеризуется высокой степенью концентрации. Согласно статистическим данным, на 10 субъектов Федерации с наибольшим количеством малых и средних предприятий – юридических лиц – приходится около 46% от общего количества субъектов малого и среднего предпринимательства – юридических лиц<sup>128</sup>.

Территориальное распределение малых и средних предприятий отражает общую структуру расселения в России. Наибольшее число малых и средних предприятий сосредоточено в Центральном (30%), Приволжском (18,0%), Южном

---

128. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2016. С. 2.

(12%), Сибирском (12%) и Северо-Западном (12%) федеральных округах. По общему числу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства на 10 сентября 2017 г., среди регионов России лидировали г. Москва (749788); г. Санкт-Петербург (340781), Московская область (302606). Преимущественно это регионы, где расположены крупнейшие агломерации страны с развитой сферой услуг. Предпринимательская активность, выраженная как отношение числа действующих предприятий к численности занятых, выше в регионах с крупными агломерациями и высокой долей городского населения, но достаточно низкая в аграрных и удаленных регионах<sup>129</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что МСП активно развивается в субъектах Федерации, обладающих лучшей институциональной средой, большими агломерациями, хорошим человеческим капиталом. Столь же важно экономико-географическое положение региона – уровень развития транспортной инфраструктуры, промышленности и т.д. Все это сказывается на пространственной структуре МСП в российской экономике.

Более 50% оборота фирм сферы МСП приходится на 10 регионов-лидеров: г. Москва (11,2 трлн руб.; 19,5% от общероссийского объема); г. Санкт-Петербург (4; 6,9); Московская область (2,3; 4); Свердловская область (2; 3,5); Краснодарский край (2; 3,4); Ростовская область (1,7; 3); Республика Татарстан (1,7; 2,9); Челябинская область (1,3; 2,2); Республика Башкортостан (1,2; 2,1); Нижегородская область (1,2; 2,1). Почти 40% инвестиций в секторе МСП приходится на 10 лидирующих регионов: г. Москва (125,4 млрд руб.; 8,3% от общероссийского значения); Московская область (88,1; 5,8%); г. Санкт-Петербург (69,8; 4,6%); Воронежская область (59,9; 4%); Краснодарский край (48,6; 3,2%); Республика

---

129. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ. 2017. С. 15-16.

Татарстан (48,2; 3,2); Нижегородская область (42,9; 2,8); Республика Башкортостан (40,9; 2,7); Новосибирская область (37,3; 2,5); Ростовская область (35,9; 2,4)<sup>130</sup>. Очевидно, что позитивное влияние МСП на пространственную структуру российской экономики напрямую связано с тенденциями развития не крупного предпринимательства.

В соответствии с данными Росстата, по состоянию на 1 января 2017 г. в России зарегистрировано почти 2,7 млн малых предприятий – юридических лиц, включая 2,6 млн микропредприятий. Число средних предприятий составило 13,346 тыс. Количество индивидуальных предпринимателей составило 2,557 млн. С 2008 г. по 2016 г. число субъектов малого предпринимательства – юридических лиц более чем удвоилось, увеличившись на 205,8%. Лидером увеличения их числа стал Уральский федеральный округ – 274,8%, и особенно входящая в него Свердловская область – 275,5% (табл. 7). Далее следуют: Республика Татарстан – 273,9% и Москва – 237,3%. Хуже обстоят дела с ростом числа малых предприятий в Ставропольском крае – 115,8% и в Северо-Кавказском федеральном округе. Особо отметим, что рост количества МСП наблюдался во всех федеральных округах и субъектах Федерации.

Одной из причин роста количества субъектов малого предпринимательства следует считать увеличение доли микропредприятий. Если в 2008 году доля числа микропредприятий в общем числе малых предприятий составляла 79,0%; в 2010 г. – 86,1%; в 2016 г. – 93,76%. Это явление (уменьшение размера предприятий) лежит в общем тренде уменьшения размеров экономической деятельности, причем не только в России, но и во всем мире.

Так, по данным ЮНЕСКО, за период 2003–2016 гг. средняя величина инвестиций в один проект по созданию новых предприятий с участием иностранного капитала в обраба-

---

130. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ, 2017. С. 10-13.

Таблица 7. Динамика числа зарегистрированных субъектов малого (включая микро-) предпринимательства – юридических лиц по федеральным округам и некоторым субъектам Российской Федерации (на конец года)

Показатель	Год			
	2008	2010	2015	2016
Число субъектов малого предпринимательства – юридических лиц				
Россия в целом	1347667	1644269	2222372	2770562
2008 г. = 100%	100	122,0	164,9	205,8
Центральный федеральный округ	413218	484476	643037	939107
2008 г. = 100%	100	117,2	155,6	227,2
г. Москва	217617	201840	295153	516402
2008 г. = 100%	100	92,8	135,6	237,3
Московская область	54015	68031	85465	121717
2008 г. = 100%	100	125,9	158,2	225,3
Северо-Западный федеральный округ	204024	221222	294051	371474
2008 г. = 100%	100	108,4	144,1	182,1
г. Санкт-Петербург	126805	119409	165603	234387
2008 г. = 100%	100	94,21	130,6	184,8
Южный федеральный округ	145261	135299	200250	226320
2008 г. = 100%	100	93,1	137,8	155,8
Краснодарский край	42071	56539	81783	90252
2008 г. = 100%	100	134,4	194,4	214,5
Северо-Кавказский федеральный округ	–	41524	49604	53899
2008 г. = 100%	–	100		129,8
Ставропольский край	12740	22247	26093	25758
2008 г. = 100%	100	174,6	204,8	202,2
Приволжский федеральный округ	251485	301102	425029	484013
2008 г. = 100%	100	119,7	169,0	192,4
Республика Татарстан	27222	41492	70829	74559
2008 г. = 100%	100	152,4	260,2	273,9
Уральский федеральный округ	92589	148402	208576	254450
2008 г. = 100%	100	160,3	225,3	274,8
Свердловская область	39245	63028	87342	108107
2008 г. = 100%	100	160,6	222,6	275,5
Сибирский федеральный округ	185658	231682	296914	322497
2008 г. = 100%	100	124,8	159,9	173,7
Новосибирская область	46204	63936	78704	81415
2008 г. = 100%	100	138,4	170,3	176,2
Дальневосточный федеральный округ	55432	80515	104810	118802
2008 г. = 100%	100	145,3	189,0	214,3
Приморский край	25711	29627	38778	45801
2008 г. = 100%	100	115,2	150,8	178,1

Источник: Рассчитано автором по: Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

тывающей промышленности упала в мире с 74 млн долл. до 40 млн долл., т. е. почти на 50%. Причем наиболее значимые изменения происходят в наименее развитых странах. Средняя величина инвестиций в один проект во всех отраслях за тот же период снизилась с 286 млн долл. до 133 млн, т. е. более чем на 50%, а ежегодное количество проектов выросло почти в три раза<sup>131</sup>. Номинально, в этот же тренд ложится динамика числа средних предприятий. За 8 лет их количество уменьшилось примерно на 6%. При этом количество средних предприятий Приморского края увеличилось на 36,1%, Москвы – 24,8%, Московской области – 21,2%. А в Центральном федеральном округе их общее число сократилось на 54,9%, в Южном Федеральном округе – на 30,2%, в Приволжском Федеральном округе – на 10,2%. (табл. 8).

Таблица 8. Динамика числа зарегистрированных субъектов среднего предпринимательства – юридических лиц по ФО и некоторым субъектам Российской Федерации (на конец года)

Показатель	Год			
	2008	2010	2015	2016
Число субъектов среднего предпринимательства – юридических лиц				
Россия в целом	14170	25170	19278	13346
2008 г. = 100%	100	177,6	136,5	94,1
Центральный Федеральний округ	3756	8328	6332	3756
2008 г. = 100%	100	221,7	168,5	100
г. Москва	781	3142	2523	975
2008 г. = 100%	100	402,3	323,0	124,8
Московская область	633	1407	1301	767
2008 г. = 100%	100	222,2	205,5	121,2
Северо-Западный Федеральний округ	1625	2855	2276	1566
2008 г. = 100%	100	175,6	140,0	96,4
г. Санкт-Петербург	646	1482	1311	790
2008 г. = 100%	100	229,4	202,9	122,3

131. Идрисов Г., Мау В., Божечкова А. В поисках новой модели роста // Вопросы экономики. 2017. №12. С. 19.

Окончание табл. 8

Показатель	Год			
	2008	2010	2015	2016
Южный Федеральний округ	1841	2146	1653	1285
2008 г. = 100%	100	116,6	89,8	69,8
Краснодарский край	568	877	649	503
2008 г. = 100%	100	154,4	114,2	88,6
Северо-Кавказский Федеральний округ	–	737	555	458
2008 г. = 100%		100		62,1
Ставропольский край	272	450	342	278
2008 г. = 100%	100	165,4	125,7	102,2
Приволжский Федеральний округ	3245	5053	3767	2914
2008 г. = 100%	100	155,7	116,1	89,8
Республика Татарстан (Татарстан)	403	759	567	457
2008 г. = 100%	100	188,3	140,7	113,4
Уральский Федеральний округ	1227	1719	1713	1117
2008 г. = 100%	100	140,1	139,6	91,0
Свердловская область	419	517	675	353
2008 г. = 100%	100	123,4	161,1	84,2
Тюменская область	386	662	552	435
2008 г. = 100%	100	171,5	143,0	112,6
Сибирский Федеральний округ	1878	3326	2202	1677
2008 г. = 100%	100	177,1	117,3	89,3
Новосибирская область	380	680	520	378
2008 г. = 100%	100	178,9	136,8	99,5
Дальневосточный Федеральний округ	598	1006	780	573
2008 г. = 100%	100	168,2	130,4	95,8
Приморский край	147	363	281	200
2008 г. = 100%	100	246,9	191,1	136,1

Источник: рассчитано автором по: Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Причиной сокращения числа средних предприятий было их преобразование в «кусты» малых, включая микро-предприятия. Распространенным объяснением роста числа субъектов МСП в последние годы является то, что крупные



и средние компании стали создавать дочерние малые предприятия для того, чтобы в полной мере пользоваться всеми установленными для них льготами. Тем более что количество льгот реально возросло. В их число входят и трехлетние налоговые и надзорные каникулы. Серьезных исследований на эту тему не было, но обращает на себя внимание тот факт, что число средних предприятий в целом по стране сократилось. И это в условиях многократно декларируемой особой заботы Правительства РФ о несырьевом среднем бизнесе, объединенном в общественную организацию «Деловая Россия». Как следствие, предположение о том, что создание малых предприятий за счет средних для получения максимальных льгот их собственниками (средние предприятия имеют меньше льгот, нежели малые), как минимум, небезосновательно.

Сказанное в целом подтверждается динамикой оборота МСП – юридических лиц (табл. 9). Среднее предпринимательства традиционно отличается от малого большей долей в его структуре отраслей реального сектора экономики. Параметры изменения названной структуры наглядно показывают рост этой доли как раз у малых предприятий при ее сокращении у средних. Так, доля строительства в структуре оборота средних предприятий с 2008 г. по 2016 г. упала почти на 4%. Зато у средних предприятий возросла доля оптовой и розничной торговли. А у малых предприятий, наоборот, эта доля упала более чем на 10%, а у микропредприятий – на 20%. Высоко прибыльную сферу торговлю явно подминают под себя крупные, в т.ч. сетевые субъекты хозяйствования.

Происходящие изменения непосредственно затрагивают пространственную структуру российских регионов. Повсеместное, за небольшим исключением, сокращение числа средних предприятий компенсируется ростом количества малых предприятий. Но в том виде, как это происходит, подобное сокращение не может считаться и свидетельством улучшения пространственной структуры.

Таблица 9. Динамика структуры оборота МСП – юридических лиц по видам экономической деятельности в 2008 и 2016 г., %

Показатель		2008 г.			2016 г.		
		малые предприятия*	микро-предприятия	средние предприятия	малые предприятия*	микро-предприятия	средние предприятия
1.	Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2.	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	1,2	0,7	6,0	1,9	1,3	5,8
3.	Рыболовство, рыбоводство	0,1	0,0	0,4	0,2	0,1	1,3
4.	Добыча полезных ископаемых	0,4	0,2	1,3	0,5	0,2	1,8
5.	Обрабатывающие производства	9,8	6,0	23,3	9,5	7,4	24,0
6.	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,4	0,2	1,4	0,5	0,3	1,7
7.	Строительство	9,1	5,5	12,3	10,4	10,1	8,2
8.	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования	67,4	75,6	43,5	56,7	56,4	45,5
9.	Гостиницы и рестораны	0,9	0,7	0,8	1,6	1,6	0,3
10.	Транспорт и связь	2,9	2,8	3,8	5,0	5,6	4,1
11.	Связь	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
12.	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	6,6	7,1	6,2	11,5	13,9	6,5
13.	Образование	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
14.	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,3	0,2	0,4	0,7	0,7	0,5
15.	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,7	0,6	0,6	1,1	1,4	0,4

\* Включая микропредприятия.

Источник: рассчитано автором по: Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Инвестиции малых (без микро-) предприятий снизились с 2008 г. (960 млрд руб.) по 2016 г. (801 млрд руб.) в сопоставимых ценах. Большую часть инвестиций в основной капитал среди малых (включая микро-) предприятий осуществляют предприятия, занимающиеся строительством (около 30% от общих инвестиций малых предприятий в основной капитал),

операциями с недвижимым имуществом (около 24%) и сельским хозяйством (около 15%). Среди средних предприятий наибольшую часть инвестиций в основной капитал осуществляют предприятия, занимающиеся операциями с недвижимым имуществом (25%), сельским хозяйством (23%) и обрабатывающими производствами (20%). Пространственное распределение инвестиций субъектов МСП в основной капитал более равномерно, чем распределение их хозяйственного оборота<sup>132</sup>.

Сравнение удельного веса некрупных предприятий — юридических лиц в основных экономических показателях в 2008 г. и 2016 г. указывает на стабильность, близкую к застою. Доля оборота малых предприятий за эти 8 лет в общем обороте предприятий сократилась с 25,8 до 24,4%. При этом аналогичный удельный вес оборота средних и микропредприятий немного вырос. В целом сократился удельный вес инвестиций в основной капитал средних предприятий и почти не изменился аналогичный удельный вес малых предприятий (около 5,5%). Удельный вес по среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и микропредприятий немного увеличился. Удельный вес малых и микропредприятий по средней численности внешних совместителей и средняя численность работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера, увеличились более значительно (табл. 10).

При этом аналогичный удельный вес средних предприятий уменьшился по всем параметрам. Все эти изменения правомерно характеризовать как застой. Количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей с 2008 г. по конец 2016 г., по экспертным данным, упало на 32,9%. В Новосибирской области за восемь лет падение составило 57,4%, в Сибирском федеральном округе — 40,4%, в Южном федеральном округе — 40,5%. Прирост отмечен только в Москве на 13,6%. (табл. 11).

---

132. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. Минэкономразвития РФ. 2017. С. 10.

Таблица 10. Удельный вес МСП — юридических лиц в основных экономических показателях в 2008 и 2016 г., %

Показатель	Средние предприятия		Малые предприятия*		Микропредприятия	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей)	4,4	3,8	21,1	22,6	8,5	11,3
Средняя численность внешних совместителей	2,5	2,3	42,0**	53,5	23,6**	38,5
Средняя численность работников, выполняющих работы по договорам гражданско-правового характера	4,2	3,5	22,7**	27,3	5,4**	14,0
Оборот предприятий	4,3	4,8	25,8	24,4	11,9	12,7
Инвестиции в основной капитал***	5,7	2,7	5,4**	5,5	1,8**	2,7

\* Включая микропредприятия.

\*\* Без учета сельскохозяйственных микропредприятий.

\*\*\* От общего объема инвестиций в основной капитал, включающего инвестиции индивидуальных застройщиков, объемы неформальной (скрытой) деятельности.

Источник: Рассчитано автором по: Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Таблица 11. Динамика числа индивидуальных предпринимателей по ФО и некоторым субъектам Российской Федерации

Показатель	Год				
	2008*	2008**	2010	2015	2016
Число индивидуальных предпринимателей (тыс. чел.)					
Россия в целом	2742,0	3807,0	2927,5	2082,7	2557,0
2008 г. = 100%	—	100	76,89	54,7	67,1
Центральный федеральный округ	633,2	730,0	625,7	470,0	558,6
2008 г. = 100%	—	100	85,7	64,4	76,5
г. Москва	123,3	160,3	73,5	72,5	113,6
2008 г. = 100%	—	100	45,9	45,1	70,9
Московская область	104,4	116,0	57,2	72,8	95,3
2008 г. = 100%	—	100	49,3	62,8	82,2
Северо-Западный федеральный округ	222,8	318,76	257,3	171,8	218,4
2008 г. = 100%	—	100	80,7	53,9	68,5
г. Санкт-Петербург	52,7	95,94	64,9	44,0	64,5
2008 г. = 100%	—	100	67,6	45,9	67,2

Показатель	Год				
	2008*	2008**	2010	2015	2016
Южный федеральный округ	572,7	744,51	402,3	366,6	442,8
2008 г. = 100%	—	100	54,0	49,2	59,5
Краснодарский край	190,1	235,15	175,6	143,2	186,5
2008 г. = 100%	—	100	74,7	60,9	79,3
Северо-Кавказский федеральный округ	—	—	218,0	128,4	145,9
2008 г. = 100%	—	—	100,0	—	66,9
Ставропольский край	76,8	91,84	87,8	63,1	69,2
2008 г. = 100%	—	100	95,6	68,7	75,3
Приволжский федеральный округ	562,5	680,0	591,5	412,5	509,9
2008 г. = 100%	—	100	87,0	60,7	75,0
Республика Татарстан (Татарстан)	75,9	88,67	75,8	53,1	67,9
2008 г. = 100%	—	100	85,5	60,0	76,6
Уральский федеральный округ	222,4	328,08	253,8	163,0	233,7
2008 г. = 100%	—	100	77,4	49,7	71,2
Свердловская область	76,7	115,73	84,1	57,1	90,8
2008 г. = 100%	—	100	72,7	49,3	78,5
Сибирский федеральный округ	399,0	538,4	421,6	267,1	320,8
2008 г. = 100%	—	100	78,3	49,6	59,6
Новосибирская область	54,0	89,6	54,1	39,7	42,6
2008 г. = 100%	—	100	60,4	44,3	47,5
Дальневосточный федеральный округ	129,3	186,88	157,0	103,0	126,9
2008 г. = 100%	—	100	84,0	55,1	67,9
Приморский край	39,5	52,25	45,8	30,6	34,8
2008 г. = 100%	—	100	87,7	58,6	66,6

\* Численность фактически действующих индивидуальных предпринимателей, тыс. человек. Т. е. по отношению к номинальному числу зарегистрированных (фактически работающих + не работающих) индивидуальных предпринимателей, представленному Росстатом в 2010, 2015 и 2016 гг., данные занижены примерно на треть.

\*\* Для обеспечения сопоставимости данных экспертно скорректировано по сглаженным коэффициентам расхождений между зарегистрированными индивидуальными предпринимателями и фактически работающими (на основе коэффициентов 2010 г., рассчитанных по данным Росстата).

Источник: рассчитано автором по: Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Динамика количества индивидуальных предпринимателей свидетельствует даже не о застое, а о существенном регрессе в течение последних восьми лет. Во всяком случае российский МСП при всех позитивных изменениях последних лет в целом еще не вышел на уровень 2008 г., то есть на докризисный уровень. Что касается структуры выручки индивидуальных предпринимателей за восемь лет, то в ней по-прежнему абсолютно доминирует торговля (75,8%), хотя ее доля и сократилась более чем на 10%. Очевидно, что снижение доли торговли непосредственно связано с кризисными явлениями в российской экономике, обострившимися в последние восемь лет. Немного увеличилась доля выручки в реальном секторе – в обрабатывающей промышленности, в сельском хозяйстве, в строительстве. В сельском и лесном хозяйстве, охоте это увеличение составило более чем три раза. Заметна доля выручки в операциях с недвижимостью, более чем удвоившаяся за восемь лет и достигшая в 2016 г. 8,4%.

Динамика структуры выручки индивидуальных предпринимателей пока не позволяет рассматривать этот сегмент хозяйственной деятельности как один из основных факторов улучшения региональной пространственной структуры. В лучшем случае – как вспомогательный, неустойчивый фактор. Но все же с индивидуальным предпринимательством, как и с малым и средним предпринимательством юридических лиц непосредственно связано потенциальное улучшение качества экономического пространства по параметрам его плотности, размещения и связанности. Такие параметры, как рост ВРП, распределение населения и экономической деятельности, интенсивность экономических связей, мобильность занятых, а также мобильность товаров, услуг и капитала влияют на определяемые развитием транспортных и коммуникационных сетей изменения пространственной структуры каждого региона. Активную роль в улучшении вышеназванных параметров должна играть сфера МСП. Но с теми усилия по его поддержке, которые для этого до сих пор предпринимали федеральные и региональные органы власти, дела обстоят не лучшим образом.

## **2. Состояние государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на федеральном и региональном уровнях**

В России создана обширная система поддержки МСП. Она включает в себя все базовые элементы, которые имеются в высокоразвитых и развивающихся странах. В последнее десятилетие на поддержку МСП выделяется гораздо больше ресурсов, чем в предыдущие годы. Это в полной мере относится и к регионам. Еще несколько лет назад только прямой объем финансовых средств по программе Министерства экономического развития РФ софинансирования поддержки МСП с регионами достигал 18,5–20,8 млрд руб. против 3–5 млрд руб. в период середины 2000-х годов. Общая сумма ежегодной поддержки МСП, включая деньги регионов и льготное кредитование, превысила 100 млрд руб.

Заметим, что в последние два года средств на поддержку МСП государством выделяется меньше. Более того, ряд субъектов Российской Федерации в условиях кризиса не смог участвовать в Программе софинансирования МЭР РФ для получения средств федерального бюджета на поддержку МСП из-за нехватки собственных бюджетных средств.

Главными направлениями стимулирования деятельности субъектов МСП традиционно являются:

1. Законодательные и нормативные акты, ставящие сферу МСП в привилегированное положение, защищающие ее интересы перед крупным бизнесом и перед административным произволом государственных органов. Ежегодно на федеральном и региональном уровнях принимаются или вносятся изменения в законы и нормативные акты, призванные создавать благоприятную среду для развития малого и среднего предпринимательства.

2. Федеральная и региональная финансовая поддержка, включая субсидии, льготное кредитование, кредитные гарантии, налоговые льготы для разных категорий малого и среднего бизнеса, с особыми финансовыми льготами для начинаю-

щих предпринимателей. Тем самым стимулируется все более масштабное вовлечение населения в эту сферу. Координацию кредитной поддержки взяла на себя созданная в 2016 г. Федеральная Корпорация по развитию МСП (Корпорация МСП) вместе с Российским Банком поддержки малого и среднего предпринимательства.

3. В качестве меры по обеспечению МСП необходимыми им офисными и производственными помещениями создаются бизнес-инкубаторы, комплексы помещений для субъектов малого бизнеса, включая центры коворкинга.

4. Система закупок для государственных и муниципальных нужд. Субъекты МСП на льготных условиях в обязательном порядке привлекаются к выполнению части государственных и муниципальных заказов, а также в качестве субподрядчиков, к выполнению таких заказов, полученных крупными фирмами. В настоящее время до 419 единиц расширен перечень заказчиков федерального и регионального уровней, в отношении которых АО «Корпорация «МСП» и региональными органами исполнительной власти будет проводиться оценка и мониторинг закупочной деятельности<sup>133</sup>.

5. Создание в каждом субъекте Федерации инфраструктуры поддержки и развития МСП. Эти организации занимаются оперативным предоставлением субъектам МСП финансовой поддержки, необходимой коммерческой и правовой информации, обучением кадров, предоставлением юридической помощи. Они ведут техническое консультирование и обслуживание производства.

Инфраструктурными организациями подыскиваются и предлагаются малым и средним предприятиям новые бизнес-проекты. Ими ведется документация, бухгалтерское обслуживание малых предприятий, готовятся заявки на получение кредитов в банковских учреждениях. Содействие внедрению и освоению новой техники и технологий, совершен-

---

133. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ. 2017. С. 38.



ствование систем управления производством и контроля качества, рекламе продукции; стимулирование кооперации малых предприятий, содействие в организации и развитии делового сотрудничества с зарубежными предприятиями и организациями – все это повседневная деятельность организаций инфраструктуры поддержки МСП.

Сеть региональных организаций инфраструктуры поддержки МСП по всей стране в 2017 г. насчитывала около 700 центров компетенций, оказывающих комплексные услуги для предприятий на разных стадиях развития бизнеса. Среди них: 83 гарантийные организации, 183 микрофинансовые организации, 66 центров поддержки предпринимательства, 22 центра инноваций социальной сферы, 54 центра координации поддержки экспортно-ориентированных МСП, 4 центра народно-художественных промыслов; 143 бизнес-инкубатора, 25 объектов промышленных парков и технопарков, 121 организация поддержки МСП в области инноваций и промышленного производства. С 2015 г. количество объектов инфраструктуры в стране выросло на 12% (по итогам 2015 г., в стране действовало 625 таких центров, а по итогам 2016 г., – 677 центров)<sup>134</sup>.

Для стимулирования научно-технической инновационной деятельности малых предприятий создаются и получают государственное финансирование различные инновационные и венчурные фонды, создаются технопарки, промышленные парки. В задачу таких парков входит содействие сотрудничеству крупного, среднего и малого бизнеса в научно-технической и промышленной сферах с участием ведущих учебных и научных центров страны.

В настоящий момент в субъектах Российской Федерации уже сформирована система предоставления государственных и муниципальных и иных услуг, связанных с началом осуществления и развитием предпринимательской деятель-

---

134. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ. 2017. С. 40.

ности на базе МФЦ для бизнеса. В рамках реализации целевой модели «Поддержка малого и среднего предпринимательства» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. №147-р), МФЦ для бизнеса создаются в каждом субъекте Российской Федерации. В 2016 г. Минэкономразвития России реализован пилотный проект по организации деятельности МФЦ для бизнеса, в котором приняли участие 39 субъектов Российской Федерации. За пять месяцев (с июля 2016 г. по ноябрь 2016 г.) был открыт 541 объект МФЦ для бизнеса: 423 бизнес-окна; 98 бизнес-зон; 20 бизнес-офисов. Около 7% указанных объектов были размещены в центрах деловой активности населения — на площадках организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, и иных организаций (центры развития предпринимательства, финансово-кредитные организации, коворкинговые центры, территориальные отделения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и др.). В приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (Паспорт приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 ноября 2016 г. №10), включены мероприятия по организации предоставления услуг субъектам малого предпринимательства по принципу «одного окна» на основе создания центров оказания услуг для бизнеса с участием финансово-кредитных учреждений и иных организаций, оказывающих поддержку субъектам малого предпринимательства. В этих центрах предусматривается оказание не только государственных и муниципальных, но и полного спектра негосударственных услуг, востребованных у предпринимателей, в том числе банковских, страховых и иных услуг коммерческих организаций. Решением Проектного комитета утверждена «Модель организации

и функционирования центров оказания услуг в субъектах Российской Федерации»<sup>135</sup>.

Минэкономразвития РФ совместно с АО «Корпорация “МСП”» организована работа по созданию в субъектах Российской Федерации 2 региональных лизинговых компаний (РАК) для реализации уставных целей АО «Корпорация “МСП”», в первую очередь для развития индивидуального и малого предпринимательства (ИМП), в рамках программы льготного лизинга оборудования<sup>136</sup>.

Для помощи предпринимателям в открытии и расширении бизнеса АО «Корпорация “МСП”» запущен Портал бизнес-навигатора МСП (smbn.ru). Он охватывает 171 российский город с численностью жителей более 100 тысяч человек во всех регионах России<sup>137</sup>. В состав государственных центров занятости, бирж труда включаются отделы, занимающиеся переобучением безработных, предоставлением им консультаций и даже небольших финансовых средств с целью их профессиональной переориентации и направления в сферу МСП.

С 2017 г. началось формирование системы координации организаций инфраструктуры поддержки МСП. Определено, что создаваемые в рамках программы Минэкономразвития России региональные центры поддержки предпринимательства, МФЦ для бизнеса, центры оказания услуг должны стать своеобразной точкой доступа для старта бизнеса в сфере МСП. Для структурирования данной работы Минэкономразвития России в рамках государственной программы поддержки МСП внедряет проектный подход в деятельность регионов по развитию МСП. К новым инструментам относится и внедрение стандартов поддержки. Внедрен Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации по обе-

---

135. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. Минэкономразвития РФ. 2017. С. 44.

136. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ. 2017. С. 36.

137. Там же. С. 47.

спечению благоприятного инвестиционного климата, предусматривающий создание на региональном уровне ключевых институтов и инструментов содействия и развития инвестиционной деятельности<sup>138</sup>.

В каждом регионе в трехлетней перспективе должна быть сформирована базовая инфраструктура поддержки, включающая в себя центр поддержки предпринимательства, гарантийный фонд, микрофинансовую организацию, имущественную инфраструктуру поддержки для начинающих и действующих предпринимателей, центры компетенций в инновационно-производственной сфере. В настоящее время указанный перечень сформирован в 31 субъекте Федерации<sup>139</sup>. Ожидается, что внедрение таких стандартов во всех субъектах Федерации позволит кардинально уменьшить иррациональные административные барьеры на пути предпринимательской деятельности и улучшит региональную предпринимательскую среду.

Большую роль в определении приоритетов поддержки малого и среднего предпринимательства, форм и методов этой поддержки играют общественные объединения, союзы предпринимателей сферы малого и среднего бизнеса (в первую очередь «ОПОРА России», «Деловая Россия»). Их лоббистские усилия в обеспечении прав многочисленных малых и средних предпринимателей, участие на стороне работодателей в трехсторонних соглашениях с правительством и профсоюзами об уровне заработных плат работников давно стали обязательной нормой хозяйственной практики и социальной сферы в экономически развитых странах мира. Многие функции контроля и регулирования, которые раньше выполнял аппарат государства, в настоящее время выполняются в этих странах общественными объединениями предпринимателей

---

138. Там же. С. 18.

139. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. Минэкономразвития РФ. 2017. С. 42.

(контроль качества продукции, контроль за бухгалтерской отчетностью субъектов МСП и т.п.).

Вышеизложенный перечень направлений, мер и форм поддержки МСП демонстрирует широкий, постоянно наращиваемый объем поддержки МСП в России. Но эти меры поддержки на федеральном и региональном уровнях пребывают в противоречии с сохраняющейся узостью самой сферы МСП в стране. Особо обращает на себя внимание вклад МСП в ВВП, а также в ВРП и занятость в большинстве субъектов Федерации. Негативно выглядит то, что среднесписочная занятость с 2008 г. по 2016 г. малых предприятий – юридических лиц упала более чем на 3%; средних предприятий – примерно на 23%, а числа занятых в сфере индивидуального предпринимательства – на 51%. А ведь создание рабочих мест относится к числу важнейших народнохозяйственных функций МСП<sup>140</sup>.

### **3. Перспективы поддержки малого и среднего предпринимательства: региональный аспект**

Нынешнюю негативную ситуацию в сфере МСП российской экономики призвана преодолеть принятая в 2016 г. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. В качестве основных инструментов реализации политики в сфере развития МСП на региональном и муниципальном уровнях Стратегией МСП до 2030 г. планируется использовать следующие: выделение региональных отраслевых точек роста МСП; регулярная разработка и реализация программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие МСП; создание объектов инфраструктуры поддержки субъектов МСП (в том числе межрегиональных); стимулирование спроса на продукцию МСП в рамках закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд

---

140. Материалы Федеральной службы статистики. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

и закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц; выделение территорий опережающего развития и содействие развитию кластеров МСП; оказание имущественной поддержки субъектам МСП и пр.

Минэкономразвития РФ в 2017 г. в развитие положений Стратегии предложило:

- формирование сервисной модели предоставления поддержки субъектам МСП и развитие проектной деятельности по поддержке и развитию МСП;
- обеспечение равного экстерриториального доступа предпринимателей к услугам и мерам поддержки в МФЦ для бизнеса, в центрах оказания услуг на базе банков, а также в электронной форме;
- обеспечение дальнейшего развития системы оказания услуг по принципу «одного окна» для субъектов МСП за счет создания дополнительных точек доступа к соответствующим услугам в местах, характеризующихся высокой предпринимательской активностью;
- обеспечение наличия во всех регионах базовой инфраструктуры поддержки МСП, учитывая необходимость формирования единой системы управления организациями, образующими инфраструктуру поддержки МСП;
- обеспечение утверждения единых требований к деятельности организаций, образующих инфраструктуру поддержки МСП, в том числе к центрам поддержки экспорта субъектов МСП и микрофинансовым организациям с учетом внедрения сервисной модели предоставления поддержки субъектам МСП<sup>141</sup>.

Работа по поиску новых мер по поддержке МСП активно продолжается при участии Минэкономразвития РФ и различных предпринимательских общественных организаций, включая Торгово-Промышленную палату РФ. Так, в 2018 г.

---

141. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. МЭР РФ. 2017. С. 59.

Минэкономразвития РФ официально объявил о необходимости внесения изменений и дополнений в Стратегию МСП 2030. Новые предложения Минэкономразвития РФ, как и предложения других государственных, муниципальных и общественных организаций должны быть включены в новый вариант Стратегии. Намеченный Стратегией рывок в развитии российского МСП вряд ли состоится. Причина связана с отраслевой структурой российской экономики, ориентированной на экспорт нефти, газа и иного сырья. В такую структуру МСП вписывается с большими трудностями. МСП также активно отторгают крупные торговые сетевые структуры, все более распространяющиеся по стране.

Но самое главное в том, что сама Стратегия МСП до 2030 г. была принята до принятия общей социально-экономической Стратегии развития России на долгосрочную перспективу. После появления общей стратегии необходимо будет всецело увязать с ней как федеральную Стратегию МСП, так и региональные социально-экономические стратегии, содержащие разделы развития и поддержки МСП. Эти разделы должны быть увязаны с базовыми разделами региональных стратегий, а те — с муниципальными стратегиями. Именно эта взаимная увязка, будет способна обеспечить реальный рывок в развитии российского МСП и, соответственно, придать позитивный импульс усилению его вклада в движение пространственной структуры российских регионов к агломерационно-узловому состоянию.

## Г Л А В А VIII

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ  
СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ В РАЗРЕЗЕ  
РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ПОСЕЛЕНИЙ1. Стратегия пространственного развития  
и перспективы российских городов

После вступления в силу Федерального Закона №172 о стратегическом планировании<sup>142</sup>, многие эксперты обратили внимание на содержащееся в нем (ст. 3; п. 1–26) определение стратегии пространственного развития как документа, направленного на поддержание устойчивости системы расселения на территории страны. Такое определение целевой функции стратегического планирования сразу же вызвало определенные сомнения: хорошо известно, что расселение чаще всего выступает не первичным, а вторичным фактором по отношению к размещению вещественных производительных сил. Более того, проведенные исследования<sup>143</sup> показывают, что приоритетом для современной России выступает как раз не «устойчивость» системы расселения, а ее известная

---

142. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).

143. См.: Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. О территориальной сбалансированности российской экономики // Самоуправление. 2015. №4. С. 11–14; Чабдаров М.М. Развитие национальной системы расселения и размещения производительных сил в стратегии пространственного развития РФ // Градостроительство. 2017. №1 (47). С. 20–27; Горюнов А.П., Белоусова А.В. Процессы интеграции и фрагментации экономического пространства: структура систем расселения // Пространственная экономика. 2017. №4 (52). С. 81–99; и др. работы.



коррекция. В частности, эта коррекция актуальна в отношении структуры расселения в разрезе различных типов поселений, а именно малых, средних и крупных городов страны.

При разработке путей решения этой стратегической проблемы пространственного развития для России обозначились существенные разногласия, даже принципиальные противоречия. Одна точка зрения в настоящий момент достаточно ясно выражена в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ от 1 марта 2018 г.<sup>144</sup> В этом Послании было отмечено, что «активная, динамичная жизнь России, с ее огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России».

Это заявление можно в известной мере интерпретировать как альтернативу иной точке зрения по данному вопросу, т.е. как ответ на ранее появившиеся сообщения относительно того, что в стратегии социально-экономического развития страны, готовящейся в Центре стратегических разработок (ЦСР) под руководством А.А. Кудрина, акцент будет сделан на наибольшее внимание к 10-15, крупнейшим мегаполисам страны. Таковые, якобы, полностью определяют собой возможности формирования современной инновационной и высоко конкурентной экономики страны<sup>145</sup>. Как при этом будет складываться в рамках этой модели развития судьба всех остальных больших, и особенно малых, городов России, а также проживающего в них населения, остается крайне неопределенным.

Между тем, даже в теоретическом плане трудно согласиться с позицией относительно роли мегаполисов как безальтернативных движителей современной инновационной

---

144. Выступление В.В. Путина на Совещании с постоянными членами Совета Безопасности [kremlin.ru/events/president/news/56957](http://kremlin.ru/events/president/news/56957).

145. А.А. Кудрин выписал России рецепт оздоровления через мегаполисы. [utro.ru/articles/2017/01/15/1312332.shtml](http://utro.ru/articles/2017/01/15/1312332.shtml).

экономики. Как раз наоборот: в условиях перехода к инновационной, цифровой экономике обозначается возможность формирования мощных центров конкурентоспособности в периферийных регионах, что подтверждается и опытом стран Европейского союза. И напротив, сами по себе крупные городские агломерации не обязательно делают погоду в экономике и обеспечивают наибольшее благосостояние населения. Такие большие агломерации в настоящее время существуют во многих среднеразвитых странах, но это никак не формирует бум инноваций и высокий уровень жизни в экономике этих стран.

Опыт развитых стран показывает, что в условиях усиления значимости малых форм хозяйствования, возрастания возможностей логистики, массовых коммуникаций, средств связи и обмена информацией, малые города не только не уходят на второй план в смысле хозяйственной и социальной активности, но и приобретают все большее значение в развитии экономики. В России также во многих регионах страны малые города и сейчас играют заметную роль в экономике, являясь местом расположения не только достаточно крупных промышленных предприятий, но также их филиалов, субъектов малого и среднего бизнеса. Кроме того, именно малые города часто выступают центром сосредоточения историко-культурных ценностей и традиций. Отсутствие достаточного внимания к данной категории поселений чревато существенными экономическими и социально-политическими издержками. Из-за происходящего откровенного вытеснения малых и средних поселений с поля хозяйственной деятельности и социального развития возникает опасность усиления территориальной разбалансированности социально-экономического развития страны. Эта ситуация создает угрозу утраты как исторически значимых ареалов расселения и хозяйственной деятельности, так и поселений, которые еще не так давно считались позитивным результатом освоения новых территорий.

В настоящее время определение четкого курса государственной политики по данному вопросу осложняется тем,

что в «Основах государственной политики регионального развития»<sup>146</sup>, которые согласно Федеральному Закону №172 являются базой для Стратегии пространственного развития, вопрос о судьбе малых городов и в целом — о балансе крупнейших и прочих поселений, отражен достаточно неопределенно. Однако можно считать, что данная в Указе установка на сдерживание оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих в обозримом будущем перспектив динамичного экономического развития, путем создания благоприятных социальных условий; увеличения количества точек роста экономики как необходимого условия технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на международных рынках, все же, скорее, тяготеет к идее сбалансированного территориального развития, нежели к модели концентрации производительных сил, в т.ч. и трудового потенциала страны, вокруг 10–15 крупнейших мегаполисов.

В этой связи актуализируется вопрос, за счет каких мер (инструментов) государственной региональной политики может быть решена задача сбалансированного (по типам поселений) пространственного развития экономики страны. В принципе, в новую Стратегию пространственного развития могут быть включены некоторые меры, ограничивающие рост мегаполисов<sup>147</sup>. Однако, как мы полагаем, в политике регионального развития акцент в первую очередь должен быть сделан на целевую поддержку малых и средних городов страны. Приоритетом здесь выступает задача восстановления населения и, соответственно, трудоворесурсного потенциала такой категории поселе-

---

146. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).

147. Ахтариева А.Г., Харичкова Л.И. Современные тенденции в развитии мегаполисов России // Фундаментальные исследования. 2016. №7–1. С. 56–60; Туленкова Л.И. Механизм управления развитием мегаполиса // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. №12. С. 183–185.

ний, как малые города. Решение этой задачи возможно только на основе восстановления экономической активности в данной категории поселений на основе общенациональной стратегии пространственного рассредоточения вещественных производительных сил, активного развития межтерриториальных кооперационных связей, достижения качественно более высокого уровня обеспеченности всей территории страны объектами транспортной инфраструктуры, а также использования преимуществ, характерных именно для малых и средних городов. Для этого современная экономика, как было отмечено выше, создает вполне реальные предпосылки.

При этом само понятие «малый город» в значительной степени условно, особенно учитывая значительную дифференциацию показателей расселения в субъектах Федерации. В Российской Федерации, в соответствии со «Сводом правил: Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»<sup>148</sup> в качестве главного типологического признака города используется численность его населения. К малым городам относятся города с численностью населения до 50 тыс. чел. В настоящее время в малых городах живет 16 млн россиян, это 11% населения нашей страны. В большинстве своем эти города являются районными центрами, в зоне влияния которых (рабочие места, социальное, транспортное и иное обслуживание) проживают еще около 10 млн чел. Таким образом, в целом малые города с их зоной влияния (близлежащие поселения) — это около 20% населения России<sup>149</sup> (табл. 12).

---

148. СП 42.13330.2011 утвержден приказом Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) от 28 декабря 2010 г. №820 и введен в действие с 20 мая 2011 г.; СП 42.13330.2016 утвержден приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. №1034 и введен в действие с 1 июля 2017 г.

149. По новой типологии ЕС, 31% населения стран-членов Европейского Союза проживает в малых городах и пригородах. [www.demoscore.ru/weekly/2017/0727/barom02.php](http://www.demoscore.ru/weekly/2017/0727/barom02.php). В соответствии с концепцией региональной политики ЕС, малые города получают целевую помощь по специальным программам, а именно решение экологических проблем, эффективное энергопотребление, модернизация локальной транспортной сети и пр.

Таблица 12. Распределение различных видов городов по федеральным округам России (человек) (по состоянию на 1 января 2017 года)

Федеральный округ	Крупнейшие (свыше 1 млн)	Крупные (2,50 тыс. – 1 млн)	Большие (100 тыс. – 250 тыс.)	Средние (50 тыс. – 100 тыс.)	Малые (до 50 тыс.)	Итого
Дальневосточный	0	3	7	6	51	67
Приволжский	5	12	15	35	132	199
Северо-Западный	1	6	4	14	121	146
Северо-Кавказский	0	4	10	10	32	56
Сибирский	3	7	11	20	89	130
Уральский	2	6	8	17	82	115
Центральный	2	17	26	34	224	303
Южный	2	8	11	18	57	96
Итого	15	63	92	154	788	1112
Население, человек	33188368	27996316	14154911	10710197	15994594	102044386
К общей численности населения городов Российской Федерации, %	32,52	27,44	13,87	10,50	15,67	100,00

Источник: Статистический бюллетень Росстата. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2017 г.

**Примечание.** Не включая города Зеленогорск, Колпино, Красное Село, Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петергоф, Пушкин, Сестрорецк в составе районов Санкт-Петербурга как имеющие статус внутригородских муниципальных образований г. Санкт-Петербурга; не включая 3 города в новых границах Москвы (Московский, Щербинка и Троицк), имеющие статус внутригородских муниципальных образований; не включая ранее учитываемый как отдельный город Зеленоград, имеющий в настоящее время статус одного из административных округов г. Москвы; в июле 2016 года Крымский федеральный округ был упразднен и включен в состав Южного. Не включая 2 города в составе Севастополя (Инкерман и Балаклава), входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя.

Географическое распределение малых городов в России весьма неравномерно. Наибольшее число малых городов в настоящее время насчитывается в Центральном федеральном округе – 224; наименьшее – в Крымском – только 11. Неравномерно распределены малые города и по отдельным субъектам Федерации (табл. 13 и 14).

Таблица 13. Малые города по федеральным округам России на 1 января 2017 г.

Федеральный округ	2010	2013	2017
Дальневосточный	50	50	51
Приволжский	130	130	132
Северо-Западный	122	123	121
Северо-Кавказский	35	34	32
Сибирский	89	89	89
Уральский	82	83	82
Центральный	228	226	224
Южный	45	46	57
Итого	781	781	788
Население, человек	16 444 4121	16 343 885	15994594
Доля в общей численности населения России, в %	16,9	16,5	15,7

Источник: Госкомстат РФ. Окончательные итоги переписи 2010 г.; Статистический бюллетень Росстата. Численность населения РФ по муниципальным образованиям на 1 января 2013 г., на 1 января 2017 г.

Таблица 14. Группировка субъектов Федерации по числу малых городов (по данным на начало 2017 г.)

Количество малых городов в регионе	Число субъектов Федерации
Малые города отсутствуют	1
От 1 до 5 малых городов	23
От 6 до 10 малых городов	22
От 11 до 15 малых городов	23
Свыше 16 малых городов	12

Как видно из данных, приведенных в табл. 13, на начало 2017 г. число малых городов по сравнению с 2010 г. изменилось незначительно: с 781 до 788. При этом как бы шел двусторонний процесс. С одной стороны, многие малые города теряли свой городской статус; с другой – более крупные города, теряя население, переходили в статус малых.

В целом малые города России в последние годы переживают далеко не лучшие времена. В результате длительной полосы реформационных и кризисных процессов в эконо-

мике России именно они оказались в наиболее сложном положении. В крупных городах все больше возможностей для альтернативной занятости и поиска дополнительных доходов. В сельских поселениях даже в самых сложных условиях население всегда как-то прокормится от земли. А вот в малых городах люди оказались как бы посредине: ни той возможности, ни другой. Типичная ситуация в них характеризуется такими тенденциями, как утрата населения (как естественного, так и миграционного характера); резкий спад инвестиционной активности и уход хозяйствующих субъектов; сокращение производства и занятости; свертывание объектов территориальной инфраструктуры, в т.ч. и социального характера.

Противопоставить что-либо действенное этим центростремительным тенденциям сдвига населения и хозяйственной деятельности в сторону региональных столиц или иных, развивающихся более динамично субъектов Федерации, не удастся. Да и в целом надо признать откровенно: пока российское государство не предприняло практически ни одной значимой, тем более результативной, попытки противопоставить названным выше негативным процессам некую систему целенаправленных действий. Исключения составляют несколько случаев чрезвычайной помощи отдельным малым городам страны, в т.ч. и тем, которые подпадают под критерии моногорода. Между тем уже давно было очевидно, что проблема малых городов нуждается в системном решении. Однако осуществить действенный комплекс мероприятий в этом направлении за весь период российских реформ так и не удалось. Причина заключалась даже не в недостатке средств, а скорее, в отсутствии целостной концепции или стратегии государственной политики пространственного регулирования и регионального развития в Российской Федерации<sup>150</sup>.

---

150. См.: Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. №5. С. 21–41.

## 2. Малые города в региональной политике государства

С государственной политикой в отношении малых городов ситуация в Российской Федерации выглядит весьма двойственно. С одной стороны, официально государство никогда не отрещивалось от проблем малых городов и путей их решения. С другой стороны, все попытки осуществить в этом направлении серьезные практические шаги так и не увенчались успехом. По крайней мере, несколько раз за последние десятилетия ставился вопрос о целевой государственной программе поддержки малых городов России. В частности, еще в середине 1990-х гг. формально стартовала Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы<sup>151</sup>. Однако эта программа, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г., практически не финансировалась и окончательно была приостановлена в 2001 г.

Позднее, в 2013–2014 гг. шло активное обсуждение новой федеральной целевой программы развития малых городов до 2000 года<sup>152</sup>. На своем начальном этапе данная программа предусматривала решение таких важных и по-прежнему актуальных задач, как сбор и анализ данных для уточнения показателей и критериев классификации малых городов; разработка и представление городами комплексных инвестиционных планов (КИП) по утвержденным стандартам; проведение конкурса КИПов и выбор приоритетных проектов для определения тех или иных инструментов их государственной поддержки и пр. Не исключено, что данная ФЦП изначально предполагалась как составная часть Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения». Таковая была утверждена

---

151. Указ Президента Российской Федерации от 24.05.1996 г. № 775 «О Федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы». kremlin.ru/acts/bank/9420.

152. Разрабатывается программа развития малых городов Российской Федерации на период до 2020 года. www.garant.ru/news/520856/#ixzz59p11bjRA.



Постановлением Правительства РФ<sup>153</sup>, однако после ликвидации ее куратора – Минрегиона России данная государственная программа была исключена из числа действующих<sup>154</sup>. Кроме того, по мере доработки данной государственной программы ее постоянно усекали и в ее окончательном варианте ФЦП по малым городам вообще уже не было.

Обозначенный 172 ФЗ переход к системе стратегического планирования создает серьезную правовую и институциональную основу для того, чтобы на качественно более высоком уровне вернуться к системному решению проблем малых городов России. При этом необходимо согласованное движение с двух сторон. Эти две стороны можно обозначить следующим образом.

С одной стороны, федеральное стратегирование пространственной структуры российской экономики, которое не может пройти мимо особых проблем развития малых городов. Сюда же следует отнести и формирующуюся практику стратегирования территориального планирования в субъектах Федерации, которые также должны взять на себя определенную долю ответственности за судьбу малых городов России. Институционально-правовой формой такого стратегирования должны стать государственные программы развития и поддержки малых городов – как федерального, так и регионального уровня.

Тот или иной вариант государственной программы поддержки малых городов, действительно, необходим. Однако, чтобы программа состоялась, важно не только обеспечить ее официальное одобрение, не только получить достаточные объемы финансирования, но и тщательно проработать экономические и методические основы, а также инструментальный

---

153. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года №307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». [normativ.kontur.ru/document?documentId=230990&moduleId=1](http://normativ.kontur.ru/document?documentId=230990&moduleId=1).

154. Данная программа была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. №2301-р. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171125](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171125).

аппарат подобной программы. Иначе результат будет тот же, что и в предшествующие годы. Кроме того, за рамки данной программы должны быть выведены малые города, где располагаются уже действующие федеральные и региональные институты развития (наукограды; особые экономические зоны; зоны территориального развития; территории опережающего развития; разного рода индустриальные округа и технопарки, в т.ч. софинансируемые федеральным центром и пр.). По-видимому, это должно касаться и тех малых городов, которые вошли в утвержденный Правительством РФ перечень моногородов, для которых уже действуют специальные институты государственной поддержки.

С другой стороны, важная институциональная предпосылка сбалансированного пространственного развития экономики страны — это развитие системы стратегического планирования непосредственно на уровне самих малых городов<sup>155</sup>. Действительно, все возможные меры государственной поддержки малых городов будут действительны лишь в том случае, если они будут консолидированы на единой институциональной базе — активной роли этих городов как субъектов стратегического планирования. В этом смысле включению малых городов в стратегирование пространственного развития российской экономики должны корреспондировать дополнительные требования к стратегиям самих малых городов. Наличие стратегии, например, одобренной на уровне субъекта Федерации, должно стать обязательным условием получения того или иного содействия малым городом с федерального и/или с регионального уровня. Это требование весьма важно, поскольку малые города относятся к муниципальному уровню управления, а в соответствии со ФЗ №172 для этого уровня управления подготовка документов стратегического планирования пока не является обязательной.

---

155. См.: Мельникова О.В. Особенности разработки стратегии для жизнедеятельности малых городов // Новая экономика и региональная наука. 2016. №3(6). С. 128–131; Гадлевская М.Н. Формирование стратегии социально-экономического развития малых и средних городов России // Власть. 2016. №5. С. 35–38.

Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре определяет муниципальное стратегическое планирование как самостоятельное, в собственных интересах, определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде<sup>156</sup>. Поскольку ни ФЗ №172 по стратегическому планированию, ни ФЗ №131 по общим принципам организации местного самоуправления не содержат директивности муниципального стратегирования, таковое по-прежнему во многом выступает продуктом инициативы и заинтересованности работников муниципального управления<sup>157</sup>. Ситуация вряд ли изменится по существу, даже если законодательные новации сделают такое стратегирование обязательным. Скорее всего это лишь породит огромный поток формальных документов, которые долгое время наблюдались не только в муниципальном, но и в региональном звеньях управления.

Должен, как мы полагаем, радикально измениться сам функционал подобных стратегий. Их роль должна быть не только в том, чтобы вооружить малые города перспективным видением проблем и путей их социально-экономического развития, т.е., по сути, служить инструментом саморазвития территорий. Стратегии одновременно должны стать комплексом мер государственной поддержки, тогда их формализацию снимет как рукой. С известной мерой условности можно сказать так: помогать следует не малым городам вообще. Помощь как с федерального, так и с регионального уровня должна направляться малым городам в порядке софинансирования их стратегий в разрезе составляющих их программ и отдельных мероприятий. В числе универсальных требований к такому стратегированию следует выделить такие позиции:

---

156. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2016. С. 6.

157. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В. Стратегическое планирование для малых городов России // Вестник Института экономики РАН. 2017. №3. С. 53–70.

- согласованность стратегий с программой мер по государственной поддержке малых городов как на федеральном, так и на региональном уровне;
- особое внимание к развитию практики муниципально-частного партнерства (МЧП);
- акцент на восстановление хозяйственной деятельности преимущественно через систему субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) и их кооперационных связей с крупными предприятиями;
- создание локальных институтов развития (промышленных парков, бизнес-инкубаторов и пр.);
- усиление роли стратегии как инструмента инвестиционного маркетинга территорий;
- особая роль стратегии как инструмента консолидации местного сообщества; другими словами, стратегия должна действовать не только как документ публичного (муниципального управления), но и как волеизъявление гражданского общества;
- использование возможностей межмуниципального сотрудничества.

Кроме того, следует иметь в виду, что основная управленческая функция большинства малых городов — действовать в качестве центров муниципальных районов. Между тем, в последнее время активизировалась тенденция объединения администраций муниципальных районов и городов (поселений) — их административных центров. Так, с сентября 2017 г. администрация Александровского района (Владимирская область) приступила к исполнению полномочий администрации города Александров<sup>158</sup>. Соответственно, в подобной ситуации ключевым объектом стратегирования становится уже не сам малый город, а весь муниципальный район<sup>159</sup>. Конечно,

158. В Александровский район входят 8 муниципальных образований: городские поселения — города Александров, Карабаново, Струнино, поселок городского типа Балакирево и 4 сельских поселения (Андреевское, Каринское, Краснопламенское и Следневское).

159. Стратегия социально-экономического развития Александровского района Владимирской области на период до 2027 года. docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://xn--80aaahjeyibddg3ahig0afjg.xn--p1ai/docs/all/2015/eco300320151.doc&hl=ru1.

к таким новациям есть определенные послышки, поскольку социально-экономическое возрождение самих малых городов должно одновременно способствовать и подъему тяготеющих к ним поселений. Однако в данном случае районные стратегии должны не только особым образом выделять проблемы развития своего центра, но и определять то, каким образом возможные меры его государственной поддержки будут проецироваться на все поселения данного района. Пока такая логика подобных стратегий не просматривается. Близкими по характеру являются стратегии Гдовского района Псковской области<sup>160</sup> и Великоустюгского района Вологодской области<sup>161</sup>, концепция развития до 2020 г. Лодейнопольского района Ленинградской области<sup>162</sup> и др.

Анализ документов по стратегированию малых городов и их районов свидетельствуют о наличии таких нерешенных вопросов, как оценка реально располагаемой финансовой базы для достижения поставленных целей; отсутствие четкого разделения задач, решаемых собственными силами, и проблем, требующих получения дополнительной помощи с регионального или федерального уровня. Имеющиеся документы показывают, что, формируя свои стратегии, малые города и их районы не имеют представления о том, на какие формы и объемы государственной поддержки и при каких условиях они могут рассчитывать. Пока такой определенности нет, стратегии пишутся по принципу надежд и ожиданий. Неслучайно стратегии остаются не слишком востребованным практиком документов по управлению развитием малых городов: анализ материалов раздела «Районы и города стратегии» Ресурсного центра по стратегическому планированию<sup>163</sup> показывает,

---

160. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Гдовский район» до 2020 года. [city-strategy.ru/upload/document/Gdovskii\\_raion\\_strategy2020.doc](http://city-strategy.ru/upload/document/Gdovskii_raion_strategy2020.doc).

161. Стратегия развития проекта «Великий Устюг» до 2020 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.city-strategy.ru/upload/document/VelUstug\\_strategy.doc](http://www.city-strategy.ru/upload/document/VelUstug_strategy.doc)

162. Концепция социально-экономического развития муниципального образования «Лодейнопольский муниципальный район Ленинградской области на период до 2020 года». [www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions\\_id=52](http://www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions_id=52).

163. Регионы и города стратеги. [www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions\\_1](http://www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions_1).

что после 2014 года (год принятия ФЗ №172) подготовка (обновление) стратегий малых поселений в преимущественной мере приостановились. Многие стратегии устарели и не обновляются; документы, разработанные в 2014–2015 гг., так и остаются в стадии проекта.

### 3. Государственная поддержка малых городов: новое содержание и новые инструменты

Таким образом, в рамках современной практики регулирования пространственного развития экономики складывается система управленческих взаимодействий, в рамках которой малые города как бы одновременно выступают и объектами, и субъектами стратегического планирования. Основные принципы и формы такого взаимодействия и согласования управленческих решений, на наш взгляд, должны быть заданы Стратегией пространственного развития Российской Федерации, однако этот документ по-прежнему находится в стадии доработки.

Определенное представление о содержании этого документа могут дать Постановление Правительства РФ №870 2015 г.<sup>164</sup>, а также уже названные выше Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Постановление №870 о малых городах как особом объекте пространственного регулирования специально ничего не говорит. Однако в Постановлении есть ряд позиций, свидетельствующих о том, что проблема малых городов имеет шансы занять четкое место в Стратегии пространственного развития. В частности, это положение о том, что Стратегия должна строиться в том числе, и на основе результатов «отнесения городов и регионов Российской

---

164. 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». [economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/sd/870](http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/sd/870).

Федерации к определенным типам». Какие это типы и как та или иная типизация может реализоваться в стратегии пространственного развития – полной ясности пока не имеется.

По нашему мнению, такая типизация не может быть одноплоскостной, например только по численности населения городов, только по их экономической специализации или по сложности фактической социально-экономической ситуации на местах. Для выбора оптимальных управленческих решений неизбежно придется учитывать всю совокупность факторов развития тех или иных поселений. Именно под таким углом зрения следует подходить и к задаче стратегирования будущего для малых городов России. Действительно, при всей схожести внешних симптомов, глубинные истоки и текущие проблемы малых городов могут быть весьма различными, а значит, различны и необходимые им меры поддержки. Однако сегодня аналитической картины, структурированной представляющей социально-экономическое положение, трудности и проблемы различных типов малых поселений России, а также особые пути их решения, нет. Проводившиеся ранее исследования носили, как правило, локальный характер (применительно к отдельным субъектам Федерации)<sup>165</sup>; на сегодня устарели и нуждаются в обновлении силами экспертного сообщества. Опираясь на подобный научно-экспертный анализ, необходимо провести формальную типизацию малых городов для выбора селективных, адресных мер поддержки в отношении тех поселений, которые в подобной поддержке действительно нуждаются. Лейтмотивом поддержки должна стать не идеология бесконечного вспомоществования, а система мер, направленных на формирование условий и стимулов саморазвития малых городов с учетом

---

165. Тихий В.И. Малые города в современной стратегии пространственного развития региона // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. 2010. №3–2. С. 16–19; Калинин А.В., Княгинина Н.А. Актуальные проблемы малых городов // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2013. №5 (21). С. 147–151.

специфических условий и ресурсных возможностей особых типов таких городов в различных регионах страны.

На первом этапе этой работы целесообразно провести типизацию малых городов хотя бы по близкой аналогии с тем, как Правительством РФ решена эта задача в отношении моногородов страны<sup>166</sup> (примерно половина моногородов — это малые города). В последующем, в рамках реализации фокусных программ поддержки малых и средних городов России, эту типизацию можно было бы детализировать, имея в виду как особые причины их социально-экономической депрессивности, так и специфику практических путей ее преодоления. Среди причин подобной депрессивности можно назвать деградацию градообразующего предприятия (малые моногорода); тяжелые природные условия; неконкурентоспособность городов вследствие неразвитости социальной инфраструктуры, более низкий уровень жизни, трудности транспортно-логистического характера и пр. Также возможно типизировать малые города по таким признакам, как транспортная удаленность; агломерационные и не агломерационные города; малые города, имеющие и не имеющие связь с аграрно-промышленным комплексом, располагающие и не располагающие собственным социально-культурным комплексом и пр. Кроме того, следует иметь в виду, что понятие «малый город» следует соотносить с реалиями конкретных субъектов Федерации, особенно относительно малонаселенных.

На наш взгляд, подобная типизация малых городов как объекта мер государственной поддержки имеет двойной смысл. С одной стороны, она должна стать основой для разработки и реализации адресных мер поддержки малых городов как с федерального уровня, так и с уровня субъектов Федерации. С другой стороны, типизация на основе выявления ключевых

---

166. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. №709 г. «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения». [sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-29072014-n-709](http://sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-29072014-n-709); Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. №1398-р «Перечень моногородов». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166540](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540).



проблем депрессивности должна лечь в основу выбора приоритетов для собственной стратегии малых городов. При этом оба начала должны быть тесно скоординированы: стратегии малых городов должны четко исходить из их позиционирования в рамках соответствующего блока федеральной политики регионального развития, а таковая, в свою очередь, может быть эффективной, только если она опирается на качественные стратегии тех малых городов, которым оказываются те или иные меры поддержки. Надо преодолеть ситуацию, при которой (по оценкам Леонтьевского центра) лишь около 6% городских поселений активны в сфере стратегического планирования<sup>167</sup>.

Эти требования, как мы полагаем, должны быть зафиксированы как обязательные при стратегировании социально-экономического развития малых городов России. Кроме того, само понятие «поддержка» малых городов в данном случае нуждается в новом осмыслении. Задача общегосударственного пространственного стратегирования в данном случае не просто в том, чтобы дать больше средств малым городам или рассчитать те или иные действия в этом направлении на более длительную перспективу, а в том, чтобы придать этой поддержке системный, целеориентированный характер. Помощь малым городам в виде аварийного затыкания дыр иногда бывает крайне необходима, но в качестве решения проблемы по существу на долговременном рубеже бесполезна. Это — откровенно тупиковый путь.

Государственная политика, ориентированная на восстановление экономически и социально целесообразного слоя динамично развивающихся малых городов, должна сбалансированно опираться на два начала. Первое, уже названное выше, касается мер поддержки, адресованных собственно малым городам, сообразно характеру их проблем и возможным путям их решения. Но только этого начала недостаточно. Очевидно, что если в экономике и далее будут действовать мощные факторы, генерирующие центростремительные тен-

---

167. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А., Русецкая О.В., Прибышин Т.К. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». 2017. С. 5.

денции перераспределения производительных сил, все возможные усилия по реанимации малых городов будут, как минимум, просто малопродуктивны. Эти центростремительные тенденции на национальном уровне сдвигают производительные силы в пользу центра Европейской части России, а в пределах каждого региона — в пользу его столицы и еще 1–2 наиболее крупных экономических центра. Так, в масштабах страны наиболее критичным по концентрации является развитие Московского региона (г. Москвы и Московской области), на долю которого при площади в 0,27% территории страны в настоящее время приходится свыше 13% населения и более четверти (26,3%) совокупного ВРП страны.

Необходимо, как это делается во многих странах, экономическими методами выдавливать рабочие места на периферию. В этой связи второе начало на пути решения стратегических задач в отношении расселения страны, в том числе, и в контексте восстановления социально-экономического потенциала малых городов, требует принятия действенных мер по стимулированию названных выше центробежных тенденций. Как мы полагаем, с этой целью следует более активно использовать рычаги налогового регулирования. Таковые должны быть нацелены на более высокую конкурентность рабочих мест в малых городах и одновременно — на дополнительную затратность их создания в и без того перегруженных экономических центрах. Для придания полной легитимности соответствующему кругу налоговых и иных льгот для депрессивных и нуждающихся в поддержке малых городов, в частности, может быть использована институция «зон территориального развития» (ЗТР) по аналогии с тем, что моногородам дается возможность создания «территорий опережающего социально-экономического развития».

Федеральный закон о ЗТР был принят еще в 2011 г.<sup>168</sup>, но так, по сути, все еще остается спящим законодательным актом.

---

168. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации...». [giod.consultant.ru/documents/1590983](http://giod.consultant.ru/documents/1590983).

Разумеется, под задачу социально-экономического развития малых городов закон нужно будет модернизировать, учитывая всю возможную систему мер такой поддержки, включая налоговое льготирование. При этом, как мы полагаем, центральное место в данной системе налогового регулирования должны занять не только инвестиционные налоговые льготы, но и льготные условия аренды земельных участков (с восполнением потерь местных бюджетов), а также льготные ставки социальных налогов. При этом потери соответствующих внебюджетных фондов можно было в полной мере компенсировать некоторым повышением ставки данных налогов в экономических центрах (мегаполисах). Параллельно целесообразно поддержать развитие малых городов, тех или иных секторов их хозяйства, дополнительными налоговыми отчислениями в местные бюджеты. Но малые города — не особые субъекты налогово-бюджетных отношений, это — муниципалитеты, городские округа или городские поселения. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим, именно как для малых городов, по действующему законодательству невозможно. Но это будет возможно, если в законодательстве о местном самоуправлении и в налогово-бюджетном законодательстве будет обозначен особый круг кризисных муниципальных образований, которые смогут формально получить такой статус, а вместе с ним, особый налогово-бюджетный режим на определенное время.

Для решения проблемы малых городов необходимо задействовать регулятивные возможности еще одного важного федерального закона — а именно закона о промышленной политике<sup>169</sup>. Разумеется, восстановление промышленного потенциала — далеко не единственный путь возрождения малых городов России. Для части из них такое возрождение может быть обеспечено их развитием как центров аграрного сектора экономики. Для других малых городов основой

---

169. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». [base.garant.ru/70833138](http://base.garant.ru/70833138).

социально-экономического подъема может стать их утверждение в качестве туристско-рекреационных центров и пр. Но в большинстве случаев именно малые и средние формы промышленного бизнеса будут наиболее существенны для того, чтобы вдохнуть вторую жизнь в малые города страны. Хотя в самом названном выше законе о малых городах ничего нет, очевидно, что предусмотренная законом разработка общегосударственной промышленной политики не может пройти мимо реиндустриализации малых городов, ранее потерявших как градообразующие предприятия, так и узлы промышленной кооперации с другими регионами. Для решения этой задачи целесообразно ввести меры стимулирования крупных предприятий, создающих филиалы и/или устанавливающие кооперационные связи с малыми и средними предприятиями в малых городах. Именно таким образом осуществляется поддержка малых муниципалитетов в США и в других экономически развитых странах<sup>170</sup>.

Это касается также включения малых городов в кластерные образования, промышленные парки и пр. территориальные структуры индустриальной ориентации. В этой связи следует практически реализовать содержащееся в законе о промышленной политике (ст. 19) положение о том, что создание новых и развитие существующих индустриальных (промышленных) парков на территориях субъектов Федерации осуществляется с учетом стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также схем территориального планирования. Но важно, чтобы и в Стратегии пространственного развития Российской Федерации и в схемах (стратегиях) территориального планирования субъектов Федерации, были четко зафиксированы как общие приоритеты социально-эко-

---

170. Ситолик Н.А. Возможности и опыт развития малых городов Европы // Менеджмент в России и за рубежом. 2015. №4. С. 61–66; Бондарская О.В. Систематизация зарубежного опыта развития малых территорий // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10. №5. С. 15–19; Рятосов И.А. Регенерация маргинальных городских территорий как драйвер социально-экономического развития городов (анализ американского опыта) // Architecture and Modern Information Technologies. 2017. Т. 38. №1. С. 291–305.

номического возрождения малых городов, так и соответствующие этой задаче целевые индикаторы. С этой целью можно назвать такие показатели, как: сохранение и увеличение числа малых городов России, а также проживающего в них населения, в том числе, трудоспособного и фактически занятого; сохранение и увеличение доли малых городов в хозяйственном обороте предприятий и организаций регионов, в том числе, за счет субъектов малого и среднего предпринимательства; сокращение разрыва в доходах населения малых городов по сравнению со средним показателем по субъекту Федерации; увеличение бюджетной обеспеченности населения, проживающего в малых городах России.

\* \* \*

В качестве заключения необходимо отметить следующее. Полноценная Стратегия пространственного развития для Российской Федерации не может быть подготовлена и реализована вне особого блока аналитических материалов и практических действий в отношении малых городов России, причем такие действия должны быть консолидированы в виде специальной целевой программы. Последнее не означает, что поддержку должны получить все малые города страны. Однако, опираясь на принципы типизации, программа должна четко указать признаки тех малых городов, которые на такую помощь в тех или иных формах могут рассчитывать уже в ближайшей перспективе. Это будет способствовать более высокому качеству собственных стратегий малых городов, которые изначально смогут определить, на какие формы и объемы государственной поддержки они могут рассчитывать в стратегируемой перспективе. Малым городам, особенно претендующим на получение тех или иных форм государственной поддержки, должно быть оказано методическое содействие в подготовке документов стратегического планирования с учетом как масштаба и характера сложившихся социально-экономических проблем, так и экспертно определенных путей их решения.

## Г л а в а IX

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ В СИСТЕМЕ  
УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ  
РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ****1. Стратегическое планирование муниципальных образований: целевые ориентиры и первые итоги**

Стратегическое планирование на уровне муниципального звена управления сегодня рассматривается в качестве важнейшей институциональной новации, эффективная реализация которой позволит, по мысли многих, с одной стороны, решить совокупность важных, с точки зрения пространственного развития, вопросов, с другой – говорить о качественно новом этапе муниципальной реформы в Российской Федерации.

Переход к практике стратегического планирования наблюдается сегодня не только в России. Новые методы управления стали закономерным результатом изменений, повсеместно наблюдавшихся на уровне местных сообществ в последние несколько десятилетий. Реформы по децентрализации, в тех странах, где они проводились последовательно, сформировали качественно новую ситуацию. Расширение самостоятельности территориальных и муниципальных образований, увеличение доходной базы и расходных возможностей местных бюджетов, появление новых акторов (игроков) локального развития, расширение возможностей формиро-

вания межмуниципальных и межтерриториальных образований позволили говорить о территории как новом факторе экономического роста, как о субъекте, способном самостоятельно определять направления и формы своего развития.

Из достаточно простых в структурном аспекте анклавов централизованного регулирования территории превратились в активные производственные и социальные системы. В современных условиях территории более не являются аддитивными множествами расположенных на территории экономических агентов<sup>171</sup>. Речь идет о качественном изменении роли и места территориального (регионального и локального) фактора в источниках современного социально-экономического развития. Данная эволюция и стала фактором распространения практики стратегического планирования, позволяющей сменить ориентацию на частные или отраслевые интересы ориентацией на интересы устойчивого пространственного развития, что отличает проекты развития от проектов реализации конкретных частных или отраслевых интересов<sup>172</sup>.

К моменту принятия Федерального закона №172 во многих субъектах Российской Федерации уже были приняты региональные законы о стратегическом планировании, имелись стратегии развития не только соответствующих субъектов Федерации, но и отдельных, пионерных в этой области, муниципальных образований. С учетом этого ожидалось, что принятие федерального закона, регулирующего эту сферу общественных отношений, станет новым фактором, обеспечивающим социально-экономические основы развития территорий различного уровня, его стабильности и устойчивости.

Однако существующие ожидания не оправдались. Причин здесь много. Основной является, конечно же, общая экономическая ситуация в стране, усугубленная полити-

---

171. См.: Минакир П., Демьяненко А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная Экономика. 2010. №2. С. 26.

172. См.: Устойчивое развитие в России / Под ред. С. Бобылева, и Р. Перелета. Берлин – Санкт-Петербург. 2013. С. 85.

ческими санкциями. Однако имеются и другие причины, связанные, с одной стороны, с недоработками и противоречиями внутри самого ФЗ №172, с другой — с самой моделью стратегического планирования, которая положена в основу названного закона.

Принятие ФЗ №172 дало мощный импульс дискуссиям относительно форм и направлений стратегического планирования в муниципальном звене управления. С одной стороны, муниципальный блок был включен в закон уже на последних стадиях его доработки. И это расценивалось как однозначный позитив. С другой стороны, уже на первых шагах реализации Закона выявилось, что институционализация муниципального стратегического планирования требует не просто устранения отдельных препятствий, но и качественного развития модели российского местного самоуправления. Однако три с половиной года, прошедшие после принятия ФЗ №172, показали, что на сегодняшний день ни российское местное самоуправление, ни российская экономика в целом не соответствуют требованиям, предъявляемым новой системой управления<sup>173</sup>. Причем несоответствие это прослеживается по многим составляющим: правовой, институциональной, экономической, информационно-статистической и, наконец, кадровой.

Парадоксально, но ФЗ №172 не внес необходимой и последовательной ясности в вопросе о муниципальном стратегическом планировании. С одной стороны, российский подход во главу угла поставил бюрократическое стремление к строгой регламентации и юридическому закреплению исчерпывающе полного комплекса вопросов, определяющих смысл, предпосылки, процедуры, сроки и документы стратегического планирования<sup>174</sup>. В итоге, жесткая регламентация процедур, механизмов и документов стратегического плани-

---

173. Неслучайным, в связи с этим, выглядит принятое решение о переносе сроков разработки системы документов стратегического планирования на 1 января 2019 г.

174. См.: Швецов А.Н. Стратегическое планирование по-российски: торжество централизованного бюрократического выбора // ЭКО. 2017. №8. С. 118.



рования, необходимость жесткого соответствия муниципальных программ и стратегий стратегиям и программам, разрабатываемым на уровне регионов, ставит под вопрос принцип самостоятельности местного самоуправления и в целом, конституционный принцип о не вхождении местного самоуправления в систему органов государственной власти. С другой стороны, разрешительный механизм разработки, утверждения и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, а также соответствующих мероприятий, предусмотренный п. 2 ст. 39 ФЗ №172 отдает решение вопроса о муниципальном стратегировании на откуп местных властей.

В целом, в настоящее время выделяется несколько направлений, по которым ведутся активные дискуссии относительно перспектив становления системы стратегического планирования на муниципальном уровне:

1. Выявление тех признаков, которые отличают институт стратегирования от планирования социально-экономического развития территории в традиционном смысле.

2. Выделение основных принципов и этапов процесса стратегического планирования на муниципальном уровне.

3. Обоснование связи перехода к стратегическому планированию с кризисной ситуацией в экономике и в сфере публичных финансов, требующей искать новые источники финансирования.

4. Оценка закона о стратегическом планировании (в т. ч. и в его территориальном аспекте) с точки зрения реальной децентрализации муниципального управления: является ли институционализация муниципального стратегирования проявлением политической воли в направлении децентрализации, осознанием необходимости расширения самостоятельности низового уровня территориального управления, последовательного проведения реформы местного самоуправления или же она — реализация желания усилить властную вертикаль, ограничив и без того небольшие возможности в плане самостоятельности низшего уровня территориального управления.

5. Необходимость учета качественных различий между российскими муниципалитетами не только по кругу исполняемых полномочий (поселения, муниципальные районы и городские округа), но и по специфике функционального характера (наукограды<sup>175</sup>, моногорода, малые города, муниципальные образования, где локализованы различные федеральные и региональные «институты развития» и пр.)<sup>176</sup>.

Переход к принципам стратегического планирования на уровне муниципальных образований создает предпосылки для решения совокупности важных проблем. Среди таких проблем основными, на наш взгляд, являются следующие:

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития, что однозначно отвечает принципам национальной (в том числе, экономической) безопасности России.

Второе. Разработка документов стратегического планирования на основе глубокого анализа всего потенциала (ресурсного, информационного, трудового и пр.) конкретного муниципального образования, определения его специфики

---

175. Так, например, в г. Протвино по результатам мониторинга 2017 г. из всей производимой предприятиями города продукции 53% составляла инновационная продукция, что, несомненно, ставит этот тип муниципальных образований в особые условия в плане стратегического планирования (Стратегия социально-экономического развития городского округа Протвино как наукограда согласована в Министерстве образования и науки Российской Федерации). [www.protvino.ru/about/info/news/10614](http://www.protvino.ru/about/info/news/10614).

176. Приведенный перечень вопросов в целом корреспондирует с результатами опросов, проведенных Автономной некоммерческой организацией по городскому и региональному развитию УРБЭКС-РАЗВИТИЕ. При опросе участники проекта из муниципальных образований-стратегов на первом семинаре отметили следующие проблемные моменты реализации стратегий: движение к стратегическим целям не является системно организованным; структура администрации не соответствует новым функциям, обоснованным стратегией; отсутствуют механизмы конструктивного взаимодействия подразделений администрации; отсутствует взаимодействие с региональной властью по стратегическим вопросам; зависимость реализации программ от финансирования, дефицит бюджетных средств; отсутствует механизм поиска внешнего инвестора; отраслевые программы не учитывают целевых задач стратегии; отсутствует методическая поддержка при реализации стратегии; отсутствует механизм эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества.

в общем муниципальном пространстве России, усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что в условиях низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов имеет особо важное значение.

Третье. Обеспечение преемственности проводимой социально-экономической политики на местах, риски нарушений которой связаны как со сменой политического руководства на местах, так и с изменяющимися общими условиями функционирования экономики. Практика корректировки муниципальных стратегий и обусловленных ими программ с учетом изменяющихся условий внутренней и внешней среды, снижает риски кризисных ситуаций.

Четвертое. Обеспечение различных механизмов участия населения и всех заинтересованных субъектов в процессах разработки и реализации стратегий обеспечивает, с одной стороны, реальную привязанность местных стратегий к специфическим условиям и потребностям конкретных муниципальных образований, с другой – поддержку муниципальных стратегий местным сообществом.

Казалось бы, стратегическому планированию обеспечен зеленый свет. Однако правовое закрепление полномочий стратегического планирования еще не означает, что для их практической реализации есть все необходимые слагаемые.

Неслучайной выглядит позиция ряда исследователей, утверждающих, что процесс внедрения муниципального стратегирования во многом приобрел характер неумеренного и неквалифицированного увлечения<sup>177</sup>. Так, например, в созданной федеральной информационной системе на сегодняшний день зафиксировано около 157 тыс. документов, которые регламентируют порядок и цели стратегического планирования от федерального уровня до муниципалитетов<sup>178</sup>. По дан-

---

177. См.: Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 3.

178. Концепций много, стратегии нет // Парламентская газета. 21 марта. 2018. [www.pnp.ru/economics/koncepciy-mnogo-strategii-net.html](http://www.pnp.ru/economics/koncepciy-mnogo-strategii-net.html).

ным государственной автоматизированной информационной системы «Управление», в реестр документов стратегического планирования включено 14 775 документов, разработанных в муниципальных районах, 5505 – в городских округах, 108 – в городских с внутригородским делением, 1471 – в городских поселениях, 7215 – в сельских, 22 – во внутригородских районах<sup>179</sup>. С одной стороны, в субъектах Федерации не перестают рапортовать о повышении количества муниципальных образований, имеющих свои стратегии. С другой стороны, анализ этих стратегий показывает, что многие из них носят достаточно формальный характер. Они представляют собой скорее некое идеальное видение будущего того или иного муниципального образования вне привязанности стратегических целей к специфике конкретного муниципального образования.

Особенно это заметно при анализе формулировок стратегических целей и задач муниципальных образований. Так, формулировки стратегических целей в подавляющем большинстве стратегий практически представляют собой переливывы одной и той же темы. Например, стратегическая цель г. Котовска Тамбовской области, ставшем в 2017 г. победителем в финале смотра-конкурса «Стратегии, изменившие города», – улучшение качества жизни населения за счет формирования конкурентоспособной экономики города на основе сбалансированного взаимовыгодного партнерства гражданского общества, бизнеса и власти<sup>180</sup>. Целью поделившейся с ним почетное место Стратегии Чистопольского района Республики Татарстан на период до 2030 г., является конкурентоспособный, устойчиво-развитый муниципальный район, с современной диверсифицированной экономикой, комфортной социальной сферой и инфраструктурой, привлекательной для туристов. Стратегическая цель Ангарского

---

179. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». [gasu.gov.ru/stratplanning](http://gasu.gov.ru/stratplanning).

180. Стратегия социально-экономического развития города Котовска Тамбовской области до 2030 года. [www.kotovsk.pro/documenti/resh468.pdf](http://www.kotovsk.pro/documenti/resh468.pdf).

городского округа Иркутской области – обеспечение высокого качества жизни населения посредством реализации следующих стратегических задач: развитие и повышение качества человеческого капитала, создание комфортной среды для жизни населения, обеспечение устойчивого экономического роста на основе инновационного развития, формирование территории эффективного управления<sup>181</sup>.

Стратегическая цель развития города Томска – устойчивое повышение качества жизни томичей через создание комфортных условий жизни в городе Томске, создание максимально благоприятных условий для развития бизнеса<sup>182</sup>.

На примере стратегии Чистопольского муниципального района покажем, насколько абстрактны, а точнее, не привязаны к конкретным особенностям развития поселений, формулировки целей и задач муниципальных стратегий. Так, достижение выше сформулированной стратегической цели Чистопольского района предполагает решение следующих задач: создание условий для воспроизводства и развития человеческого капитала; создание благоприятного инвестиционного климата; повышение качества городской среды проживания; обеспечение эффективного межмуниципального взаимодействия.

Достаточно схожи и направления, в которых предполагается реализация стратегических целей: широкие возможности для самореализации граждан (гармоничное развитие личности, укрепление здоровья и долголетие, гражданственность и городской патриотизм); комфортная городская среда (сбалансированное пространственное развитие и узнаваемый архитектурный облик, качественная инфраструктура жизнеобеспечения, доступное комфортное жилье, экологическая

---

181. Стратегия социально-экономического развития Ангарского городского округа на период 2017–2030 годы. [angarsk-adm.ru/ekonomika/strategiya-razvitiya](http://angarsk-adm.ru/ekonomika/strategiya-razvitiya).

182. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года. [www.admin.tomsk.ru/db4/urlprj/2016\\_1573/\\$FILE/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%2015.01.2016.pdf](http://www.admin.tomsk.ru/db4/urlprj/2016_1573/$FILE/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%2015.01.2016.pdf). С. 14.

и безопасная среда жизнедеятельности); рост благосостояния населения на основе инновационного развития экономики (благоприятные условия для деловой и социальной инициативы, экономическое развитие города как центра инновационной экономики, повышение уровня жизни населения, эффективное управление муниципальными ресурсами).

В целом, формулировки стратегических целей и конкретных задач в стратегиях муниципальных образований не идентифицируют конкретные территории в общем муниципальном пространстве России. По сути, это – в различных вариациях те задачи, решению которых должно способствовать местное самоуправление. Встает закономерный вопрос, а нужно ли финансировать разработку такого количества стратегий, если они не несут в себе никакой новой информации, достаточного четкого, привязанного к данной территории целеполагания.

На заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» (17 ноября 2016 г.) акцентировалось внимание на быстром росте количества муниципалитетов, которые уже обзавелись документами по стратегическому планированию. Отмечалось, что подобный подход к оценке динамики стратегического планирования является недопустимым. Количественные показатели вовлеченности городов и районов в процесс муниципального стратегирования не должны выступать главным критерием оценки его результативности<sup>183</sup>.

Погоня за количественными показателями приводит лишь к формальному охвату муниципальных образований практикой стратегирования. Да и общеэкономическая ситуация в России в целом однозначно не является благоприятным фоном для распространения практики стратегического

---

183. См.: Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 6.

планирования по крайней мере в том варианте, в котором оно рассматривается сегодня. Не надо доказывать, что в нынешних финансовых условиях российской экономики, с учетом проблем, которые испытывает федеральный бюджет, говорить о формировании стройной, вертикально выверенной системы стратегического планирования представляется абсурдной. Неоднозначную реакцию вызывает и сама предложенная модель стратегического планирования. В условиях, когда по Конституции у нас местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, навязывание жесткого перечня и регламента практики стратегирования на муниципальном уровне ставит множество вопросов.

В основе сложившейся ситуации как объективные факторы, обусловленные состоянием российской экономики, ее правового пространства и общества в целом, так и факторы субъективные, связанные, чаще всего, с отсутствием необходимого кадрового обеспечения стратегирования, низкого уровня участия самого населения как в определении стратегических ориентиров, так и в процессе реализации принятых стратегий. Остановимся на некоторых из этих вопросов.

## **2. Муниципальное стратегирование — проявление самостоятельности территорий или элемент единой вертикали власти?**

До сих пор нет однозначного и безусловного ответа на вопрос, как должна формироваться стратегия муниципального образования. Как полностью самостоятельный документ, основанный на специфических особенностях и проблемах муниципалитета и (в идеале) учитывающий все возможные изменения внешних условий, в т.ч. и регионального и федерального законодательства, которое для муниципалитетов представляет во многом внешний фактор развития? Либо муниципальная стратегия должна в преимущественной мере представлять собой пространственную (территориальную) проекцию региональных стратегий социально-экономиче-

ского развития, которые, в свою очередь, должны соответствовать (ФЗ №172) федеральной стратегии социально-экономического развития? Вопрос этот совсем непростой.

С одной стороны, очевидно, что муниципальные стратегии должны быть привязаны к региональным стратегиям и стратегии Российской Федерации в целом, обеспечивая тем самым принцип экономической и политической безопасности российского государства. Именно этим можно оправдать присутствующую в современном законодательстве нацеленность на формирование жестко регламентированной системы с юридически закрепленным полным перечнем вопросов, сроками и процедурами практики муниципального стратегирования.

Но, с другой стороны, институт муниципального стратегического планирования представляет собой элемент местного самоуправления и как таковой, он предполагает активное участие как на стадии разработки стратегий, так и на стадиях ее реализации и (в случае необходимости) корректировки населения, бизнеса и др. заинтересованных лиц — тех, кто сегодня называется стейкхолдерами. В какой-то степени, учитывая второй момент, вероятно и был предусмотрен и разрешительный механизм разработки, утверждения и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, а также соответствующих мероприятий, предусмотренных п. 2 ст. 39 №172 ФЗ.

В условиях, когда подавляющее большинство муниципальных бюджетов еле-еле сводят концы с концами, тенденция бюрократизации и всесторонней регламентации, несомненно имеет под собой объективное основание. Может ли эффективно осуществляться стратегирование и территориальное планирование развития субъекта Федерации, если половина муниципалитетов в регионе будет иметь свои стратегии, а другая половина нет. С учетом реалий экономического положения абсолютного большинства российских муниципалитетов (огромная зависимость от дотаций из бюджетов субъектов Федерации, от поступления средств



в рамках региональных программ и пр.) органам власти субъектов Федерации будет достаточно несложно добиться 100%-го охвата стратегическим планированием всех муниципалитетов, во всяком случае, на уровне муниципальной район – городской округ. Но попытка изначально строить практику стратегирования в муниципальном звене управления на методах «выкручивания рук» вряд ли принесет желаемые результаты.

С другой стороны, полная оторванность процесса институционализации стратегического планирования от населения и других стейкхолдеров, отрывает принимаемые стратегии от конкретной территории. Так, сегодня, по данным Ресурсного центра по стратегическому планированию, 60% рынка стратегий делят между собой НИУ ВШЭ и СОПС<sup>184</sup>. Существенным минусом является и камеральная разработка стратегических документов, без стратегических сессий и должного публичного обсуждения принимаемого документа<sup>185</sup>. По данным анализа Автономной некоммерческой организации «Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”» только в трети городских поселений население и бизнес приняли участие в разработке документа, причем в пассивной форме – участие в обсуждении на завершающей стадии<sup>186</sup>.

Разнообразие форм и методов муниципального стратегического планирования явно целесообразно. Но это разнообразие нельзя доводить до крайности, иначе оно может стать существенным препятствием на пути регулирования межбюджетных взаимодействий в регионе, для процесса согласования региональных и муниципальных стратегий, реализации межмуниципальных программ и иных форм между-

---

184. Кто хозяин на рынке стратегий? // Ресурсный центр по стратегическому планированию. Обзор №1 (15.11.2015 – 15.05.2016). stratplan.ru/UserFiles/Tender%20market\_26\_05.pdf.

185. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «стратегическое планирование в малых городах России» // Исполнители: Б.С. Жихаревич (руководитель), Н.А. Лебедева, О.В. Русецкая, Ю.А. Рябкова, Т.К. Прибышин. Санкт-Петербург, 2017. city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf.

186. Там же.

ниципального сотрудничества и пр. Здесь есть существенная ниша для научно-методических разработок и внесения конкретных предложений в соответствующие блоки российского законодательства.

### **3. Горизонтальное взаимодействие — как фактор социально-экономического развития территорий**

Анализ мировой практики пространственного развития показывает, что большие потенциальные возможности в плане укрепления социально-экономических основ развития муниципальных образований несут в себе различные формы горизонтального взаимодействия территорий. Применительно к муниципальному уровню речь идет об институте межмуниципального сотрудничества. Названный институт рассматривается, с одной стороны, как способ экономии ресурсов, с другой — как форма разрешения заложенного в самой сущности местного самоуправления противоречия: противоречия между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем. Демократические принципы предполагают приближение власти к населению, обеспечение реальной возможности для всех граждан участвовать в управлении местными делами, а значит, дробление муниципальных образований. Экономический же фактор требует прямо противоположного — укрупнения муниципальных образований. Ведь очевидно, что при прочих равных условиях более крупные муниципальные образования обладают большими ресурсами (финансовыми, трудовыми, инвестиционными и пр.), а значит, они способны лучше выполнять возложенные на них полномочия. Противоречие между демократическими и экономическими составляющими местного самоуправления объективно, а значит, необходимо искать форму его разрешения.

Различные формы межмуниципального сотрудничества (взаимодействия) и стали во многих странах формой разрешения названного противоречия. Не ущемляя демократических принципов, сохраняя независимость муниципальных образований, институты межмуниципального самоуправления способствуют расширению возможностей и форм реализации социально-экономических интересов населения. Межмуниципальное сотрудничество может стать важным фактором расширения возможностей муниципального стратегирования. Однако в России из трех основных форм межмуниципального сотрудничества – ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные – основное внимание уделяется ассоциативным формам сотрудничества. Речь идет о разного рода ассоциациях, сформированных в большинстве субъектов Федерации.

Федеральный закон №131-ФЗ в определенной степени институционализировал эту форму местного самоуправления. В ст. 8 Закона зафиксировано, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта РФ для выражения и защиты их общих интересов. Однако и здесь основное внимание уделено ассоциативным формам межмуниципального самоуправления. Хотя в соответствии с законом и создаются различные организационно-хозяйственные формы сотрудничества<sup>187</sup>, однако в основном функции существующих межмуниципальных институтов ограничены обеспечением взаимодействия муниципальных образований с органами власти субъектов Федерации и Федерацией в целом. Более того, в законе четко зафиксировано, что указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

---

187. Так, законом разрешено создание хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций. Положительный опыт накоплен в этом отношении, например, в Ивановской области.

Полагаем, что запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям сдерживает развитие не только рассматриваемого института, но и местного самоуправления в целом. Возможность передачи полномочий межмуниципальным союзам может существенно расширить возможности стратегического планирования, повысит эффективность функционирования местной власти.

Между тем, в России хозяйственное межмуниципальное сотрудничество (в тех редких случаях, когда оно реально существует) по-прежнему рассматривается как своеобразный институт вспомоществования муниципальным образованиям, испытывающим перманентный дефицит ресурсов. Именно этим, очевидно, объясняется недостаточное внимание межмуниципальным институтам со стороны федеральных органов власти.

Вместе с тем, институт межмуниципального сотрудничества необходим не только с точки зрения проблемы дефицита ресурсов (финансовых, кадровых, материальных) муниципальных образований, но и с точки зрения принципов пространственного развития, формирования единой системы стратегического планирования. Непроработанность нормативно-правовой базы, отсутствие информационно-методической поддержки, сложности согласования межмуниципальных интересов в бюджетной политике — все это ставит сложнопреодолимые преграды на пути распространения этого доказавшего во многих странах свою эффективность института.

Несмотря на то, что еще в 2009 г. вопрос о межмуниципальном сотрудничестве рассматривался на расширенном заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, до сих пор каких-либо существенных подвижек в этом направлении ни в аспекте правового регулирования, ни в плане практическом не произошло и тенденция к вертикальной передаче полномочий преобладает. Более того, переход к практике стратегического планирования еще больше усилил эту тенденцию.

Недостаток внимания законодателя к данной форме реализации функций местного самоуправления наблюдается даже в сфере городских агломераций, которые уже де-факто сформировались в России в результате объединения интересов города-центра и прилегающих к нему поселения и территорий. На сегодняшний день насчитывается 40 подобных агломераций, объединенных общими элементами инженерной и транспортной инфраструктуры и интенсивными ежедневными или еженедельными трудовыми, экономическими, культурно-бытовыми, рекреационными связями. В крупных городских агломерациях проживает 50% населения Российской Федерации (73,4 млн человек). Особо выделяются такие агломерации, как Московская, Санкт-Петербургская, Иркутская, Красноярская, Хабаровская.

Однако отсутствие необходимой нормативно-правовой базы не позволяет их функционирование де-юре. В существующем законодательстве нет запрета на создание городских агломераций, однако нет и норм, формирующих для них адекватное правовое поле. Более того, Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон №131 ФЗ на деле ограничивают возможности создания агломераций. Так, развитие города ограничено городской чертой (границей), и финансирование любых мероприятий, программ и объектов, которое выходит за пределы города, рассматривается как нецелевое расходование бюджетных средств со всеми вытекающими из этого последствиями<sup>188</sup>.

Определенные надежды в плане преодоления указанных противоречий возлагаются на разрабатываемую Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., где крупные городские агломерации отнесены к перспективным точкам роста, использование механизмов раскрытия потенциала которых должно обеспечить развитие геостратегических территорий и сбалансированность простран-

---

188. См.: Георгиева Т. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет.ру. 2016. №4. [bujet.ru/article/295543.php](http://bujet.ru/article/295543.php).

ственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства.

Таким образом, даже в плане нормативного регулирования городских агломераций – формы межмуниципального сотрудничества, де-факто существующей в сегодняшней России, имеются серьезные проблемы. Вместе с тем, определенные подвижки в этом направлении все же имеются.

Так, например, Р. Минниханов призвал формировать территории опережающего развития, создаваемые в республике на основе принципов межмуниципального взаимодействия и кооперации. Время, когда каждый район самостоятельно пытался решить все проблемы и найти ответы на все вопросы своего социально-экономического развития, прошло. Сегодня необходимо муниципалитетам уметь договариваться между собой о взаимовыгодном развитии территорий и движении кадровых ресурсов<sup>189</sup>. Определенные надежды вселяет то, что проблема межмуниципального сотрудничества будет разносторонне зафиксирована в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Однако, полагаем, что сведение межмуниципальных проектов исключительно к сферам развития транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и обращения с отходами не позволяет в полной мере задействовать этот институт местного самоуправления.

#### 4. Экономические проблемы муниципального стратегирования

Экономические ограничения, пожалуй, сегодня стоят на первом месте среди факторов, ставящих муниципальное стратегирование под вопрос. Очевидно, что данный институт предполагает наличие возможности у муниципалитетов строить свою экономическую, в т.ч. финансово-бюджетную

---

189. Рустам Минниханов: Республике нужны новые территории опережающего развития // Информационное агентство Татар-информ. [www.tatar-inform.ru/news/2017/09/21/573702](http://www.tatar-inform.ru/news/2017/09/21/573702).

политику на основе собственных ресурсов. Однако существующая экономическая ситуация однозначно делает реализацию этого требования весьма проблематичным, если не сказать, нереальным. В этих условиях перед муниципальными образованиями стоит сложно преодолимая дилемма: следует ли в муниципальных стратегиях на первый план выдвигать их практическую реализуемость по ожидаемым параметрам минимальной финансовой обеспеченности или же формировать эти стратегии без серьезного учета финансовых ограничений, исходя из наиболее значимых, оригинальных идей развития территорий, из необходимости осуществления масштабных проектов, представляющих собой центр притяжения для инвесторов, населения и пр.

Известно, что в ходе муниципальной реформы вся система местных финансов (прежде всего, доходные источники) оказалась полностью «размытой». Количество местных бюджетов в ходе реформы заметно возросло (по закону каждое муниципальное образование должно иметь свой самостоятельный бюджет), а их доля в консолидированных бюджетах субъектов Федерации – существенно сократилась. Следствием этой ситуации выступает то, что стратегические документы, поскольку они вообще разрабатываются в муниципальном звене управления, отличаются, как уже отмечалось, самым общим характером целеполагания, ориентированным на провозглашение общего благополучия. И ситуация эта не меняется. Так, в одной из последних стратегий, зарегистрированных в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление» – стратегии Брединского муниципального района, целью объявлен «рост благосостояния и качества жизни населения за счет устойчивого и динамичного развития и повышения конкурентоспособности экономики Брединского муниципального района»<sup>190</sup>. При этом муниципальные стратегии

---

190. Стратегия социально-экономического развития Брединского муниципального района до 2020 года. С. 61. [gasu.gov.ru/stratdocuments](http://gasu.gov.ru/stratdocuments).

ограничиваются небольшим набором целевых индикаторов как экономического, так и социального характера; не содержат указаний на ресурсное и институциональное обеспечение этих индикаторов. Скорее всего, подобные документы вообще не могут рассматриваться как стратегии — рабочие документы действий местной администрации на конкретный период времени; это просто некое идеальное видение будущего соответствующей территории.

Формирование экономических основ муниципального стратегирования непосредственно связано с проблемой определения круга полномочий, исполняемых на уровне местного самоуправления. При этом круг обязательных полномочий по вопросам местного значения может быть сокращен (но в нем обязательно должно остаться полномочие, касающееся разработки того или иного варианта плана социально-экономического развития муниципального образования). Эти полномочия должны гарантированно обеспечиваться финансовыми ресурсами, а за их неисполнение должны следовать санкции административного и, возможно, уголовного характера. Далее, следует определить полномочия, которые как собственные (обязательные) целесообразно передать на муниципальный уровень, одновременно существенно сократив объем делегируемых (якобы «временно передаваемых») муниципалитетам государственных полномочий и также обеспечить эти собственные полномочия гарантированными доходами местных бюджетов.

С другой стороны, следует пересмотреть подходы к формированию местных бюджетов, расширив состав их гарантированных доходных источников, в т.ч. круг местных налогов, а также права органов муниципального управления по их администрированию. Лучший вариант — передача в местные бюджеты большей доли НДФЛ и/или введение местной надбавки к федеральному НДФЛ на единую налоговую базу. Не лишено оснований и предложение о введении местного налога с продаж, в пределах, ограниченных федеральным законодателем. Активную поддержку на местах (с учетом



специфики реалий хозяйственной деятельности в абсолютном большинстве муниципальных образований России, где практически отсутствуют крупные предприятия) имеет предложение передать в местные бюджеты возможно бóльшую или 100%-ную долю доходов от малого и среднего бизнеса, причем использующего как особые, так и общие режимы налогообложения. Целый ряд существенных предложений, способных во многом подтянуть финансово-бюджетную основу муниципального управления до уровня требований, диктуемых его участием в вертикали стратегического планирования (устойчивость и полнота обеспечения соответствующего круга полномочий), намечены в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г.<sup>191</sup>.

Многие из предлагаемых мер неоднократно отвергались по чисто «техническим» соображениям. Так, весьма проблематична попытка разделить эффективные и неэффективные налоговые льготы. Для субрегиональных бюджетов все подобные льготы, ведущие к недопоступлению доходов, по определению «неэффективны». Существенный стимулирующий эффект могло бы иметь частичное зачисление в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены в результате деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по

---

191. Речь идет о таких мерах, как ежегодное определение в федеральном бюджете на очередной финансовый год приоритетных расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из федерального бюджета; применение мер персональной финансовой ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации и муниципальных образований за невыполнение принятых при получении межбюджетных трансфертов обязательств по эффективному использованию бюджетных средств; частичное зачисление в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий; постепенный отказ от предоставляемых федеральными законами организациям неэффективных льгот по региональным и местным налогам и по федеральным налогам, часть которых зачисляется в региональные и (или) местные бюджеты.

наращиванию экономического и налогового потенциала территорий. Однако технически выделить эту дополнительную долю налогов и сборов, которая получена именно за счет «деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления...», крайне сложно. В целом, сама по себе идея совершенствования межбюджетных отношений в их нынешнем виде себя полностью исчерпала. Радикальное продвижение возможно только за счет реализации принципа сегментации межбюджетных взаимодействий (в широком смысле) федерального центра, регионов и муниципальных образований на основе типизации регионов и муниципалитетов и разработки для каждого типа регионов и муниципалитетов особого пакета таких взаимодействий.

## 5. Участники муниципального стратегирования

Анализ практики муниципального стратегирования показывает, что помимо правовых и чисто экономических ограничений, сдерживающих процесс распространения новых форм управления, принципиальное значение имеет и вопрос о субъектах, участвующих в разработке и реализации муниципальных стратегий. Этот вывод подтверждается и результатами опросов, проведенных в рамках проекта Леонтьевского центра, проведенного в 2016 г. Целью проекта стало изучение состояния стратегического планирования и стимулирование участия городских поселений в стратегическом планировании. Отвечая на вопрос «Что было самым сложным в процессе планирования?», участники опроса, после вполне ожидаемого признания недостаточности ресурсов на финансирование реализации проектов и неопределенности возможностей финансирования, отмечали такие факторы, как отсутствие квалифицированных кадров; трудности при создании эффективной рабочей группы; сложности при определении стратегической цели и стратегических направлений; пассивное отношение общественных организаций,

представителей бизнеса и населения<sup>192</sup>. Иначе говоря, акцентировалось внимание на проблемах кадрового обеспечения и привлечения к процессу стратегирования всех заинтересованных субъектов (стейкхолдеров).

По нашему мнению, отсутствие необходимых, подготовленных кадров является во многом причиной того, что, как мы уже отмечали, цели, заявляемые в большинстве стратегий, отличаются крайней абстрактностью и не позиционируют отдельные территории в общем муниципальном пространстве России. Полагаем, что подобные, во многом абстрактные стратегические цели развития муниципальных образований обусловлены неподготовленностью местных администраций, бизнеса и самого населения к внедрению новых методов управления территориями. На сегодняшний день в подавляющем количестве случаев лидерами в практике стратегирования на все этапах этого процесса выступают местные администрации. В таких условиях в работе преобладают методы, унаследованные от прежних механизмов муниципального управления, с преобладанием административной составляющей. Часто реализация стратегических разработок сводится к набору мероприятий, осуществляемых администрацией, а план реализации оказывается в лучшем случае планом действий исполнительной власти муниципальных образований<sup>193</sup>. При таком подходе игнорируется сама специфика института стратегического планирования, предполагающая участие в процессе разработки и реализации стратегий всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров) — власти, бизнеса, общественных организаций и населения.

---

192. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «Стратегическое планирование в малых городах России» // Автономная некоммерческая организация «международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» // Фонд целевого капитала. Руководитель Б.С. Жихаревич СПб. 2017. С. 13.

193. Основы управления реализацией стратегий развития // Автономная некоммерческая организация по городскому и региональному развитию «УРБЭК-РАЗВИТИЕ». [www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya](http://www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya).

Определенные подвижки в этом отношении наблюдаются в Татарстане. Так, в марте 2018 г. на базе Высшей школы государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета стартовала первая в России программа профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих Республики Татарстан «Стратегическое развитие территорий»<sup>194</sup>. Следует упомянуть и опыт Самарской области, где по инициативе Министерства экономического развития, инвестиций и торговли области в марте 2018 г. состоялся обучающий семинар по вопросам методологии и организации работы по подготовке проектов муниципальных стратегий социально-экономического развития для администраций городских округов и муниципальных районов Самарской области. На семинаре были рассмотрены ключевые вопросы муниципального стратегирования: технология разработки стратегии, стратегический анализ и целеполагание, а также анализ разработка мероприятий и проектов, обеспечивающих реализацию целевых ориентиров муниципального развития<sup>195</sup>.

Пока же, по данным экспертов, в подавляющем большинстве случаев стратегические документы поселений разрабатываются либо силами сотрудников местной администрации, либо сторонними исполнителями, которые привлекаются по конкурсу и разрабатывают документ на основе запросов в местные органы власти. Анализ показывает, что муниципальные стратегии разрабатываются небольшим количеством исследовательских институтов, которые, при всем желании неспособны в короткие сроки определиться с действительно ключевыми проблемами конкретных территорий.

Существенным минусом является камеральная разработка стратегических документов, без стратегических сессий и должного публичного обсуждения принимаемого доку-

---

194. Татарстан первым в России начал подготовку профессиональных стратегов // Министерство экономики Республики Татарстан. [mert.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1159714.htm](http://mert.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1159714.htm).

195. Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. [economy.samregion.ru/press-center/sobytiya/sostoyalsya-obuchayushchiy-seminar](http://economy.samregion.ru/press-center/sobytiya/sostoyalsya-obuchayushchiy-seminar).

мента<sup>196</sup>. По данным анализа Автономной некоммерческой организации «Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”» только в трети городских поселений население и бизнес приняли участие в разработке документа, причем в пассивной форме – участие в обсуждении на завершающей стадии<sup>197</sup>.

Вовлечение различных субъектов в процесс стратегирования важно не только с точки зрения обеспечения демократических принципов местного самоуправления. Оно позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы поселения при разработке стратегий муниципальных районов, консолидировать местное сообщество, и, что не менее важно, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

Институт прямой связи муниципального стратегирования с развитием начал гражданского общества нуждается в более совершенном правовом и методическом обеспечении. Идею стратегического планирования на муниципальном уровне необходимо не просто отразить в ФЗ №131, но и конкретизировать в части как обязательного использования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, так и привлечения всех заинтересованных сторон к работе по разработке и реализации муниципальных стратегий.

\* \* \*

Институционализация стратегического планирования в муниципальном звене управления будет носить достаточно долговременный, поэтапный характер. Проблемы, стоящие на пути внедрения этого института, являются отражением противоречий, существующих в системе местного самоуправ-

---

196. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «стратегическое планирование в малых городах России» // Исполнители: Б.С. Жихаревич (руководитель), Н.А. Лебедева, О.В. Русецкая, Ю.А. Рябкова, Т.К. Прибышин. Санкт-Петербург, 2017. [city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf](http://city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf).

197. См.: там же.

ления в целом. В целях дальнейшего развития местного самоуправления в России, повышения его эффективности и внедрения практики стратегического планирования необходима реализация следующих мероприятий.

1. Принятие Концепции (стратегии) развития местного самоуправления, в которой будет определена роль местного самоуправления в развитии страны, его стратегические ориентиры и механизмы.

2. Проведение инвентаризации полномочий органов местного самоуправления: обеспечение согласованности полномочий органов МСУ, определенных в ФЗ №131 с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах; исключение дублирования полномочий между разными уровнями управления; обеспечение соответствия собственных и переданных полномочий закрепленным за этим уровнем власти объемом доходных источников бюджетов.

3. Повышение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований: закрепление дополнительных доходных источников и дополнительной доли отчислений от налогов, на которые органы местного самоуправления могут оказывать наибольшее влияние (например, НДФЛ).

4. Возможность дифференцированного подхода к организации органов муниципальной власти и к формированию местного бюджета в отношении специально выделенных типов муниципальных образований (например, промышленно-инновационных МО).

5. Более четко урегулировать в федеральном или региональном законодательстве вопросы и устранить правовые препятствия организации различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного. Возможно принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве».

6. Повышение активности деятельности различных институтов развития на муниципальном уровне (бизнес-инкубаторов, центров поддержки предпринимательства, агентств

муниципального развития, технопарков, промышленных парков, особых экономических зон, муниципальных банков, различных видов муниципально-частного партнерства, а также территориального общественного самоуправления и др.).

7. Более четкое регулирование в федеральном и региональном законодательстве различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе, хозяйственного; принятие федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве».

8. Принятие в субъектах Федерации программ, предусматривающих софинансирование организационно-методического сопровождения проектов развития территориального общественного самоуправления, стимулирование органов местного самоуправления по повышению эффективности их деятельности, подготовку кадров для муниципального управления.

## Глава X

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО  
КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

## 1. ГЧП: правовые возможности и ограничения

Современный этап социально-экономического развития для России один из наиболее сложных — снижаются основные показатели, определяющие возможность высоких темпов экономического роста. Речь идет об инвестициях в основной капитал и реальных доходах населения. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в процентах к предыдущему году составил: в 2014 г. — 98,5%; 2015 г. — 89,4%; в 2016 г. — 99,1%<sup>198</sup>. Реально располагаемые денежные доходы населения снижаются с 2015 г. В частности, в декабре 2017 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года они снизились на 1,8%<sup>199</sup>. По нашим расчетам, в 4/5 регионов России в 2017 г. по сравнению с 2016 г. снизились реальные доходы населения, снижается также и совокупный спрос.

Большинство российских регионов испытывают значительные проблемы с состоянием производственной и социальной инфраструктуры. С одной стороны, она требует модернизации, с другой — необходимо дополнительное строительство новых объектов с учетом необходимости обеспече-

---

198. Россия в цифрах 2017. М. Росстат. 2017. С. 36–39.

199. [www.gazeta.ru/business/2018/01/26/11626393.shtml](http://www.gazeta.ru/business/2018/01/26/11626393.shtml).



ния экономического роста. И все это упирается в инвестиции. Региональные и особенно муниципальные бюджеты не располагают необходимыми собственными источниками. Высокие ставки по кредитам ограничивают привлечение заемных средств, а в связи с введенными санкциями резко ограничен доступ к дешевым зарубежным кредитам. Остаются внутренние источники, но они ограничены. Главная надежда на приток частных инвестиций, прежде всего за счет использования механизма государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – мировой бренд, достаточно давно и успешно используемый практически всеми странами мира. Страны, активно внедряющие механизм ГЧП при создании производственной и социальной инфраструктуры, сумели создать правовую базу, разработать экономические стимулы и моральные принципы, позволяющие использовать частный капитал в решении общегосударственных проблем. Это позволяет этим странам часть сэкономленных за счет развития практики ГЧП бюджетных средств направлять на социальные проблемы и повышение уровня жизни населения.

Федеральный закон от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят только в 2015 г. В нем дано правовое регулирование отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашения о ГЧП и МЧП. В законе прописаны основные полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, устанавливаются гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о ГЧП и МЧП. Следовательно, ФЗ №224 – это закон прямого действия при заключении и реализации проектов ГЧП, МЧП и, по сути, не нуждается в соответствующих региональных и муниципальных законодательных актах.

Принятие закона о ГЧП – серьезный вклад в формирование социально-рыночной модели развития, в возможность

привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры. Тем не менее, анализ показывает, что обозначенные в законе принципы и новеллы требуют подзаконных актов, в противном случае они слабо реализуемы. Так, например, закон о ГЧП предполагает передачу объекта в частную собственность при условии, что затраты частного партнера превышают затраты публичного. Однако неясно, как таком случае будет происходить возврат средств частному партнеру? А ведь задержка с возвратом средств несет прямые убытки частному партнеру (просрочка кредитов, инфляция и пр.). В системе рисков должна быть четко прописана новелла о том, что расторжение проекта по вине публичного партнера должно предусматривать соответствующую компенсацию частным партнерам.

Относительно данного закона следует отметить еще ряд позиций.

Во-первых, из списка лиц, участвующих в проектах ГЧП исключены иностранные партнеры. Это, видимо, следствие общей кампании по импортозамещению. Кроме того, это противоречит мировой практике, т.к. страна лишается не только инвестиций, но и новейших технологий, что для современного этапа весьма актуально. Иностранные инвесторы участвовать в соглашениях о партнерских отношениях могут косвенно, в рамках консорциума с отечественными организациями (или создаваемыми ими российскими юридическими лицами).

Во-вторых, в законе также занижена роль муниципалитетов при участии в проектах МЧП. «К сожалению, исключается возможность для субъектов Федерации и, тем более, муниципальных образований гибко, сообразно местным условиям выбирать объекты и формы партнерских отношений. Тренд определенного недоверия, проявленный в этом смысле законодателем по отношению к субфедеральному звену управления, трудно признать чем-либо оправданным»<sup>200</sup>.

---

200. Бухвальд Е.М. Муниципально-частное партнерство. Новый этап // Самоуправление. 2015. №7–8. С. 16.

В целом следует отметить, что появление федерального закона о ГЧП может ускорить развитие его различных форм, пока же общее количество ГЧП-проектов невелико. Выступая в марте 2017 г. на заседании коллегии по вопросам государственно-частного партнерства при Минэкономразвития России, заместитель министра С. Воскресенский отметил, что на сегодняшний день на различных этапах находится 1825 ГЧП-проектов. Из них подавляющее большинство (около 90%) – это концессии; 76% – это проекты в коммунальной сфере; 3% – в сфере транспорта, 15% – в социальной сфере. В экономику реально привлечено 126 млрд руб.<sup>201</sup>, в том числе по проектам регионального и муниципального значения 30 млрд руб. (24%). В регионах наибольшей популярностью пользуются концессионные соглашения, они реализуются в 71% регионов. По объему инвестиций, привлекаемых в проекты ГЧП, выделяется коммунальная сфера. Преобладание концессионных соглашений в инфраструктурной сфере связано, во-первых, с тем, что до принятия закона ФЗ №224 концессия оставалась единственной легальной формой партнерских отношений; во-вторых, концессии, как правило, носят долгосрочный характер, при котором концессионер обладает правом принятия управленческих решений.

Необходимость привлечения инвестиций в инфраструктурную сферу все время нарастает<sup>202</sup> и постоянно акцентируется во всех крупных разработках правительства. Однако активное использование форм и механизмов ГЧП зависит от многих политэкономических факторов. Обозначим лишь некоторые, наиболее общие.

1. ГЧП как форма социально-рыночных отношений на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства выступает альтернативой массовой прива-

---

201. [economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2017210312](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2017210312).

202. По данным К. Дмитриева, руководителя Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ), недофинансирование инфраструктурной сферы составляет 2 трлн руб., т.е. 2,2% к ВВП 2017 г. По расчетам РФПИ, в России потребности инвестиций в инфраструктуру составляют 5% ВВП, в Китае – 10% ВВП. [www.kommersant.ru/doc/3586873](http://www.kommersant.ru/doc/3586873).

тизации, и в этом на данном этапе может проявиться одно из существенных препятствий для широкого развития различных форм ГЧП. Опыт функционирования аренды, концессий и других форм ГЧП подтверждает эту тенденцию. Массовое развитие государственно-частного партнерства может действительно стать эффективным вариантом использования государственности без продажи ее в частную собственность, но для этого необходимы политическая воля и четкий симбиоз интересов. В принципе собственность — это прежде всего ответственность перед обществом за социальную устойчивость страны.

В этой связи следует напомнить, что Л. Мизес, отмечая двойственную роль частной собственности, писал, что она «не является привилегией владельца собственности, а является общественным институтом, служащим добру и выгоде всех, несмотря на то, что она может в то же время быть особенно приятной и полезной для некоторых»<sup>203</sup>. Рациональное сочетание интересов государства и бизнеса следует искать в направлении эффективного взаимодействия при использовании собственности в рамках смешанной экономики на базе ГЧП. Именно в таком плане партнерство выступает альтернативой приватизации. При этом необходимо учитывать, что до момента появления у бизнеса полного понимания ответственности за социальную стабильность, за государством сохраняется ответственность за весь комплекс социальных проблем.

В процессе эволюции развитые страны сумели объединить интересы различных форм собственности на базе партнерских отношений и консолидации социальных интересов, что позволило модифицировать особые привилегии прав частной собственности и установить реальный контроль над процессом эффективного использования всех форм собственности. В стране, вместо того, чтобы учесть имеющийся опыт социализации отношений собственности, активно ведется кампания по защите приоритета прав частной собственности вместо выработки принципов прав собственников с позиции

---

203. Мизес Л. Либерализм в классической традиции. М.: Начало-Пресс. 1995. С. 35.

национальных интересов, отработки системы норм и правил, направленных на сохранение и эффективное использование не только частной, а всех форм собственности, социализации общественных отношений путем формирования институционального поля и управления собственностью.

2. Реализации инфраструктурных проектов на основании использования различных форм ГЧП не способствует и существующее правило, регламентирующее соотношение займов и активов. Как известно, по Налоговому кодексу РФ, сумма займов у аффилированных лиц может превышать размер чистых активов заемщика не более чем втрое. Иначе нельзя уменьшить доналоговую прибыль на проценты, выплачиваемые по таким займам, а налоговики могут доначислить налог на прибыль (Ведомости. 9.07.2013). В этом случае банкротство неизбежно. Особенностью большинства проектов ГЧП выступает то, что в них соотношение чистых активов и заемного финансирования превышает параметры, установленные Налоговым кодексом РФ. Для проектов ГЧП, учитывая их роль в привлечении частного капитала, должно быть сделано исключение, в противном случае это приведет к существенному замедлению реализации инфраструктурных проектов.

3. Чрезвычайно существенным ограничительным фактором активизации проектов ГЧП выступает проблема их обеспечения профессиональными кадрами. Экспертное исследование, проведенное Центром развития ГЧП, показало, что лишь в 46 регионах должностные лица (два и более) имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП<sup>204</sup>.

## **2. Формы и механизмы ГЧП в привлечении инвестиций**

В сложившихся экономических условиях в России одним из важнейших источников привлечения инвестиций для запуска воспроизводственного процесса становится привлечение

частного капитала в реализацию инфраструктурных проектов, используя при этом такие институты ГЧП, как концессии, особые экономические зоны, территории опережающего развития и другие.

### *Концессии в системе ГЧП*

Концессии<sup>205</sup> – широко используемый в мире инструмент привлечения частных инвестиций в модернизацию и строительство инфраструктурных объектов. По данным Международного банка реконструкции и развития, в развивающихся странах на концессии приходится около двух третей контрактов в сфере транспортной инфраструктуры. В России использование концессий прошло достаточно сложный исторический путь.

В царской России, затем в СССР до 1937 г., концессии широко использовались для привлечения иностранных инвестиций, технологий и специалистов для формирования индустриальной базы страны и развития сельского хозяйства. В современной России механизм концессий получил путевку в жизнь только с 2005 г. с принятием Федерального закона от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». И этому, по нашему мнению, имеется объяснение. Реформирование экономики России, смена ее политико-экономического тренда была задумана реформаторами, прежде всего как форма перераспределения собственности, и в этом плане любая альтернатива приватизации в виде государственно-частного партнерства и его форм (концессий и др.), предполагающего разделение рисков и софинансирование в процессе партнерских отношений, реформаторов не устраивала. Если аренда еще находила отражение в законодатель-

---

205. Концессия – наиболее распространенная форма реализации механизма ГЧП в мире, предоставляющая инвестору права на хозяйственное использование государственной или муниципальной собственности. Концессия выступает как экономическая категория, как комплексная форма партнерства государства и частного сектора, носящая многоцелевой и долгосрочный характер. Концессия – важнейший инструмент, необходимый не только для привлечения инвестиций в экономику России, но и позволяющий эффективно привлекать и использовать новые технологии и инновации.

стве, то к концессиям страна развернулась только в 2005 г. С принятием закона «О концессионных соглашениях» концессии стали, по сути, единственной законодательно признанной формой государственно-частного партнерства. Но Федерального закона о ГЧП в России не было. И только спустя десять лет, в 2015 г., принимается Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...». Принятый закон не только более четко защищает частного инвестора, но и предусматривает передачу объекта партнерского соглашения в частную собственность. Также четко произведено разграничение между концессионными и ГЧП-проектами. Однако в этом законе перечень объектов соглашения о ГЧП не попали такие широко распространенные концессионные объекты как дороги, объекты ЖКХ и др.

Передавая собственность в концессию, концедент передает концессионеру только право владения и пользования, но не распоряжения собственностью, что, видимо, следует разрешить, но при определенных условиях, а в отношении социальных объектов — под контролем институтов гражданского общества. К специфике правоприменения концессионных соглашений относится то, что объектом концессионного имущества может стать только то государственное или муниципальное имущество, которое находится в казне (казенное имущество). Концессионное соглашение требует наличия инвестиционной программы, что отличает ее от договора аренды.

По данным на 2017 г., в России осуществляется 1825 ГЧП-проектов, из них подавляющее большинство (около 90%) — это концессии<sup>206</sup>. Объем частных инвестиций по концессионным соглашениям, заключенным в 2014 г., составил 7,2 млрд руб., в 2015 г. — 70,9 млрд руб., а за 2016 г. — 48,9 млрд руб. Для повышения мотивации частного бизнеса внесены изменения

---

206. [economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2017210312](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2017210312).

в концессионное законодательство. Это переход на долгосрочные тарифы; ввод «предпринимательской прибыли» как защищенной статьи тарифа; защита инвестиций в концессии в ЖКХ, гарантия тарифной формулы на весь срок концессии, а также возврат инвестиций в случае ее расторжения. Кроме того, субъект Федерации стал третьей стороной соглашения, отвечающей за соблюдение тарифной формулы, а также дана возможность отдавать МУП в концессию лишь с половиной зарегистрированного имущества и наличием долгов, возложив на концессионера обязанность регистрировать активы и отдавать долги»<sup>207</sup>. По числу концессионных соглашений лидирует Амурская область (178 соглашений), Республика Татарстан (147 соглашений) и Кировская область (95 соглашений).

Для дальнейшей активизации концессионной деятельности с целью привлечения частных инвестиций, в России необходимо совершенствовать законодательство в направлении синхронизации ФЗ №224 о ГЧП с Налоговым, Бюджетным и Гражданским кодексами. В законе о концессиях следовало бы уточнить возможности залога концессионных активов с целью привлечения инвестиций, создания условий для устойчивого кредитования<sup>208</sup> концессий на всех уровнях, включая муниципальный. В принципе требуется система специализированных подзаконных актов, регулирующих отношения концессионеров по отдельным отраслям экономики и социальной сферы.

Необходима более четкая система страхования рисков партнеров по концессионным соглашениям. Должна быть

---

207. [www.minstroyrf.ru/press/za-2-goda-v-rossii-zaklyucheno-121](http://www.minstroyrf.ru/press/za-2-goda-v-rossii-zaklyucheno-121).

208. Необходимо расширить кредитные возможности концессионеров, использовать принятую для сельского хозяйства ставку кредитования под 5% годовых, расширить списки залоговых объектов. «В Великобритании кредит обычно дается под залог активов и доли акций или под залог прав требования по гарантии с субконтракторов, которыми обладают SPV. При финансировании проектов ГЧП через выпуск облигаций могут использоваться гарантии страховых компаний (Monoline Insurance)» (Механизм концессии и другие инструменты ГЧП при создании и развитии инфраструктуры особых экономических зон / Под ред. Н. Гостевой. М.: Финуниверситет. 2012. С. 97).



установлена паритетная ответственность, как концессионера, так и концедента. В настоящее время государство защищено лучше концессионера. Таковой, начиная строительство, предоставляет государству банковские гарантии. По этой гарантии при невыполнении обязательств концессионером государство получает возмещение. Необходимо, чтобы и при невыполнении государством своих обязательств, концессионеру возвращались деньги с процентами для погашения кредита.

Дальнейшее развитие такой формы ГЧП, как концессии, во многом тормозится несовершенством налогового законодательства, регулирующего вопросы налогообложения концессионера и концедента. В соответствии с положением Налогового кодекса передача недвижимого имущества после его создания от концессионера к концеденту оценивается как процесс реализации и облагается НДС. Реально же, это — операции, носящие инвестиционный характер, и не должны подлежать налогообложению.

Долгосрочная концессия предполагает как эксплуатацию, так и модернизацию полученного имущества или даже строительство нового объекта недвижимости. При этом налогообложение операций по модернизации и строительству таких объектов не урегулировано в законодательстве, так как в этом отношении Налоговый кодекс признает только расходы, связанные с основными средствами, находящимися в собственности налогоплательщика, следовательно, концессионер не сможет включать затраты на реконструкцию объекта недвижимости в состав расходов, которые учитываются при расчете налога на прибыль.

В целом систему налогообложения в концессионной деятельности целесообразно упростить. Был интересный опыт при заключении концессионных договоров советским правительством с иностранными частными инвесторами. Действовал льготный налоговый режим, который заключался в паушализации (от немецкого слова «paushal» — взятый вместе) налогов — введении одного-двух вместо существую-

щего множества различных налогов. Примерно по аналогичной схеме действовал Китай при организации особых экономических зон.

### *Особые экономические зоны как форма реализации партнерских отношений*

Наряду с развитием концессий в России с 2005 г. активно стали формироваться особые экономические зоны (ОЭЗ). С момента принятия Федерального закона от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» осуществляется масштабный проект привлечения частных инвестиций в создание технико-внедренческих, промышленно-производственных, туристических и портовых зон. Основная цель создаваемых ОЭЗ заключается в развитии инновационных, высокотехнологичных отраслей экономики, обрабатывающих отраслей, производства новых видов продукции, развитии туристско-рекреационной деятельности, транспортной и портовой инфраструктуры, разработки технологий и их коммерциализации.

С 2005 по 2016 г., т. е. за 11 лет, на территориях 31 региона создано 36 особых экономических зон. За период с 2010 г., как неэффективных, была прекращена деятельность 10 ОЭЗ. В настоящее время насчитывается 26 действующих ОЭЗ, из них 10 промышленно-производственных, 6 технико-внедренческих, 9 туристско-рекреационных и одна – портовая. В 2016 г. Минэкономразвития России были заключены соглашения с органами исполнительной власти 17 регионов о передаче полномочий по управлению 20 ОЭЗ. В условиях дефицита бюджета это чревато снижением финансирования инфраструктуры и проблемами с привлечением инвесторов. Основные показатели экономического состояния ОЭЗ России приведены в табл. 15.

Прежде всего при анализе данных табл. 15 обращает на себя внимание то, что за годы развития ОЭЗ привлечено 220 млрд руб., это 36,6% от заявленных резидентами средств. Сокращение бюджетного финансирования автоматически

Таблица 15. Основные показатели деятельности особых экономических зон в Российской Федерации (по данным на 1.01.2017 г.)

Виды ОЭЗ	Кол-во зон	Кол-во резидентов, человек	Кол-во рабочих мест	Инвестиции, млрд руб.			Выручка на руб. фактич. инвестиций, руб.	Объем реализованной продукции, млн руб.
				заявлено (план)	фактический объем	отношение факта к плану, %		
Промышленно-производственные	10	155	10298	365,3	160,7	44,0	1,76	283,7
Технико-внедренческие	6	293	10264	178,4	56,7	31,8	1,43	81,2
Туристско-рекреационные	9	61	520	43,6	2,1	4,8	0,22	0,5
Портовые	1	11	34	14,3	0,7	4,9	–	–
Итого	26	520	21116	602,3	220,2	36,6	1,66	365,4

Источник: Годовой отчет закрытого акционерного общества «Особые экономические зоны» за 2016 г». [www.russez.ru/disclosure\\_information/oa\\_oez/godovie\\_otcheti](http://www.russez.ru/disclosure_information/oa_oez/godovie_otcheti).

приводит к снижению инвестиционной активности бизнеса. Начиная с 2006 г. и по настоящее время бюджетное финансирование все время сокращается. Последний раз отдельной строкой в федеральном бюджете финансирование ОЭЗ было выделено в 2011–2013 гг. в сумме 27,7 млрд руб.

После 2013 г. в федеральном бюджете исчезла строка, касающаяся ОЭЗ. По данным Счетной палаты РФ, на финансирование ОЭЗ в 2017–2019 гг. были предусмотрены бюджетные инвестиции в сумме 13,1 млрд руб., т.е. в среднем по 4,4 млрд руб. в год. Снижение объема бюджетного финансирования с одновременным невыполнением резидентами обязательств финансированию особых экономических зон приводит не только к удорожанию строительства, но и к потере доверия частного бизнеса к государственным обязательствам.

Помимо бюджетных средств важнейшим стимулирующим фактором для привлечения частных инвестиций выступают налоговые преференции. И здесь возникают также достаточно сложные проблемы. Как известно, с момента соз-

дания ОЭЗ налог на прибыль распределялся следующим образом: 2% зачислялось в Федеральный бюджет, а 18% в региональный. Но с 2017 г. правительство внезапно изменило это соотношение. В Федеральный бюджет сумма отчислений увеличилась до 3%, а в региональный уменьшилась до 17%. При этом в статье 284 НК РФ отмечается, что «ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков».

В целом анализ налоговых льгот показал, что все, используемые ОЭЗ налоги, имеют обременения, оказывающие влияние на результаты работы резидентов. Так, по налогу на прибыль это касается резидентов ОЭЗ, которые не ведут раздельный учет, связанный с деятельностью внутри ОЭЗ и за ее пределами (на эту прибыль льготы по налогу на прибыль не распространяются). Это положение следовало бы отменить, ибо оно накладывает ограничение на формирование кластеров, не запускает цепную реакцию спроса. Полученную в ОЭЗ прибыль, идущую на инвестиционные цели, целесообразно освободить от налогообложения, создав условия для модернизации производства. И, наконец, для зон, разрабатывающих и производящих научно-техническую продукцию необходимо ввести ставку кредитования под 5% годовых, как для сельского хозяйства.

Обременения имеются также по налогу на имущество, по земельному и транспортному налогам, существенная дифференциация по видам ОЭЗ имеется и по страховым платежам. Для резидентов ОЭЗ, заключивших соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности и производящих выплаты физическим лицам, установлены льготы – страховые тарифы в размере 14% (при общем объеме взносов по НК РФ 30%). Такие же льготные страховые тарифы установлены для резидентов ОЭЗ туристского типа и, как исключение, только для тех резидентов, которые осуществляют технико-внедренческую деятельность в про-

мышленно-производственных зонах. Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 16.10.2010г. №272-ФЗ «О страховых взносах...» с 2018 г. начинается их плавный рост. Так, для резидентов технико-внедренческих зон они составят 21%, а с 2019 г. – уже 28%, что сокращает стимулы к наращиванию численности работающих и фонда заработной платы.

Особые экономические зоны – это зоны без уплаты таможенных пошлин и НДС. Режим свободной таможенной зоны особенно актуален для предприятий, использующих дорогостоящее высокотехнологичное оборудование. Однако и здесь имеются обременения. Согласно письму Министерства финансов РФ, товары, реализуемые резидентами особых экономических зон, подлежат налогообложению НДС по ставкам в размере 10 или 18%. Такая система использования НДС с товаров, реализуемых резидентами ТВЗ в другие регионы России, ограничивает создание кластеров, ибо не создает условий для смежников к приобретению продукции с более низкими затратами. В целом следует отметить, что в условиях постоянного роста цен и тарифов и снижающегося финансирования по линии бюджетов всех уровней целесообразно ввести более весомые льготы по имеющимся налогам. Дело в том, что объемы льгот по всем налогам существенно уступают сумме уплачиваемых резидентами налогов.

Рассмотрим эту ситуацию на примере одной из лучших промышленно-производственных ОЭЗ России «Алабуга» Республики Татарстан. Удельный вес ОЭЗ «Алабуга» в общей численности зон России по количеству созданных рабочих мест составляет 27%, по объему привлеченных инвестиций – 49%, по объему произведенной продукции и по выручке от ее реализации 62%. Это бесспорный лидер среди ОЭЗ, благодаря серьезнейшей поддержке правительства Республики. В то же время, с начала своей деятельности ОЭЗ «Алабуга» выплатила в бюджеты разных уровней 9,7 млрд руб. налоговых платежей, при общем объеме льгот 1,9 млрд руб. – это 19,6% возмеще-

ния. Аналогичная картина по таможенным платежам: уплачено на сумму 11,3 млрд руб., а объем льгот составил 7,9 млрд руб., т.е. почти 70% от суммы выплат<sup>209</sup>.

#### *ТОРы в системе регионального развития*

При прочих равных условиях, свой вклад в интенсификацию развития регионов может внести и принятый Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (ТОР). В Законе подчеркивается, что «финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития осуществляется за счет средств Федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования» (ст. 4 п.1). В соответствии с законом ТОРы создаются на 70 лет с возможностью пролонгации. В отличие от ОЭЗ и зон территориального развития резидентам ТОРов разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары. Если для резидентов на территории ОЭЗ устанавливается минимальный объем инвестиций, то в ТОРах этот объем определяется постановлением правительства РФ по каждой территории.

Как показывает опыт становления инфраструктуры особых экономических зон, постоянно наблюдается разрыв между планами и фактически выделяемыми инвестициями по линии бюджетов всех уровней. Это в полной мере относится и к ТОРах. Поэтому основная надежда на привлечение частных инвесторов за счет использования механизмов ГЧП, и здесь в отличие от первоначальных условий формирования ОЭЗ бюджетной поддержки будет меньше. Все будет зависеть от тех условий, которые смогут предложить федеральные власти в плане налоговых стимулов.

---

209. Тазутдинов И. Особые экономические зоны в системе обеспечения экономической безопасности. Автореферат. М. 2015. С. 21.

Стимулирование привлечения инвестиций, как иностранных, так и отечественных, остается актуальнейшей задачей. Как показывает опыт развитых стран Азии, включая тридцатилетний опыт развития территориальных зон Китая, добившегося высокого уровня постиндустриального развития, успех обеспечивают: 1) формирование производственной и социальной инфраструктуры за счет бюджета и подключения частного капитала на базе механизма государственно-частного партнерства; 2) система стимулирования, включающая экономические рычаги и стимулы, налоговые и таможенные льготы, гарантии иностранным инвесторам по возмещению затрат и свободному вывозу прибыли<sup>210</sup>.

Анализ показывает, что у России по ряду экономических параметров инвестиционная привлекательность по сравнению со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) достаточно существенная. Так, налог на прибыль в ТОРах в первые пять лет обнуляется. В Китае в 2016 г. он составлял 11,1%, в Корее – 18,2%, Японии – 28,9%<sup>211</sup>. Цены на электроэнергию (центов США за 1 квт/час): в России – 6,3, в Китае – 11, в Корее – 9,2, Японии – 28<sup>212</sup>. Налог на доходы физических лиц (в процентах от заработной платы): в России – 13, в Китае – 45, в Корее – 35, в Японии – 50. Так что с точки зрения факторов, влияющих на себестоимость производимой продукции, в ТОРах созданы благоприятные условия для инвесторов. Где мы еще отстаем, это в услугах по получению разрешений на строительство – 263 дня (для примера: в Сингапуре – 26 дней, в Корее – 28 дней); в сроках, требующихся для подключения к источникам питания, в России для этого требуется 160 дней (в Сингапуре – 31 день, в Корее – 18) и т.д.

Если на данном этапе сделать основной целью ТОРов получение прибыли, это неминуемо приведет к их сырье-

---

210. Зельднер А.Г. Территории опережающего развития: состояние и стимулы привлечения инвестиций // Вопросы экономики и права. 2016. №6. С. 48.

211. [russian.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes](http://russian.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes).

212. Там же.

вой специализации. Для инвестиционных целей в условиях дефицита бюджета и такая деятельность необходима, но в ограниченном виде. Главное, используя потенциал «азиатских тигров», обеспечить прорыв в новых технологиях и инновациях при запуске промышленных производств, привлечение и локализация производства микроэлектроники, современных средств связи, IT-технологий. Необходимо на Дальнем Востоке использовать опыт Китая по обустройству инфраструктуры, стимулированию привлечения инвестиций и инноваций и обеспечению широкого выхода на российский рынок при условии локализации производства. Технологически-инновационное развитие Китая пошло именно с создания прибрежных зон различной специализации, куда вошли практически все мировые бренды, условием выхода которых на рынок Китая стала локализация технологических производств.

Используя возможности развитых азиатских стран, важнейшей задачей создаваемых ТОРов, помимо решения локальных проблем, выступает обеспечение привлечения новых технологий за счет использования возможностей резидентов из Японии, Южной Кореи, Сингапура. Целесообразно использовать опыт Китая по привлечению и локализации современных технологий за счет развития особых зон с заранее подготовленной инфраструктурой и системой концессий.

Несмотря на имеющиеся заделы в ряде отраслей, доля высокотехнологической продукции в ВРП Дальневосточного региона не превышает 15%; количество изобретений в 2016 г., по данным Росстата, составило всего 97 единиц. Это – предпоследнее место среди федеральных округов России. С целью расширения и ускорения внедрения новых технологий и инновационных разработок в ноябре 2011 г. создан Фонд развития Дальнего Востока (ФРДВ). Единственным акционером фонда выступает Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности». ФРДВ – относительно новый институт развития с первоначальным



финансированием 5 млрд руб. Фонд должен обеспечить «доступное финансирование дальневосточным компаниям, развивающим актуальные и перспективные технологии, продукты и услуги, в том числе связанные с трансфертом технологий из-за рубежа, расширением и модернизацией производства технологичной продукции»<sup>213</sup>.

Реальное развитие ТОРов требует более существенной системы льгот по сравнению с особыми экономическими зонами, с которых скопированы налоговые льготы (с небольшими изменениями). Причем эти льготы должны касаться как бизнеса, так и вопросов стимулирования привлечения трудовых ресурсов. И что особенно важно, все затраты по этим льготам должен взять на себя федеральный бюджет, а не бюджеты краев и областей.

В процессе привлечения инвестиций целесообразно использовать опыт тех стран, которые связывают инвестиции с технологиями и производством товаров с высокой добавленной стоимостью. При использовании иностранного капитала и создании на этой основе совместных производств следует использовать те принципы, которые отработали в Китае по локализации передовых иностранных технологий. Необходимо внимательно отнестись и к опыту Индии, которая с целью развития авиакосмической отрасли использовала политику офсетных контрактов. «Иностранные производители самолетов, такие как Boeing и Airbus, могли продать продукцию Индии только при условии размещения на индийских предприятиях встречных заказов на сумму, составляющую не менее 30% от каждого оборонного контракта. Таким образом, для национальных производителей был обеспечен рынок объемом более 30 млрд долл. в течение десяти лет»<sup>214</sup>.

---

213. Березина Е. Подгоня инновации // Российская газета. 23.05.2017.

214. Чекунков А. Возможна ли промышленность в тайге // Эксперт. 2015. №36. С. 57.

\* \* \*

Механизм ГЧП может оказать существенное влияние на привлечение частных инвестиций в развитие производственной и социальной инфраструктуры российских регионов. Обозначим ряд позиций, которые могут увеличить объем привлекаемых частных инвестиций в инфраструктурные проекты ГЧП.

1. Проблема инфраструктуры в России не только в привлечении частных инвестиций; это — национальная проблема, в решении которой кроме активизации бюджета и банковской сферы необходимо расширить участие крупных предприятий и государственных корпораций. Следует реализовать предложение, высказанное Президентом России на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума в июне 2017 г., о внедрении в России механизма «инфраструктурной ипотеки». Это — механизм ГЧП, «когда инфраструктурный объект фактически покупается в кредит, полученный от частных инвесторов, а пользователи объектов этот кредит постепенно гасят»<sup>215</sup>. Целесообразно к этому процессу подключить и госкорпорации, работающие в условиях публичного права и пользующиеся широкими привилегиями. Между тем, закон о ГЧП исключил из числа частных партнеров хозяйственные общества, товарищества и партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации (п. 4, ч. 2, ст. 5). Это противоречит положениям статей 49 и 50 ГК РФ, так как бесосновательно ограничивает круг их деятельности, их правоспособность. Учитывая актуальность механизма инфраструктурной ипотеки, необходимо обеспечить участие в этом процессе всем крупным хозяйственным организациям.

2. Заслуживают широкого распространения и новые формы участия федерального бюджета в финансировании социальных региональных объектов на основе ГЧП-проектов. Так, в Московской области впервые из федерального бюджета субсидируется региональный проект по обслуживанию

---

215. [www.PPPcenter.ru](http://www.PPPcenter.ru).

пожилых людей<sup>216</sup>. Учитывая сложную ситуацию с инвестициями в социальные объекты, целесообразно ввести для этих целей защищенную статью в федеральный бюджет.

3. В современных условиях исключительное влияние на привлечение частных инвестиций играет такой фактор, как доверие бизнеса государству. У населения и бизнеса, действительно, есть повод для недоверия государству. В советское время было проведено несколько по сути конфискационных реформ: в 1947 г. и в 1961 г. Далее реформы 1991 и 1993 г., дефолт 1998 г. с потерями для населения; постоянный рост цен и тарифов, банковские крахи — все это не добавляет доверия к экономической политике государства. Без доверия, без реальной гарантии прав собственности, без реформы судебной системы и замены арбитражных судов негосударственными третейскими судами еще достаточно долго придется решать проблему роста инвестиционной активности частного бизнеса в инфраструктурной сфере на основе практики ГЧП.

---

216. Там же.

## Г л а в а XI

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ****1. Формирование правовой базы государственной  
политики регионального развития**

16 января 2017 г. Указом Президента Российской Федерации №13 были утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Основы)<sup>217</sup>. Едва появившись, этот документ стал историческим по простой причине – системной государственной региональной политики в стране не велось уже много лет, равно как отсутствовало и ее адекватное нормативно-правовое обеспечение.

Социально-экономическая ситуация, в которой были приняты указанные Основы, изобилует ссылками на различные вызовы и угрозы. По мнению разработчиков Аналитического доклада «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации»<sup>218</sup>, основной из этих проблем стало углубление диспропорций в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации,

---

217. О ходе работы над документом см.: Снова Основы. Минэкономики заканчивает ревизию ельцинской региональной политики // Коммерсантъ. 2015. №74. [www.kommersant.ru/doc/2717807](http://www.kommersant.ru/doc/2717807).

218. Аналитический доклад Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации» М.: Совет Федерации. 2016. С. 5.

что особенно опасно на фоне неослабевающего внешне-политического давления на Россию, попыток дестабилизации обстановки в стратегически важных регионах страны. Значительные межрегиональные диспропорции и низкие темпы развития региональных экономик становятся реальной угрозой безопасности страны.

Неслучайно совершенствование государственной региональной политики в Российской Федерации стало темой заседания Совета Безопасности Российской Федерации 22 сентября 2016 г.<sup>219</sup> Соответственно, в решении Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма», заседание которого состоялось 30 мая 2016 г., подчеркивалось, что «преодоление кризисных явлений в экономике и социальной сфере, ускорение экономического роста являются одним из главных приоритетов государства. Особое значение имеет территориальный, пространственный аспект решения этой задачи, связанный с формированием условий для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>220</sup>.

Предшествующим документом, ответственным за регулирование данной сферы социально-экономической политики государства, был Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»<sup>221</sup> (далее – Основные положения). Этот документ носил преимущественно декларативный характер. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации всего лишь было рекомендовано

---

219. [www.scrf.gov.ru/council/session/2124](http://www.scrf.gov.ru/council/session/2124).

220. Решение Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» / Сборник материалов «Заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» // Аналитический вестник. М.: Совет Федерации. 2016. №30 (629). С. 5.

221. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №23. Ст. 2756.

использовать Основные положения в своей работе. Кроме того, в документе отсутствовали какие-либо целевые показатели, по которым можно было бы проконтролировать его реализацию.

Некоторые позиции Основных положений носили достаточно спорный характер. Так, например, в качестве задачи государственной региональной политики предусматривалось «осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов», а в качестве важнейших положений региональной политики – «децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения» (п. 2.1. Основных положений).

Среди документов, так или иначе нацеленных на регулирование государственной региональной политики, следует также отметить Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. – так называемую Концепцию-2020<sup>222</sup>. В ч. 3 Концепции, которая называется «Целевые ориентиры», предусмотрен курс экономической политики на «сбалансированное пространственное развитие», в рамках которого, как полагают разработчики Концепции:

- сформируются новые территориальные центры роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации инновационного, промышленного и аграрного потенциала России;
- снизятся масштабы регионального неравенства;
- будет создана разветвленная транспортная сеть, обеспечивающая высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

---

222. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.11.2008. №47. Ст. 5489.

Сегодня уже очевидно, что целевые ориентиры Концепции-2020 не достигнуты и достигнуты вряд ли будут. И Основные положения, и Концепция-2020 не оказали сколько-нибудь значительного влияния на региональную политику в России. В реальности процессы развивались по принципу маятника: на смену парада суверенитетов пришла эпоха централизации, а финансовую вольницу регионов сменила жесткая бюджетная дисциплина.

В качестве инструмента регионального развития долгое время использовалась политика финансового выравнивания для регионов, которая заключалась в масштабном перераспределении бюджетных средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации. Одним из механизмов такого перераспределения стали федеральные целевые программы. К сожалению, многие из этих программ оказались неэффективными. Исполнение программ находилось и находится на крайне невысоком уровне – информация об этом регулярно озвучивается на заседаниях Правительства Российской Федерации<sup>223</sup>. В частности, государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» так и не была реализована<sup>224</sup>. При этом за время действия Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 г. и до 2015 г.)»<sup>225</sup> разрывы в социально-экономическом развитии регионов не только не сокра-

---

223. По данным Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, «на сегодняшний день утверждено более 40 федеральных целевых программ. По оценкам Минэкономразвития, только 22 программы можно назвать абсолютно эффективными, по двум программам результаты неудовлетворительные». (Стенограмма заседания Правительства РФ от 10 декабря 2015 г.). Из 28 госпрограмм реализация 6 госпрограмм оценивается как высокоэффективная, 10 госпрограмм – выше среднего уровня эффективности, 6 госпрограмм – ниже среднего уровня эффективности, 6 госпрограмм – удовлетворительная. (Из материалов к заседанию Правительства РФ 23 апреля 2015 г.). [government.ru](http://government.ru).

224. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №307. Впоследствии исключена из перечня госпрограмм.

225. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)» утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717.

тились, но, напротив, стали существенно больше. Следствием экономического расслоения регионов стали диспропорции в социальном развитии и в расселении по территории страны. В одних регионах наблюдается обезлюдение, в других – скачкообразная урбанизация. И то, и другое не способствует экономической и социально-политической стабильности в стране.

## **2. Основы государственной политики регионального развития и Основные положения региональной политики: сравнительный анализ**

Принятие Основ стало шагом вперед в управлении процессами развития регионов. Однако если сравнить Основные положения региональной политики в Российской Федерации 1996 г. с Основами государственной политики регионального развития, то может показаться, что сравнение будет не в пользу Основ. Бросается в глаза разница в принципиальных подходах к региональной политике, зафиксированных в рассматриваемых документах.

1) Основные положения рассматривают «региональную политику» как систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Основные положения определяют достаточно широкий круг вопросов, среди которых:

- развитие федеративных отношений и роль местного самоуправления;
- цели и задачи региональной экономической политики;
- основные положения региональной политики в социальной сфере;
- региональные аспекты национально-этнических отношений.

Перечень регулируемых Основами направлений региональной политики государства более узок:



- инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации;
- привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях;
- совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции;
- совершенствование механизмов стимулирования субъектов Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала;
- уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий.

Очевидно, что предмет регулирования Основ существенно заужен. В него не вошли многие важнейшие направления государственной региональной политики в политической, социальной и экологической сферах, в сферах национальных и межконфессиональных отношений, местного самоуправления, развития макрорегионов (Крым, Арктика, Дальний Восток), приграничного сотрудничества и др. Да и сам документ называется «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации». Это априори свидетельствует о том, что он регулирует всего лишь один из сегментов государственной региональной политики, а именно — вопросы социально-экономического развития субъектов Федерации.

С учетом того, что в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>226</sup> Основы государственной

---

226. Собрание законодательства Российской Федерации. 30.06.2014. №26 (ч. I). Ст. 3378.

политики регионального развития являются фундаментом для определения приоритетов государственной региональной политики, было бы логичным включение в Основы положений, касающихся, таких направлений региональной политики, как:

- информационное обеспечение государственной политики регионального развития и формирование единого информационного пространства;
- обеспечение федеральных гарантий социального развития регионов;
- обеспечение решения задач демографической политики Российской Федерации, направленных на обеспечение национальной безопасности и др.

2) Основы, как и предшествующие им Основные положения, также не содержат количественных индикаторов, по которым можно было бы оценить степень их реализации. Среди таких «индикаторов» в части IV Основ «Ожидаемые результаты реализации государственной политики регионального развития» перечислены только такие позиции, как:

- сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;
- достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации;
- дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности, развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках;
- повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Очевидно, что перечисленные «индикаторы» реальными свидетельствами успешности политики развития регионов, по сути, не являются. И если «уровень удовлетворенности населения» можно выявить путем проведения социологических исследований, то «сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан» или «достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности» требуют более четких количественных критериев. В отсутствие таковых оценить достижение поставленной цели становится практически невозможным. Целевые индикаторы должны быть четкими, реалистичными и иметь количественное выражение. Основы также должны содержать положения о контроле за реализацией государственной политики регионального развития и его субъектах и механизмах. Кроме того, в законодательстве должна быть установлена ответственность федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц за реализацию доктринальных документов федерального уровня, включая рассматриваемые Основы.

Механизм контроля за реализацией Основ закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Пунктом 3 Указа Правительству дается поручение ежегодно, начиная с 2017 г., не позднее 20 декабря, представлять Президенту доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития. Однако о других формах контроля, в частности, о парламентском либо общественном контроле, речь на данном этапе не идет.

Но если Государственная дума может проконтролировать реализацию государственной политики регионального развития с использованием механизма, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство РФ представляет Государственной думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, то,

например, Совет Федерации такой возможности не имеет<sup>227</sup>. Не случайно в решении Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» Правительству РФ было рекомендовано ежегодно представлять на заседании Совета Федерации отчет о состоянии работы по созданию условий для социально-экономического развития субъектов Федерации<sup>228</sup>.

3) В качестве документа, отменившего действовавшие до него Основные положения региональной политики 1996 г., Основы логически должны были бы развивать и совершенствовать на современном этапе государственную региональную политику в целом. Но это далеко не так. Основы на деле ориентированы, прежде всего, на занятие соответствующей ниши в системе документов стратегического планирования. В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ Основы включены в ст. 20 «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», они разрабатываются в качестве правовой основы для Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Таким образом, Основы с самого начала заточены под то, чтобы стать обязательным, но промежуточным документом в сфере стратегирования региональной политики. Следствием такой ориентации стало наметившееся дублирование предмета правового регулирования основополагающих документов в сфере региональной политики.

4) Нет ясности с тем, кто является субъектом государственной политики регионального развития. Частью 2 Основ среди основных понятий закреплено понятие «государственной политики регионального развития Российской

---

227. Выступление заместителя Председателя Правительства РФ Д. Козака на 424-м заседании Совета Федерации 29 ноября 2017 г. в рамках «правительственного часа» на тему «О реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» носило разовый характер.

228. Сборник материалов «Заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» // Аналитический вестник. 2016. №30 (629). С. 12.

Федерации» как «системы приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Другими словами, получается, что субъектом государственной политики регионального развития являются исключительно федеральные органы власти.

Вместе с тем, очевидно, что предусмотренные Основами мероприятия в сфере регионального развития фактически будут реализовываться также иными органами власти, а именно региональными и муниципальными. Это косвенно следует из п. «д» ч. 5 Основ, закрепившего среди принципов государственной политики регионального развития «разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе субсидиарности». Суть данного принципа в Основах не раскрывается, но сама норма свидетельствует о том, что круг субъектов государственной политики регионального развития в действительности гораздо шире того, что предусмотрено в ч. 2 Основ. Кроме того, в ч. 6 Основ говорится о «максимальном привлечении населения к решению региональных и местных задач». Это значит, что к числу субъектов государственной политики регионального развития относятся также и граждане, и их объединения, не говоря уже о государственных корпорациях, государственных компаниях и акционерных обществах с государственным участием, указанных в абзаце 5 п. «а» ч. 7 Основ.

### **3. Разграничение полномочий Федерации и ее субъектов в свете новой государственной политики регионального развития**

Рассматривая Основы государственной политики регионального развития, нельзя не упомянуть и о такой застарелой проблеме, как разграничение полномочий между уровнями

публичной власти. Проблема эта красной нитью проходит сквозь всю политику социально-экономического развития регионов, которая проводится в уже существующих и законодательно закрепленных отношениях по разграничению и осуществлению полномочий органами власти разных уровней, а также по финансовому обеспечению указанных полномочий.

В ноябре 2014 г. Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова подчеркнула: «Десять лет прошли с момента разграничения полномочий, и за эти годы Российская Федерация, к сожалению, наделила субъекты и муниципальные образования рядом полномочий без соответствующего обеспечения. Совет Федерации принимал решение относительно того, что нужно инвентаризировать полномочия, но мои коллеги из Министерства финансов не очень хотят этим заниматься, а это работа, которую все равно необходимо сделать»<sup>229</sup>. Однако на деле инвентаризации полномочий проведено так и не было – ни в 2015, ни в 2016 году.

Очевидно, что значимым для политики развития регионов результатом инвентаризации полномочий может быть только общедоступный, постоянно обновляемый, государственный информационный ресурс в сети Интернет, содержащий соответствующие сведения. Дополнение уже существующих государственных информационных ресурсов Единым реестром полномочий станет одним из действенных механизмов формирования современного, основанного на передовых информационных технологиях, эффективного управления развитием регионов.

Инициативу в этой сфере компетенций берет на себя Правительство Российской Федерации, которое 21 мая

---

229. Выдержки из выступлений участников второго семинара руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – членов Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 20–22 ноября 2014 года // Аналитический вестник №11 (564) «О взаимодействии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова». С. 55–56.

2016 г. принимает Постановление № 451, которым Правительственная комиссия по территориальному планированию преобразована в Правительственную комиссию по региональному развитию. Среди задач Комиссии – «совершенствование общих механизмов и обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам реализации стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования, а также других инструментов регионального развития в целях обеспечения согласованных действий органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления при решении основных задач государственной политики регионального развития Российской Федерации»<sup>230</sup>.

Как и в предыдущих правительственных комиссиях (в 2002 г. и в 2011 г.), целью выступает перераспределение полномочий между уровнями публичной власти и установление зон финансовой ответственности центра и регионов. Как известно, вследствие ряда методологических просчетов указанные комиссии так и не сумели достичь поставленных перед ними целей.

Во время «правительственного часа» на пленарном заседании Совета Федерации 15 июня 2016 г. заместитель Председателя Правительства Д.А. Козак заявил, что регионы все чаще предлагают вернуть на федеральный уровень ряд полномочий, особенно социального характера, в связи с недостаточностью ресурсов.

В указанном выступлении также было озвучено два важнейших тезиса:

- признано наличие порядка 500 полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Федерации без соблюдения законодательно установ-

---

230. [government.ru/docs/23145](http://government.ru/docs/23145). Возглавил Комиссию заместитель Председателя Правительства РФ Д.А. Козак.

ленной процедуры их передачи и не обеспеченных финансированием;

- работа по инвентаризации полномочий должна быть завершена до конца 2016 г.

При этом Постановление Совета Федерации 29 июня 2016 г. № 442-СФ «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» поддерживает курс на создание реестра полномочий в виде информационной системы. Указанным Постановлением Правительству рекомендовано «рассмотреть вопрос о создании федеральной информационной системы, обеспечивающей ведение реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для оценки финансовой обеспеченности реализации полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета и выработки системных мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотреть открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>231</sup>.

В 2016–2017 гг. Советом Федерации были подготовлены аналитический доклад «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации» и Отчет «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации» (совместно с Государственной думой). В этих документах содержатся рекомендации по совершенствованию государственной региональной политики (далее – рекомендации). В рекомендациях отмечается необходимость осуществлять оценку расходов по исполнению полномочий субъек-

---

231. [www.council.gov.ru/activity/documents/70185](http://www.council.gov.ru/activity/documents/70185).



тов Российской Федерации и муниципальных образований в режиме мониторинга с ежегодной корректировкой. Планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. также предусмотрен мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

По данным Минфина России, озвученным на заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 17 июля 2017 г.: «Было несколько поручений Совета Федерации, Государственной думы... по поводу того, что необходимо было создать расширенную автоматизированную систему ведения реестра расходных обязательств в этом году с нормативно-правовыми актами, с оценкой стоимости расходных обязательств на 2018–2020 г. И такая автоматизированная система была создана к 1 июня».

Вместе с тем, в рекомендациях содержится положение о проведении инвентаризации нормативно закрепленных и фактически осуществляемых полномочий и обеспечивающих их реализацию финансовых ресурсов на всех уровнях публичной власти.

При этом предусмотрено:

- создание единого реестра полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала;
- обеспечение открытого доступа к информации о расходных обязательствах и бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках информационной системы ГАС «Управление»;
- проработка возможности создания единой информационной системы оперативной оценки эффективности осуществления полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В рамках «правительственного часа» на 424 заседании Совета Федерации 29 ноября 2017 г. заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козак заявил, что «эта информация в полном объеме представлена в созданной Государственной автоматизированной информационной системе ведения реестров расходных обязательств региональных и местных бюджетов... Она сегодня является абсолютно открытой. И ее ценность состоит не только в том, чтобы мы с вами могли оценивать регионы, но и чтобы руководители регионов могли критически оценить свое положение, эффективность своей работы по сравнению с другими территориями»<sup>232</sup>.

В материалах, представленных Минфином России к указанному «правительственному часу», содержится информация о создании автоматизированной системы сбора реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, а также об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации<sup>233</sup>. Указанная система обеспечивает сбор и сведение информации о финансировании регионами полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметам ведения субъектов Российской Федерации, полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и финансировании полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. На основании представленных реестров расходных обязательств, такие обязательства субъектов Российской Федерации распределяются

---

232. [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

233. Приказом Минфина России от 31 мая 2017 г. №82н. [minjust.consultant.ru/documents/36624](http://minjust.consultant.ru/documents/36624).

по 23 укрупненным группам полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Однако в открытом доступе в сети интернет указанной системы пока нет<sup>234</sup>. Таким образом, данный пункт рекомендаций нельзя считать в полной мере исполненным.

Вместе с тем, Основами государственной политики регионального развития предусмотрен только «мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, анализ их фактического исполнения, определения минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования для учета потребности в финансировании указанных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета». При этом о конкретных критериях такого мониторинга или о его конкретном результате в Основах речь не идет.

В последние годы наблюдается устойчивая динамика увеличения расходов региональных бюджетов, что приводит к возникновению их значительного дефицита. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за последние 15 лет показывает, что начиная с 2008 г. расходы превышают доходы<sup>235</sup>. Большинство региональных бюджетов являются дефицитными. По данным Федерального казначейства, в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. — 75, в 2015 г. — 76. Только самые богатые регионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов. У 7 субъектов Федерации дефицит превысил 25% налоговых и неналоговых доходов. Одна из причин разбалансированности региональных

---

234. Пользователями Бюджетной информационной системы автоматизации формирования и ведения реестра расходных обязательств являются только финансовые органы и главные распорядители бюджетных средств. [minsvyaz.ru/ru](http://minsvyaz.ru/ru).

235. Самые большие величины дефицита сложились по итогам 2012 г. — 278,7 млрд руб., 2013 г. — 641,5 млрд руб., 2014 г. — 447,6 млрд руб. Информационно-аналитический материал к «круглому столу» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» 19 декабря 2016 г. [budget.council.gov.ru/activity/activities/round\\_tables/75535](http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/75535).

бюджетов — опережающий рост их расходов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за период 2000-2015 гг. включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Федерации вырос в 5 раз. По состоянию на начало 2018 г. объем государственного долга субъектов Федерации составил 2,3 трлн руб.<sup>236</sup> Такое состояние региональных финансов свидетельствует, в том числе, и о том, что вопрос с полномочиями субъектов Федерации до сих пор не закрыт, и что он рано или поздно потребует определенных изменений в методологии разграничения.

По-прежнему, несмотря на десятилетия федеративной реформы, остается открытым вопрос, связанный с нефинансируемыми мандатами. По собственным полномочиям регионов и по вопросам местного значения на федеральном уровне до сих пор принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие требования, предопределяющие расходы региональных и местных бюджетов. Минэкономразвития признает данную проблему, планируется системная работа по вычистке такого рода требований, а также установке барьера на пути принятия новых требований, которые устанавливали бы такие расходы для региональных и местных бюджетов. Для этого планируется использовать институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В настоящее время такая оценка призвана ограничить принятие нормативных правовых актов, накладывающих необоснованные расходы на бизнес, однако эта процедура может также быть распространена и на нормативные правовые акты, накладывающие дополнительные расходные обязательства на региональные и местные бюджеты<sup>237</sup>.

---

236. Информационно-аналитический материал к «круглому столу» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» 19 декабря 2016 г. [budget.council.gov.ru/activity/activities/round\\_tables/75535](http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/75535); [www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/2018/#](http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2018/#).

237. По информации заместителя Министра экономического развития РФ С.В. Шипова на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера на тему «О деятельности Министерства

#### 4. Вопросы целеполагания и оценки эффективности государственной политики регионального развития

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. появились очень вовремя, особенно на фоне пробелов в доктринальном регулировании сферы государственной региональной политики.

В Основах содержится немало правильных установок. В частности, о целях государственной политики регионального развития, среди которых упомянуты:

- обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни;
- обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов;
- повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В условиях хронического дефицита целеполагания в отечественной правовой системе закрепление таких целей более чем актуально.

Особенно когда их достижение планируется посредством решения приоритетных задач, среди которых:

- обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, в т.ч. установление в программных документах, включая инвестиционные программы субъектов естественных монополий, целей, задач

---

экономического развития Российской Федерации в сфере реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации» (13 февраля 2018 г.).

и целевых показателей с учетом прогнозируемых параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, и квалифицированных иностранных специалистов в регионы и муниципальные образования, имеющие перспективы экономического роста и дефицит трудовых ресурсов;
- стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы и др.

Но необходимо задаться вопросами, смогут ли Основы четко обозначить пути решения тех проблем, которые в настоящее время сложились в сфере социально-экономического развития регионов, предназначены ли Основы для решения такого рода проблем. Мы полагаем, что для решения таких задач Основы априори не предназначены.

Оценка рассматриваемых Основ со стороны научного и экспертного сообщества достаточно сдержанные, что вполне закономерно. Основы — это всего лишь доктринальный документ, представляющий собой современный срез представлений о желаемых направлениях развития регионов и региональной политики государства. Предыдущий срез, данный в Указе 1996 г., уже не соответствовал тем реалиям, которые сложились на сегодняшний день, и настоятельно требовал замены. С этой точки зрения Основы уже исполнили свою роль ориентира при формировании региональной политики регионального развития.

Дальнейшее содержательное наполнение этой политики зависит от других документов, принятие и реализация которых еще впереди, в частности, Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая разра-

батывается в настоящее время Правительством Российской Федерации<sup>238</sup>. Она, в частности, будет содержать<sup>239</sup>:

- перечень потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанный на комплексной оценке и анализе условий и потенциалов пространственного развития России;
- прогноз (оценку) потребности в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий;
- основные направления изменения структуры экономики России в пространственном аспекте.

Реализация Стратегии должна привести к формированию новой территориально-пространственной модели развития экономики России, включающей в себя обеспечение межрегиональной интеграции, интеграцию (согласование) приоритетов отраслевого и регионального развития, комплексную увязку развития систем расселения с развитием и размещением объектов экономической и социальной сферы, обоснование локализации наиболее крупных инвестиционных проектов и их инфраструктурного обеспечения, а также обеспечение взаимосвязей документов стратегического и территориального планирования.

---

238. «Подготовка такого глобального документа (Стратегии пространственного развития) идет непросто. Мы привлекаем к этой работе большое количество экспертов. Несколько раз уже подходы менялись, но тем не менее сейчас, я так надеюсь, мы вышли на финишную прямую, и этот документ уже через достаточно небольшой срок в высокой степени готовности будет представлен для обсуждения» (по информации заместителя Министра экономического развития РФ С.В. Шипова на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера на тему «О деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации в сфере реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации» (13 февраля 2018 г.)).

239. В соответствии с постановлением 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».

Таким образом, в части нормативного правового обеспечения государственной региональной политики в Российской Федерации за последние годы произошли многие позитивные изменения, приняты долгожданные документы стратегического планирования, решаются застарелые проблемы в данной сфере. Однако жизнь не стоит на месте, и необходимо двигаться дальше. Так, по мнению Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера<sup>240</sup> в указанном направлении необходимо осуществить следующие шаги.

1. При разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации и дальнейшем формировании системы стратегического планирования следует уделить особое внимание проработке вопросов обеспечения источников и необходимых объемов финансирования для реализации задач Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. В частности, это касается сбалансированности возможностей бюджетов всех уровней с объемами расходов, необходимых для реализации задач политики регионального развития. При этом в целях обеспечения согласованности и сбалансированности территориального и отраслевого развития, а также расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации следует проработать вопросы оценки возможностей достижения целей социально-экономического развития в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

2. Рассмотреть вопрос о придании целевым показателям государственной политики регионального развития, предусмотренным в проектируемой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, значения целей, обяза-

---

240. Решение по итогам расширенного заседания Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера на тему «О деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации в сфере реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации» от 27 февраля 2018 г. (протокол №165).

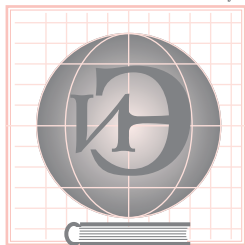


тельных для достижения органами государственной власти субъектов Федерации, при условии создания на федеральном уровне необходимых правовых условий для выполнения органами государственной власти субъектов Федерации указанных задач, в том числе, финансового обеспечения для выполнения полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Федерации, а также финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

3. Включить в состав процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проекты нормативных правовых актов, в том числе, проекты федеральных законов, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. Оценка должна включать в себя анализ проектов нормативных правовых актов с позиции их влияния на расходные обязательства и социально-экономическое развитие субъектов Федерации, в том числе, выявление правовых норм, устанавливающих требования, предопределяющие расходы региональных и местных бюджетов. При этом предусмотреть расширение участия органов государственной власти субъектов Федерации в рассмотрении проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти в рамках процедуры ОРВ.

4. Провести анализ результатов инвентаризации нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющих объемы расходных обязательств субъектов Российской Федерации в рамках реализации ими собственных полномочий, и подготовить предложения по уточнению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствованию их финансового обеспечения и организации эффективного исполнения указанных полномочий.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

[www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

**Политика регионального развития  
в современной России:  
приоритеты, институты и инструменты**

*Научное издание*

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Хацко Н.А.

Подписано в печать 01.08.2018.

Заказ № 33. Тираж 300 экз. Объем 12,5 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0631-3



9 785994 006313