

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Блохин А.А., Герасимова Ю.В., Комарницкая А.Н.**

**Подходы к управлению фискальными инструментами с  
учетом новых вызовов региональной социально-  
экономической политики**

**Москва 2018**

Блохин А.А. ведущий научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Герасимова Ю.В. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Комарницкая А.Н. научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВВЕДЕНИЕ .....                                                                                                                                | 4  |
| 1 Теоретические подходы к применению фискальных инструментов для реализации национальных приоритетов в территориальном развитии.....          | 6  |
| 2. Сочетание в региональной политике многоцентричного роста и необходимости обеспечения единства и связности пространственного развития ..... | 15 |
| 3. Оценка соответствия между целями региональной политики, применяемыми инструментами и финансовыми потоками .....                            | 27 |
| 3.1.Территориальное выравнивание. ....                                                                                                        | 27 |
| 3.2 Стимулирование регионального развития .....                                                                                               | 35 |
| 3.3 Межрегиональная интеграция .....                                                                                                          | 52 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....                                                                                                                               | 55 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....                                                                                                        | 60 |

## ВВЕДЕНИЕ

Усугубившиеся в последнее время проблемы неконтролируемого нарастания регионального долга и ухудшения бюджетной сбалансированности консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации свидетельствуют о том, что текущая бюджетная политика субъектов Российской Федерации недостаточно эффективна. В то же время применяемые федеральным центром фискальные инструменты поддержки развития регионов, включая межбюджетные трансферты, нормативы отчислений от отдельных налогов, государственные программы, единые требования к формированию государственного задания на предоставление общественных благ и социальных услуг, уже не отвечают современным вызовам. Очевидно, что они должны играть более активную стимулирующую роль в реализации стратегических целей региональной политики с учетом меняющихся социально-экономических условий в предстоящем периоде.

Действующая региональная политика вторична по отношению к другим, прежде всего, отраслевым политикам, в силу этого довольно декларативна. Ее документы давно не пересматривались. Отраслевые документы (в частности, стратегии, концепции развития отраслей и сфер деятельности, государственные программы Российской Федерации), как правило, имеют слабую привязку к особенностям регионов, взаимоувязка их регионального аспекта не проводится, региональные разрезy каждого отраслевого документа свои собственные и не совпадают между собой. Требования к разрабатываемым документам об их взаимной увязке в региональном разрезе в законодательстве не сформулировано.

Недостатки и вызовы региональной политики проецируются на бюджетную политику по следующим направлениям:

- разобщенность и несогласованность национальных и региональных интересов ухудшает использование имеющихся ресурсов, ведет к последующим дополнительным издержкам, которые могут лечь на федеральный и региональные бюджеты;
- бюджетные инструменты не ориентированы на цели реализации национальной политики в регионах;
- вертикальные связи «регион-центр» превратились в поле торга за финансы без сопоставимого торга за результаты;
- стратегии и программы регионов тяготеют к региональным полномочиям, хотя в законе о стратегическом планировании предусмотрено отражение всех полномочий, реализуемых в регионе;
- межрегиональные связи становятся внешними для региона и недооцениваются, потенциал кооперации ни в каких стратегических документах не раскрывается;

В сложившихся условиях бюджетные инструменты лишь сглаживают наиболее острые проблемы региональной политики, и не решают их, по существу.

## 1 Теоретические подходы к применению фискальных инструментов для реализации национальных приоритетов в территориальном развитии

При анализе международного опыта реализации региональной политики, в научной литературе и исследованиях международных организаций [1, 2, 3, 4] принято выделять традиционный (или отраслевой) подход и новый подход в национальной региональной политике, который основан на территориальных особенностях регионов (Таблица 1). В соответствии с традиционным подходом главная цель региональной политики центрального правительства состоит в выравнивании регионов по уровню доходов и компенсации имеющихся дисбалансов регионального развития. Региональная политика в данной парадигме является в большей степени компенсирующей («подтягивание» менее развитых регионов к средним по стране показателям), при которой не учитываются условия пространственного развития и потенциальные преимущества территорий внутри страны. Подобный подход был превалирующим в большинстве стран-членов ОЭСР ориентировочно до конца 2010-х гг.

Региональная политика при новом подходе учитывает специфику каждого типа регионов, позволяет выявить и использовать преимущества каждого конкретного региона (или группы регионов) как основных драйверов регионального развития. Главным инструментом новой региональной политики выступают инвестиции, а не субсидии как в традиционном подходе. В новой модели региональной политики возросла значимость многоуровневых подходов в ее реализации. Если ранее доминирующая роль принадлежала центральному правительству, то в новой парадигме региональная политика строится на взаимосвязанных действиях всех уровней государственной власти (национальном, региональном и местном), а также участии иных заинтересованных сторон, например, субъектов частного сектора, некоммерческих организаций. Кроме того, усилилась координация политики в отраслях и секторах, в том числе на региональном уровне [5].

Таблица 1 – Краткая характеристика старого и нового подходов в региональной политике стран-членов ОЭСР

| Параметр          | Традиционная модель региональной политики                                                  | Новая модель региональной политики                                                                                           |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ключевая проблема | Региональные различия в доходах, развитии инфраструктуры и занятости                       | Недостаток региональной конкурентоспособности, наличие неиспользованного регионального потенциала                            |
| Цель политики     | Равенство регионов: сбалансировать региональное развитие посредством временной компенсации | Конкурентоспособность и равенство: использовать имеющийся региональный потенциал для повышения конкурентоспособности региона |

|                                            |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | диспропорций в региональном развитии                                                                                                    |                                                                                                                                                 |
| Общее описание региональной политики       | Временная компенсация недостатков географического местоположения отстающих регионов, реагирование на шоки (например, промышленный спад) | Использование имеющегося регионального потенциала посредством программ регионального развития                                                   |
| Стратегия реализации региональной политики | Отраслевой подход (ограниченный перечень секторов)                                                                                      | Интегрированные и комплексные проекты развития с широким охватом направлений политики                                                           |
| Инструменты политики                       | Субсидии и финансовая помощь центрального правительства (зачастую отдельным предприятиям)                                               | Инвестиции в инфраструктуру, а также в развитие предпринимательской среды и рынка труда                                                         |
| Участники политики                         | Центральное правительство                                                                                                               | Разные уровни государственной власти, а также заинтересованные лица (государственного сектора, частного сектора, негосударственные организации) |
| Объект политики                            | Регионы, понимаемые как административно-территориальные единицы государства                                                             | Регионы, выделяемые по функциональному принципу                                                                                                 |
| Подход применения региональной политики    | Единая для всех регионов модель региональной политики                                                                                   | Региональная политика учитывает региональную специфику (подход, основанный на территориальных особенностях регионов)                            |
| Ключевая идея                              | Перераспределение от регионов-лидеров отстающим (наименее развитым) регионам                                                            | Формирование конкурентоспособных регионов и использования ключевых локальных преимуществ                                                        |
| Примечание – Источник: [1, 6].             |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                 |

Распространенной проблемой в большинстве развитых и развивающихся стран являются диспропорции в пространственном экономическом развитии. Целенаправленные действия национального правительства по снижению подобных дисбалансов на территории страны в наиболее обобщенном понимании составляют государственную региональную политику. Хотя региональная политика реализуется в течение более чем полувекового периода, лишь в последние 10-15 лет развитые страны стали придавать ей существенно большее значение. В настоящее время комплексная региональная политика дополняет национальную экономическую политику, стимулируя рост экономик субъектов страны.

Практика реализации региональной политики в развитых странах позволяет выделить следующие наиболее распространенные направления политики, многие из которых определены на основе используемого инструмента:

- создание и развитие промышленных зон,
- развитие предпринимательской деятельности, привлечение и сохранение бизнеса на территории,
- развитие кластеров,
- инфраструктурные инвестиции,
- целевые гранты,
- развитие местной инфраструктуры и инициатив местного уровня власти.

Краткая характеристика каждого из направлений с приведением конкретных примеров из практики отдельных стран приведена в Таблице 2.

Таблица 2– Характеристика типов региональной политики

| Тип политики                                                                              | Примеры                                                                                                                                                           | Цели политики                                                                                                                 | Объект политики                                                                                              | Инструменты политики                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Получатели государственной поддержки                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Создание и развитие промышленных зон                                                      | Программа промышленных зон в Калифорнии, Федеральная программа США по стимулирующим зонам, Федеральные промышленные сообщества в США Промышленные зоны во Франции | Создание рабочих мест                                                                                                         | Территории с более высокой концентрацией бедности и безработицы                                              | Повышение налоговых льгот, налоговые льготы в части налогов на доходы физических лиц и корпораций, налоговые льготы по налогам на продажи; освобождение от налогообложения; блочные гранты местным сообществам; налоговые льготы по налогам на собственность, налогам для корпораций и налогам на заработную плату | Ключевой получатель – частный сектор (предприниматели); реже – работники и местные жители                                      |
| Развитие предпринимательской деятельности, привлечение и сохранение бизнеса на территории | Промышленные зоны в Великобритании (2011)                                                                                                                         | Создание новых предприятий; создание рабочих мест; развитие кластеров                                                         | Новые предприятия в целевых районах, определенных в рамках государственной политики                          | Сокращение ставок для бизнеса; смягчение государственного регулирования; увеличение капитала предприятий в отдельных случаях                                                                                                                                                                                       | Частный сектор (предприятия)                                                                                                   |
| Развитие кластеров                                                                        | Программа повышения производительности на местном уровне (Франция), Программа высокотехнологичного наступления (Бавария)                                          | Расширение сотрудничества и кооперации между фирмами, а также между фирмами и государственными исследовательскими институтами | Франция: отсутствуют ограничения по территориям – участникам программы. Бавария – вся территория государства | Франция – субсидии конкретному проекту; повышение экспорта фирм – участников программы. Бавария – доступ к государственным исследовательским учреждениям, научным паркам и финансированию за счет средств фондов венчурного капитала                                                                               | Франция – предприятия соответствующей отрасли. Бавария – 5 целевых высокотехнологичных отраслей, на которые нацелена программа |

| Тип политики                                                       | Примеры                                                                                                                              | Цели политики                                                  | Объект политики                                                                                                                            | Инструменты политики                                                                                                                | Получатели государственной поддержки     |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Инфраструктурные инвестиции                                        | Администрация долины Теннесси, региональная комиссия Аппалачи (США)                                                                  | Экономическая модернизация                                     | Бедные территории соответствующих регионов                                                                                                 | Сокращение тарифов на электроэнергию; совершенствование инфраструктуры                                                              | Широкий круг получателей поддержки       |
|                                                                    | Структурные фонды ЕС: Европейский фонд регионального развития (ERDF) и Европейский социальный фонд (ESF)                             | ERDF: экономическое развитие                                   | Территории с относительно низким показателем ВВП на душу населения, высоким уровнем безработицы по сравнению со средними значениями для ЕС | ERDF: транспортная инфраструктура, телекоммуникационная инфраструктура, а также инвестиции, связанные с инновациями или энергетикой | Широкий круг получателей поддержки       |
|                                                                    |                                                                                                                                      | ESF: увеличение участия населения на рынке труда               |                                                                                                                                            | ESF: программы повышения/пере-квалификации                                                                                          |                                          |
| Целевые гранты                                                     | Программы выборочной региональной помощи в Великобритании; Закон 488 в Италии                                                        | Создание рабочих мест и охрана труда; внутренние инвестиции    | Территории с относительно низким показателем ВВП на душу населения, высоким уровнем безработицы                                            | Субсидии на новые инвестиции фирм в физический капитал, связанные с созданием рабочих мест                                          | Преимущественно промышленные предприятия |
| Развитие местной инфраструктуры и инициатив местного уровня власти | Налоговые льготы на жилищное строительство для населения с низкими доходами; редевелопмент территорий; налоговые льготы новым рынкам | Доступное жилье; редевелопмент городов; экономическое развитие | Жилые районы с низким доходом местных жителей; малообеспеченные жилые единицы                                                              | Налоговые льготы инвесторам или девелоперам недвижимости; налоговое увеличение финансирования                                       | Девелоперы недвижимости и прочие фирмы   |
| Примечание – Источник: [7]                                         |                                                                                                                                      |                                                                |                                                                                                                                            |                                                                                                                                     |                                          |

Опыт реализации европейской региональной политики показал, что меры, направленные на поддержку и развитие отстающих регионов и территорий, могут влиять не только непосредственно на их состояние, но также и на национальные цели развития. Получаемые в процессе реализации региональной политики ЕС результаты учитывались при ее корректировке и совершенствовании ее приоритетов и механизмов. Следовательно, постоянный мониторинг и оценка европейской политики сплочения позволяют вносить актуальные изменения в ее инструменты и делает региональную политику более гибкой [8].

Несмотря различия в наборе задач, приоритетов, стратегий, а также вариативности используемых инструментов и механизмов, региональная политика в европейских странах, в конечном итоге, может быть сведена к одной из двух целей: «равенство» или «эффективность». Под достижением эффективности в рамках реализации региональной политики, как правило, понимается максимизация вклада регионов страны в национальный рост. Формулирование цели региональной политики в термине «равенства» предполагает сокращение различий социально-экономического характера между субъектами страны. На практике в региональной политике стран не происходит такого четкого разделения между двумя описанными целями. Например, стратегия по сокращению экономического неравенства между субъектами страны посредством использования имеющегося потенциала в отстающих регионах или повышение производительности в них, вероятно, приведет к росту эффективности на национальном уровне. Вследствие отмеченного, цель региональной политики во многих странах представляет собой комбинацию достижения равенства и повышения эффективности. [9]

В зависимости от формулировки цели и приоритетов региональной политики национальные правительства определяют набор подходящих инструментов для их достижения. Краткое описание целей региональной политики в странах ЕС с примерами соответствующих инструментов и механизмов политики приводится в Таблице 3

**Ошибка!**  
**Источник ссылки не найден..**

Таблица 3 – Обзор целей региональной политики в странах ЕС

| Цель региональной политики                          | Инструменты/механизмы региональной политики                                           | Примеры стран                                             |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Эффективность: инвестиции в бизнес во всех регионах | Региональные стратегии экономического развития во всех субъектах страны               | Австрия, Чехия, Германия, Испания, Италия, Великобритания |
|                                                     | Контракты между центральным уровнем власти и регионом в сфере экономического развития | Франция (во всех регионах)                                |
|                                                     | Программы экономического развития во всех регионах страны                             | Чехия, Финляндия, Швеция                                  |

|                                                                                     |                                                                                                                                 |                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                     | Стратегия развития предпринимательства в отдельных регионах                                                                     | Великобритания                                                                                                               |
|                                                                                     | Создание и развитие кластеров                                                                                                   | Финляндия, Нидерланды, Швеция                                                                                                |
| Основная цель – эффективность, но высокий уровень финансирования отстающих регионов | Региональная политика ЕС в целом – дополнительный инструмент поддержки «слабых» регионов стран-членов союза                     | Дания, Германия, Финляндия и др.                                                                                             |
|                                                                                     | Стратегии экономического развития во всех регионах страны, но при более высоком уровне финансирования менее развитых территорий | Дания                                                                                                                        |
| Эффективность и равенство – инвестиции в бизнес в слабых регионах                   | Гранты предприятиям частного сектора для осуществления инвестиций/инноваций в слабых регионах                                   | Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Греция, Испания, Финляндия, Франция, Ирландия, Италия, Португалия, Швеция, Великобритания |
|                                                                                     | Налоговые льготы для инвестиционной/ инновационной деятельности предприятий в более слабых регионах                             | Чехия, Германия, Франция, Италия                                                                                             |
|                                                                                     | Финансирование предприятий/развитие инфраструктуры в более слабых регионах                                                      | Германия, Испания, Франция, Италия, Португалия                                                                               |
| Равенство – создание рабочих мест или повышение качества жизни в отсталых регионах  | Помощь в транспортной сфере в отсталых регионах                                                                                 | Греция, Финляндия, Швеция, Великобритания                                                                                    |
|                                                                                     | Гранты на создание рабочих мест в отсталых регионах                                                                             | Германия, Италия, Швеция                                                                                                     |
|                                                                                     | Налоговые льготы для создания рабочих мест в отсталых регионах                                                                  | Франция, Италия, Великобритания                                                                                              |
|                                                                                     | Налоговые льготы для всех предприятий в отсталых регионах                                                                       | Франция                                                                                                                      |
|                                                                                     | Финансирование предоставления местных услуг /повышения качества жизни в отсталых регионах                                       | Греция                                                                                                                       |
|                                                                                     | Механизмы бюджетного выравнивания                                                                                               | все страны-члены ЕС                                                                                                          |
| Примечание – Источник: [9].                                                         |                                                                                                                                 |                                                                                                                              |

Анализ международного опыта реализации региональной политики в последние десятилетия показал, что признаваемая и разделяемая многими развитыми странами необходимость модификации подходов в региональной политике на практике реализуется в ограниченных масштабах. Смена поддержки отсталых регионов (традиционная модель

региональной политики) на развитие регионов в зависимости от их территориальных преимуществ (новая парадигма региональной политики) встречает ряд противников. В частности, представители некоторых стран-членов ОЭСР настаивают на эффективности традиционного подхода при реализации региональной политики. Аргументом в пользу региональной политики, не учитывающей особенности территорий, является существование экономик агломераций. Преимуществом агломераций принято считать более высокую производительность труда, поскольку их население имеет доступ к большему капиталу и инфраструктуре, а также может выстраивать большее количество связей с другими экономическими агентами. Миграция населения в крупные города, как следствие, является источником роста не только экономик отдельных регионов, но и всей страны в целом. Таким образом, на территории страны ресурсы самостоятельно распределяются оптимальным образом. Роль государства в данном случае заключается в реализации политики, которая не препятствует описанным процессам. Однако вследствие данного подхода пространственная асимметрия на территории страны значительно усиливается, в результате чего центральное правительство вынуждено использовать меры, как правило, в форме выделения субсидий для сокращения региональных диспропорций. Продолжительная реализация описанных действий приводит к формированию зависимости слабых регионов от финансовой поддержки центрального правительства. [10]

Отечественная региональная политика, как это показано ниже, по-прежнему, носит ярко-выраженный компенсационный характер и направлена, главным образом, на сокращение регионального неравенства. Во-первых, данное направление государственной региональной политики совершенно четко прослеживается в качестве приоритетного в документах стратегического планирования федерального уровня. Во-вторых, аналогичное подтверждает структура межбюджетных трансфертов: наибольшую долю в общем объеме межбюджетных трансфертов, получаемых регионами из федерального бюджета, занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Причем на протяжении последних лет данный показатель имеет тенденцию роста.

В отличие от мирового опыта российская региональная политика не ставит в качестве приоритетов или направлений развитие горизонтальной кооперации и соответствующих механизмов на субнациональном уровне. Важность стимулирования взаимодействия между регионами/территориями страны признана в зарубежных странах, где соответствующее направление политики развивается на протяжении последнего десятилетия. В российской региональной политике основное внимание сосредоточено на использовании инструментов вертикальной кооперации причем нисходящего характера. Последнее также не согласуется с

рекомендациями мирового экспертного сообщества и мировой практикой: центральному уровню власти необходимо иметь обратную связь от субнационального уровня в целях учета специфики и потребностей конкретных регионов, а также совершенствования реализуемой региональной политики.

## 2. Сочетание в региональной политике многоцентричного роста и необходимости обеспечения единства и связности пространственного развития

Проводимая в России на протяжении 1990-х – 2000-х гг. политика бюджетного выравнивания регионов не оказала значимого влияния на снижение их дифференциации по уровню социально-экономического развития. Отсутствие должного внимания к наиболее насущным проблемам регионов привело к снижению в них уровня жизни, ухудшению демографических показателей, повышению уровня безработицы.

Не подтвердила свою жизнеспособность предложенная в середине 2000-х годов концепция региональной политики, предлагающая перейти от выравнивания межрегиональных диспропорций к «поляризованному развитию», «многоцентричному росту» – поддержке наиболее развитых «опорных» регионов, «точек роста». Однако на практике оказалось, что эти регионы не готовы к осуществлению миссии прорывных опор в модернизации и инновационном развитии. Реализация только политики многоцентричного роста приведет лишь к дальнейшему усилению пространственной дифференциации социально-экономического положения.

Региональная несбалансированность, усиление неравенства в развитии субъектов Российской Федерации остается одним из серьезных вызовов социально-экономической политики государства. Около 50% валового регионального продукта (ВРП) производится в девяти субъектах Российской Федерации. Отношение максимального и минимального значений показателя ВРП на душу населения составляют 43 раз (если не принимать во внимание значение по г. Севастополю, искажение статистики по которому может быть вызвано становлением налогового и статистического учета в городе. Иначе соотношение достигало бы 56 раз.). Аналогично с показателем денежных доходов населения – максимальное значение по регионам отличается от минимального в пять раз (Рисунок 1.).

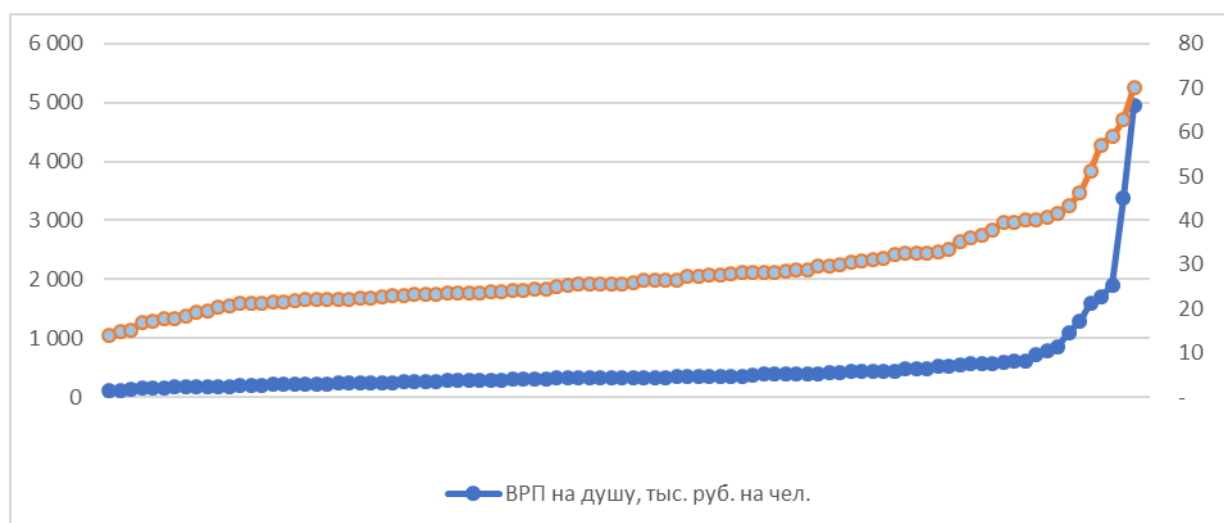


Рисунок 1 - Дифференциация социально-экономического развития регионов Российской Федерации по показателям валового регионального продукта и среднедушевых доходов населения

Значительная дифференциация в социально-экономическом развитии проявляется на всех уровнях деления страны – федеральных округов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Различия между городами - центрами регионов и сельскими периферийными районами даже еще более выражены, чем различия между регионами.

Инструменты региональной политики призваны обеспечить достижение целей государства в сфере территориального развития. Эти цели находят отражение в основных стратегических документах Российской Федерации, к числу которых относятся Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р), Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены указом Президента РФ от 16.01.2017 N 13), стратегии социально - экономического развития макрорегионов (федеральных округов). В отдельных отраслевых стратегиях также прослеживается региональный компонент.

Необходимо отметить, что система стратегических документов Российской Федерации на данный момент является неполной. В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании), основными документами в сфере целеполагания должны являться Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Цели, определенные в основных стратегических документах, должны учитываться при разработке конкретных стратегий, в числе которых фигурируют отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Цели, сформулированные в стратегиях, должны быть учтены и конкретизированы в государственных программах Российской Федерации. Но стратегия социально-экономического развития и стратегия пространственного развития Российской Федерации до сих пор не приняты. В связи с этим в иерархии стратегических целей, определяющих приоритеты государственной политики Российской Федерации в целом и регионального развития в частности, образуются существенные пробелы.

Помимо пробелов в стратегиях «верхнего уровня», следует обратить внимание на отсутствие отдельных отраслевых стратегий по ключевым социальным сферам. В частности,

до сих пор не приняты стратегии развития образования и здравоохранения Российской Федерации.

Из-за отсутствия Стратегии социально-экономического развития роль документа, определяющего основные приоритеты и векторы развития страны, условно выполняет Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года («Стратегия 2020», Концепция долгосрочного развития). В Стратегии 2020 присутствует направление «Переход к новой модели пространственного развития российской экономики», которое отражает основные стратегические приоритеты территориального развития.

В соответствии со Стратегией 2020, одним из приоритетных целевых ориентиров государственной политики является сбалансированное пространственное развитие. Предполагается создание новых территориальных центров роста, снижение масштабов регионального неравенства, а также создание разветвленной транспортной сети, обеспечивающей высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

Таким образом, можно выделить три ключевых стратегических приоритета региональной политики Российской Федерации:

- выравнивание;
- стимулирование;
- межрегиональная интеграция.

К аналогичным выводам относительно целей региональной политики приходят и другие исследователи: Н.В. Зубаревич [11], О.В. Кузнецова [12].

Анализ регионального компонента в действующих стратегических документах федерального уровня показывает, что цели и задачи стратегий, связанные с региональным развитием, полностью охватываются этими тремя направлениями (Таблица ).

Таблица 4 – Основные приоритеты территориального развития в соответствии со стратегическими документами Российской Федерации

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                               | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р) | Целевой ориентир - Сбалансированное пространственное развитие.<br>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.                                                    | +            | +              | +                          |
| Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683)                                               | В долгосрочной перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, целесообразно путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития. | +            | +              | +                          |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                     | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. N 120)                                  | В части физической доступности пищевых продуктов предстоит развивать межрегиональную интеграцию в сфере продовольственных рынков и продовольственного обеспечения, более эффективно использовать механизмы поддержки регионов, находящихся в зонах недостаточного производства пищевых продуктов или оказавшихся в экстремальных ситуациях, повысить транспортную доступность отдаленных регионов для гарантированного и относительно равномерного по времени продовольственного снабжения их населения, создать условия для увеличения числа объектов торговой инфраструктуры и общественного питания различных типов.                           | +            | +              | +                          |
| Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666) | Обеспечение сбалансированного, комплексного и системного развития крупных экономических регионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, включая оптимальное использование накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации, рациональное размещение производительных сил; сокращение уровня социально-экономической дифференциации регионов; совершенствование межбюджетных отношений в целях обеспечения дополнительных условий для реализации принципов социальной справедливости и равноправия граждан, гражданского мира и согласия | +            | +              | +                          |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                    | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. N 2136-р) | Сокращение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровне и качестве жизни сельского населения                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | +            |                |                            |
| Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года                                                                                                       | Цель: комплексное развитие внутреннего и въездного туризма с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации. Задачи: обеспечение роста экономики и качества жизни населения регионов Российской Федерации за счет развития туризма; интеграция сферы туристских услуг, предоставляемых Республикой Крым и г. Севастополем, в систему управления туризмом и профессиональное туристское сообщество Российской Федерации. Приоритетными направлениями развития туризма в Российской Федерации являются в т.ч.:<br>- усиление роли туризма в просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов Российской Федерации;<br>- координация усилий всех регионов по продвижению туристского продукта Российской Федерации. |              | +              | +                          |
| Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года                                                                                                           | В целях активизации культурного потенциала территорий и сглаживания региональных диспропорций предусматривается в том числе:<br>- выравнивание региональных диспропорций в уровнях обеспеченности объектами культуры, финансирования и условиях доступности культурных благ для широких слоев населения; ...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | +            | +              |                            |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                             | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка и реализация программ поддержки культурной инфраструктуры малых городов и сельских поселений, содействующих развитию городской и сельской культурной среды;</li> <li>- обеспечение местного населения рабочими местами в сфере культуры, а также развитие народных промыслов и креативных индустрий; ...</li> <li>- гастрольная деятельность, направленная на выравнивание возможностей доступа жителей разных регионов к культурным благам.</li> </ul>             |              |                |                            |
| Концепция региональной информатизации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. N 2769-р)                                                                  | <p>Одной из основных целей региональной информатизации является выравнивание уровня развития информационного общества в субъектах Российской Федерации. В число задач входит:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- комплексная и согласованная с целями, определенными на федеральном уровне, реализация программ социально-экономического развития регионов;</li> <li>- формирование региональной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, необходимой для информационного взаимодействия</li> </ul> | +            | +              |                            |
| Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. N 2074-р) | Устойчивое повышение благосостояния населения и сокращение различий в условиях жизни в субъектах Российской Федерации, входящих в состав округа, на основе выбора наиболее эффективных приоритетов развития, модернизации экономической базы и активизации инвестиций, интеграции экономического пространства и межрегионального сотрудничества                                                                                                                                                                         | +            | +              | +                          |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                                 | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 165-р)          | В целях улучшения условий жизни в сельской местности должны решаться задачи развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений, в том числе развития транспортной, энергетической, информационной и телекоммуникационной инфраструктур, необходимых для ликвидации разобщенности городов и сельских поселений.<br>В целях развития межрегиональных экономических связей необходимо выделение территориальных зон опережающего экономического роста с определенной отраслевой специализацией.                                                                                                              |              | +              | +                          |
| Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. N 2094-р) | - создание условий для развития перспективной экономической специализации субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока и Байкальского региона, на основе природно-ресурсного, индустриального, кадрового и научного потенциала в рамках федеральных отраслевых стратегий развития, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также стратегических программ крупных компаний;<br>- формирование устойчивой системы расселения, опирающейся на региональные зоны опережающего экономического роста с комфортной средой обитания человека; |              | +              | +                          |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                      | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
|                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение барьеров для экономической и социальной интеграции территории Дальнего Востока и Байкальского региона с остальными регионами России и повышение конкурентоспособности продукции, товаров и услуг в соответствии с экономической специализацией путем формирования нормативной правовой базы, определяющей особые условия ценовой, тарифной, таможенной, налоговой и бюджетной политики;</li> <li>- формирование численности населения и трудовых ресурсов в объемах, необходимых для решения экономических задач, стоящих перед регионом, повышение качества человеческого капитала;</li> <li>- сохранение и поддержка традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее - коренные малочисленные народы Севера).</li> </ul> |              |                |                            |
| Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. N 1485-р) | <p>Обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, создания новых рабочих мест, а также для повышения уровня жизни населения.</p> <p>При этом в запланирован переход указанных субъектов Российской Федерации от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | +              | +                          |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                          | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                                                                          | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
|                                                                                                                                                                                      | развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного существования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, а также содействие их интеграции в национальную и мировую экономику.                                                                       |              |                |                            |
| Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. N 1120-р)                                         | Стратегическая цель - обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию стратегических интересов России в мировом сообществе. |              | +              |                            |
| Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. N 1757-р)    | Стратегической целью развития округа на период до 2020 года является максимально возможное повышение уровня и качества жизни, стабилизация и рост численности населения на основе устойчивого инновационного развития, диверсификации и модернизации экономики.                                                     |              | +              |                            |
| Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. N 1540-р) | Стратегическая цель развития округа - формирование пространства гармоничного развития путем создания условий для успешного развития человеческого капитала и повышения уровня жизни населения, формирования комфортной среды проживания и эффективной экономики.                                                    |              | +              |                            |

| Наименование документа, НПА                                                                                                                                                    | Приоритеты и цели (региональный компонент)                                                                                                                                                                                                                           | Выравнивание | Стимулирование | Межрегиональная интеграция |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. N 1538-р) | Стратегическая цель - превращение Южного федерального округа в прогнозном периоде в одного из российских лидеров инновационного развития, в оплот стабильности и конструктивного российского влияния в Кавказском макрорегионе, Черноморском и Каспийском бассейнах. |              | +              |                            |
| Примечание – Источник: составлено авторами на основе соответствующих документов.                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                      |              |                |                            |

Следует отметить некую эклектичность целей государственной региональной политики, что можно объяснить отсутствием иерархии целей в действующей системе стратегического планирования. Национальное видение региональной политики в целом в стратегических документах отсутствует. Цели отраслевых стратегий, с одной стороны, пересекаются по контенту (практически во всех случаях приоритетными направлениями провозглашаются «снижение межтерриториальных диспропорций» и «опережающее развитие»), но при этом поставленная задача ограничивается рамками соответствующей отрасли либо границами макрорегиона. Механизмы межотраслевого, межведомственного взаимодействия в стратегиях предусматриваются лишь на рамочном уровне. Таким образом, можно сделать вывод о неполноте и нескоординированности системы целей региональной политики Российской Федерации.

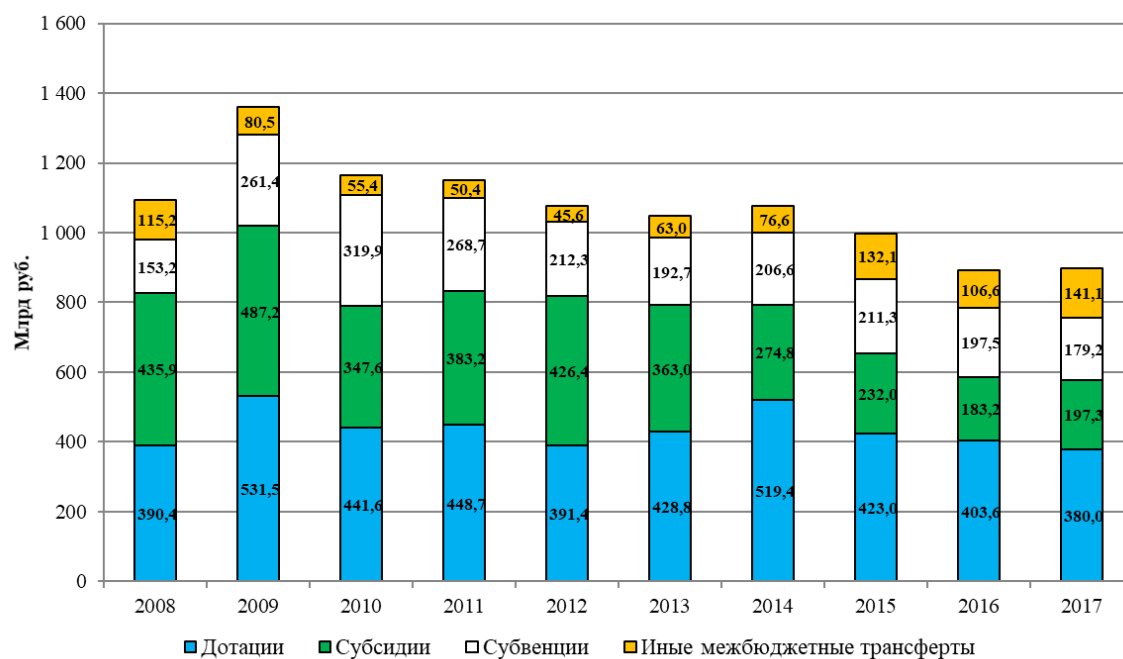
### **3. Оценка соответствия между целями региональной политики, применяемыми инструментами и финансовыми потоками**

Рассмотрим более подробно каждое из выделенных целевых направлений территориального развития.

#### *3.1. Территориальное выравнивание.*

Анализ регионального компонента государственных стратегических документов показывает, что наиболее приоритетным направлением государственной политики в данной сфере является выравнивание. Под данным термином в целом подразумевается «снижение масштабов регионального неравенства», «сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни», «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан» (Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года). В Стратегии национальной безопасности диспропорции развития регионов включены в число угроз безопасности страны. В Стратегии государственной культурной политики одной из целей является «выравнивание региональных диспропорций в уровнях обеспеченности объектами культуры, финансирования и условиях доступности культурных благ для широких слоев населения».

Структура межбюджетных трансфертов, перечисляемых с федерального уровня в бюджеты субъектов Российской Федерации, также показывает приоритет выравнивания над прочими целями региональной политики. Основным инструментом выравнивания региональных диспропорций в настоящее время является предоставление регионам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. На Рисунке 2. приведена структура межбюджетных трансфертов, передаваемых регионам их федерального бюджета в течение 2014-2017 годов.



Примечание – Источник: расчет авторов по данным Федерального казначейства (2008-2016 гг.), [13].

Рисунок 2 – Структура межбюджетных трансфертов, передаваемых регионам из федерального бюджета в течение 2014-2017 гг.

Как следует из 2, центральное место в структуре трансфертов занимают выравнивающие дотации. При этом можно отметить, что их доля стабильно растет как в номинальном выражении, так и в процентах от ВВП.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются регионам по формализованной методике, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». В соответствии с методикой, получателями дотации являются только те регионы, уровень бюджетной обеспеченности которых ниже среднероссийского. Цель выравнивания – сократить разрыв между уровнем бюджетной обеспеченности региона и среднероссийскими налоговыми доходами в расчете на душу населения. Уровень бюджетной обеспеченности – это расчетная величина, которая оценивает обеспеченность расходных потребностей региона потенциальными налоговыми доходами в расчете на душу населения. Оценка налогового потенциала строится на основе показателей базы налогообложения. Для учета дифференциации в расходных потребностях регионов в методике используется индекс бюджетных расходов (ИБР). В действующей версии методики при расчете ИБР используются следующие факторы:

- уровень заработной платы;
- уровень цен;

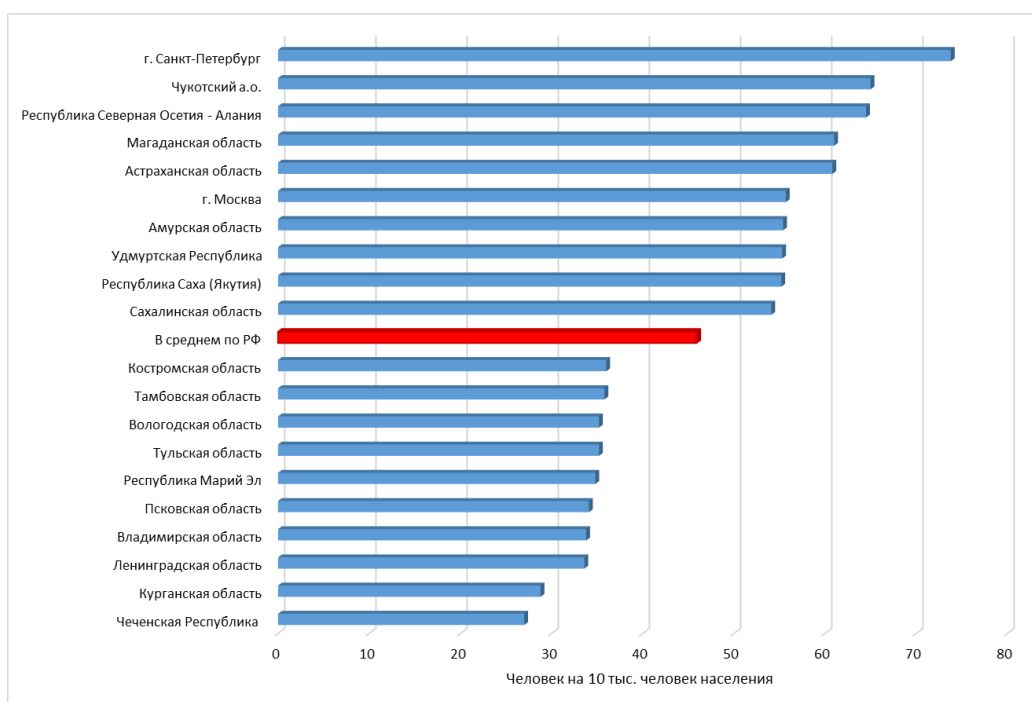
- стоимость ЖКХ;
- транспортная доступность;
- доля населения, проживающего в мелких населенных пунктах;
- возрастная структура населения.

Этот набор показателей достаточно объективно отражает дифференциацию регионов по стоимости предоставления бюджетных услуг. Исходя из этого можно сделать вывод, что методика распределения выравнивающих дотаций направлена прежде всего на выравнивание доступности бюджетных услуг для населения.

Однако данная концепция работает только в случае сопоставимого уровня обеспечения регионов социальной инфраструктурой. Разность в стоимости предоставления услуг образования и здравоохранения действительно можно измерять разностью в уровне заработной платы врачей и учителей, в стоимости учебных пособий и медикаментов, в оплате коммунальных услуг, но только в том случае, если лечебные и учебные организации укомплектованы кадрами, если здания для предоставления этих услуг физически существуют и работают в штатном режиме.

В действительности мы наблюдаем очень высокий уровень дифференциации регионов по уровню обеспеченности социальной инфраструктурой и кадрами.

Например, сопоставление субъектов Российской Федерации по показателю обеспеченности населения врачами показывает наличие более чем двукратной разницы в уровне данного индикатора (рисунке 3 **Ошибка! Источник ссылки не найден.**). Максимальное число врачей в расчете на 10 тыс. жителей неизменно наблюдается в г. Санкт-Петербурге, хотя по сравнению с 2010 г. к 2015 г. значение данного показателя сократилось в субъекте на 15 % и составило 73,8 чел.

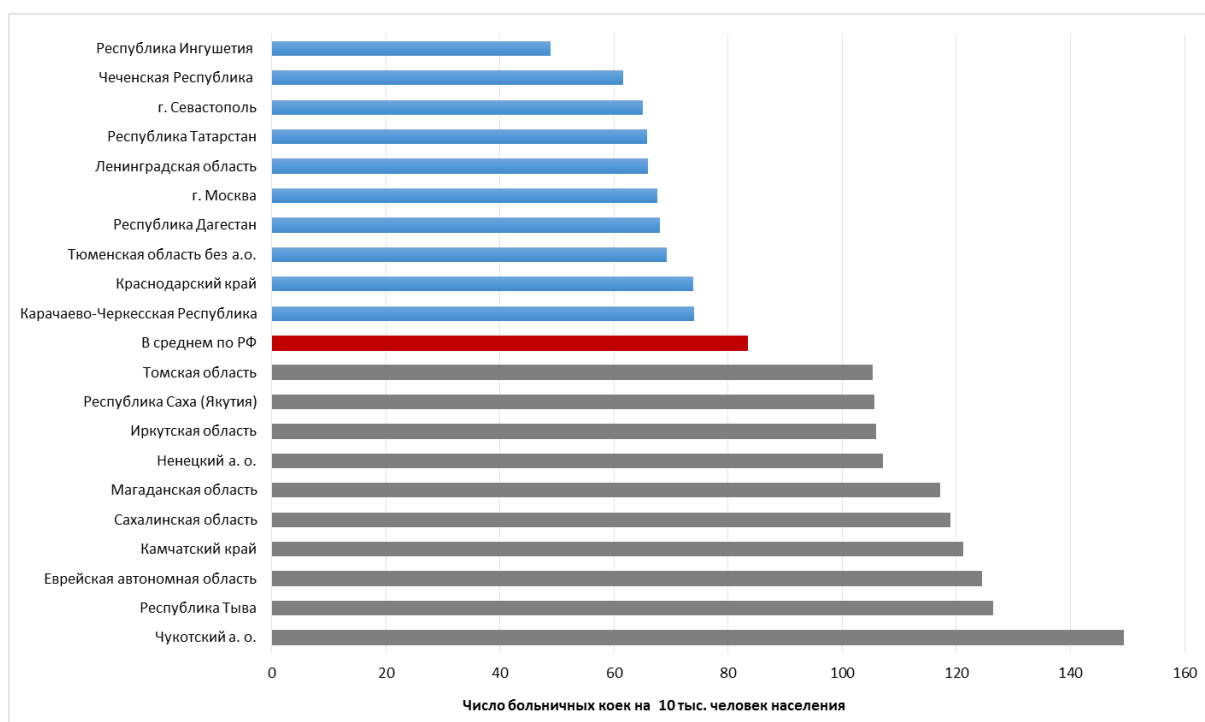


Примечание – Источник: [14].

Рисунок 3 – Регионы с максимальными и минимальными показателями обеспеченности врачами, 2015 г.

Обеспеченность средним медицинским персоналом варьируется от более 160 чел. в Магаданской области – максимальный показатель среди всех субъектов Российской Федерации – до 70 чел. на 10 тыс. человек населения в Чеченской Республике – самый низкий уровень среди всех регионов страны – по состоянию на 2015 г.

Наиболее высокая обеспеченность населения больничными койками наблюдается в регионах Дальневосточного, Сибирского и Северо-Западного федеральных округов (103, 94,1 и 85,9 коек на 10 тыс. человек населения в 2015 г.) (рисунок 4.). Стоит отметить, что в Чукотском автономной округе обеспеченность больничными койками на 80 % превосходит среднероссийский показатель по данным за 2015 г. В другом регионе-лидере по значению показателя – Республике Тыва – количество коек на 10 тыс. человек населения в 1,5 раза выше, чем в целом по стране. Наименьшей обеспеченностью больничными койками характеризуются Крымский и Северо-Кавказский федеральные округа. Минимальное среди всех российских регионов количество коек на душу населения наблюдается в Республике Ингушетия и составляет 48,9 койки на 10 тыс. человек населения. Таким образом, по последним данным присутствует трехкратная разница между самым обеспеченным и наименее обеспеченным больничными койками субъектом страны.

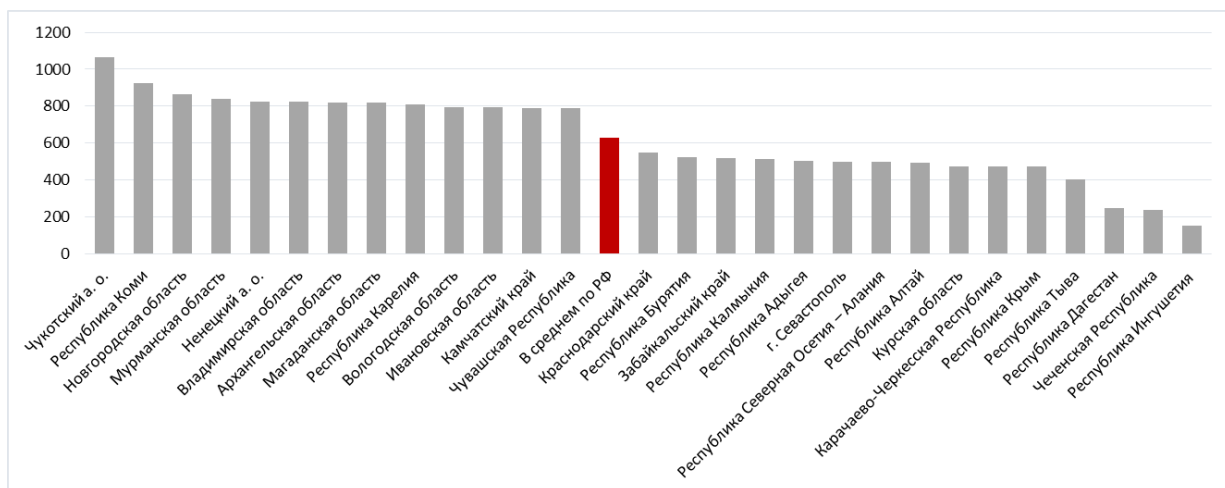


Примечание – Источник: [14].

Рисунок 4 - Регионы с максимальными и минимальными показателями обеспеченности больничными койками, 2015 г.

Уровень изношенности региональных учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, по оценкам [15], в 9 субъектах страны превышает 70 % от общего числа учреждений здравоохранения, причем в двух из них – Курской области и Чукотском автономном округе – он составляет 100 %. В среднем по России доля изношенности учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, составляет 52 % по данным за 2013 г. Регионами с наименьшими значениями рассматриваемого показателя являются Ханты-мансийский автономный округ (6%) и Еврейская автономная область (5 %).

В сфере образования безусловными лидерами по уровню обеспеченности детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных учреждениях являются Чукотский автономный округ с более чем полуторным превышением среднероссийского показателя. Наименее обеспеченными в части дошкольного образования являются дети дошкольного возраста регионов, расположенных в Северо-Кавказском федеральном округе. В частности, минимальный по стране уровень рассматриваемого показателя характерен для Республики Дагестан, Чеченской Республики и Республики Ингушетия – 247, 238 и 153 места на 1000 детей соответственно (Рисунок 5).



Примечание – Источник: [14].

Рисунок 5 – Регионы с максимальными и минимальными показателями обеспеченности детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных учреждениях в 2015 г., мест на 1000 детей

Нагрузка на учителей общеобразовательных учреждений также крайне неравномерна в субъектах Российской Федерации. По данным за 2015 г. в Амурской области на 10 учителей приходилось более 370 обучающихся, что в 2,7 раза выше, чем в среднем по стране. Минимальное число обучающихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений (без вечерних (сменных)) на 10 учителей характерно для Камчатского края – 29,2, что практически в 5 раз ниже среднероссийского уровня.<sup>1)</sup>

Выравнивающие дотации направлены на выравнивание доступности бюджетных услуг в рамках процессной деятельности, разность потребности в инфраструктурной обеспеченности при их распределении не учитывается. Строго говоря, нецелевые трансферты и не должны быть инструментом выравнивания инфраструктурных различий. Данная проблема более адекватно решается с помощью целевого финансирования – капитальных субсидий в рамках отраслевых государственных программ, проектов ГЧП в социальной сфере. Здесь можно обратить внимание на опыт скандинавских стран, которые в 1950-1970 – е гг. сглаживали межтерриториальные диспропорции главным образом за счет целевых субсидий. После того, как структура расходных потребностей субфедеральных субъектов бюджетного планирования сформировалась на приемлемом уровне, в структуре межбюджетных трансфертов скандинавских стран стали преобладать нецелевые формы финансовой поддержки [16].

Задача выравнивания инфраструктурного обеспечения регионов не может быть решена без единой концепции территориального планирования. Однако именно эта концепция в

<sup>1)</sup> Расчеты авторов на основе данных Росстата [14].

условиях отсутствия стратегии пространственного развития на федеральном уровне отсутствует. Несмотря на то, что цель «сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни» заложена в базовом стратегическом документе – Концепции социально-экономического развития, она находит отражение не во всех стратегических документах отраслевого характера (а в случае важнейших социально значимых отраслей – образования и здравоохранения – отраслевые стратегии отсутствуют как таковые). В блоке государственных программ «Сбалансированное региональное развитие» представлены программы развития отдельных территорий, имеющих особую политическую значимость (Кавказ, Дальний Восток, Крым, Калининградская область, Арктическая зона), а также программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в рамках которой распределяются выравнивающие дотации и которая направлена на совершенствование общих принципов распределения межбюджетных трансфертов (объективность, прозрачность, соответствие системе разграничения полномочий) без учета территориальных приоритетов. В результате развитие региональной инфраструктуры происходит точечно и не подчинено какой-либо единой цели.

В качестве примера рассмотрим сферу здравоохранения. Стратегия развития здравоохранения в настоящее время отсутствует. Цель программы – «Обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки», то есть доступность медицинской помощи объявляется приоритетом отрасли. Однако среди показателей программы только один индикатор косвенно отражает межрегиональное выравнивание доступности медицинской помощи – «Обеспеченность врачами на 10 тыс. населения». В соответствии с перечнем мероприятий, достижение данного показателя планируется посредством кадровой политики. Капитальные мероприятия государственной программы «Развитие здравоохранения» связаны со строительством инновационных центров федерального подчинения и не содержат субсидий на поддержку региональной инфраструктуры. В 2017 г. в государственную программу по развитию здравоохранения интегрированы пять приоритетных проектов, четыре из которых по содержанию ориентированы на устранение межрегиональных дисбалансов в доступности медицинской помощи:

- развитие санитарной авиации в труднодоступных районах,
- развитие сети перинатальных центров,

- ликвидация дефицита участковых терапевтов и педиатров в первичном звене здравоохранения по всей стране;
- подключение всех государственных и муниципальных медицинских организаций к Единой государственной информационной системе здравоохранения.

Однако бюджетное финансирование предусмотрено только для одного проекта – развитие санитарной авиации (в описании соответствующего программного мероприятия указано, что проект предусматривает строительство или реконструкцию вертолетных площадок, в том числе с использованием механизма ГЧП).

В государственных программах развития конкретных территорий (Кавказ, Крым, Дальний Восток и т.д.) присутствуют мероприятия по развитию региональной инфраструктуры оказания медицинской помощи, но эти мероприятия выполняются в контексте потребностей конкретных регионов и не подчинены общероссийским целям региональной политики.

Примером логичного выстраивания приоритетов развития и применения финансовых инструментов является отрасль культуры. В Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года определены такие направления: «В целях активизации культурного потенциала территорий и сглаживания региональных диспропорций предусматривается в том числе: выравнивание региональных диспропорций в уровнях обеспеченности объектами культуры, финансирования и условиях доступности культурных благ для широких слоев населения;... разработка и реализация программ поддержки культурной инфраструктуры малых городов и сельских поселений, содействующих развитию городской и сельской культурной среды». Государственная программа «Развитие культуры и туризма» определяет один из основных результатов реализации как «выравнивание уровня доступности культурных благ и художественного образования независимо от размера доходов, места проживания и социального статуса граждан Российской Федерации». Программа содержит основное мероприятие «Поддержка мероприятий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере культуры», в рамках которого, в частности, предполагается:

- обновление и укрепление материально-технической базы, приобретение специального оборудования для учреждений культуры, детских школ искусств, творческих коллективов;
- создание многофункциональных мобильных культурных центров, инновационных культурных центров, учреждений культурно-досугового типа в сельской местности;
- изготовление и поставка мобильных библиотечных комплексов, создание модельных библиотек (для целей модернизации сельской библиотечной сети);

- обеспечение сельских учреждений культуры специализированным автотранспортом;
- государственная поддержка муниципальных учреждений культуры;
- осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации.

Финансирование мероприятий происходит в форме межбюджетных субсидий. Следует отметить достаточно низкий уровень финансирования – в 2018 г. на указанные цели планируется потратить порядка 4 млрд. руб., что составляет 4,5% от общего объема расходов на реализацию государственной программы.

Таким образом, выравнивание доступности социальных услуг в регионах с точки зрения инфраструктурной обеспеченности не координируется на уровне федеральной политики и решается отраслевыми ведомствами в рамках своей компетенции с помощью собственной системы инструментов, при этом связь между стратегическими целями развития отрасли и финансовыми инструментами не всегда выдерживается.

### *3.2 Стимулирование регионального развития*

Стимулирование экономического развития регионов является вторым приоритетным направлением государственной региональной политики. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года [17] в рамках стратегического направления «переход к новой модели пространственного развития российской экономики» предусмотрен целевой ориентир «формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры, и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий». Цель стимулирования развития экономического, инновационного потенциала регионов заложена в стратегических документах как отраслевой, так и территориальной направленности, а также имеющих общий характер. Так, в Стратегии национальной безопасности [18] предполагается устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития. В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года [19] имеется раздел «Реализация эффективной политики по развитию малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации», в котором перечислены инструменты реализации политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства на региональном и муниципальном уровнях. Целью Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до

2025 года является «обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа» [20]. В рамках Стратегии запланирован переход регионов от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного существования субъектов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, а также содействие их интеграции в национальную и мировую экономику.

Как отмечалось выше, политика стимулирования развития экономического потенциала регионов использует множество разнообразных инструментов: межбюджетные субсидии на капитальное строительство в сфере производства, прямые инвестиции, налоговые льготы, предоставление бюджетных кредитов, а также наделение территорий особым статусом: особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего развития (ТОР), зоны территориального развития (ЗТР), моногорода, наукограды, кластеры, свободный порт. Особые экономические режимы позволяют территориям получать преимущества в отношении условий ведения бизнеса: налоговые льготы, упрощенные административные процедуры, межбюджетные субсидии.

В соответствии с расчетами авторов на основе отчета об исполнении федерального бюджета, в 2016 г. регионам было передано 252 468 517 802,63 тыс. руб. в виде межбюджетных субсидий на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности в рамках государственных программ и ФЦП (за вычетом оценки вложений в строительство социальной инфраструктуры). Эта цифра составляет около 50% от объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Однако из этого напрямую не следует, что региональное развитие недофинансируется, поскольку здесь не учтены прямые инвестиции, налоговые льготы, бюджетные кредиты, средства федеральных институтов развития и внебюджетные средства, привлеченные в рамках ГЧП.

Особого интереса заслуживают инструменты территориального развития, связанные с наделением территорий особого статуса.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года («Стратегия – 2020») [17], которая на данный момент является ключевым документом в системе стратегического планирования, упоминаются всего два инструмента: ОЭЗ и кластеры. В Стратегии инновационного развития (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р) [21] в

качестве механизмов достижения поставленных целей по региональному направлению отмечаются ОЭЗ, кластеры и наукограды.

В целом, если рассмотреть отраслевые документы стратегического планирования, имеющих региональный разрез, то можно увидеть, что чаще всего в качестве инструмента регионального развития упоминается кластер (в 26 из 82 действующих документов стратегического планирования отраслевого характера. На втором месте по востребованности находится ОЭЗ (7 упоминаний в стратегиях). Также в 7 отраслевых стратегиях отмечается поддержка моногородов. ТОР как приоритетный инструмент регионального развития упоминается в трех отраслевых стратегических документах. ЗТР и наукограды вовсе не фигурируют в отраслевых документах стратегического развития (таблица 5). Таким образом, можно сделать вывод, что на отраслевом уровне инструментам регионального развития уделяется недостаточно внимания. Кроме того, следует отметить, что применение инструментов развития в отдельных стратегиях подразумевается как самоцель. Например, в Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года (одобрена на совещании членов Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 года) [22] в число ожидаемых результатов реализации входит "Совершенствование государственного управления в сфере морского портового хозяйства, отраслевого законодательства, применение новых организационных механизмов (ПОЭЗ, концессии, управляющие компании, технологические платформы и территориальные кластеры)".

Таблица 5 – Применение стимулирующих инструментов регионального развития, связанных с территориальным статусом, в федеральных стратегических документах

| Наименование документа                                                                           | НПА, утверждающий документ                                             | Инструменты регионального развития |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р | ОЭЗ, кластеры                      |
| Стратегия национальной безопасности Российской Федерации                                         | Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683       | -                                  |
| Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации                                  | Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. N 642        | Кластеры                           |
| Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.                | Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. N 176        | -                                  |
| Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.                | Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. N 208           | Кластеры                           |
| Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы.          | Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. N 203            | -                                  |

| Наименование документа                                                                                                                         | НПА, утверждающий документ                                                                                 | Инструменты регионального развития   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года                               | Утв. Президент Российской Федерации В.Путин<br>15.09.2012 N Пр-2789                                        | -                                    |
| Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года                                                                      | Утверждена Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753                                                              | -                                    |
| Государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. N 2203-р                             | -                                    |
| Стратегия обеспечения единства измерений в Российской Федерации до 2025 года                                                                   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. N 737-р                               | Кластеры                             |
| Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы.                                                                         | Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. N 761                                               | -                                    |
| Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017 - 2022 годы                                                                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. N 410-р                                 | -                                    |
| Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года                                                         | Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. N 690                                               | -                                    |
| Стратегия развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года [23]                    | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. N 868-р                                  | Развитие моногородов, кластеры       |
| Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года                                                    | Приказ Минпромторга России от 23 апреля 2010 г. N 319                                                      | ОЭЗ, кластеры                        |
| Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года                                                               | Приказ Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. N 248/482                            | Кластеры                             |
| Стратегия развития медицинской промышленности на период до 2020 года.                                                                          | Приказ Минпромторга России от 31 января 2013 г. N 118                                                      | Кластеры                             |
| Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года                                                                         | Одобрена на совещании членов Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 года | ОЭЗ, свободный порт, кластеры        |
| Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года                                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. N 1083-р                                 | ТОР, поддержка моногородов, кластеры |

| Наименование документа                                                                                           | НПА, утверждающий документ                                                              | Инструменты регионального развития  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. N 559-р            | Кластеры                            |
| Стратегия развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года. | Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 мая 2011 г. N 262 | Кластеры                            |
| Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года                            | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июля 2017 г. N 1455-р              | -                                   |
| Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года                                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. N 941-р               | ОЭЗ, кластеры                       |
| Стратегия развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года.                                               | Приказ Минпромторга России от 9 декабря 2010 г. N 1150                                  | -                                   |
| Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 года                               | Приказ Минпромторга России и Минэнерго России от 8 апреля 2014 г. N 651/172             | ОЭЗ, кластеры                       |
| Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года                   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. N 151-р            | -                                   |
| Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года.                                              | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р           | ОЭЗ, кластеры                       |
| Энергетическая стратегия России на период до 2030 года                                                           | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. N 1715-р           | Кластеры                            |
| Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу               | Приказ Минпромэнерго России от 6 сентября 2007 г. N 354                                 | -                                   |
| Стратегия развития черной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года;                  | Приказ Минпромторга России от 5 мая 2014 г. N 839                                       | Развитие моногородов, кластеры      |
| Стратегия развития цветной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года.                 | Приказ Минпромторга России от 5 мая 2014 г. N 839                                       | Развитие моногородов, кластеры      |
| Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года                                             | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. N 326-р           | -                                   |
| Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года                                    | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р           | ОЭЗ, наукограды, кластеры           |
| Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года           | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. N 1083-р              | ТОР, развитие моногородов, кластеры |

| Наименование документа                                                                                                                   | НПА, утверждающий документ                                                            | Инструменты регионального развития |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года.                                                                | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. N 1099-р           | Развитие моногородов, кластеры     |
| Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года.                                                              | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. N 1039-р           | -                                  |
| Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года                                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. N 80-р           | -                                  |
| Стратегия развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года                           | Приказ Минпромторга России от 22 февраля 2011 г. N 206                                | -                                  |
| Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года                                              | Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666                     | -                                  |
| Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года                                            | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. N 164-р          | -                                  |
| Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. N 1458-р        | Наукограды                         |
| Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации                                                                 | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. N 2524-р        | -                                  |
| Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года                                               | Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. N 66   | -                                  |
| Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года                                                            | Утв. Министр сельского хозяйства Российской Федерации А.В.ГОРДЕЕВ 10 сентября 2007 г. | -                                  |
| Стратегия развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года                                            | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. N 327-р         | Кластеры                           |
| Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года                                                              | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. N 996-р             | -                                  |
| Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года                                                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. N 877-р            | ОЭЗ                                |
| Стратегия развития индустрии детских товаров на период до 2020 года                                                                      | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. N 962-р            | Кластеры                           |
| Стратегия развития легкой промышленности России на период до 2020 года                                                                   | Приказ Минпромторга России от 24 сентября 2009 г. N 853                               | Кластеры                           |
| Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года                                                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. N 2580-р        | Кластеры                           |
| Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года.                                                               | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. N 2205-р         | -                                  |

| Наименование документа                                                                                                                                                                                                                             | НПА, утверждающий документ                                                            | Инструменты регионального развития |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Стратегия развития национальной платежной системы                                                                                                                                                                                                  | Одобрена Советом директоров Банка России (Протокол N 4 от 15 марта 2013 г.)           | -                                  |
| Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2025 года                                                                                                                      | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. N 2036-р          | ОЭЗ, кластеры                      |
| Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года                                                                                                                                                                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 г. N 1216-р            | -                                  |
| Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года                                                                                                                                                                      | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. N 1293-р           | -                                  |
| Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу                                                                                                                                              | Приказ Минпромэнерго России от 6 сентября 2007 г. N 354                               | -                                  |
| Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года                                                                                                                                                       | Приказ Минпромторга России от 25 декабря 2014 г. N 2733                               | -                                  |
| Стратегия развития фармацевтической промышленности на период до 2020 года                                                                                                                                                                          | Приказ Минпромторга России от 23 октября 2009 г. N 965                                | Кластеры                           |
| Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года                                                                                                                                                      | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. N 1101-р         | -                                  |
| Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года                                                                                                                                                                   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 2043-р        | -                                  |
| Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации                                                                                                                                                                                  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. N 511-р           | -                                  |
| Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года                                                                                                                                                                                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. N 1235-р        | Кластеры                           |
| Информационно-коммуникационная стратегия по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года | Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. N 677 | -                                  |
| Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации                                                                                                                                                | Приказ Минприроды России от 14.08.2013 N 298                                          | -                                  |
| Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года                                                                                                                                                         | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 241               | -                                  |
| Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года                                                                                                 | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. N 212-р         | -                                  |

| Наименование документа                                                                                                  | НПА, утверждающий документ                                                     | Инструменты регионального развития                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года                 | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. N 2074-р  | ОЭЗ, ТОР, поддержка моногородов, наукограды, кластеры      |
| Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года                     | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 165-р   | ОЭЗ, ТОР, поддержка моногородов, кластеры                  |
| Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года              | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. N 2094-р | ОЭЗ, ТОР, поддержка моногородов, кластеры                  |
| Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. N 1485-р | ОЭЗ, кластеры                                              |
| Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года                                                         | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. N 1120-р     | ОЭЗ, ЗТР, ТОР, поддержка моногородов, наукограды, кластеры |
| Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. N 1757-р  | ОЭЗ, ЗТР, ТОР, поддержка моногородов, кластеры             |
| Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года                     | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. N 1540-р | ОЭЗ, ТОР, наукограды, кластеры                             |
| Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года                           | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. N 1538-р | ОЭЗ, ТОР, поддержка моногородов, кластеры                  |
| Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года | Утв. Президентом РФ                                                            | ТОР, поддержка моногородов                                 |
| Примечание – Источник: составлено авторами на основе анализа соответствующих документов.                                |                                                                                |                                                            |

В отличие от стратегических документов отраслевой направленности, в стратегиях развития территорий и макрорегионов упоминаются практически все действующие инструменты регионального развития (см. таблицу 5). Однако понимание места этих инструментов в контексте стратегий существенно различается. Например, в Стратегиях социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Центрального федерального округа на период до 2020 года, Сибири до 2020 года зоны с особым экономическим статусом определены как инструменты, применение которых должно способствовать достижению заявленных стратегических целей и приоритетов. Вместе с тем, в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на

период до 2025 года и Южного федерального округа на период до 2020 года создание кластеров и особых экономических зон определяется как ожидаемый результат реализации стратегий, то есть внедрение особых экономических режимов рассматривается не как механизм развития, а как некая самоцель. Необходимость координации между различными общественными структурами, отвечающими за использование инструментов развития, отмечается только в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа. В прочих стратегических документах территориальной направленности механизмы взаимодействия различных институтов при применении инструментов территориального развития не упоминаются. Также можно обратить внимание на смешение понятий: в отдельных случаях разработчик стратегии не делает различия между предлагаемыми механизмами достижения целей. Например, в рамках Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года «в число первоочередных мер входит создание зон с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности, включая особые экономические зоны, а также развитие территориально-производственных кластеров, технопарков и бизнес-инкубаторов», то есть инструменты смешиваются и не привязываются к поставленным целям. Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии логической связки «цель – инструмент – ожидаемые результаты» в отдельных документах стратегического планирования.

Рассмотрим, каким образом федеральный бюджет осуществляет финансирование инструментов территориального развития и каким образом финансовые потоки соответствуют поставленным целям. В целях проведения анализа все государственные программы Российской Федерации были проинвентаризированы на предмет применения инструментов регионального развития в рамках мероприятий, а после этого было рассмотрено фактическое бюджетное финансирование соответствующих мероприятий согласно отчету об исполнении федерального бюджета за 2016 г. В Таблице 6 показано бюджетное финансирование инструментов регионального развития в разрезе государственных программ в 2016 году.

Таблица 6 – Финансирование инструментов регионального развития из федерального бюджета в разрезе государственных программ в 2016 году

| Наименование государственной программы                                                                                    | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                                                                                                                                                                         | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                          | Фактическое исполнение | % исполнения |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
| Государственная программа Российской Федерации "Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы"                  | Кластеры                                       | ОМ 7.2. "Выполнение научно-исследовательских работ в целях развития науки и технологий в авиастроении и технологической и инженерной инфраструктуры, в том числе на базе инновационных территориальных кластеров"    | 9322700                   | Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов ((Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд) Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы) | 8013247,8              | 86%          |
| Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" | Свободный порт                                 | ОМ 1.2 "Развитие свободного порта Владивосток"                                                                                                                                                                       | -                         |                                                                                                                                                                                                                                              | 0                      |              |
| Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года"    | ОЭЗ                                            | В направлении реализации ОМ 1.1. "Государственная поддержка организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Калининградской области" указано: предоставление субсидий юридическим лицам, государственная | 66717450                  | Иные межбюджетные трансферты бюджету Калининградской области на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой                                                | 25887000               | 39%          |

| Наименование государственной программы                                                                         | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                                                                                | Фактическое исполнение | % исполнения |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
|                                                                                                                |                                                | регистрация которых осуществлена в Калининградской области и которые по состоянию на 1 апреля 2006 г. осуществляли деятельность на основании ФЗ "Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", а также резидентам Особой экономической зоны в Калининградской области |                           | экономической зоны в Калининградской области (Иные межбюджетные трансферты)                                                                                                                                                                                                                        |                        |              |
| Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года" | Кластеры                                       | VII. Направление по формированию туристско-рекреационных кластеров. Мероприятия по созданию инфраструктуры для развития туристско-рекреационных кластеров:                                                                                                                                                                                                    | 832600                    | Создание объектов социального и производственного комплексов, в том числе объектов общегражданского назначения, жилья, инфраструктуры, и иных объектов (Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности) (без расшифровки, что в кластеры) | 20598146,3             | н/д          |
| Государственная программа Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013 - 2020 годы               | Наукограды                                     | ОМ 3.4 "Развитие и поддержка социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов"                                                                                                                                                                                                                                                               | 482123,4                  | Иные межбюджетные трансферты на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (Иные межбюджетные трансферты)                                                                                                                         | 429134,4824            | 89%          |

| Наименование государственной программы                                                                        | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                                                                                          | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Фактическое исполнение | % исполнения |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
| Государственная программа Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" | Кластеры                                       | ОМ 7.1 Стимулирование создания и вывода на проектную мощность промышленных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров | 4728330                   | Основное мероприятие "Стимулирование создания и вывода на проектную мощность промышленных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров"                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2265952,112            | 48%          |
|                                                                                                               |                                                |                                                                                                                                       | В т.ч.                    | Субсидии на возмещение затрат по созданию инфраструктуры промышленных парков или технопарков, за исключением технопарков в сфере высоких технологий (Межбюджетные трансферты - Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности)                                                                                                                                 | 1839952,112            |              |
|                                                                                                               |                                                |                                                                                                                                       |                           | Субсидии российским организациям - управляющим компаниям промышленных (промышленных) парков и (или) технопарков на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в 2013 - 2016 годах на реализацию инвестиционных проектов создания объектов промышленных (промышленных) парков и (или) | 250000                 |              |

| Наименование государственной программы                                                                                  | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                                                                                                      | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Фактическое исполнение | % исполнения |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
|                                                                                                                         |                                                |                                                                                                                                                   |                           | технопарков (Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг)                                                                                                                                                                       |                        |              |
|                                                                                                                         |                                                |                                                                                                                                                   |                           | Субсидии участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения (Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг) |                        | 176000       |
| Государственная программа Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года | ОЭЗ                                            | ОМ 8.1 "Развитие особых экономических зон туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея" | 1000000                   | Взнос в уставный капитал акционерного общества "Особые экономические зоны" для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея (Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам в объекты капитального строительства дочерних обществ)                        | 1000000                | 100%         |

| Наименование государственной программы | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Фактическое исполнение | % исполнения |
|----------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
|                                        |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                           | Субсидии резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на финансовое обеспечение строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства, а также приобретение оборудования (Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг) | 15582,4513             |              |
|                                        | ОЭЗ + Кластеры                                 | Подпрограмма "Создание медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализация инвестиционных проектов Северо-Кавказского федерального округа": ОМ 11.1 "Создание инновационного медицинского кластера и развитие инвестиционной среды в Северо-Кавказском федеральном округе" | 1620000                   | Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" на увеличение уставного капитала акционерного общества "Корпорация развития Северного Кавказа" в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа (Субсидии                                                                                                             | 1620000                | 100%         |

| Наименование государственной программы | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Фактическое исполнение | % исполнения |
|----------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
|                                        |                                                |                              |                           | государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на осуществление капитальных вложений в объекты дочерних обществ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                        |              |
|                                        |                                                |                              |                           | Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" на увеличение уставного капитала акционерного общества "Корпорация развития Северного Кавказа" в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа (Субсидии государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на иные цели, не связанные с капитальными вложениями) | 450000                 |              |

| Наименование государственной программы                                                            | Наименование инструмента региональной политики | ОМ государственной программы                                       | 2016 г., млн. руб. (план) | Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.                                                                                                                           | Фактическое исполнение | % исполнения |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
| Государственная программа Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика" | ОЭЗ + кластеры                                 | ОМ 1.4. Развитие особых экономических зон                          | 5189031,5                 | Внос в уставный капитал акционерного общества "Особые экономические зоны" (Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам в объекты капитального строительства дочерних обществ) | 4227069                | 81%          |
|                                                                                                   | Моногорода                                     | ОМ 1.П1. Приоритетная программа "Комплексное развитие моногородов" | 7913480,3                 | Субсидии некоммерческой организации "Фонд развития моногородов" (Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям)                | 7229425,8              | 91%          |
| Примечание – Источник: составлено авторами на основе анализа соответствующих документов.          |                                                |                                                                    |                           |                                                                                                                                                                               |                        |              |

Анализ данных таблицы позволяет выявить следующие проблемы применения стимулирующих инструментов регионального развития:

- не востребованность инструментов на практике;
- низкие объемы бюджетного финансирования;
- отсутствие координации между применяемыми стимулирующими механизмами.

Инструменты региональной политики, заявленные в стратегических документах как приоритетные механизмы достижения целей, не в полной мере используются при фактической реализации государственной политики как в отраслевом, так и в территориальном разрезе. Если на уровне стратегий использование стимулирующих механизмов предполагалось в половине отраслевых стратегий и всех региональных стратегиях, то на практике мы наблюдаем их применение в 3 государственных программах территориального развития (Крым и Севастополь, Северный Кавказ, Калининградская область) и 4 программах, связанных с развитием промышленности и науки. Такие механизмы, как зона территориального развития, территория опережающего роста, свободный порт вовсе не фигурируют в мероприятиях государственных программ.

Доля бюджетного финансирования, приходящаяся на применение инструментов регионального развития, крайне мала: в общей сложности она составляет 45 848 557 тыс. руб. (данный показатель в 10000 раз меньше объема фонда выравнивания бюджетной обеспеченности регионов). Такой низкий уровень финансирования не отвечает высокой приоритетности, которая отдается инструментам регионального развития в стратегических документах (хотя не следует забывать, что стимулирование регионов происходит также и по другим финансовым каналам – прямые инвестиции, субсидии, не обусловленные территориальным статусом, предоставление налоговых льгот, средства государственных институтов развития. Следует также отметить, что в большинстве случаев фактическое финансирование инструментов регионального развития ниже, чем предполагалось в государственной программе. Например, субсидирование создания ОЭЗ в Калининградской области составило лишь 39% от ранее утвержденных ассигнований, стимулирование создания и вывода на проектную мощность индустриальных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров в рамках ГП «Развитие промышленности было профинансировано на 48% от плана.

Обращает также на себя внимание то, что стимулирующие механизмы зачастую оказываются на пересечении финансовых потоков отраслевой и территориальной направленности (рисунок 5). Так, одна и та же территория с особым статусом (например, туристическо-рекреационный кластер на Северном Кавказе) может получать средства на

развитие в рамках ФЦП «Развитие туризма» и ГП «Развитие Северного Кавказа». Кроме того, подобные территории получают средства, выделяемые федеральным бюджетом государственным институтам развития (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд и т.д.) При этом координация между финансовыми потоками отсутствует, вклад каждого участника в достижение конечного результата отследить невозможно, что ведет к потере контроля за процессом и неэффективному использованию бюджетных средств.



Рисунок 5 – Пересечение финансовых потоков в рамках инструмента регионального развития (кластера)

### 3.3 Межрегиональная интеграция

Что касается межрегиональной интеграции как третьего (после выравнивания и стимулирования) приоритетного направления региональной политики, то основной проблемой здесь является отсутствие единой концепции. Прежде всего это связано с отсутствием принятой стратегии территориального развития, которая задавала бы основные векторы межрегиональной интеграции, определяла бы приоритетность целей и задач по данному направлению и вводила бы контрольные показатели, отражающие эффективность достижения поставленных целей.

В настоящее время понятие межрегиональной интеграции размыто, в различных стратегических документах оно истолковывается по-разному в зависимости от контекста (некоторые примеры приведены в таблице 7). Один из аспектов межрегиональной интеграции – создание единого пространства в гуманитарной сфере (культурное, образовательное пространство, патриотическое воспитание и т.д.). Это направление связано прежде всего с

организационными вопросами и требует относительно небольших финансовых вложений со стороны федерации. Другой аспект связан с формированием межрегиональной инфраструктуры. В качестве примера рассмотрим кластеры:

- туристско-рекреационные («Золотое кольцо» (Ярославская область), «Байкальский» (Республика Бурятия), «Эко-курорт Кавминводы» (Карачаево-Черкесская Республика), «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия)), «Рязанский» (Рязанская область), «Соленые озёра» (Оренбургская область)),
- промышленные – Кластер производителей нефтегазового и химического оборудования Воронежской области, Электротехнический кластер Псковской области, кластер «ПоморИнновалес» (Архангельская область), ЮУПСК «ПЛАНАР» (Челябинская область), Национальный аэрозольный кластер (Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Кластер станкостроения и странкоинструментальной промышленности «ЛИПЕЦКМАШ» (Липецкая область),
- развитие инфраструктурных сетей – строительство и реконструкция дорог (в рамках создания комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров «Плес» (Ивановская область), «Белокуриха» (Алтайский край), автотуристского кластера «Задонщина», Липецкая область, электросетей - в рамках создания комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров «Байкальский» (Республика Бурятия), «Рязанский» (Рязанская область), «Золотое кольцо» (Ярославская область), автотуристского кластера «Кяхта» (Республика Бурятия).

Таблица 7 – Примеры межрегиональных проектов

| Наименование межрегионального проекта                                                                                                                     | Инструменты финансирования                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Объемы финансирования, в т.ч. за счет бюджетных средств                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей | Федеральный бюджет<br>ФНБ<br>ВЭБ и государственные банки<br>Собственный капитал ОАО «Российские железные дороги»                                                                                                                                                                                                                                            | 110,2 млрд руб. (19, 6 %)<br>150 млрд руб. (26,7 %)<br>41,1 млрд руб. (7,3 %)<br>261,1 млрд руб. (46,4 %) |
| Всероссийский фестиваль народного творчества «Родники России»                                                                                             | Федеральный бюджет в рамках реализации мероприятий госпрограммы РФ «Развитие культуры и туризма» (2013-2020);<br>Республиканский бюджет Чувашской Республики в рамках реализации госпрограммы Чувашской Республики «Развитие культуры и туризма» на 2014-2020 г.;<br>НКО Фонд поддержки социальных и культурных программ Чувашии;<br>Внебюджетные доходы АУ | Совокупный объем – 7,0 млн руб.                                                                           |

| Наименование межрегионального проекта                                                                              | Инструменты финансирования                                                                                                                                                    | Объемы финансирования, в т.ч. за счет бюджетных средств                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                    | «Республиканская дирекция культурных программ» Минкультуры Чувашии;<br>Внебюджетные доходы АУ<br>«Республиканский Дворец культуры и народного творчества» Минкультуры Чувашии |                                                                                           |
| «Серебряное ожерелье России»                                                                                       | Федеральный бюджет в рамках ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма» на 2019-2025 г.*<br>Региональные и местные бюджеты<br>Внебюджетные источники                       | 4,9 млрд руб.<br><br>1,2 млрд руб.<br>13,5 млрд руб.<br>Совокупный объем – 19,6 млрд руб. |
| Примечания:<br>1 Источник: [24], [25];<br>2* - предварительные оценки источников и объемов финансирования проекта. |                                                                                                                                                                               |                                                                                           |

Отсутствие единой концепции межрегиональной интеграции дает возможность отслеживать эффективность государственной политики в данной сфере только посредством оценки эффективности реализации отдельных проектов. При этом возникают те же проблемы, которые мы отметили в отношении стимулирующей региональной политики – большое количество пересекающихся финансовых инструментов, неучтенные экстерналии, в том числе влияние результатов реализации одних проектов на условия исполнения других. Таким образом, в существующих условиях в отношении межрегионального сотрудничества невозможно установить четкого соответствия между целями и финансовыми потоками.

Необходимо иметь в виду, что потенциал межрегиональных экономических связей недостаточно развит в связи с существенными пробелами в правовом поле. Основной и наиболее распространенной формой взаимодействия между субъектами в России в процессе реализации межрегиональных проектов являются соглашения (договора) о сотрудничестве (торгово-экономическом, научно-техническом, социальном, культурном и ином) [26]. При этом на законодательном уровне совершенно не проработан механизм горизонтального трансферта (передачи финансовых средств между бюджетами одного уровня, например, от одного субъекта федерации другому), а также предоставления бюджетных кредитов в рамках межрегиональных и межмуниципальных отношений

Отсутствие правовых механизмов, позволяющих применять горизонтальные трансферты и бюджетные кредиты, оказывает сдерживающее воздействие на развитие межрегиональных отношений и как следствие – на результаты государственной политики в сфере межрегиональной интеграции [27].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе обосновано, что документы стратегического планирования в части региональной политики страдают неполнотой, декларативностью, противоречивостью, которые проецируются на фискальные инструменты, что создает дополнительные бюджетные риски в перспективе.

Анализ международной практики реализации региональной политики позволил сделать следующие выводы:

- большая согласованность и комплексность политики достигается при наличии на уровне центрального правительства ключевого стратегического документа в части региональной политики на средне или долгосрочный период, в котором определены цели, задачи, связь с иными документами системы стратегического планирования и направлениями политики, приоритеты и ожидаемые результаты;
- наличие профильного законодательства центрального уровня власти способствует формированию и проведению более единообразной политики на субнациональном уровне;
- несмотря на теоретически обоснованную (и частично реализованную в ряде стран) необходимость смены модели региональной политики от поддержки наиболее проблемных регионов страны к стимулированию развития территорий с учетом региональных особенностей и имеющегося потенциала, а также повышению конкурентоспособности субъектов регионального уровня, на практике центральные правительства продолжают таргетировать политику на конкретных типах регионов, как правило, наименее развитых по сравнению со среднестрановым уровнем;
- при использовании инструментов региональной политики ключевое внимание сосредоточено на стимулировании не столько координации «по вертикали» власти, сколько – на развитии межрегионального взаимодействия. Однако практика показывает, что финансовые стимулы со стороны центрального правительства не всегда могут выступать достаточным условием для межрегиональной кооперации. Необходимым элементом региональной политики должна выступать сопутствующая методологическая и профессиональная поддержка при осуществлении межрегионального взаимодействия.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

В связи с тем, что в Российской Федерации до сих пор не приняты стратегия социально-экономического развития, стратегия территориального планирования, а также стратегические документы в отдельных ключевых отраслях социальной сферы (здравоохранение, образование), в политическом курсе страны отсутствует логичная, иерархически выстроенная система целей регионального развития.

На основе анализа действующих стратегических документов выявлены следующие основные целевые направления региональной политики:

- выравнивание социально-экономического развития территорий, сглаживание межтерриториальных диспропорций;
- стимулирование экономического развития, создание центров роста;
- межрегиональная интеграция.

Анализ инструментов государственной политики, направленных на достижение указанных целей, а также соответствующих финансовых потоков из федерального бюджета на территории регионов выявил следующие проблемы:

- отсутствие единой стратегии в сфере региональной политики, иерархии целей и распределения сфер ответственности за достижение результатов;
- оторванность действующей системы стратегических документов от фискальных инструментов, не востребованность всех доступных инструментов, рассмотрение развития инструментов регионального планирования как самоцели без привязки к конкретным результатам;
- отсутствие межведомственной координации по вопросам территориального развития;
- недостаточное внимание к проблеме выравнивания социальной инфраструктуры (как в организационном плане, так и в части финансирования);
- избыточность количества стимулирующих инструментов территориального развития (зон с особыми экономическими режимами) при невысоких объемах финансирования посредством этих инструментов,
- пересечение и дублирование финансовых потоков, распределяемых по отраслевому и территориальному принципу, что в условиях отсутствия координации между участниками приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;
- ограниченность данных по отдельным инструментам (бюджетные кредиты, налоговые льготы) в разрезе государственных программ, что снижает эффективность управления;
- неразвитость механизмов межрегионального сотрудничества, пробелы в правовом поле по вопросам социально-экономического взаимодействия регионов;
- отсутствие комплексного рассмотрения всех финансовых инструментов, влияющих на социально-экономическое развитие территорий (межбюджетные трансферты, прямые федеральные инвестиции, проекты ГЧП, деятельность институтов развития, налоговые льготы, бюджетные кредиты и т.д.), отсутствие оценки эффективности регионального развития.

В целях совершенствования региональной политики и ее инструментов в российской

практике видится целесообразным разработать профильный комплексный стратегический документ, согласованный с прочими документами системы стратегического, а также бюджетного планирования, и привести с соответствие с ним документы и политику регионального уровня. Сформировать законодательную и/или методическую основу разработки и реализации межрегиональных проектов. Сопроводить фискальные инструменты требующейся на региональном уровне методологической и кадровой поддержкой.

Рекомендуется разработать единую стратегию регионального развития, в которой должны быть четко определены цели, задачи, направления, распределение сфер ответственности, а также ожидаемые результаты реализации региональной политики. Указанная стратегия также должна конкретизировать механизмы и инструменты реализации политики. Положения стратегии регионального развития должны выступать основанием и ориентиром для разработки стратегических документов субнационального уровня, однако не дублироваться регионами. Как показывает опыт стран мира, наиболее результативным является ситуация, когда каждым субъектом страны разработана региональная стратегия развития, построенная на конкретных преимуществах и особенностях территории, и в то же время учитывающая положения и направления национальной региональной политики. В результате, по всей вертикали власти будет выстроена комплексная система стратегического планирования.

В положениях федеральной стратегии регионального развития должна четко прослеживаться связь целей, задач, мер и инструментов, а также ожидаемых результатов реализации политики. Отдельного внимания заслуживает определение цели национальной региональной политики. Анализ опыта стран-членов ОЭСР показывает, что в последние годы наиболее распространено и в целом оправдано формулировать цель национальной региональной политики как комбинацию понятий «равенство» и «эффективность». В зависимости от специфики состояния регионов и текущих проблем в сфере регионального развития страны мира делают больший акцент на одном из перечисленных компонентов. Так в Германии, Италии, Испании, Южной Корее и Норвегии региональная политика отчетливо сфокусирована на достижении территориального баланса, в Финляндии – на обеспечении равных условий жизни на территории страны. Однако указанное не означает полное игнорирование такого направления региональной политики как обеспечение устойчивого роста субъектов страны и повышение их конкурентоспособности. Напротив, наиболее распространенным и перспективным, с точки зрения экспертного сообщества, является комбинирование в цели региональной политики элементов «регионального баланса» и «экономического роста и конкурентоспособности» регионов. Последнее рекомендуется

учесть при формулировании цели стратегии регионального развития Российской Федерации, которая должна концентрироваться не только на сокращении регионального неравенства, но и ставить своим приоритетом экономическое развитие субъектов федерации посредством выявления и стимулирования использования конкурентных преимуществ и специфик каждой территории.

Все прочие документы системы стратегического планирования федерального уровня должны быть актуализированы и приведены в соответствие национальной стратегии регионального развития.

Распространенная в странах мира модель проведения региональной политики на уровне центрального правительства – сосредоточение соответствующих функций и полномочий в отраслевых министерствах, деятельность которых напрямую связана с вопросами экономического развития или торговли, - также используется и в Российской Федерации, при одновременном наличии министерств отдельных территорий. В то же время, как показывает более продолжительная практика реализации региональной политики в развитых странах, подобная модель имеет ряд недостатков, главная из которых, - низкий уровень координации между федеральным и субнациональным уровнем власти, а также между органами власти центрального уровня по вопросам региональной политики. Хотя в Российской Федерации с 2016 г. функционирует Правительственная комиссия по региональному развитию, ее деятельность неактивна, ограничена несколькими вопросами фискального характера, не направлена на решение вопросов в направлении регионального развития и не имеет четких результатов. В то же время, наличие подобной комиссии – практика, имеющая положительные результаты в зарубежных странах. Рекомендуются пересмотреть направления деятельности комиссии, повысить участие представителей субъектов Российской Федерации. Кроме того, рекомендуется по аналогии с опытом Нидерландов использовать в отечественной практике механизм формирования центрально-региональных программных команд. Подобные команды создаются для каждого региона страны при федеральном органе исполнительной власти, ответственном за реализацию региональной политики, для учета особенностей субъекта страны при разработке и реализации региональной политики. Учитывая большое число субъектов регионального уровня в Российской Федерации, создание указанных команд рационально реализовать либо для федеральных округов, либо для групп регионов.

В рамках такого направления региональной политики как стимулирование межрегионального взаимодействия рекомендуется создать необходимую нормативную правовую базу на центральном уровне власти. Вследствие отсутствия законодательного регулирования вопросов реализации межрегиональных проектов их использование на

практике существенно затруднено (неоднозначная трактовка самого понятия, неурегулированность вопросов организационного и финансового характера и пр.).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Regional Development Policies in OECD Countries [Текст] // OECD Publishing, Paris, 2010.
- 2 World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography [Текст] // World Bank, 2009.
- 3 Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth [Текст] // OECD Publishing, Paris, 2009.
- 4 Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge [Текст] // OECD Publishing, Paris, 2014.
- 5 Yuill, D. et al. New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway [Текст] // EoPRA Paper 08/1, Presentation at the 29th Meeting of the EoRPA Regional Policy Consortium, 2008.
- 6 OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014 [Текст] // OECD Publishing, Paris, 2014.
- 7 Neumark D., Simpson H. Place-Based Policies [Текст] / Handbook of Regional and Urban Economics. Ed. by Duranton G., Henderson J. V., Strange C. W. 2015. Volume 5. Pp. 1203-1205.
- 8 Bachtler J., Mendez C., Vironen H. Regional Development and Policy in Europe. Contributions for the debate in Latin America [Текст] // Eurosocial Programme. Collection Studies, 2014. – № 2.
- 9 Making the Most of Regional Cohesion Policy [Текст] // OECD Economic Surveys: European Union, 2007.
- 10 OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies [Текст] // OECD Publishing, 2011.
- 11 Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал новой экономической ассоциации, 2009. – №1-2. – с. 161-174. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/text/28649594/>
- 12 Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития. // Региональные исследования, 2016. – №4 (54). – с. 10-16. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28301348>
- 13 Федеральный закон от 19.12.2016 N 415-ФЗ "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" [Текст] // СПС «Консультант плюс».
- 14 Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. [Текст] / Росстат. – М., 2016. – С 431-432.
- 15 Рейтинг регионов РФ по качеству жизни. Риа Рейтинг [Электронный ресурс] // Риа Новости. – Москва, 2013. Режим доступа: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2013.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2013.pdf)

16 Borge L., Rattsø J. Fiscal federalism: International experiences and the Nordic response. In: Rethinking local government: Essays on municipal reform [Текст] / ed. A. Mosio // Government Institute for Economic Research, Helsinki, Publications 61, 2012.

17 Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

18 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

19 Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. N 1083-р) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

20 Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (утв. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. N 1485-р) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

21 Стратегия инновационного развития (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

22 Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года (одобрена на совещании членов Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 года) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

23 Стратегия развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. N 868-р) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

24 Министерство культуры Российской Федерации. Государственно-частное партнерство в сфере культуры: успешные проекты регионов России – г. Москва, 2015. – 200 с.

25 Паспорт инвестиционного проекта «Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей» (утв. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. N 2116-р г.) [Текст] // СПС «Консультант плюс».

26 Ефимов Н.В. «Межсубъектные или межрегиональные отношения – это сила государства», или позиция глав субъектов Российской Федерации по вопросам межсубъектного взаимодействия [Электронный ресурс] // Молодой ученый. – 2016. – №16. – С. 235-249.– Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/120/33264/>

27 Богачева О.В., Феоктистова О.А. Горизонтальные межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России [Электронный ресурс] // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – №24 (258). – с. 55-68. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorizontalnye-mezhbyudzhetye-transferty-opyt-zarubezhnyh-stran-i-vozmozhnost-primeneniya-v-rossii>