

**А.Р. БАХТИЗИН**

доктор экономических наук, Центральный экономико-математический  
Института РАН, заведующий Лабораторией компьютерного  
моделирования социально-экономических процессов

**Е.М. БУХВАЛЬД**

доктор экономических наук, профессор, Институт экономики РАН,  
заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития

**А.В. КОЛЬЧУТИНА**

кандидат экономических наук, Институт экономики РАН, старший научный  
сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития

## **ВЫРАВНИВАНИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ: ИЛЛЮЗИИ ПРОГРАММЫ И РЕАЛИИ ЭКОНОМИКИ**

В статье дается анализ различных программ и концепций, так или иначе ориентированных на экономическое выравнивание регионов России. Рассматриваются причины устойчивости тенденций межрегиональной экономической дифференциации, ее перспективы в связи с приоритетным курсом на инновационную модернизацию российской экономики. Вносятся предложения, касающиеся места позитивного экономического выравнивания регионов России в формирующейся системе стратегического планирования и в тех ее документах, которые концентрируют в себе основные ориентиры пространственного развития российской экономики и федеральной региональной политики.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, субъекты Федерации, экономическая дифференциация, политика регионального развития.

**JEL:** H11, H70.

### **Пространственная интеграция как приоритет стратегического планирования**

В последние годы отчетливо обозначилась необходимость качественно новых подходов к системе целей и инструментов федеральной политики регионального развития, включая и «классическую» для этой политики задачу выравнивания уровней социально-экономического развития регионов России. Речь идет о согласовании этой политики с нынешними реалиями российской экономики и, прежде всего, с приоритетным курсом на ее инновационную модернизацию. Необ-

ходимую правовую и институциональную основу для этого создают положения недавно принятого федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации<sup>1</sup>. Реализация этого закона законодательно закрепляет необходимость подготовки значительного числа взаимосвязанных документов, ориентированных на стратегирование пространственного развития национальной экономики.

Одним из основных приоритетов такого стратегирования, как мы полагаем, по-прежнему выступает обеспечение высокой степени целостности или интегрированности экономического пространства страны. В условиях современного рыночного хозяйства такая пространственная интеграция в равной мере выступает как результатом действия рыночных механизмов, так и объектом целенаправленного регулирования со стороны государства, результатом его усилий по формированию необходимой правовой базы и системы институтов пространственного развития национальной экономики и пр.

Наиболее существенным препятствием к обеспечению единого «поля» хозяйственных и социальных процессов в стране в настоящее время выступают экономические барьеры пространственной интеграции, связанные в первую очередь с сохраняющимися глубокими разрывами в уровне социально-экономического развития отдельных регионов России. Такие разрывы в равной мере обусловлены как структурной деформацией отечественной экономики, углубившейся в период многих неудачных вариантов ее реформы в 1990-е годы, так и низкой результативностью региональной политики федерального центра. Долговременно сохраняющееся наличие в стране регионов с качественно различными уровнями социально-экономического развития имеет для страны мощный дезинтеграционный эффект. Осознавая важность решения этой проблемы, в период экономических реформ в России руководство страны неоднократно предпринимало попытки зафиксировать относительное (позитивное, т.е. ориентированное на подтягивание отстающих регионов, а не сдерживание регионов – лидеров) экономическое выравнивание субъектов Федерации как приоритет региональной политики государства. Однако практических результатов в этом направлении было достигнуто немного.

Так, необходимо упомянуть такой документ, как Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Указ фиксировал «выравнивание условий социально-экономического развития регионов» в качестве одной из основных целей региональной политики в Российской Федерации. При этом в указе под регионом понималась либо территория

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

одного субъекта Федерации, либо объединенная территория нескольких субъектов Федерации. Это примерно может ассоциироваться с современным понятием «федеральных округов»<sup>2</sup>.

Далее, документ конкретизировал эту задачу региональной политики федерального центра как «сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения». Нельзя не отметить, что постановка вопроса об экономическом выравнивании регионов России на основе устранения «чрезмерно глубоких различий» затем многократно повторялась в различного рода документах, однако убедительных аргументов относительно того, какие именно различия и являются «чрезмерными» так, судя по всему, найдено и не было.

В начале 2000-х годов решение данного круга вопросов регионального развития было возложено на федеральную целевую программу<sup>3</sup>. Но уже с 2006 г. эта программа прекратила свое действие. Однако кратко остановиться на этой программе, наверное, стоит, учитывая, что сейчас по времени мы как раз находимся в той «точке», когда эта программа должна была бы завершать свое действие. В целом в программе достаточно объективно оценивалась ситуация с пространственными параметрами развития российской экономики. В документе отмечалось: «В настоящее время различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня. Резкая межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований».

В этой связи программа ставила перед собой весьма амбициозные цели, а именно сократить различия в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации за счет уменьшения разрыва по основным показателям между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. – в 2 раза. Причиной отказа от данной программы и, соответственно, недостижения заявленных в ней

<sup>2</sup> Федеральные округа в Российской Федерации были созданы в соответствии с Указом президента РФ В.В. Путина №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)».

целей стала, как мы полагаем, не только недостаточность предусмотренных объемов финансирования (66,3 млрд. руб. в 2002-2010 гг.), что было явно несоразмерно масштабности и затратности поставленных перед программой целей. Главное – это очевидная оторванность программы от иных ключевых направлений и приоритетов экономической политики государства, а также и институционально-инструментальная «бедность» самой программы, по сути, оперировавшей только одним целевым институтом «политики выравнивания», а именно – Фондом регионального развития. Сегодня мы уже в полной мере укрепились в понимании того, что выравнивание регионов России не может быть результатом деятельности одного или нескольких специализированных фондов или иных институтов, хотя их значение может быть очень существенным. Такое выравнивание в значимых параметрах мыслимо только как результат общих глубоких изменений в движущих факторах развития российской экономики, в сокращении ее сырьевой зависимости в пользу опережающего роста высокотехнологичных отраслей производства.

Однако относительно того, как предполагалось действие названного выше Фонда регионального развития, в программе наличествовали интересные идеи, которые могут быть востребованы и сегодня. Дело в том, что, согласно программе, данный фонд предполагался не как самостоятельное обособленное финансовое учреждение со своим «собственным» бюджетом. Фонд виделся как некий единый «центр управления» различными (по целевому назначению и, так сказать, по ведомственной принадлежности) финансовыми потоками, так или иначе воздействующими на социально-экономическое развитие российских регионов. В программе отмечалось, что фонд «представляет собой методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных и региональных программ, а также программ и проектов отраслевого финансирования». Конечно, такая многосторонняя функциональность не очень вяжется с понятием «фонд», однако сама идея государственного института, осуществляющего единое управление и координацию всех ресурсов региональной политики федерального центра, представляется нам актуальной и практически востребованной и в настоящее время.

Принимавшиеся позднее концептуальные документы Правительства РФ (например, известная «Концепция 2020»<sup>4</sup>; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup> и др.) содержали известные целевые установки, касающиеся пространственных аспектов социально-экономического развития страны. Однако эти

---

<sup>4</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

<sup>5</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. №2227-р.

документы не фиксировали ни четко выраженного приоритета позитивного экономического выравнивания регионов, ни, соответственно, специальных институтов и адресных мер по достижению этой цели.

Очередным по времени обращением к вопросам регионального развития стало утверждение двух масштабных государственных программ, а именно: «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>6</sup> и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>. Однако в их нынешнем виде ни ту, ни другую программу нельзя считать целостным отражением целей и инструментов федеральной политики регионального развития. Круг задач, отнесенных к числу решаемых в данных программах, носит фрагментарный характер, и чем, собственно, был мотивирован выбор именно этих задач (компонентов программ), сказать сложно. Так, например, в программе «Региональная политика и федеративные отношения» трудно определить то, на какие конкретно задачи в области регионального развития она нацелена, а также рассматривается ли она вообще как инструмент политики экономического выравнивания территорий или нет.

В программе ее цель туманно определена как «обеспечение сбалансированного развития регионов». О какой сбалансированности (чего с чем?) идет речь? Имеет ли эта «сбалансированность» корреспонденцию с задачей позитивного экономического выравнивания российских регионов, в данном случае можно только догадываться. Таким образом, и эти программы также нельзя считать полноценным замещением единой, целенаправленной стратегии государства по регулированию социально-экономического развития всех регионов России, включая и реализацию стратегии выравнивания.

В итоге приходится констатировать: более чем за 20 лет суверенной России неоднократно предпринимались попытки подготовить долговременную концепцию (стратегию) регионального (пространственного) развития; обозначить ее приоритеты, цели этой политики и инструменты их достижения. Попытки подготовить подобный документ предпринимались бывшим Минрегионом России, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания РФ, различными экспертными институтами и пр. Однако ни один из таких документов не был доведен до стадии нормативно-правового утверждения и не содержал экономически обоснованных целей по преодолению крайних параметров межрегиональной экономической дифференциации.

---

<sup>6</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. №435-р.

<sup>7</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 18 марта 2013 г. № 376-р.

Так, в 2011-2012 гг. на сайте бывшего Минрегиона России длительное время находился проект такого документа, как «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года». Насколько можно судить по подстрочнику, концепция была подготовлена Институтом географии РАН<sup>8</sup>. Этот документ также не дошел до стадии нормативного утверждения, хотя и содержал много ценных, актуальных и сегодня выводов и предложений. Так, Концепция «предугадала» такие последующие решения, как например, введение обязательного перечня документов пространственного стратегического планирования на всех уровнях управления. Документ констатировал, что главная задача региональной политики – «замедлить процесс «разбегания» российских регионов по темпам и уровню развития, сдерживать нарастание диспропорций в территориальной структуре страны, снять угрозу территориальной целостности государства». В Концепции полагалось необходимым «провести типологию регионов для целей региональной политики и выработать дифференцированный подход к регионам в государственной политике в целом». Очень важной и все еще нереализованной по-прежнему остается идея программы о том, что для сбалансированной региональной политики федерального центра «должен составляться региональный разрез всех расходов федерального бюджета, притом всех, а не только непосредственно нацеленных на социально-экономическое развитие конкретных территорий».

Обращает на себя внимание и то, что при некоторых особенностях, все подобные концептуальные документы по проблематике политики регионального развития были **достаточно** однотипны. И строились эти документы примерно по одному и тому же блоку вопросов: межбюджетные отношения (включая межбюджетное распределение налоговых доходов); государственные программы территориального развития, локализация федеральных инвестиционных проектов, а также на возможных механизмах (институтах) согласования этого инструментария федеральной политики регионального развития. При этом разработчики всех этих документов при определении стратегического вектора федеральной политики регионального развития неизменно как бы «вращались» вокруг одного и того же противоречия.

Одна позиция по данному вопросу настаивала на необходимости по-прежнему сохранять экономическое выравнивание как ведущий приоритет федеральной политики регионального развития. Другая позиция, исходя, в частности, из не слишком успешной политики экономического выравнивания в ряде стран Европейского Союза, полагала возможным отказаться от абсолютизации идеи экономического

---

<sup>8</sup> Сейчас см.: [do.gendocs.ru/docs/index-279561.html](http://do.gendocs.ru/docs/index-279561.html).

выравнивания регионов, оптимально балансируя ее с преимущественной ориентацией политики пространственного развития производительных сил на группу регионов-лидеров, способных сыграть роль локомотива для российской экономики в целом. Ни одна из этих точек зрения не выявила очевидных доказательных преимуществ и до настоящего времени так и не заняла место четко выраженного приоритета в экономической политике федерального центра.

Может ли экономическое выравнивание оставаться приоритетом федеральной политики регионального развития?

В этой связи сегодня перед экономической наукой возникает несколько важных вопросов. Во-первых, какова в данный момент степень экономической дифференциации регионов России; во-вторых, каков фактический тренд этой дифференциации в настоящее время и каким его следует ожидать в будущем; в-третьих, в какой мере экономическое выравнивание регионов следует или вообще возможно сохранять в числе приоритетов экономической политики государства.

Если позитивное социально-экономическое выравнивание территорий и ныне остается в числе наиболее важных задач федеральной политики регионального развития, то эту задачу пока следует считать нерешенной. По нашим оценкам на основе последних опубликованных данных по ВРП (2013 г.), разрыв между экономически крайними регионами России (Тюменская область и Республика Ингушетия) по величине ВРП на душу населения составил 15,7 раза против 17,7 раз в 1995 г.<sup>9</sup> Однако бесспорным аргументом в пользу заметного сокращения межрегиональной экономической дифференциации в стране эти данные не являются; в лучшем случае, можно говорить лишь о стабилизации этой ситуации.

Это связано с тем, что подобные годовые расчеты по двум «крайним» субъектам Федерации имеют высокую степень условности, особенно в контексте ранжирования экономически менее развитых субъектов Федерации. Осуществление в каком-либо из них разового крупного, софинансируемого федеральным центром, инвестиционного проекта на известный период может вывести регион с последних позиций в рейтинге на более высокие. Затем ситуация меняется в пользу иного региона и пр. В этой связи более достоверно оценивать экономическую дифференциацию регионов не по крайним отдельным точкам – отдельным регионам, а по верхним и нижним децильным группам (см. табл. 1).

---

<sup>9</sup> Из этих расчетов были исключены Чеченская республика (данных по которой не было в 1990-е годы), а также несколько регионов (Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО и Ненецкий АО), где чисто статистически насчитываются значительные объемы ВРП, хотя в макроэкономическом плане – это просто условность.

Таблица 1

**Децильный коэффициент межрегиональной экономической дифференциации по всей совокупности регионов Российской Федерации**

| 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 3,46    | 3,13    | 3,36    | 3,41    | 4,07    | 4,15    | 3,68    | 3,18    | 3,21    | 3,86    |

| 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 3,91    | 3,78    | 3,55    | 3,27    | 3,33    | 3,61    | 3,52    | 3,86    | 3,73    |

Источник: данные Росстата, расчет авторов.

Как показывают данные табл. 1, основанные на так называемом «децильном коэффициенте дифференциации» (в данном случае рассчитанным как отношение за соответствующий год наименьшего значения ВРП на душу населения среди 10% субъектов Федерации с наибольшей душевой величиной ВРП к максимальному показателю для 10% субъектов Федерации с наименьшей душевой величиной ВРП) [1, с. 4], в период суверенной России существенного усиления межрегиональной экономической дифференциации не произошло. Этот показатель имел, скорее, волнообразную тенденцию. Его наибольшие значения имели место в 1999–2000 гг. (4,1–4,2), а в настоящее время (2012–2013 гг.) находятся на уровне 3,7–3,8. Заметим, что в экономически развитых странах данные коэффициенты дифференциации несколько ниже: они находятся в пределах 1,5 раз (Франция, США) или около 2,0 раз (Германия, Италия), что отражает более равномерное пространственное развитие этих стран и, следовательно, более высокий уровень интегрированности региональных сегментов их экономик. Такой уровень дифференциации характерен и для развитых стран с высокой долей добывающих отраслей в экономике, например Канады, где децильный коэффициент также не превышает двукратного значения. В то же время, более выраженные межтерриториальные различия характерны для развивающихся стран, например в Китае, где степень дифференциации регионов по децильному коэффициенту колеблется по годам от 2,8 до 3,5 раз [1, с. 8].

Свидетельством высокой степени экономической дифференциации субъектов Российской Федерации является также сохраняющийся ограниченный круг регионов-доноров, которых в действующей системе межбюджетных отношений насчитывается (по данным за 2015 г.) всего 14, хотя задача существенного увеличения числа таких регионов (до половины от общего числа субъектов Федерации) неоднократно ставилась в программных документах по региональной и бюджетной политике в Российской Федерации. Но этот показатель

(14 регионов-доноров) соответствует тому, если считать регионы-доноры только по дотациям на общее финансовое выравнивание, т.е. не учитывая распределение иных дополнительных видов дотаций в региональные бюджеты, которые получают почти все субъекты Федерации, включая и так называемые «стимулирующие» или «премиальные» дотации за наилучшие показатели в организации бюджетного процесса<sup>10</sup>. Аналогичная ситуация вкладывается в инвестиционной сфере. В последние годы до половины и более всех инвестиций в основной капитал российской экономики приходилось на 10 регионов-лидеров (в 2014 г. – 51,8%)<sup>11</sup>.

Скорее всего, нынешняя тенденция относительной стабилизации экономической дифференциации регионов России сохранится и далее. Прежде всего, это связано с отсутствием на данный момент и в ближайшей перспективе очевидных локомотивов быстрого роста экономики страны в целом. К настоящему моменту потенциалы поддержания опережающих темпов роста для прежних регионов – лидеров (богатые сырьем регионы и регионы, выполняющие роль ведущих транзакционных центров в российской экономике), во многом исчерпаны. Что касается региональных центров или «точек» инновационного развития, то они пока еще слишком слабы, чтобы в полной мере перенять на себя роль таких «локомотивов роста».

Таким образом, вычеркивать экономическое выравнивание регионов как один из приоритетов экономической политики государства откровенно рано. Иногда высказывается гипотеза о том, что не надо специально акцентировать внимание на «выравнивании», а нужно лишь создать всем регионам России равно благоприятные условия для социально-экономического развития и проблема межрегиональной дифференциации решится «сама собой» (о наличии таких позиций см. [2, с. 335–357]). Но и наш, и зарубежный опыт регионального развития такую возможность не подтверждают. Не случайно, в концепции региональной политики 2011–2012 гг. говорилось о необходимости активной государственной поддержки тех регионов, «которые не имеют возможности самостоятельно преодолеть существенное отставание в уровне социально-экономического развития».

Это верно, как и то, что любые меры по «выравниванию» будут заведомо малопродуктивны, если они будут осуществляться в отрыве от иных качественных изменений в российской экономике. Для пози-

<sup>10</sup> 5 млрд руб. в 2015 г. 20 субъектам Федерации (Распоряжение Правительства №2673-р от 25 декабря 2015 г.) Однако трудно рассчитывать на мощный стимулирующий эффект подобных мер, учитывая что эти 5 млрд руб. – всего лишь около 1% от общей суммы дотаций регионам в указанном году.

<sup>11</sup> По данным Росстата. См.: [gks.ru/bgd/regl/b15\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/23-01.doc](http://gks.ru/bgd/regl/b15_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/23-01.doc)

тивного выравнивания регионов стране необходима, прежде всего, смена ключевых драйверов экономического роста. Это в значительной мере увязывает решение приоритетных задач политики регионального развития, в т.ч. по позитивному выравниванию регионов, с осуществлением структурных преобразований в экономике. В этом смысле курс на инновационную модернизацию означает собой возможность не только добиться структурных изменений в экономике и, соответственно, радикального повышения ее конкурентоспособности, но и создать основу для «прорыва» в решении задач регионального развития, в т.ч. и по позитивному выравниванию субъектов Федерации.

Это связано с тем, что только в инновационной модели экономического роста получают дополнительный источник хозяйственного и социального развития те субъекты Федерации, которые в условиях экономики преимущественно сырьевого типа «по определению» обречены на застой и даже на деградацию. Однако и здесь трудно рассчитывать на автоматизм рыночных регуляторов сравнительного развития регионов, особенно, учитывая то, что по своему инновационному потенциалу они различаются в еще большей степени, нежели по такому показателю, как ВРП на душу населения [3, с. 35–52].

Можно ли говорить о том, что изменения в степени экономической дифференциации регионов России подчиняются некоей закономерности? На основе анализа имеющихся данных (хотя и за достаточно ограниченный период времени) в принципе можно высказать гипотезу относительно того, что в периоды более быстрого экономического роста (например, начало 2000-х гг.) показатель дифференциации регионов России несколько возрастает, а в периоды замедления темпов роста и стагнации экономики – снижается. Это можно проиллюстрировать на примере данных, приведенных в табл. 2.

Данные табл.2 в целом иллюстрируют ту закономерность, что более высоким темпам экономического роста корреспондируют и более высокие показатели экономической дифференциации регионов и, наоборот, при замедлении темпов роста – показатели дифференциации несколько сглаживаются. Разумеется, это только констатация некоего совпадения, из которого отнюдь не следует, что высокий и даже нарастающий тренд подобной дифференциации – условие или предпосылка высоких темпов экономического роста. Соответственно, любое замедление темпов это – не тот тренд выравнивания регионов, который мог бы устроить страну с точки зрения достижения большей интегрированности ее экономического пространства. Отсюда наиболее сложный вопрос в теории и практике политики регионального развития: можно ли совместить высокие темпы экономического развития страны с последовательным сокращением тех разрывов, кото-

Таблица 2

**Децильный коэффициент межрегиональной экономической дифференциации и темпы экономического роста в Российской Федерации**

Период неустойчивого развития и кризиса

| Децильный коэффициент дифференциации |         |         |         |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1995 г.                              | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. |
| 3,46                                 | 3,13    | 3,36    | 3,41    |
| В среднем за 1995–1998 гг.: 3,34     |         |         |         |
| Темпы прироста ВВП (в %)             |         |         |         |
| +3,3                                 | –3,6    | +1,4    | –5,3    |
| В среднем за 1995–1998 гг.: –1,05    |         |         |         |

Период относительного экономического подъема («тучные годы»)

| Децильный коэффициент дифференциации |         |         |         |         |         |         |         |         |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1999 г.                              | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. |
| 4,07                                 | 4,15    | 3,68    | 3,18    | 3,21    | 3,86    | 3,91    | 3,78    | 3,55    |
| В среднем за 1999–2007 гг.: 3,71     |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Темпы прироста ВВП (в %)             |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 6,4                                  | 10,0    | 5,1     | 4,7     | 7,3     | 7,2     | 6,4     | 8,2     | 8,5     |
| В среднем за 1999–2007 гг.: 7,09     |         |         |         |         |         |         |         |         |

Период замедления темпов экономического роста и начала стагнации

| Децильный коэффициент дифференциации |         |         |         |         |         |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 2008 г.                              | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
| 3,27                                 | 3,33    | 3,61    | 3,52    | 3,86    | 3,73    |
| В среднем за 2008–2013 гг.: 3,55     |         |         |         |         |         |
| Темпы прироста ВВП (в %)             |         |         |         |         |         |
| 5,2                                  | –7,8    | 4,5     | 4,3     | 3,4     | 1,3     |
| В среднем за 2008–2013 гг.: 1,82     |         |         |         |         |         |

Источник: данные Росстата, расчет авторов.

рые ныне все еще наблюдаются между ее регионами и, если да, то какими средствами этого можно добиться?

Как мы полагаем, совместить тренд экономического выравнивания с достаточно высокими и устойчивыми темпами роста экономики России в целом необходимо. Но это возможно только за счет целенаправленной государственной политики, опирающейся на выравнивание как на четкий приоритет стратегирования пространственного развития и на согласованность на этой основе всех институтов и практических инструментов этой политики.

В действующем виде закон о стратегическом планировании (ст.20) предусматривает разработку таких важных документов, как «Стратегия пространственного развития», определяющей приоритеты, цели и задачи регионального развития и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, а также «Основ государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Однако целевую функцию каждого из этихлагаемых в пространственном «срезе» стратегического планирования еще предстоит конкретизировать. Это необходимо с целью ориентации этих документов на решение всего круга задач, традиционно соотносимых с понятием «политика регионального развития», включая и позитивное экономическое выравнивание территорий.

Реализуя требования 172-го ФЗ о подготовке системы подзаконных нормативно-правовых актов, детализирующих основные формы и процедуры стратегического планирования, а также содержание его основных документов, Минэкономразвития РФ подготовило ряд материалов, в том числе, и касающихся пространственного аспекта стратегического планирования в стране. В частности, следует указать на Постановление Правительства РФ, которым утвержден такой документ, как «Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Здесь, прежде всего, следует обратить внимание на то, что этот правительственный документ преодолевает несколько одностороннее определение основной функции стратегии, которая в законе (ст. 3 172-го ФЗ) связывается только с поддержанием «устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации». В постановлении эта функция касается также и «приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации». Среди целевых задач стратегии документ, в частности, выделяет такие позиции, как «направления изменения структуры экономики Российской Федерации в региональном аспекте; перспективные конкурентные преимущества и экономическая специализация субъектов Федерации в межрегиональном разделении труда в соответствии с их типологиче-

---

<sup>12</sup> Постановление Правительства от 20 августа 2015 г. №870 «О содержании, составе, порядке и разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».

ской принадлежностью, учитывающие принципы обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития».

Здесь надо отметить, что такие позиции стратегии, как изменения в структуре экономики страны в региональном (пространственном) разрезе и установление «типологической принадлежности» субъектов Федерации нуждаются в серьезном теоретико-методологическом обосновании. Так, изменения в структуре экономики страны в региональном (пространственном) разрезе, по-видимому, должны быть в первую очередь, четко связаны с выявлением и реализацией обоснованной меры сокращения экономической дифференциации регионов и макрорегионов России. При этом стратегия должна не просто декларировать данную задачу, но и содержать экономически обоснованные индикаторы сокращения такой дифференциации, аналогично тому, как предполагалось сделать в программе, рассчитанной до 2015 г.

Второе условие, способное обеспечить сокращение межрегиональной дифференциации в условиях устойчивых темпов роста экономики в целом, – согласованность «пространственной стратегии» деятельности всех институтов и инструментов политики регионального развития. Может показаться парадоксом, но четкого и ясного представления о том, за счет каких механизмов наиболее результативно могут быть решены задачи позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации, до нашего времени так и не сложилось. Основным инструментом известного выравнивания «социального пространства» (т.е. показателей обеспеченности населения благами социального характера) выступает система так называемого «финансового выравнивания» за счет трансфертов (прежде всего, дотаций) из федерального бюджета в региональные бюджеты. Однако как показала практика уже нескольких десятилетий, действующая модель финансового выравнивания, частично компенсируя социальные последствия пространственной неоднородности российской экономики, саму эту неоднородность по сути лишь консервирует, т.к. не создает достаточных стимулов для экономического роста и достижения финансовой самодостаточности субъектов Федерации. Дотационная компонента этих трансферт практически никак не связана с активизацией инвестиционных процессов в регионах, не стимулирует в достаточной мере усилия региональных и местных властей по поддержке предпринимательской активности и привлечению средств инвесторов, в т.ч. на началах государственно-частного партнерства. Другими словами, финансовое выравнивание действует, а экономическое выравнивание, как было показано выше, так и не наступает. Однако в нынешних условиях сфера межбюджетных взаимодействий уже является единственным и даже преобладающим инструментом федерального воздействия на социально-экономиче-

ское развитие страны. В этом воздействии сложился феномен многоканальности и, к сожалению, известной бессистемности.

Это ставит задачу стратегического согласования всех каналов (инструментов) федерального финансирования социально-экономического развития регионов, в частности, идущего через целевые территориальные программы развития, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках «стандартной» системы межбюджетных взаимодействий. Практически это означает обязательность стратегического планирования и мониторинга итоговой картины пространственного распределения средств федерального бюджета. Тут, по сути, можно было бы вернуться к идее предложенного в начале 2000-х гг. в рамках государственной программы «Фонда регионального развития». Но ныне это необходимо реализовать уже на качественно более высоком уровне институциональной организации, т.е. не просто в виде финансового института, а института управления, обладающего одновременно возможностями координации пространственного распределения всех видов (каналов) ресурсов, идущих на социально-экономическое развитие регионов страны.

Соответственно, должна быть предложена система четких и прозрачных критериев отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых за счет федеральных средств реализуются государственные (целевые) программы территориального развития и/или создаются Фонды, Корпорации развития и пр. По опыту некоторых стран, это могут быть регионы, которые на основе законодательно закрепленных критериев объявлены «территориями экономического бедствия» и получают дополнительные формы государственной помощи при одновременном принятии мер по экономии и оздоровлению региональных финансов. Например, в Германии такими территориями уже длительное время являются федеральные земли Бремен и Саар [4, С. 233–269].

Аналогичным образом, должны быть формализованы и нормативно закреплены целевые функции и основные принципы пространственной локализации федеральных «институтов развития» (наукограды, особые и прочие зоны и «опережающие» территории, промышленные парки и пр.), а также условия и формы федеральной поддержки различных региональных институтов развития (региональные ОЭЗ, индустриальные округа, индустриальные парки и пр.). Важно, чтобы каждый институт развития имел прозрачную, целевым образом отрегулированную пространственную картину (программу) своей деятельности, т.е. помимо прочего, выступал и инструментом политики регионального развития; институтом, целеориентированным на пространственное распространение «импульсов» промышленно-инновационного развития и, таким образом, на интеграцию экономического пространства страны на инновационной основе.

С целью обеспечить правовую базу подобного рода новаций очевидна необходимость вернуться к доработке и принятию федерального закона об основах политики регионального развития<sup>13</sup>. Ранее ситуация с данным законопроектом оценивалась правоведами формулой «неопределенность предмета регулирования». Законопроект якобы в основном либо содержал самые общие положения, лишенные конкретного регулятивного значения, либо повторял нормы, уже содержащиеся в других нормативно-правовых актах. Сегодня ситуация качественно изменилась, и в сфере регионального развития сложился круг вопросов, которые требуют исчерпывающего правового регулирования.

Это, в частности, вопросы приоритетности преодоления межрегиональной дифференциации, взаимосвязи политики выравнивания регионов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства (инвестиционной, инновационной и пр.), а также обеспечения согласованности действий всех институтов этой политики, так или иначе влияющих на хозяйственные и социальные процессы в субъектах Федерации. Наконец, это и вопрос институционализации и координирующего начала в политике пространственного (регионального) развития, где статус исполнительного органа федеральной власти и его территориальных подразделений все же более предпочтителен, нежели статус некоего «фонда», «корпорации» и пр. В этой связи нельзя не разделить мнение о поспешности решения о ликвидации Минрегиона России [5, С. 7–16], проблемы эффективной деятельности которого вполне можно было бы решить на основе разработки пространственных документов стратегического планирования и принятия федерального закона об основах политики регионального развития в Российской Федерации.

#### Литература

1. Николаев И.А., Точилкина О.С. Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2011.
2. Зубаревич Н.В. Управление развитием пространства Российской Федерации: коридор возможностей // Государство. Общество. Управление. М., 2013.

---

<sup>13</sup> Законопроект (№18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации») был внесен в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. Формально законопроект все еще продолжает находиться на стадии рассмотрения, но пока без четких перспектив дальнейшего продвижения.

3. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона. Екатеринбург. 2014. №3 (39). С. 9–22; Земцов С.П., Бабурин В.А., Барина В.А. Как измерить неизмеримое? Оценка инновационного потенциала регионов России // Креативная экономика. 2015. Т. 9. №1.
4. Бухвальд Е.М. Особые режимы межбюджетных отношений: российские реалии и опыт Германии. В кн.: Реформирование межбюджетных отношений. М.: Финансы и статистика, 2003.
5. Валентей С.Д. Зачем России Министерство регионального развития? // Федерализм. 2015. №3.

A.R. BAKHTIZIN

doctor habilitatus in economics, head of Laboratory of computer modelling of social and economic processes of the Central economic-mathematical institute of the Russian academy of sciences, Moscow, Russia  
cgemodel@yandex.ru

E.M. BUKHVALD

doctor habilitatus in economics, professor, head of Center of federal relations and regional development of the Institute of economics of the Russian Academy of sciences, Moscow, Russia  
buchvald@mail.ru

A.V. KOLCHUGINA

PhD in economics, senior research fellow of Center of federal relations and regional development of the Institute of economics of the Russian Academy of sciences, Moscow, Russia  
vostokza@mail.ru

#### ALIGNMENT OF REGIONS IN RUSSIA: ILLUSIONS OF THE PROGRAM AND REALITY OF THE ECONOMY

The paper is devoted to the analysis of the various programs and concepts, focused at the economic alignment of the regions of Russia. The paper discusses the reasons for the stability of interregional economic disparities, its prospects in connection with the priority focus on the innovative modernization of the Russian economy. The authors provide suggestions concerning the place of tasks of positive regions' economic alignment in Russia within the emerging system of strategic planning and its documents, concentrating basic orienteer of spatial development of the Russian economy and the federal regional policy.

**Keywords:** *strategic planning, subjects of the Russian Federation, economic differentiation, policy of regional development.*

**JEL:** H11, H70.