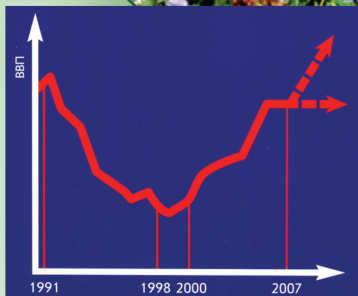




ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА  
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО  
ПРОЕКТИРОВАНИЯ

# РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ



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

---

# **Региональное измерение государственной экономической политики**

Москва  
Научный эксперт  
2007

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

**Авторский коллектив:**

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

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

ISBN 978-5-91290-012-9

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

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

**УДК 33.14:338.2  
ББК 65.9(2 Рос)–1**

ISBN 978-5-91290-012-9

© Научный эксперт, 2007

# Содержание

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

Специфика ситуации в региональных столицах и крупнейших городах России .....	74
---	----

**Государственная региональная политика  
на проблемных территориях. Задачи  
реабилитации депрессивных территорий..... 79**

Регионы Сибири и Дальнего Востока в новой геополитической, экономической, демографической и миграционной ситуации.....	79
Возможности социальной реструктуризации проблемных территорий.....	82
Предложения о правовом регулировании территориального развития Арктической зоны России .....	83

**Инструменты региональной политики. Недостатки  
существующей нормативной базы как основы  
инструментов разработки и реализации региональной  
политики..... 86**

Целевые программы: типы и масштабы. Правовая база разработки и реализации федеральных и региональных программ и опыт ее реализации .....	91
Проблемы выработки и использования инструментов региональной политики. Нормативные предложения. Разработка и реализация стратегий, концепций, прогнозов и программ как инструментов региональной политики. Использование инструментов планирования .....	100
Проблемы взаимодействий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации .....	106
Проблемы информационного обеспечения. Нормативные предложения .....	113
Учет в принятии государственных решений территориального измерения.....	120

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

## Введение

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

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

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

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

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

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

Территориальная дифференциация провоцировалась также скоротечной и неупорядоченной федерализацией страны, которая привела к возникновению значительных напряжений по многим направлениям государственно-территориальных отношений, обычно характеризуемым как противоречия между федеральным Центром и регионами<sup>1</sup>. Атрибутом нового

---

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

Основными принципами разработки и реализации региональной политики являются:

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

Объектом региональной политики являются региональные ситуации, которые требуют корректировки со стороны государственной власти, и региональные проблемы, решение которых признается общественно значимым и приоритетным. При этом под региональной ситуацией понимается сложившееся сочетание важнейших параметров состояния какой-либо территориальной системы (субъекта РФ, муниципального образования, городской агломерации, населенного пункта и др.), а также же условий и обстоятельств, определяющих такое состояние<sup>3</sup>.

---

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

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

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

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

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