

## **Трансформация федеральной региональной политики России с середины 2000-х годов**

О. В. Кузнецова

В странах со значительными контрастами в уровне социально-экономического развития регионов, региональная политика<sup>1</sup> занимает немаловажное место в деятельности центральных органов власти. В России, несмотря на огромные межрегиональные диспропорции, региональная политика, напротив, длительное время занимала одно из последних мест в списке приоритетов федеральных властей. В последние годы ситуация стала меняться, о чем формально свидетельствует создание осенью 2004 г. Министерства регионального развития Российской Федерации. Это событие можно считать своего рода точкой отсчета в становлении новой федеральной региональной политики в стране, поэтому данная статья посвящена анализу тех изменений, которые произошли в региональной политике с момента создания Минрегиона России, решенным и сохраняющимся проблемам в этой сфере.

### **Состояние федеральной региональной политики к моменту создания Минрегиона России**

О ситуации в российской региональной политике в 1990-е и первой половине 2000-х гг. написано большое число научных работ<sup>2</sup>, поэтому мы подчеркнем лишь ключевые моменты.

---

<sup>1</sup> В данной статье речь идет о региональной экономической политике, под которой понимается избирательное целенаправленное воздействие федеральных органов власти на социально-экономическое развитие отдельных территорий.

<sup>2</sup> Среди работ Института системного анализа РАН см., например: *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: URSS, 2007, а также серия статей этих авторов в журнале «Российский экономический журнал»; *Кузнецова О. В.* Экономическое развитие

К моменту создания Минрегиона России федеральную региональную политику отличали следующие основные черты. Прежде всего, это уже указанная второстепенность региональной политики по отношению к остальным направлениям федеральной социально-экономической политики. В программных документах федерального правительства разделы по проблемам регионального развития либо вообще отсутствовали, либо сводились в основном к проблемам межбюджетных отношений (которые в зарубежных странах региональной политикой, как правило, не считаются). В качестве примера можно привести разработанный в 2000 г. в Центре стратегических разработок документ под названием «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»<sup>3</sup>, где раздела по региональным вопросам как раз вообще не было.

Не сложилась к моменту создания Минрегиона России и нормативно-правовая база региональной политики. Несмотря на предпринимавшиеся попытки, федеральный закон о государственном регулировании регионального развития принят не был, а Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (действующий и в настоящее время) носил слишком общий и декларативный характер.

В результате не сложилось в России и общепризнанных целей федеральной региональной политики. Шел спор о том, нужно ли федеральным властям помогать наиболее проблемным или, наоборот, наиболее перспективным регионам (в названном указе декларировались обе цели).

Необходимо также отметить очень ограниченный инструментарий региональной политики в России. По сути, весь он свелся к вложениям средств федерального бюджета в инфраструктуру, причем по большей части социальную, тогда как в других странах для подъема проблемных территорий используется широкий спектр мер поддержки инвесторов: налоговые льготы, инвестиционные субсидии, льготные кредиты, а инфраструктура поддерживается не только и не столько социальная, сколько необходимая для развития производства<sup>4</sup>.

---

регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: URSS, 2009.

<sup>3</sup> Полностью этот документ официально утвержден Правительством РФ не был, однако фактически определил идеологию действий федерального правительства. «Основные направления...» интересны также тем, что это была первая попытка разработка долгосрочной стратегии развития страны.

<sup>4</sup> Зарубежный опыт региональной политики также широко рассматривался в российской научной литературе (см., например: *Ларина Н. И., Кисельников А. А.* Региональ-

Причин сложившейся ситуации было несколько<sup>5</sup>, но важнейшей из них была уверенность многих федеральных чиновников и экспертов в том, что с преодолением экономического спада и началом роста различия между регионами в уровне их социально-экономического развития начнут сокращаться без какого-либо специального вмешательства федеральных властей. Иначе говоря, нарастание межрегиональных диспропорций в 1990-е гг. объяснялось не объективными закономерностями развития территорий, а исключительно общеэкономическими проблемами.

## Создание и становление Минрегиона России

Пересмотреть свое отношение к региональной проблематике федеральные власти, как представляется, заставила прежде всего фактически складывавшаяся ситуация с динамикой территориального развития после кризиса 1998 г. Несколько лет экономического роста в России подтвердили известную из мировой практики закономерность: экономический рост не только не способствует сокращению различий в уровне социально-экономического развития регионов, но напротив, ведет к увеличению межрегиональной дифференциации. При этом совершенно очевидным стало отставание по темпам экономического развития не только отдельных субъектов Федерации, но и крупных частей страны, прежде всего Дальнего Востока. Не менее болезненной была ситуация и на Северном Кавказе — становилось все более очевидным, что свой вклад в развитие терроризма в этом регионе вносит и отсутствие рабочих мест в легальном секторе экономики.

13 сентября 2004 г. появился Указ Президента РФ № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации», вслед за ним 28 сентября — Постановление Правительства РФ № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации».

Наряду с необходимостью решения проблем отстающих в экономическом развитии регионов (Дальнего Востока, Северного Кавказа и др.) в СМИ назывались и другие причины создания Минрегиона России,

---

ная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998; *Артоболевский С. С.* Региональная политика: опыт развитых стран и становление в РФ // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы. М.: URSS, 2001).

<sup>5</sup> Все они рассмотрены в публикации: *Кузнецова О. В.* Нужна ли России региональная политика? // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Вып. 3). М.: ИМЭМО РАН, 2008.

в том числе политические. В частности, речь шла о необходимости создания специального ведомства, занимающегося региональными вопросами, в условиях начавшейся тогда административной реформы, когда в других министерствах были отменены посты заместителей министров, ответственных за взаимодействие с регионами.

В целом рост интереса к региональной проблематике был обусловлен и тем, что в федеральном бюджете появились немалые средства для осуществления инвестиций, и неизбежно встал вопрос о распределении этих средств не только в отраслевом, но и региональном разрезе.

К сожалению, первые годы функционирования Минрегиона России (до осени 2007 г.) нельзя назвать успешными, а его роль — значимой в формировании федеральной социально-экономической политики. Это можно объяснить разными причинами. Первая — неспособность тогдашнего Минрегиона предложить цели федеральной региональной политики, устраивающие все заинтересованные стороны — федеральное правительство в целом и регионы (подробнее этот вопрос рассматривается ниже). Вторая причина — недостаточные полномочия министерства. Принято считать, что сколько-нибудь серьезный вес федеральное ведомство может иметь только в том случае, если оно занимается распределением значимых объемов средств федерального бюджета. Минрегион занимался только федеральными целевыми программами регионального паритета, и то вместе с тогдашним Министерством экономического развития и торговли РФ. Политологи говорили и о недостаточном «политическом весе» министра регионального развития Владимир Яковлева.

По крайней мере часть названных причин федеральные власти попытались устранить в сентябре 2007 г. На пост министра регионального развития был назначен Дмитрий Козак, и реакция экспертов на это назначение была единодушной: само это назначение означает усиление в системе федеральных ведомств роли Минрегиона<sup>6</sup>. Одновременно был расширен и перечень полномочий Минрегиона России. В соответствии с Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»:

- Минрегиону России были переданы функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, согласованию федеральных целевых программ и ведомственных в части, касающейся комплексного территориального развития,

---

<sup>6</sup> В октябре 2008 г. министром регионального развития РФ был назначен Виктор Басаргин.

а также функции по осуществлению прав государственного заказчика федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований;

- было установлено, что Минрегион России осуществляет разработку и согласование с Министерством финансов РФ и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти методики выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям и вносит их в Правительство РФ на утверждение;
- на Минрегион России была возложена координация деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Иначе говоря, Минрегиону России была передана часть функций Минэкономразвития России (прежде всего в части Инвестиционного фонда, который был создан осенью 2005 г.) и Минфина России (в части финансовой помощи регионам).

В результате названных преобразований роль Минрегиона России в формировании федеральной социально-экономической политики, действительно, повысилась. Однако некоторые организационные проблемы остаются.

Во-первых, стоит обратить внимание на своего рода «двоевластие» в сфере межбюджетных отношений. Если Минэкономразвития России на деле передало Инвестфонд и федеральные программы регионального развития в ведение Минрегиона, упразднив в своей структуре соответствующие подразделения, то Минфин России от регулирования межбюджетных отношений не отказался. В настоящее время в обоих министерствах есть департаменты с почти одинаковыми названиями — Департамент межбюджетных отношений в Минфине и Департамент развития межбюджетных отношений в Минрегионе. К чему это двоевластие в конечном итоге приведет — вопрос пока открытый (вплоть до последнего времени реализовывались идеи Минфина, заложенные еще в трехлетний бюджет 2008–2010 гг.). Если проводить параллели с зарубежным опытом региональной политики, то межбюджетные отношения надо было оставлять в ведении Минфина, поскольку дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности — основная часть межбюджетных трансфертов — направлены на решение прежде всего текущих социальных задач, тогда как Минрегион должен отвечать прежде всего за развитие территорий.

Во-вторых, Минрегион не получил в свое ведение инструменты экономической политики, которые оказывают очевидно избирательное влияние на социально-экономическое развитие регионов. Речь идет прежде всего об особых экономических зонах, которые по-прежнему курируются Минэкономразвития России, хотя о возможностях использования особых экономических зон (ОЭЗ) для подъема проблемных территорий (прежде всего дальневосточных) говорили даже в экономическом ведомстве.

## **Поиск целей федеральной региональной политики**

Создание осенью 2004 г. Министерства регионального развития РФ неизбежно поставило вопрос о поиске целей и принципов федеральной региональной политики.

К лету 2005 г. в Минрегионе России была подготовлена «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации». В этом документе важнейшим принципом федеральной региональной политики был назван «принцип поляризованного (или „сфокусированного“) развития, которое приходит на смену политике выравнивания уровня регионального развития и предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в „опорных регионах“ („полюсах“, „локомотивах“ роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы».

По мнению чиновников Минрегиона, федеральная политика, направленная на сокращение (выравнивание) различий между регионами в уровне их социально-экономического развития, показала свою неэффективность. Однако на деле в России имело место лишь выравнивание бюджетной обеспеченности, т. е. сокращение различий по уровню доходов региональных бюджетов на душу населения. При этом масштабы такого выравнивания были таковы, что проблемным регионам едва хватало средств на текущие бюджетные расходы (содержание школ, больниц и т. п.), но никак не на инвестиционные. Вкладывать средства региональных бюджетов в развитие инфраструктуры, поддержку инвесторов у проблемных субъектов Федерации возможности не было. В результате выравнивание бюджетной обеспеченности регионов могло сказаться на их развитии очень незначительно.

Если же посмотреть на распределение федеральных инвестиций по субъектам Федерации, что существенно важнее с точки зрения выравнивания межрегиональных диспропорций по уровню социально-экономического развития, то оказывается, что в России федеральные инвестиции никогда не концентрировались в проблемных регионах. Благополучные регионы получали не меньшие, а в некоторых случаях и большие деньги, нежели неблагополучные. Таким образом, говорить о неэффективности федеральной политики по сокращению межрегиональных различий было нельзя, поскольку такой политики просто не было. (В настоящее время ситуация не изменилась ни с масштабами выравнивания бюджетной обеспеченности, ни с распределением федеральных инвестиций по регионам.)

Вообще экспертами отказ от сокращения диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов мотивируется тем, что такая цель региональной политики вступает в противоречие с достижением максимально высоких темпов экономического роста в стране в целом<sup>7</sup>. То есть чем больше масштабы выравнивания, тем ниже темпы общеэкономического роста и наоборот. Логика подобного утверждения довольно проста: коль скоро по тем или иным причинам более высокие темпы роста могут быть достигнуты в наиболее высокоразвитых регионах, перераспределение ресурсов в пользу проблемных регионов — регионов, где потенциал экономического роста ниже — неизбежно приводит к снижению общестрановых темпов экономического роста.

Подобные рассуждения вполне разумны. Однако абсолютизировать этот подход нельзя, поскольку существование и тем более нарастание диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов все же имеет целый ряд негативных последствий.

Во-первых, федеральные органы власти не могут полностью отказаться от финансовой поддержки проблемных регионов, поскольку такая поддержка связана в первую очередь с реализацией на всей территории страны закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению. Источником такой поддержки федеральных властей являются налоги, собранные на территории благополучных регионов. Таким образом, перераспределение средств между регионами неизбежно, в условиях нарастающих межрегиональных диспропорций неизбежно

---

<sup>7</sup> Противоречие между территориальной справедливостью и экономической эффективностью рассматривается, например, в работе: *Смирнягин Л. В.* Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. Вып. 10. М., 1989.

повышение масштабов этого перераспределения, а чем больше налогов зачисляется с территории регионов в федеральный бюджет, тем меньше стимулов у благополучных регионов к саморазвитию.

Во-вторых, при высокой безработице в проблемных регионах не используется имеющийся в стране потенциал трудовых ресурсов. В период экономического роста эту проблему увязывали в большей степени с дефицитом рабочих рук в стране, в период экономического кризиса актуальным стал и вопрос высоких бюджетных расходов на пособия по безработице.

В-третьих, значительные контрасты в уровне социально-экономического развития территорий, высокая хроническая безработица в проблемных регионах неизбежно порождают значительные потоки мигрантов в наиболее благополучные города. Последним приходится сталкиваться с целым рядом проблем гипертрофированного роста, на решение которых требуются колоссальные бюджетные средства. В числе этих проблем перегрузка транспортной и энергетической инфраструктуры, экологическое загрязнение, чрезмерно высокие цены, в том числе на жилье.

В-четвертых, в проблемных регионах растет социальная и политическая напряженность, которая в конечном итоге сказывается на стране в целом, включая ее инвестиционную привлекательность (и пример Северного Кавказа является одним из подтверждений этого тезиса).

Для федерального правительства отказ от сокращения межрегиональных диспропорций оказался неприемлемым по крайней мере по политическим причинам, и в результате региональной проблематикой продолжил заниматься прежде всего Минэкономразвития России, а роль Минрегиона оказалась незначительной.

Вновь к определению целей региональной политики на федеральном уровне обратились при подготовке Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Концепция), которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662–р. Но прежде всего необходимо отметить, что Концепция стала первым программным документом федерального правительства, в котором появился значимый раздел по региональному развитию, и речь в нем идет именно о региональной политике.

В Концепции сказано, что «государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоя-

нии регионов и качестве жизни». Говорится также о том, что обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов как один из целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации требует синхронизации таких направлений региональной политики, как:

- стимулирование экономического развития путем создания новых центров экономического роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических;
- сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики.

Из сказанного, а также из других положений текста Концепции следует, что цели федеральной региональной политики по-прежнему остаются неясными. С одной стороны, не отрицается необходимость сокращения межрегиональных диспропорций, с другой стороны, речь идет о федеральной поддержке разных по уровню экономического развития регионов, а сокращение межрегиональных диспропорций по-прежнему сводится в основном к социальным и бюджетным аспектам.

Оценивать предложенный подход, на наш взгляд, также можно двояко. С одной стороны, сформулированные цели являются политически взвешенными. Идея сбалансированного развития подразумевает, что каждый регион может претендовать на федеральную поддержку, и в результате идея найдет поддержку у максимально возможного числа регионов. При этом необходимость сокращения межрегиональной дифференциации не отрицается, и само по себе это уже шаг вперед по сравнению с позицией Минрегиона 2005 г.

С другой стороны, о формировании федеральной региональной политики по образцу промышленно развитых стран речь по-прежнему не идет. Региональная политика — это отнюдь не региональные аспекты всей социально-экономической политики центральных органов власти, региональная политика — это лишь одна из составляющих общеэкономической политики (невозможно все действия центральных властей подчинить задачам регионального развития). При таком подходе региональная политика однозначно считается направленной на сокраще-

ние различий в уровне социально-экономического развития территорий, тогда как поддержка точек роста — это задача общеэкономической политики. Иначе говоря, региональная политика существует для того, чтобы компенсировать негативные последствия экономического роста в виде нарастания межрегиональных диспропорций. Без подобного подхода к федеральной региональной политике в России сохраняется опасность дальнейшего нарастания дифференциации территорий.

### **Сохраняющаяся проблема отбора регионов, претендующих на федеральную поддержку**

Отсутствие четких целей федеральной региональной политики приводит к тому, что распределение средств федерального бюджета происходит зачастую на основе малопрозрачных процедур. Одним из наиболее наглядных примеров являются федеральные целевые программы. В табл. 1 представлены расходы на программы социально-экономического развития регионов, утвержденные в первоначальной редакции закона о федеральном бюджете на 2009 г. Из представленных данных видно, что на подпрограмму по Владивостоку средств идет почти столько же, сколько на все остальные территории Дальнего Востока и Забайкалья. В Чеченскую Республику денег направляется почти в 3 раза больше, чем во все остальные республики Южного федерального округа вместе взятые.

Правда, справедливости ради надо отметить, что несколько лет назад ситуация была еще хуже. В настоящее время действие федеральных целевых программ регионального паритета распространяется все-таки либо на самые проблемные российские регионы (Дальний Восток и Забайкалье, Северный Кавказ), либо на регионы с особым географическим положением (Калининградскую область, Курильские острова). В первой половине 2000-х гг. действовали программы социально-экономического развития Республик Башкортостан и Татарстан — вполне благополучных по российским меркам, причем на эти программы шло более половины всех средств, выделяемых на программы регионального паритета.

Проблемы с отбором поддерживаемых инвестиционных проектов возникли и в рамках Инвестиционного фонда РФ (проблемы его функционирования заслуживают отдельного рассмотрения, поэтому в данной статье мы подробно на них не останавливаемся).

Таблица 1

Распределение бюджетных ассигнований на реализацию  
федеральных целевых программ на 2009 год

Наименование ФЦП	Тыс. рублей	Доля, %	
<b>Всего расходов на ФЦП</b>	<b>1161141763,90</b>	<b>100,0</b>	
Расходы на ФЦП социально-экономического развития регионов (расчетно)	213053298,40	18,3	<b>100,0</b>
ФЦП развития Калининградской области на период до 2010 года	5300990,00	0,5	2,5
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», в т. ч.	92845480,00	8,0	43,6
Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе	40745400,00	3,5	19,1
ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»	2230400,00	0,2	1,0
ФЦП «Юг России (2008–2012 годы)»	10000000,00	0,9	4,7
ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)»	27286228,40	2,3	12,8
ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы»	27629600,00	2,4	13,0
ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы»	7015200,00	0,6	3,3

*Источник:* Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на период 2010 и 2011 годов» и расчеты автора.

В условиях отсутствия четко сформулированных приоритетов распределения средств федерального бюджета по регионам, федеральные органы власти, прежде всего Минэкономразвития России, пошли по пути активного внедрения конкурсов субъектов Федерации за право получения этих средств. Конкурсные процедуры удобны тем, что формально не ограничивают круг территорий, претендующих на дополнительную федеральную поддержку. Однако и не позволяют сконцентрировать средства федерального бюджета в тех регионах, которые нуждаются в такой поддержке в наибольшей степени.

На наш взгляд, конкретизировать приоритеты федеральной региональной политики и объекты федеральной поддержки рано или поздно все равно придется. И нет особого смысла в затягивании решения этого вопроса.

## **Роль Минрегиона России в разработке региональных стратегий**

Создание Министерства регионального развития в 2004 г., к сожалению, не привело к расширению числа финансовых инструментов федеральной региональной политики или существенному увеличению объемов их финансирования (Инвестиционный фонд изначально был создан как инструмент общеэкономической политики). Вместе с тем у Минрегиона появился новый на тот момент механизм взаимодействия с регионами — согласование на федеральном уровне стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

Насколько нам известно, первые стратегии социально-экономического развития стали появляться в регионах как раз ближе к середине 2000-х гг., причем по инициативе региональных органов власти. Это начинание субъектов Федерации встретило поддержку на федеральном уровне, поскольку к тому времени уже назрела необходимость внедрения в России долгосрочного планирования в условиях экономического роста. Стало также очевидным, что разрабатывать стратегии развития отдельных регионов без увязки с приоритетами развития страны в целом, стратегиями развития других, прежде всего соседних регионов — далеко не самый рациональный путь. Поэтому Минрегион России попытался организовать согласование стратегий социально-экономического развития регионов на федеральном уровне. К сожалению, при разумности этого начинания, практическая его реализация оказалась неудачной.

В Минрегионе России не смогли наладить действенную методическую поддержку процесса разработки региональных стратегий и реальную помощь субъектам РФ в этой работе. Во-первых, как показывает опыт проведения министерских совещаний по стратегиям развития регионов (а такие совещания проводились с января 2006 г. по июнь 2007 г.<sup>8</sup>), на рассмотрение в Минрегион представлялись стратегии развития в основном благополучных или по меньшей мере «средних» по уровню экономического развития регионов. У таких субъектов Федерации были

---

<sup>8</sup> См. официальный сайт Минрегиона России (<http://www.minregion.ru>).

и дополнительные бюджетные средства на разработку стратегий, и более или менее очевидные перспективы развития. По наиболее проблемным регионам, с совершенно неопределенными путями выхода на более высокий уровень развития, стратегии так и не появились.

Во-вторых, собственно предложенные Минрегионом подходы к разработке стратегий оказались отнюдь не верными (в итоге эти подходы были оформлены в Приказе министерства от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»). Со всей очевидностью это показал начавшийся экономический кризис: во всех регионах при поддержке Минрегиона прорабатывались только оптимистические сценарии (условно говоря, хороший и очень хороший), и теперь региональные стратегии и, главное, планы по их реализации надо пересматривать. Впрочем, этой же проблемы не удалось избежать и на федеральном уровне: Концепция долгосрочного социально-экономического развития России кризиса не предусматривала. Как уже было сказано выше, эта концепция была утверждена только в ноябре 2008 г. В условиях отсутствия долгосрочной стратегии развития страны в целом Минрегион, естественно, оказался не в состоянии проводить реальное согласование региональных стратегий с федеральными приоритетами.

Неудивительно, что в ожидании принятия Концепции долгосрочного развития России процесс обсуждения стратегий социально-экономического развития регионов осенью 2007 г. в обновленном Минрегионе был приостановлен. Однако к этому вопросу очень важно будет вернуться, поскольку в стране действительно необходимо создание единой системы стратегического планирования (о чем говорят многие эксперты), и надо продолжить поиск оптимальных форм взаимодействия федеральных и региональных органов власти в этой сфере<sup>9</sup>.

## **Оценка эффективности деятельности региональных органов власти**

Еще одним новым направлением работы Министерства регионального развития РФ стала оценка эффективности деятельности региональных администраций. В основе этой работы лежит Указ Президента РФ

---

<sup>9</sup> Подробно проблемы взаимодействия федеральных и региональных органов власти рассматриваются в кн.: *Лексин В. Н.* Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008.

от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и принятые в его развитие нормативно-правовые акты.

Исходной предпосылкой для организации оценки деятельности региональных администраций стала убежденность федеральных чиновников в том, что отставание отдельных регионов по темпам социально-экономического развития связано в значительной степени именно с недостаточной эффективностью действий региональных органов власти, а для преодоления этого отставания надо, соответственно, повысить качество работы региональных администраций. Об этом идет речь и в Концепции долгосрочного развития России.

На наш взгляд, роль региональных администраций в формировании пропорций пространственного развития страны преувеличивается, однако это не отрицает необходимости оценки деятельности региональных властей. Но, как и в случае с согласованием стратегий на федеральном уровне, как нам представляется, уместно говорить о разумности новой федеральной инициативы при далеко не идеальном ее воплощении.

Основой для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти служит система показателей, утвержденная как непосредственно в названном президентском указе, так и решением Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия. Всего предложено использовать более 150 индикаторов, которые должны анализироваться по специально разработанной методике. Поскольку показателей очень много, в методике предлагается в том числе их группировка по направлениям социально-экономической сферы. В качестве таких направлений выделены: развитие экономики, уровень доходов населения, политика в сфере обеспечения безопасности, здоровье, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика.

К сожалению, предложенная методика оценки деятельности региональных администраций страдает целым рядом недостатков. Прежде всего, на наш взгляд, необходимо отметить тот факт, что в методике довольно широко используются показатели, которые отражают не только деятельность региональных властей, но и являются результатом действия объективных факторов. Например, оценивать экономическую политику региональных администраций предлагается с помощью таких показателей, как объемы валового регионального продукта на душу населения, инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных

средств) на душу населения. Такой подход вряд ли можно считать объективным. Если у региона преимущественно сырьевая специализация экономики, то отнюдь не от региональных администраций зависит рост или спад цен на сырье на мировых рынках. Что касается привлечения инвестиций, то одно дело — крупнейшие города и их окружение в центре России, и другое дело — периферийные или слабоосвоенные территории. В первые инвестиции пойдут практически при любой политике регионального руководства — близость к емким рынкам сбыта может почти все компенсировать, а за инвестиции во вторые надо бороться. Более того, при оценке инвестиционной привлекательности в регионах необходимо учитывать, что между ВРП и инвестициями на душу населения существует объективная прямая зависимость (чем выше величина ВРП, тем больше и объем инвестиций в основной капитал). Поэтому для оценки инвестиционной привлекательности региона, да и в принципе состояния инвестиционной сферы показатель объема инвестиций в основной капитал и даже их динамики лучше не использовать, гораздо более информативным показателем считается доля инвестиций в основной капитал (без учета бюджетных средств) в ВРП.

Очень важно также сказать о том, что методику отличает хорошая проработанность показателей социальной сферы (в них присутствует немало показателей, отражающих именно деятельность региональных органов исполнительной власти) и слабая проработанность показателей, характеризующих качество управления в экономике. В методике нет показателей, характеризующих собственно инвестиционный климат в регионе, ситуацию с институтами развития и т. д. Причинами подобной ситуации являются не только отсутствие выработанных подходов к оценке инвестиционной политики региональных органов власти, но и в целом нехватка представлений об этой составляющей деятельности региональных администраций.

Подтверждением сказанного являются результаты проведенной Минрегионом работы по оценке деятельности органов исполнительной власти регионов по итогам 2007 г. Наиболее эффективно работающим регионам предусмотрено выделение специальных грантов, и их распределение на 2008 г. представлено в табл. 2, т. е. в ней названы 20 субъектов Федерации с наиболее высоким качеством управления. Как видно из таблицы, в списке доминируют именно экономически благополучные субъекты Федерации.

Более того, на том же заседании Правительства РФ, на котором рассматривались результаты оценки деятельности региональных адми-

Таблица 2

Распределение дотаций бюджетам субъектов РФ на 2008 год в целях поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2007 года

Субъекты РФ	Размер дотации, тыс. руб.	Доля в дотациях, %
Тюменская область	315403,9	15,8
Чувашская Республика	204982,6	10,2
Краснодарский край	198704,9	9,9
Самарская область	162359,6	8,1
Город Санкт-Петербург	146505,5	7,3
Республика Татарстан	114822,5	5,7
Ростовская область	96639,3	4,8
Пермский край	94586,7	4,7
Ханты-Мансийский АО — Югра	91943,4	4,6
Калининградская область	90280,3	4,5
Город Москва	70694,6	3,5
Томская область	67488,5	3,4
Красноярский край	67041,5	3,4
Белгородская область	61419,6	3,1
Кемеровская область	61204,1	3,1
Московская область	59502,8	3,0
Свердловская область	43903,1	2,2
Ставропольский край	18571,1	0,9
Владимирская область	17680,7	0,9
Ленинградская область	16265,3	0,8
<b>Всего</b>	<b>2000000</b>	<b>100,0</b>

Источник: Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2008 года № 1710–р и расчеты автора.

нистраций, в своем вступительном слове В. В. Путин говорил о фактах неэффективной работы в регионах. В том числе говорилось о длительных сроках выдачи разрешений на строительство. В качестве негативных примеров были названы Ставропольский край, где срок получения разрешения на строительство составляет 7 месяцев, Владимирская об-

ласть — 10 месяцев, Саратовская области — 1 год. Обратим внимание, что Ставропольский край и Владимирская область попали в двадцатку лучших регионов по качеству управления<sup>10</sup>.

Таким образом, в ближайшие годы необходимо будет совершенствование системы оценки деятельности органов исполнительной власти регионов.

## **Федеральная региональная политика в условиях кризиса**

На момент подготовки этой статьи (март 2009 г.) экономический кризис в стране продолжался считанные месяцы, однако некоторые изменения в федеральной региональной политике уже проявились. Кризис заставил не просто принимать решения более оперативно, но и внедрить совершенно новые инструменты федеральной региональной политики.

Так, впервые за долгие годы были введено субсидирование транспортных тарифов для удаленных регионов: 4 марта 2009 г. было подписано Постановление Правительства РФ № 194 «О перевозках открытым акционерным обществом „Российские железные дороги“ новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа». Суть решения состоит в том, что обнуляется железнодорожный тариф на перевозку отечественных автомобилей, произведенных в любой части Российской Федерации, в Дальневосточный регион. Выпадающие доходы «РЖД» будут компенсированы из федерального бюджета.

Кроме того, стал внедряться реальный мониторинг экономической политики регионов. Минрегион России в начале марта 2009 г. опубликовал доклад о социально-экономическом положении субъектов РФ в декабре 2008 г. В рамках доклада были приведены данные и о пересмотре в субъектах Федерации законов о региональных бюджетах, и о других антикризисных мерах региональных администраций (в том числе о мерах по субсидированию процентной ставки по кредитам реальному сектору, о снижении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения).

---

<sup>10</sup> Текст вступительного слова В. В. Путина на заседании Правительства РФ 13 ноября 2008 г. (<http://www.government.ru>)

Возможно, что это временные позитивные сдвиги, но тем не менее они произошли.

\* \* \*

Подводя итоги рассмотрения процессов становления федеральной региональной политики в России в последние годы, стоит обратить внимание, прежде всего на чрезмерную длительность этих процессов. За почти пятилетний срок существования Министерства регионального развития РФ так и не удалось добиться конкретизации задач и основных направлений федеральной региональной политики. Не получилось даже приступить к решению проблемы создания «прозрачной» системы отбора регионов, претендующих на дополнительную федеральную поддержку. Не был налажен должного уровня мониторинг социально-экономической политики региональных органов власти, очень слабой остается методическая их поддержка со стороны федеральных властей. В целом неудачным оказался опыт согласования на федеральном уровне стратегий социально-экономического развития регионов.

Вместе с тем в российских реалиях позитивным можно считать уже сам факт проявляемого со стороны федеральных чиновников интереса к региональной проблематике, сохранение и даже укрепление позиций Министерства регионального развития РФ. Возможно, что в конечном итоге в России все же появится федеральная региональная политика, соответствующая лучшей мировой практике.