

УДК 33.021

Е.М.БУХВАЛЬД

Институт экономики РАН, г. Москва, Россия; e-mail: buchvald@mail.ru

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И ТРАНСФОРМАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY AND THE TRANSFORMATIONS IN THE STATE POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT

Аннотация: в статье рассматривается то влияние, которое оказало принятие Стратегии пространственного развития на приоритеты и практические инструменты государственной политики регионального развития в Российской Федерации. Делается вывод, что нынешний вариант данной Стратегии не отвечает новым задачам государственной региональной политики и недостаточно увязан с практикой стратегического планирования в целом. Дается обоснование новых подходов к стратегированию пространственного развития экономики.

Abstract: the article examines the impact, which the adoption of the spatial development Strategy rendered on the priorities and practical tools of the state policy of regional development in the Russian Federation. The conclusion was made that the current version of this Strategy does not meet new tasks of the state regional policy and is not sufficiently linked to the practice of strategic planning in general. The paper justifies new approaches to strategizing spatial development of the economy.

Ключевые слова: стратегическое планирование, пространственное регулирование, государственная политика регионального развития, регионы.

Keywords: strategic planning, spatial regulation, state policy of regional development, regions.

Опыт 5 лет практической реализации 172-го Федерального закона о стратегическом планировании [1] (далее ФЗ №172) свидетельствует, что в силу долгого недостаточного внимания к вопросам пространственного развития и управления им, в настоящее время именно вектор пространственного стратегирования сталкивается с наибольшими затруднениями при практической реализации. Это, в частности, отразилось в явной неудовлетворенности Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (далее – СПР) [2]. Несмотря на длительный период работы над этим документом, и после его принятия основные цели и инструменты регулирования пространственного развития экономики во многом остаются неопределенными. Не ясен характер взаимодействия СПР с документами стратегического планирования, которые разрабатываются на уровне макрорегионов и на уровне субъектов Российской Федерации. Не определен механизм взаимодействия СПР с национальными проектами,

инициированными в соответствии с майским Указом Президента РФ 2018 г. [3], а также с национальными целями развития, обозначенными в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. [4]. Данные Указы очень значимы, однако в целом они не могли восполнить те пробельности СПР, которые неизбежно были вызваны ее разработкой в отсутствие «базовой» стратегии социально-экономического развития страны. По сути, с принятием СПР не удалось вывести государственную политику регионального развития на новый уровень, существенно обогатить и модернизировать ее основные институты и инструменты. Это позволяет сегодня рассматривать этот документ как своего рода «черновой набросок», тем более, что и по периоду его действия он уже отстал от прочих документов стратегического планирования, нуждается в модернизации и пролонгации до 2030 г. или даже до 2035 г.

Для исправления этой ситуации при доработке СПР необходимо решить следующие задачи. Во-первых, конкретизировать представления о приоритетах регулирования пространственной структуры экономики, прежде всего, в отношении укрепления единого экономического пространства страны за счет сокращения межрегиональной дифференциации на основе сочетания мер государственной поддержки и механизма «саморазвития» субъектов Федерации. Во-вторых, важно разработать конкретные механизмы и даже процедуры интеграции приоритетов пространственного развития в методологическую базу и практический инструментарий системы стратегического планирования в стране и ее регионах. Наконец, для повышения эффективности государственной политики регионального развития важно утверждение ключевой роли типизации регионов как основы этой политики. В настоящее время такая типизация как база селективных (адресных) мер поддержки в отношении субъектов Федерации просматривается, но она носит бессистемный характер, а ее итоговый эффект не планируется и не отслеживается. Это – выделение группы так называемых «геостратегических» регионов; регионов, нуждающихся в особых (дополнительных) мерах поддержки и пр. Одновременно федеральная финансовая «подпитка» регионов в рамках межбюджетных отношений все более уходит от формализованных основ в сторону ручных методов управления.

Особое значение имеет адекватное отражение в документах стратегического планирования конкретных мер и желаемых результатов политики преодоления межрегиональной экономической дифференциации. На наш взгляд, этот приоритет не только остается одним из краеугольных камней политики регионального развития, и более того – одним из наиболее важных критериев ее эффективности. Однако в принятых документах стратегического планирования четкая позиция по данному вопросу отсутствует. СПР формально констатирует необходимость преодоления такой дифференциации, но в числе целевых индикаторов СПР все сведено к статистически проблемному показателю «индекса человеческого развития». Сохраняется и значительная неопределенность того, как в данном случае будут действовать предлагаемые

СПР институциональные новации – в сторону сокращения названного выше неравенства или, напротив, в сторону его усиления.

Более четко позиционировать указанную выше целевую установку в системе документов стратегического планирования возможно только при ясном понимании того, каковы сейчас показатели экономической дифференциации российских регионов. Не вдаваясь в «технические» детали, отметим, что в Институте экономики РАН с 1995 г., производятся оценки межрегиональной дифференциации по душевой величине как ВРП, так и инвестиций в основной капитал. Результаты свидетельствуют, что за рассматриваемый период значительных изменений в дифференциации субъектов Российской Федерации по этим показателям не наблюдалось - ни в лучшую сторону, ни в худшую [5; 6].

Однако некоторые закономерности этой дифференциации все же можно уловить.

Во-первых, их суть в том, что показатели дифференциации регионов по душевой величине ВРП и по инвестициям в основной капитал имеют волнообразную тенденцию: нарастания в периоды экономического подъема и, напротив, снижения в периоды кризисно-депрессивного состояния экономики. Это объясняется тем, что на фоне падения темпов роста экономик и регионы-лидеры «притормаживают», а отстающие регионы продолжают получать федеральную поддержку и в итоге как компенсируют свое отставание. Однако в последние 2-3 года эта закономерность несколько нарушилась, и этот факт еще подлежит объяснению.

Во-вторых, показатели дифференциации регионов России по душевой величине инвестиций в основной капитал устойчиво превышают дифференциацию по душевой величине ВРП. Это значит, что инвестиционный механизм экономики, несмотря на все предпринимаемые усилия, продолжает «работать» если не на усиление дифференциации регионов, то, во всяком случае, на ее консервацию. И главное – межрегиональные разрывы по показателям инновационного развития значительно больше, нежели по душевой величине ВРП [7].

Вместе с тем, задачу экономического выравнивания регионов нельзя постулировать абсолютно. Очевидно, что такое выравнивание имеет объективные пределы. Отсюда неизбежно встает вопрос, ответ на который должна была дать Стратегия пространственного развития: какова разумная, экономически приемлемая мера такого выравнивания; за счет каких средств такое «сглаживание» может быть достигнуто. Пока здесь очень сильны признаки трафаретности мышления. Например, в 2021 г. предстоит обновление принятой в 2015 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [8]. Здесь указывается на необходимость механизма сокращения межрегиональной дифференциации путем сбалансированного территориального развития страны. Прошло 5 лет, и мы опять повторяем этот тезис, не имея четкого понимания ни реальных масштабов данной задачи, ни путей ее решения. Действующая Стратегия экономической безопасности

Российской Федерации, принятая в 2017 г. [9], также трафаретно указывает на такой источник угроз, как «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития». В результате государственная политика регионального развития получает ложные сигналы относительно того, в каких масштабах может и должна решаться задача позитивного экономического выравнивания субъектов Российской Федерации.

Надо признать, что пока экономическая наука все еще не может определиться с тем, какая степень экономической дифференциации российских регионов России уже не будет являться «чрезмерной», а останется соответствующей объективному природно-географическому разнообразию территории страны. На наш взгляд, выявление «объективной» меры межрегиональной экономической дифференциации возможно на основе сочетания последовательной минимизации числа бюджетно-дотационных российских регионов одновременно с полномасштабным запуском механизма их «саморазвития».

Государственную политику регионального развития необходимо дополнить системой экономических и внеэкономических рычагов, обеспечивающих тренд устойчивого «саморазвития» российских регионов. И, напротив, последовательное перераспределение полномочий и экономических ресурсов на федеральный уровень, неизбежно превращает его в орган управления административно-унитарного характера. Акцент на механизмы «саморазвития» обеспечит такой уровень региональной политики государства, при которой высокоразвитые субъекты Федерации не будут жаловаться на «откачку» федеральным центром ресурсов их экономического роста, а дотационные регионы получают более действенные реальные стимулы для экономического подъема и ухода от ситуации беспросветного иждивенчества.

Наконец, серьезную озабоченность вызывает отсутствие прямой связи задач и инструментов политики пространственного регулирования и регионального развития с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений, а также с дальнейшим развитием института российского местного самоуправления. Между тем, в условиях государства федеративного типа политика пространственного развития относится к числу ключевых элементов в системе федеративных отношений. Однако ни в Стратегии пространственного развития, ни в других «сопутствующих» ей документах проблематика совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений, включая развитие российской модели бюджетного федерализма, не получает достаточно полного, системного отражения.

Эксперты уже многократно указывали на слабую проработанность особого институционального блока нашей теории и практики стратегического планирования [10]. Во многом, а, может быть, даже в первую очередь это касается вектора пространственного стратегирования, реализация которого через конкретные управленческие процессы невозможна без долговременного

предвидения того, как в перспективе будут развиваться институты федерализма и местного самоуправления. К сожалению, все попытки вернуться к осмыслению такого понятия, как федеративная реформа, к оценке ее перспектив и дальнейших задач, пока успеха не имеют. С другой стороны, внушает оптимизм озвученное Президентом РФ В.В. Путиным в начале этого года намерение разработать новые Основы государственной политики в сфере местного самоуправления взамен прежнего аналогичного документа, еще принятого в 1999 г., но пока признаков, что такая работа активно ведется, нет. Отсутствие практических шагов к тому, чтобы скорректировать экономико-правовой механизм федеративных отношений и основы деятельности местного самоуправления под требования эффективного стратегического планирования ведет к тому, что субфедеральное звено управления не демонстрирует заинтересованного, результативного участия в этом процессе.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
2. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>.
3. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.
4. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>.
5. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. – 2016. – № 1. – С. 76-91.
6. Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование (Научный доклад). М.: Институт экономики РАН. 2020. 99 с.
7. Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник Института экономики РАН. – 2019. – № 4. – С.9-25.
8. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

9. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.

10. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. Теория стратегического планирования: институциональный подход // Terra Economicus. – 2020. – Т.18. – № 2. – С.22-48.