

СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ ПО КООРДИНАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Н.И. Ларина

Анализ исторического прошлого России показывает, что специфика развития страны и обуславливаемая ею пространственная структура власти всегда оказывали огромное влияние на устойчивость модели государства. В аграрный период развития экономики имперская структура государственной власти России обеспечивала существование огромного внутреннего рынка. Свободно обменивалось продуктами труда население различных национальностей и этнических групп, проживающих в разных частях огромного пространства. Наблюдаемая в тот период развития страны региональная дифференциация в условиях жизни населения и условиях предпринимательства была значительной. Однако это не угрожало стабильности государства, поскольку существовал определенный баланс между сильной вертикалью царской власти и специфической региональной властью, построенной с учетом национальных особенностей образа жизни коренных народов Российской Империи.

В условиях развития капитализма во второй половине XIX в. в России не только стали обостряться противоречия между трудом и капиталом, но и проявил себя процесс углубления дифференциации в социально-экономическом положении отдельных частей страны. Со сменой модели государственной власти – заменой монархии на республику произошел распад Российской Империи. Впоследствии с приходом к власти большевиков в стране сформировалась сильная вертикаль государственной власти. Она базировалась на единой идеологии и одной партии, которая смогла скрепить страну по горизонтали, несмотря на существование национальных и региональных различий в ее развитии.

Распад СССР произошел вопреки мировой тенденции межстрановой экономической интеграции, формирования зон свободной торговли и даже союзов государств, примером чего является Европейский союз. Понять причины территориального распада СССР можно, рассмотрев специфику пространственной организации государственной и партийной власти. Советский Союз был федерацией, образованной по национальному принципу. При этом во всех союзных республиках, кроме РСФСР, существовали

свои ЦК партии. Поэтому когда в стране возникли финансовые трудности, в какой-то степени обусловленные падением цен на нефть на мировом рынке, и одновременно начались рыночные преобразования в экономике, а главное, пошатнулась единая идеология КПСС, власти союзных республик пожелали самостоятельно решать все проблемы своих территорий. Другими словами, субфедеральная власть в СССР захотела воспользоваться всем инструментарием политики суверенного государства, стать полностью самостоятельной.

Российская Федерация унаследовала территориальную сетку и национальную специфику устройства пространственной структуры государственной власти, свойственные РСФСР. При этом права субфедеральной власти РСФСР были намного меньше, чем права союзных республик в федерации СССР. Здесь не столь сильным было совмещение национального, партийного и административного принципов в пространственной структуре организации государственной власти. Подписанный в марте 1992 г. Федеративный договор и принятая в 1993 г. Конституция РФ политически скрепили горизонтальное единство России. В то же время сохранились и выполняют роль дестабилизаторов причины и признаки глубокой экономической и бюджетной асимметрии страны.

Власти более 70 субъектов Российской Федерации постоянно получают финансовую помощь из федерального бюджета для выполнения стандартного набора своих государственных функций. Для усиления контроля над финансовыми межбюджетными потоками были унифицированы налоговая система и межбюджетные отношения. В целях балансировки функциональных обязанностей властей всех уровней и реальных возможностей их выполнять в 2003 г. были приняты новые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и об общих принципах организации местного самоуправления. В результате произошла «унитаризация» российской модели федерализма. Возможности субфедеральной власти в использовании инструментария экономической политики для регулирования социально-экономического развития регионов оказались настолько ограниченными, что, по существу, соответствуют возможностям региональной власти унитарных государств.

Проводимая федеральным правительством политика сокращения участия государства в экономике, даже при значительном экономическом росте, на наш взгляд, неизбежно будет сопровождаться усилением региональной социально-экономической дифференциации. На волне экономическо-

го роста оказывается небольшое число регионов, где сосредоточены добыча и первичная переработка сырьевых ресурсов. В группу регионов с крайне низким уровнем развития попадают преимущественно субъекты Федерации с сельскохозяйственной ориентацией экономики, со слабой, неконкурентоспособной промышленностью, но имеющие статус национальной республики. Прогноз территориального развития страны до 2015 г., выполненный СОПС, показывает, что дифференциация в развитии субъектов Федерации будет и далее углубляться, если не будет сильной и эффективной региональной экономической политики [1].

У центральной власти любой страны существует много каналов воздействия на условия социально-экономического развития регионов (схема 1). При их характеристике целесообразно различать внешнюю и внутреннюю пространственную политику. Внешняя пространственная политика государства, в свою очередь, реализуется через геополитику и территориальную политику федеральной власти¹. Внутренняя пространственная политика государства направлена на укрепление внутреннего единства страны и реализуется тремя путями: через функционирование территориальных органов федеральной власти, через деятельность властей субъектов федерации и посредством региональной политики федерального правительства.

Основную роль в регулировании регионального развития России согласно Конституции РФ играют власти субъектов Российской Федерации. Территориальные органы федеральной власти являются проводниками отдельных направлений политики федерального правительства, размещаются по территории страны неравномерно и поэтому играют второстепенную роль, оказывают косвенное влияние на регионы.

Региональная политика федерального правительства – это дополнительная функция государственной власти, связанная с решением региональных проблем. Она осуществляется в тех регионах, где возникают острые

¹ Геополитика в данном контексте – это политика по закреплению места страны среди других стран мира посредством участия государства в политических, экономических и других союзах (объединениях) различных стран. Результат такого участия может привести как к усилению, так и к ослаблению экономического потенциала отдельных частей страны. Так, сближение экономических интересов России и Европейского союза косвенным образом стимулирует экономический рост в европейской части страны и в сибирских регионах, поставляющих в ЕС газ и нефть. Сближение со странами АТР способствует экономическому росту в Сибири и на Дальнем Востоке. В результате несогласованного действия этих двух направлений геополитики может произойти ослабление связей между западными и восточными регионами России.

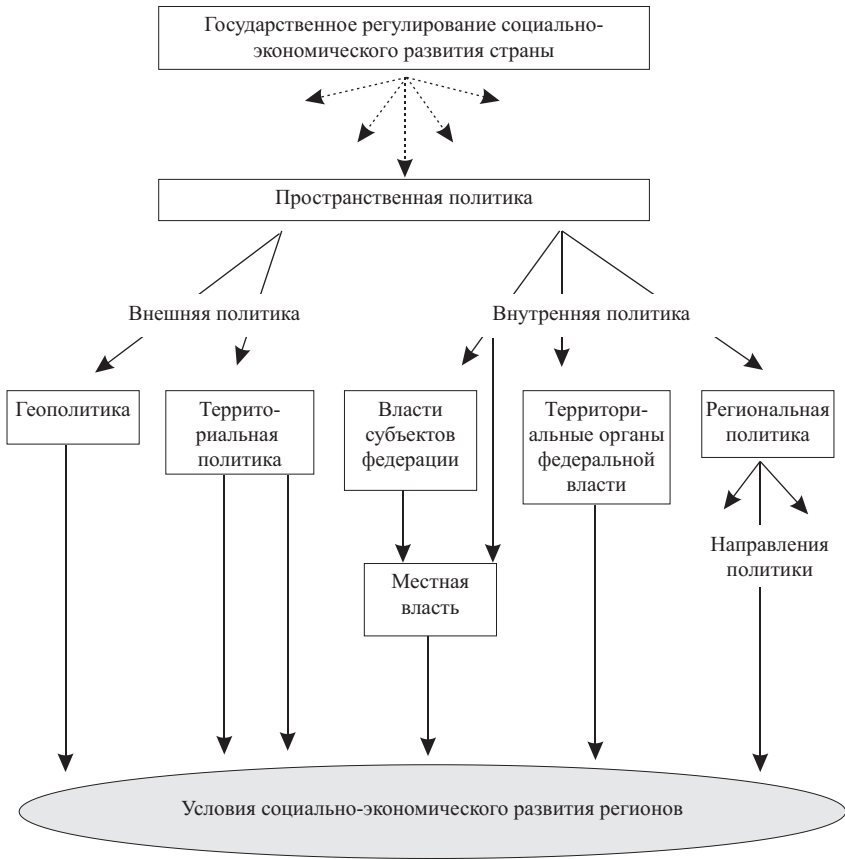


Схема 1. Направления государственного регулирования регионального развития

социально-экономические и другие проблемы, с которыми не могут справиться власти субъектов Федерации. Для того чтобы многоканальное влияние политики федеральной власти на развитие субъектов Федерации не противоречило их собственным интересам, необходимо тщательное обоснование целей, задач, механизма, инструментария разных направлений

политики Правительства РФ. Координацию регионального развития, позволяющую согласовать долгосрочные и краткосрочные интересы двух уровней государственной власти с интересами населения, должно осуществлять федеральное правительство, повышая степень научного обоснования принимаемых решений. Эксперты ООН обращают внимание на необходимость внедрения комплексного долгосрочного планирования общественного развития (до 50 лет) с разбивкой на 5–10-летние циклы. Они отмечают, что переход от преимущественно оперативного госрегулирования (1–2 года) к долгосрочному (50 лет) – «новый момент западного менеджмента» [2].

В СССР функционировала многоуровневая и многоаспектная система прогнозирования и планирования, в том числе и территориального. С распадом СССР и переходом российской экономики на рыночный механизм от этой системы отказались. Основным государственным документом в Российской Федерации теперь считается лишь федеральный бюджет. В то же время по старой традиции научным обоснованием перспектив развития страны и государственной политики продолжают заниматься многие коллективы экономических институтов РАН [3]. У представителей законодательной и исполнительной власти, научных коллективов страны сложились разные точки зрения на учет региональной специфики при обосновании государственной политики, проводимой федеральной и региональной властями.

Законодательное оформление необходимости учета регионального аспекта развития страны отражено в Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятом в 1995 г. В нем подчеркнуто, что долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам, а в программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (5 лет) должна быть отражена региональная экономическая политика.

После принятия этого закона в субъектах Федерации появились аналогичные региональные законы. Как правило, состав входящих в них документов и логика их разработки соответствовали упомянутому федеральному закону. Однако в некоторых субъектах Федерации региональными законами предусматривался иной состав документов. Так, в Законе «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Но-

восибирской области» предусмотрена комплексная схема социально-экономического развития территории этого региона. Она дополняет, а не заменяет среднесрочную программу социально-экономического развития области. Согласно формулировкам данного закона комплексная схема должна содержать обобщающую информацию о функциональном использовании территории. В ней раскрываются направления развития производственной и социальной инфраструктуры, в том числе транспортной сети, систем тепло- и энергоснабжения, систем связи и телекоммуникаций, водоснабжения и канализации и других объектов инфраструктуры, влияющих на условия и уровень жизни населения районов и городов области. Отметим, что еще до принятия указанного регионального закона в Новосибирской области существовал подобный документ – Схема развития и размещения производительных сил [4].

В проекте Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» региональный аспект государственных документов был усилен [5]. Во-первых, подчеркнуто, что государственные прогнозы социально-экономического развития должны разрабатываться по субъектам Федерации, а не просто по отдельным регионам. Во-вторых, сказано, что региональная государственная политика должна быть отражена не только в среднесрочной программе правительства, но и в концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. В-третьих, подчеркнута ответственность федерального правительства за состояние регионального развития страны. Кроме того, отмечена необходимость участия Российской академии наук и других научных организаций в обосновании региональной политики федерального правительства.

Правительство РФ в своей деятельности чисто формально выполняет требование действующего Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», при этом вносит существенные коррективы в содержание и порядок разработки документов. Так, временной интервал разработки прогноза по регионам охватил лишь трехлетний период, как это принято при обосновании федерального бюджета на очередной год. В среднесрочных программах федерального правительства раздел, посвященный вопросам региональной экономической политики, постепенно сокращается. В Программе социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) раз-

дел, посвященный вопросам региональной политики, поместился всего на полтора страницах.

На долгосрочную перспективу до 10 лет согласно закону «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» Правительство РФ должно было разрабатывать прогноз и концепцию социально-экономического развития страны. Однако таких документов нет до сих пор. После президентских выборов 2000 г. федеральное правительство представило в Государственную думу вместо этих документов другой – Стратегию развития Российской Федерации до 2010 года, подготовленную фондом «Центр стратегических разработок». В данном документе региональные проблемы и направления территориального развития России показаны не были.

При широком обсуждении в политических и научных кругах Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года подверглась развернутой критике². Рабочей группой Государственного совета при Президенте Российской Федерации был представлен альтернативный доклад «Стратегия развития государства на период до 2010 года»³. Правительство РФ разработало другой документ – Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В нем появился раздел «Стратегия территориального развития и федеральная региональная политика», подготовленный под руководством академика А.Г. Гранберга [6].

Федеральное правительство оказывает определенное влияние также и на характер разработки программных документов субъектов Федерации. Введен порядок, согласно которому субъекты Федерации, получающие финансовую помощь из Фонда регионального развития в рамках федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», должны представить в федеральное правительство программы экономического и социального развития. Утвержден «макет» таких

² В этом документе был освещен ограниченный круг проблем, касающихся в основном направлений дальнейшего реформирования хозяйственных комплексов с целью более широкого распространения рыночных отношений. Он подвергся критике именно за ограниченность вопросов, характеризующих специфику долгосрочного развития страны.

³ Подготовку доклада возглавил член Президиума Госсовета В.И. Ишаев. Основные положения Стратегии опубликованы в «Российском экономическом журнале» (2001 г., № 1, 4).

программ и выдвинуто требование согласовывать их с правительственными ведомствами. Отметим, что в «макете» отсутствует раздел, характеризующий пространственную специфику развития субъектов Федерации.

Среди научных организаций, продолжавших после распада СССР исследовать проблемы территориального развития России, ведущее место принадлежало СОПС. Здесь предложена оригинальная идея построения матричной структуры территориальной стратегии развития страны [7]. В состав матричной структуры входят следующие документы:

- долгосрочная стратегия территориального развития Российской Федерации и долгосрочная стратегия развития субъектов Федерации (на период 10–15 лет);
- долгосрочный прогноз развития регионов России и долгосрочный прогноз экономического и социального развития субъектов Российской Федерации (на период 5–7 лет);
- федеральные целевые программы развития регионов, схемы экономического и социального развития субъектов Федерации и региональные целевые программы (на период 3–7 лет);
- среднесрочный прогноз развития регионов как часть Программы Правительства РФ и среднесрочный прогноз экономического и социального развития субъекта Федерации (на период 3 года);
- краткосрочный прогноз развития субъектов Федерации (на 1 год).

Отмечается, что данная матричная структура должна не заменять, а дополнять систему общегосударственных прогнозов, разрабатываемых в соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [8]. В то же время остается неясным вопрос, как должны коррелировать между собой

- долгосрочная стратегия развития субъекта Федерации (предложение СОПС) и концепция социально-экономического развития субъекта Федерации на 12 лет (проект Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»);
- схема экономического и социального развития субъекта Федерации (предложение СОПС) и среднесрочная программа социально-экономического развития субъекта Федерации (проект нового федерального закона).

Идея разработки долгосрочных документов, именуемых стратегиями, в последние годы увлекла многих практиков и исследователей. Стратегиями называют и документы, обозначающие перспективы развития страны, крупных регионов, отдельных субъектов Федерации, и документы, характеризующие развитие отдельных отраслей (энергетическая стратегия, транспортная стратегия и др.). При этом излагаются они в свободной форме, отсутствует какое-либо методологическое единство. В рамках одного из проектов ТАСИС в процессе сотрудничества российских и европейских специалистов по проблемам регионального развития были разработаны стратегии развития Мурманской, Самарской и Вологодской областей [8]. Несмотря на общую методологическую ориентацию, при создании этих документов региональная специфика в развитии указанных регионов столь велика, что обозначились разные подходы к изложению материала и характеристике путей решения выделенных проблем. Тем не менее СОПС ставит вопрос о необходимости формулирования «типовых методических подходов к разработке стратегии развития регионов» [8].

У специалистов, занимающихся региональными проблемами развития России, бытует мнение, что следовало бы сохранить традицию разработки Генеральной схемы развития и размещения производительных сил на долгосрочную перспективу. Заместитель председателя правительства Свердловской области Г.А. Ковалева считает, что, оставаясь под прежним названием, этот документ должен отражать принципиально новые, рыночные, подходы, так как сегодня необходимо учитывать не только хозяйственную самостоятельность предприятий, но и интересы различных собственников – государственных и негосударственных субъектов [9]. Г.А. Ковалева также полагает, что «идею управления развитием и размещением производительных сил логично “обкатать” на уровне субъектов РФ», и отмечает, что в Свердловской области такая работа уже проводится. Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области до 2015 года обосновывает стратегию развития как отраслей экономики, так и территорий области. По существу, это развернутое научное исследование, состоящее из 45 книг общим объемом более 1,5 тыс. страниц. В то же время это закон для всех органов исполнительной власти Свердловской области [9].

Разные мнения высказываются относительно предпрогнозных, прогнозных и программных документов, характеризующих развитие макрорегионов страны. Многие ученые, разрабатывая предпрогнозные документы как свободное научное исследование, обычно определяют масштабы и конфигурацию изучаемой территории в зависимости от поставлен-

ных задач и наблюдаемых в жизни экономических закономерностей и часто отходят от существующей сетки административно-территориального деления страны. Так, в Научных основах Стратегии социально-экономического развития Сибири рассматривается территория не только 19 сибирских субъектов Федерации, но и Республики Саха (Якутия) [10]. В другом научном исследовании – Стратегии развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года рассматриваются не только субъекты Федерации, традиционно входящие в состав Дальневосточного экономического района, но и Забайкалье, где расположены субъекты Федерации, входящие в состав Сибирского федерального округа [10].

С учетом высказанных замечаний предлагаем упорядочить состав прогнозных и программных документов, разработка которых поможет государству выполнять координирующую функцию по регулированию регионального развития страны, как показано на схеме 2.

Проект Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» необходимо дополнить документами, раскрывающими территориальную специфику страны. Целесообразно учесть предложения СОПС о разработке долгосрочной стратегии территориального развития России. По отраслям и межотраслевым комплексам, влияющим на экономическую безопасность страны, также возможна разработка долгосрочных стратегий развития. На их основании через федеральные целевые программы Правительство РФ может осуществлять регулирование деятельности как государственных, так и негосударственных предприятий. Учитывая остроту проблемы глубокой территориальной дифференциации развития страны, следует разрабатывать долгосрочные стратегии социально-экономического развития на уровне макрорегионов (федеральных округов).

На уровне субъектов Федерации могут разрабатываться разные документы. Обязательными для всех субъектов должны быть долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные прогнозы. Долгосрочный документ, разрабатываемый на уровне субъекта Федерации, лучше назвать концепцией социально-экономического развития, как это предусмотрено проектом Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», а не стратегиями развития субъектов Федерации, как предлагает СОПС. Концепция позволяет дать многостороннюю характеристику социально-экономических проблем развития субъектов Федерации и отразить многовариантность путей развития. Именно на это обращают

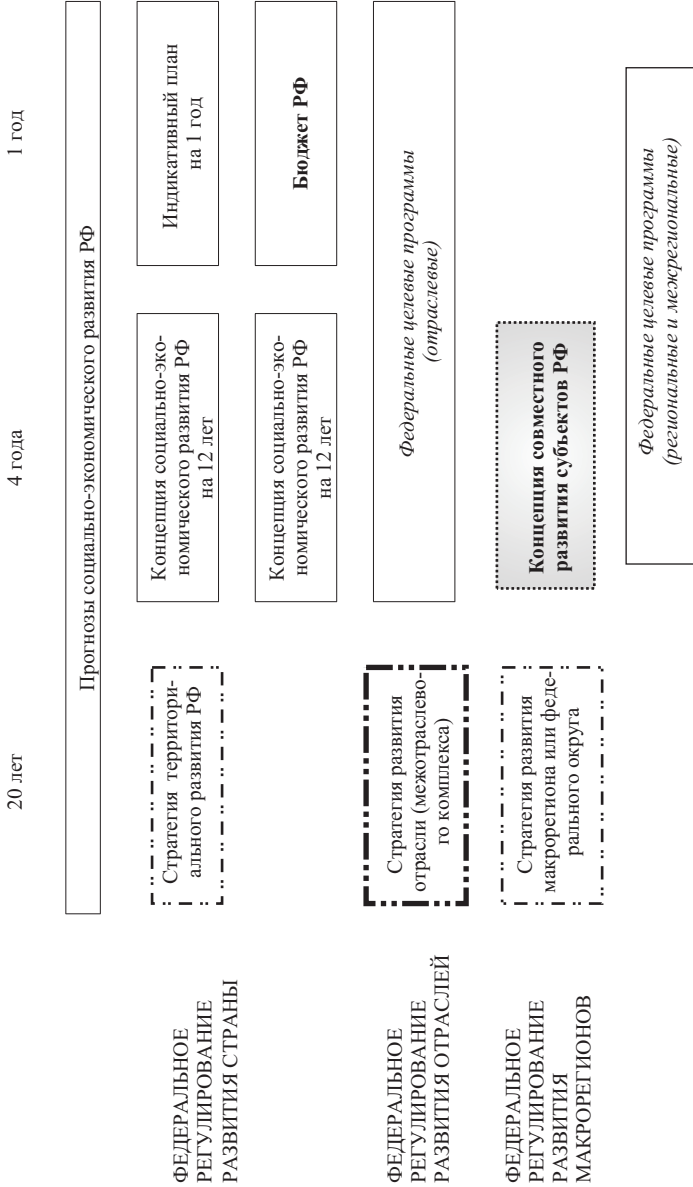
внимание эксперты ООН, когда предлагают использовать при разработке государственных программ «стратегию синергического избирательного модульного совершенствования государственного потенциала» [2]. На среднесрочную перспективу в субъектах Федерации следует разрабатывать программы социально-экономического развития, как это предусмотрено в проекте упомянутого выше федерального закона и в законах ряда субъектов Федерации. В целях более детальной характеристики проблем территориальной организации хозяйства регионов следует разрабатывать также схему комплексного развития субъекта Федерации.

Этот минимальный перечень документов необходим не только для того, чтобы координировать деятельность разных органов государственной власти. В неменьшей степени он нужен предпринимателям и широкой общественности, поскольку позволит устранить перекосы в информировании населения о проблемах и перспективах развития страны и регионов.

Система многоцелевых комплексных документов должна быть дополнена узконаправленными документами, роль которых сейчас выполняют федеральные целевые программы (ФЦП). В настоящее время из федерального бюджета правительство финансирует мероприятия семи региональных ФЦП (см. таблицу). Бросается в глаза явный перекося в распределении средств Фонда регионального развития (ФРР) между программами развития отдельных субъектов Федерации и программами, охватывающими группы субъектов Федерации. Трудно понять, есть ли объективные причины этого. Ясно одно: необходимы научное обоснование и законодательное регулирование региональной политики федерального правительства.

В настоящее время в Минэкономразвития России ведется работа над методикой распределения финансовых средств из ФРР. Частично эта методика уже была опробована при разработке ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», в рамках которой финансовую поддержку получают инвестиционные проекты более 40 субъектов Федерации. Отбор субъектов Федерации осуществляется на основе методики комплексной оценки социально-экономического развития регионов. Правительство РФ использует процедуру конкурсного отбора конкретных проектов, формируемых на основе бюджетных заявок администраций субъектов Федерации, попавших в список поддерживаемых.

В рамках упомянутой ФЦП предусмотрено два направления финансирования: социальная сфера (главным образом здравоохранение и образование) и инженерная инфраструктура и жилищно-коммунальное хозяйство.



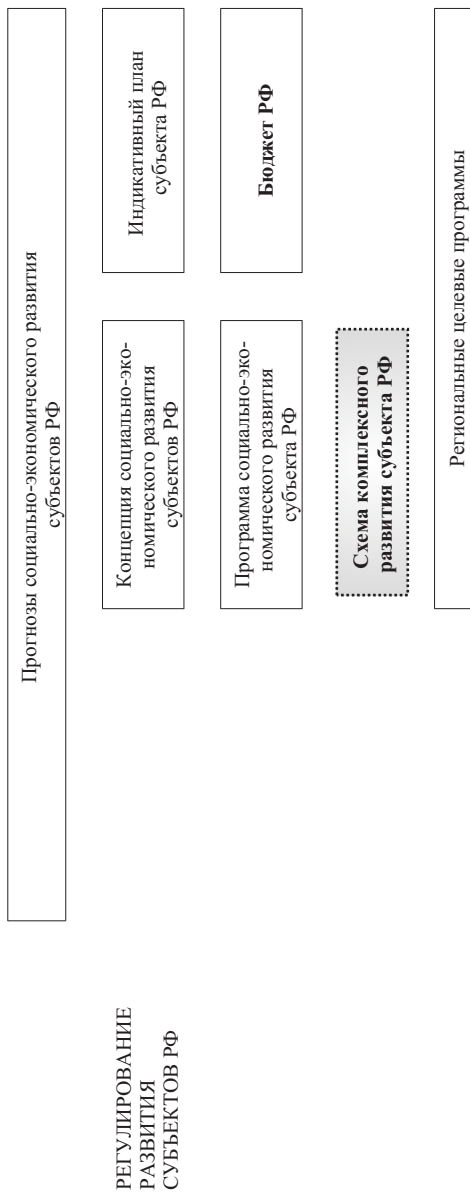


Схема 2. Предпрогнозные, прогнозные и программные документы развития страны и регионов

**Распределение средств Фонда регионального развития
на реализацию региональных федеральных целевых программ
в бюджетах 2002–2004 гг.***

Программа	2002		2003		2004	
	Млн руб.	%	Млн руб.	%	Млн руб.	%
Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)	2000,0	11,43	2630,0	10,49	2630,0	10,47
Развитие Калининградской области на период до 2010 года	490,0	2,80	560,0	2,23	600,0	2,38
Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы	681,0	3,89	971,0	3,87	971,0	3,87
Социально-экономическое развитие Курильских островов в Сахалинской области (1994–2005 годы)	221,0	1,26	241,0	0,96	241,0	0,96
«Юг России» (на 2002–2006 годы)	1834,9	10,49	2054,9	8,2	2054,9	8,18
Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года	12264,8	70,1	11264,8	44,93	11264,8	44,86
Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года	–	–	7350,31	29,31	7350,31	29,27
Всего субвенций	17491,7	100	25072,0	100	25112,0	100

* В федеральном бюджете на 2005 г. фонд регионального развития сокращен до 2504,0 млн руб. Из него финансируется только первая из указанных программ. Другие программы сохранены, но финансируются по иным каналам. Хотя значительно сокращено финансирование программ по Татарстану и Башкортостану, общие пропорции в распределении средств между семью указанными здесь программами остались почти без изменения.

Наш анализ показывает, что объем средств, поступающих в рамках этой программы в регионы Сибири, крайне небольшой и не позволяет заметно улучшить социальную и инфраструктурную ситуацию в них. Так, Республике Хакасия в 2002 и 2003 гг. было выделено 15 млн и 17 млн руб. соответ-

ственно. Эти средства были израсходованы на реконструкцию сетей водопровода в г. Черногорске и строительство канализационных очистных сооружений в п. Копьево. Нельзя всерьез думать, что именно эта финансовая помощь Хакасии со стороны федерального правительства повлияла на повышение комплексной оценки развития республики, хотя такая тенденция и наблюдается. Органы центральных ведомств федерального правительства должны решать более серьезные региональные проблемы.

Региональная проблема, остро стоящая в современной России, – чрезмерно глубокая бюджетная асимметрия страны. Эту проблему федеральное правительство сегодня решает путем перечисления субъектам Федерации с низкими бюджетными доходами трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Эти средства идут в основном на текущие расходы, и их выделение обусловлено требованиями, снижающими самостоятельность властей субъектов Федерации в решении социально-экономических проблем, а тем самым и их ответственность перед населением. Необходимо в корне изменить цели и механизм региональной политики федерального правительства, усилить поддержку инвестиционных проектов субъектов Федерации. При этом следует стимулировать межрегиональные интеграционные связи предпринимателей, кооперацию экономик относительно сильных и слабых регионов.

Для того чтобы направить инвестиции на устранение препятствий, мешающих развитию предпринимательства в регионах, необходима не только всесторонняя проработка перспектив территориального развития России в разрезе федеральных округов, но и увязка основных стратегических направлений развития страны со среднесрочными программами развития субъектов Федерации. На наш взгляд, эту роль может выполнять новый среднесрочный документ – концепция совместного развития (КСР) входящих в федеральный округ субъектов Федерации (см. схему 2). Материалы КСР должны служить базой для разработки федеральных целевых программ региональной и межрегиональной направленности и учитываться при разработке концепций социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации.

В мае 2004 г. Правительство РФ приняло постановление «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобряющее Концепцию реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах, целью которой является «создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики» [11]. В со-

ответствии с этой концепцией меняется функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации. Из Приложения 8 к бюджету на 2005 г. видно, что в 10 основных разделах федерального бюджета предусмотрено выделение средств на прикладные научные исследования. Исключение составляет 11-й раздел – «Межбюджетные трансферты», в котором *выделение средств на прикладные научные исследования не предусмотрено*. По разделу «Межбюджетные трансферты» в 2005 г. должно пройти более 31% всех расходов федерального бюджета, в том числе по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» – более 9%.

Жизнь показывает, что существующую практику межбюджетных отношений нельзя признать идеальной. Проблем более чем достаточно. Необходимо глубокая научная проработка политики федерального правительства по регулированию регионального развития страны, основанная на учете как мирового опыта в этой области, так и опыта СССР. К сожалению, отечественный опыт целевого планирования, позволивший СССР в короткий срок стать могущественной державой, быстро забыли. В Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах сказано, что «ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) “бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования”» [11, с. 4965]. Хотя отмечается необходимость учета «стратегических приоритетов государственной политики», акцент сделан на обеспечении сбалансированности бюджета в среднесрочной трехлетней перспективе. Как при этом будут учитываться более отдаленные задачи комплексного развития страны и регионов, остается неясным.

Задача снижения чрезмерной экономической и бюджетной асимметрии должна быть в числе первоочередных во всех направлениях политики федерального правительства. Ее нельзя решить путем механического укрупнения субъектов Федерации. Необходимо повысить участие федерального правительства в решении региональных проблем путем выноса в макрорегионы региональных агентств основных федеральных министерств, подобно тому как это сделано в США⁴.

⁴ Как известно Федеральная резервная система США представлена резервными банками, расположенными в 12 крупных регионах страны. Двадцать федеральных гражданских и военных ведомств, являющихся главными заказчиками и потребителями основной массы товаров, услуг и программ НИОКР, имеют региональные управления также в 12 регионах США. Администрация по делам малого бизнеса по размещению заказов казны, особенно на НИОКР и новые технологии, имеет филиалы во всех штатах [12].

Высказанные нами ранее предложения о размещении в Сибирском федеральном округе департамента Министерства экономического развития и торговли РФ [13] сохраняют свою актуальность и в условиях административной реформы. Снизить экономическую и бюджетную асимметрию в Российской Федерации возможно только при государственном регулировании инвестиционных процессов в проблемных регионах путем создания в федеральных округах государственных инвестиционных фондов, аналогичных Фонду регионального развития.

Литература

1. **Полынев А.О.** Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственное регулирование. – М.: Эдиториал УРСС, 2003.
2. **Василенко И.** Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации экспертов ООН // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 6.
3. **Проблемы** федерализма, местного самоуправления и территориального развития России: Научные исследования, прикладные проекты, библиография 1990–1999 гг. / Сост., общ. ред., вступит. ст. В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. – М.: УРСС, 2000.
4. **Кисельников А.А.** Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск: ИД «Сибирск. соглашение», 2002.
5. **Глазьев С.** Проблемы прогнозирования макроэкономической динамики: Материалы к лекциям и семинару // Российский экономический журнал. – 2001. – № 4.
6. **Гранберг А.Г.** Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. – 2001. – № 9.
7. **Путь** в XXI век: Стратегические проблемы и перспективы российской экономики. – М.: Экономика, 1999.
8. **Региональное** развитие: опыт России и Европейского Союза. – М.: Экономика, 2000.
9. **Ковалева Г.А.** Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области до 2015 года – эффективный инструмент регионального стратегического планирования // Российский экономический журнал. – 2003. – № 8.
10. **Стратегии** макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004.
11. **Постановление** Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40.
12. **Патрон А.П.** Государственное хозяйствование в начале XXI века // США & Канада. – 2004. – № 3.
13. **Регион:** проблемы планирования и управления / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. – (Глава 3 «Проблемы экономического развития субъектов Сибирского федерального округа»).