

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ ФС РФ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ  
Рафгат Закиевич Алтынбаев

Для любого федеративного государства, особенно такого, как Российская Федерация, региональная политика является одним из основных предметов его деятельности, по сути главным способом регулирования экономического развития своих территорий.

Тем не менее в нашей стране региональная политика как предмет публично-правовой деятельности органов государственной власти до сих пор не имеет полноценного правового обеспечения. Предмет, цели и задачи региональной политики не получили закрепления ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Основным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, остается Указ Президента РФ от 3 июня 1996 года №803, которым были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» (далее – Основные положения).

Согласно Основным положениям под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Содержание региональной экономической политики раскрывается в этом документе через перечень, включающий девять разноплановых задач – от укрепления экономических основ территориальной целостности и стабильности государства до совершенствования экономического районирования страны.

Большинство специалистов совершенно справедливо сходятся во мнении, что этот нормативный акт не позволил четко определить содержание региональной экономической политики России. Внутреннее содержание Основных положений оказалось явно недостаточным для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления региональной политики. Состав задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти Основными положениями, исключительно широк и неконкретен.

Нечеткость и неконкретность целевых установок государственной региональной политики не способствуют определению государством стратегических приоритетов регионального развития, снижают эффективность межрегиональных прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития регионов, таких как, например, «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 года) и «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу» (2002–2004 годы), не содержащих ни солидного обоснования прогнозной части, ни системной проработки механизмов реализации.

Решение ключевой проблемы региональной политики – выравнивание уровней социально-экономического развития территорий – осуществляется путем оказания отдельным регионам селективной поддержки за счет федеральных бюджетных и внебюджетных средств. Однако процедура, на основании которой принимаются решения об оказании поддержки субъектам Российской Федерации, не опирается на единую, строго определенную нормативными и правовыми актами базу. Используемые правовые нормы рассредоточены по множеству нормативных правовых документов, относятся к различным отраслям законодательства, при этом акты подзаконного характера фактически преобладают над собственно федеральными законами.

С нашей точки зрения, в России по-прежнему не сформированы необходимые предпосылки для эффективной реализации федеральной региональной экономической политики России. Отсутствует полноценная правовая база федеральной региональной политики. Проекты законов «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» и «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации» не продвинулись дальше второго чтения. Это препятствует повышению статуса федеральной региональной экономической политики в системе регулирования социально-экономического развития страны и делает невозможным долгосрочное закрепление основных приоритетов и механизмов этой политики.

Кроме того, в России в настоящее время федеральная региональная экономическая политика разрабатывается и реализуется по меньшей мере тремя различными федеральными министерствами – Министерством регионального развития РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ и Министерством финансов РФ. Каждое из этих министерств придерживается собственной точки зрения на цели и задачи федеральной региональной экономической политики, а также оптимальные формы и методы ее реализации. Эффективные механизмы координации политик различных министерств в настоящее время отсутствуют. А профильное Министерство регионального развития РФ обладает несколько меньшим набором возможностей для воздействия на процесс экономического развития российских регионов, чем Министерство экономического развития и торговли РФ и Министерство финансов РФ.

Несмотря на появление новых инструментов государственной экономической политики (таких, как особые экономические зоны – ОЭЗ), способных оказывать существенное влияние на экономическое развитие отдельных регионов, в связи с принятием и началом реализации Федерального закона №116-ФЗ от 22 июля 2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в настоящее время ФЦП остаются одним из механизмов федеральной региональной экономической политики, обеспечивающим решение проблем стратегического характера. Особая роль ФЦП определяется тем, что программы в силу своего инвестиционного характера в принципе способны оказывать реальное позитивное влияние на структурную перестройку экономик слаборазвитых и депрессивных регионов при условии оптимального выбора направлений использования выделенных на их реализацию финансовых ресурсов.

Вместе с тем назрела необходимость совершенствования программно-целевых инструментов социально-экономического развития регионов. Нужны новые, современные механизмы инвестирования средств в регионы, позволяющие обеспечить заметные сдвиги в экономике и существенно повысить качество услуг населению, особенно в сферах, обозначенных в качестве приоритетных национальных проектов.



ФЦП (как инструмент государственной региональной экономической политики) появились в начале 1990-х годов. В больших количествах ФЦП социально-экономического развития регионов стали появляться во второй половине 1990-х годов. К 2002 году число таких программ достигло 32. Они полностью или частично охватывали территорию более чем 50 субъектов Федерации, причем некоторые из них попадали под действие нескольких программ.

Некоторые из этих программ оказали позитивное влияние на развитие регионов и позволили смягчить сложности процесса трансформации региональных экономических систем. В то же время характерной чертой периода 1990-х годов можно считать практически полное игнорирование требований системного подхода при отборе региональных проблем для программной разработки. Нередко по благополучному региону разрабатывалась ФЦП, а по явно депрессивному – нет. Решающее значение имел лоббистский потенциал руководителя региона, а не научно обоснованная система приоритетов федеральной региональной экономической политики. Количество принимаемых программ быстро нарастало, что привело к разрыву между потребностями в ресурсном обеспечении программ и финансовыми возможностями федерального бюджета и вызвало значительное недофинансирование программ, не позволившее добиться реализации заявленных в программах целевых установок.

Нужно учитывать, что тогда были совсем другие экономические условия и другие федеративные отношения. Перед страной стояли иные задачи. Экономика и финансовая система были скованы системным кризисом.

Сегодня по сравнению с 1990-ми годами условия изменились. Наша страна находится на позитивной волне. Задачи, которые ставит Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию, направлены на повышение уровня благосостояния и улучшение качества жизни наших граждан.

Если проанализировать содержание ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию за несколько лет, то становится очевидно, что курс преобразований переходит из политического русла в экономическое и социальное. Проведенные преобразования по укреплению государственности, повышению эффективности управления и разграничению полномочий позволяют строить долгосрочные экономические цели. От регионов требуются более высокие темпы роста промышленности и ВВП. Но для этого центр должен обеспечить необходимые условия. В частности, я целиком поддерживаю позицию большинства регионов о том, что новая система разграничения полномочий требует пересмотра подходов к использованию ФЦП и программной части ФАИП, и остаюсь последовательным сторонником того, чтобы решающую роль в процессе программно-целевого регулирования экономики отвести регионам. Территории нуждаются во вложении инвестиционных средств федерального бюджета в развитие инфраструктурных объектов, позволяющих им наиболее эффективно использовать свои географические, природно-климатические, промышленные и другие ресурсы для повышения темпов экономического роста.

Полагаю, что в русле основных направлений бюджетной политики, определенных Президентом В.В. Путиным в Бюджетном послании, многие наработки нашего комитета, которые мы последовательно отстаиваем, будут реализованы в ближайшее время. В первую очередь речь идет о существенном обновлении федеральной региональной экономической политики России. Предстоит решить целый ряд фундаментальных задач. Прежде всего необходимо будет окончательно определиться с целями экономической поддержки регионов – будет ли она предназначена только для наиболее проблемных регионов или же средства будут вкладываться и в так называемые точки роста. Если будет выбран второй вариант, тогда предстоит сформулировать цели региональной политики для проблемных регионов, так как продолжающееся ухудшение ситуации в данных субъектах Федерации может привести к весьма печальным последствиям для функционирования и развития всего государства.

Скорее всего, встанет вопрос о целесообразности повышения роли инвестиционной поддержки регионов. В настоящее время последняя продолжает играть относительно небольшую роль по сравнению с текущей поддержкой. Как показывает опыт других стран, встанет и вопрос о необ-



ходимости координации региональной политики с другими элементами экономической политики государства, использования возможностей отраслевой, социальной политики федеральных властей для решения проблем наименее экономически развитых регионов.

Первое, что предстоит сделать, – это обеспечить конструктивный диалог регионов с Правительством РФ. Уверен, что Совет Федерации как палата регионов российского парламента традиционно выступит в качестве площадки для такого диалога и объединит усилия в деле совершенствования региональной политики.