

Анохина Е.М.

к.г.н., доцент СПбГУ

Особенности научных исследований и практики стратегического планирования регионального развития в Российской Федерации

Эффективное, сбалансированное развитие регионов – субъектов Российской Федерации – на основе осуществления рациональной региональной политики в соответствии с разработанной и утвержденной стратегией регионального развития может стать одним из важнейших факторов экономического роста национальной экономики как в период относительной макроэкономической стабилизации, так и в период функционирования национальной экономики в условиях мирового финансового кризиса.

В начале переходного периода теоретическим проблемам регулирования регионального развития уделялось большое внимание со стороны академической науки: появились новые интересные исследования по проблемам и перспективам социально-экономического развития территорий, территориальному маркетингу, инвестиционной привлекательности, оценке предпринимательского климата, конкурентоспособности регионов. Советом по изучению производительных сил (СОПС) в 1998-1999 гг. было выполнено фундаментальное исследование по обоснованию перспективного административно-территориального устройства России на основе укрупнения субъектов Федерации (объединения развитых регионов с депрессивными и отсталыми). Результатом этой разработки явилось выделение федеральных округов (I этап реформы), продолжающееся объединение автономий с субъектами Федерации, на которых они находятся (начало II этапа реформы). В последнее пятилетие появилось много исследований по вопросам стратегии пространственного развития России в контексте концепции её социально-экономического развития, возможным подходам к формированию стратегии регионального развития.

Однако, несмотря на это, за последние 15 лет новая стратегия регионального развития не была разработана и основная концепция региональной политики федерального центра мало изменилась по сравнению с периодом 80-х и 90-х годов: основной стратегией регионального развития практически остается стратегия «выравнивания» социально-экономического развития регионов, основанная на перераспределении бюджетных средств между бюджетопрофицитными и бюджетодефицитными регионами, основные положения которой закреплены в действующем Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

Нерешенность проблем управления территориями обусловила растущую дифференциацию социально-экономического развития регионов на фоне роста основных показателей развития экономики и социальной сферы России. В 1998 году душевое потребление валового регионального продукта (ВРП) субъектов Федерации различалось в 18 раз (без учета покупательной способности рубля на территориях субъектов Федерации), в 2007 году – более чем в 40 раз. В 1998 году 19 субъектов Федерации имели уровень потребления ВРП выше среднероссийского, а 15 субъектов Федерации имели уровень потребления ВРП в два раза ниже среднероссийского. В 2004 году эти показатели составили 17 и 23, в 2005 году – 16 и 26. Аналогичная динамика характерна и для многих остальных показателей экономического и социального развития регионов. По оценкам экспертов, ежегодные потери России от неэффективного использования территории, неэффективного управления субъектами Федерации оцениваются в 2,5-3% валового внутреннего продукта в год.

Новый этап в формировании региональной политики России, основанный на имеющихся научно-исследовательских разработках и усиленный институциональными преобразованиями (в соответствии с начавшейся административной реформой было образовано Министерство регионального развития) начался в 2004 году. В этот период были разработаны проекты двух документов в области региональной политики федерального центра: «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», одобренная Правительством РФ 30 июня 2005 года, и проект Федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации». В концепции Стратегии регионального развития предложено перейти от политики выравнивания на основе существующих межбюджетных отношений к политике «поляризованного развития» – финансовой поддержке высокоразвитых «опорных регионов» – полюсов роста, а финансирование всех остальных регионов будет осуществляться на основе необходимости обеспечения федеральных социальных стандартов для населения, которые определяются государственной социальной политикой.

Изучение практики регионального управления, особенно в субъектах Федерации, имеющих ускоренные темпы экономического и социального развития, реализующих инновационные подходы к управлению регионами, к разработке стратегий регионального развития, а также мнений наиболее успешных губернаторов о перспективных направлениях развития регионов, позволило выявить ещё один возможный подход к формированию стратегии регионального развития: конкурсное распределение бюджетных средств (поощрение регионов по степени их активности) на основе выделенных критериев качества регионального управления, среди которых могут быть следующие:

- наличие качественной, отвечающей требованиям (приказ Минрегиона РФ от 27 февраля 2007 года) стратегии развития региона;
- рост налогооблагаемой базы региона;
- выполнение программ и планов, обеспеченных ресурсами (свидетельство компетентности региональных администраций и умения достигать поставленных целей)
- участие в межрегиональной конкуренции в соответствии с системой показателей (темпы прироста трудовой миграции, количество иногородних абитуриентов в местных учебных заведениях. рост частных инвестиций, количество предприятий малого бизнеса на 1000 жителей и т.д.).

Такой подход к оценке деятельности регионов уже нашел частичное практическое воплощение: 28 июня 2007 года вышел Указ Президента № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который содержит перечень 43 показателей, позволяющих судить о качестве управления регионом. Позднее, 18 июля 2007 года, Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия был утвержден перечень дополнительных 39 показателей.

Новый министр регионального развития в своих выступлениях, в том числе на экономическом форуме «Россия», обозначил следующие основные составляющие региональной политика России:

- доработка методики оценки эффективности деятельности региональных властей, в особенности отсталых и депрессивных регионов, а также разработка механизмов, стимулирующих необходимость, выгодность эффективного развития региона;
- перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами;
- разработка долгосрочной стратегии развития России на основе определения специализации федеральных округов и субъектов Федерации.

Анализируя рассмотренные подходы к стратегии развития регионов, можно констатировать, что при разработке перспективной стратегии регионального развития России необходимо учесть подходы, как государственной модели регионального развития (разработка критериев оценки качества регионального управления, укрупнение регионов, стимулирование институциональных преобразований, разработка схемы территориального развития России), так и либеральной (стратегия полюсов роста, конкурентного федерализма), которые должны органично дополнять друг друга.