

Н. М. ДОБРЫНИН*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РФ

Большинство исследователей современного российского федерализма утверждают, что «российский федерализм должен основываться на определенном экономическом базисе»¹. Подобные суждения не являются исключительно плодом развития современной научно-практической мысли: еще в начале XX в. известный отечественный исследователь федерализма А. С. Яценко говорил о необходимости основывать государственное устройство на надлежащем «экономическом концепте». Формирование адекватной экономической основы социально-экономического развития федерации прежде всего подразумевает проведение рациональной и эффективной региональной социально-экономической политики. В свою очередь ее реализация невозможна без создания четко определенного и отлаженного механизма взаимодействия федерального центра с субъектами федерации.

Проводившиеся в стране с 1985 г. социально-экономические реформы нуждались в подробном и полном плане их реализации, подразумевающим создание и функционирование мощных исследовательских и координационных учреждений. Органам государственной власти для того, чтобы направлять развитие территорий, требуется программа регионального развития как основа государственного регулирования, которая характеризовала бы динамику социально-экономической ситуации, устанавливала приоритеты развития и пути их выполнения. Необходимость системы планирования развития территории на государственном уровне подчеркивалась не только отечественными теоретиками территориального планирования, но и зарубежными экономистами².

Ликвидация системы централизованного планирования возымела пагубный эффект. В действительности под видом сокращения государственного присутствия в экономике был осуществлен демонтаж государственных структур по управлению и регулированию социально-экономического развития страны. Недопустим полный отказ от формирования целостной единой и непротиворечивой программы управ-

* Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, доктор юридических наук, профессор.

¹ Глигич-Золотарева М. В. Конституционные основы укрепления российской государственности // Экономические факторы федерализации России: Материалы семинара. Казань, 2000; Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.

² Леонтьев В. В. Межотраслевая экономика / Пер. с англ. М., 1997. С. 226. Об участии государства в процессе регулирования экономики в связи с несовершенством рынка говорят почти все экономические теории, а такое направление развития экономической мысли, как неокейнсианство, акцентирует внимание на необходимости активной государственной социально-экономической политики.

ления экономическим развитием в сегодняшних условиях, когда экономика стала организмом, весьма сложным и легко выходящим за пределы оптимального (да и просто сбалансированного) состояния; необходимо применение методов, позволяющих эффективно прогнозировать и планировать ее развитие.

Если проследить динамику систем государственного управления социально-экономическим развитием в зарубежных странах после второй мировой войны, можно заметить нарастающие тенденции повышения согласованности управления социально-экономическим развитием, появление механизмов координации и согласования региональной и общегосударственной социально-экономической политики, причем в государствах не только федеративного типа, но и в унитарных³. Парадоксальным представляется тот факт, что в нашей стране подобная система была полностью разрушена в 1990-е гг. Время показало очевидную непродуманность мер по ликвидации системы Госплана как способа устранения недостатков государственного планирования и управления, приспособления его для нужд регулирования социально-экономического развития в условиях так называемой «рыночной экономики». В результате оказался устраненным центральный процессорный элемент в механизме разработки программы развития социально-экономической сферы, которая (программа), собственно, и является базой для принятия решений о направлениях и формах государственного воздействия. Адекватной замены этого центрального элемента не произошло.

Пришедшая на смену Госплану система прогнозов социально-экономического развития в том виде, в котором она была создана и существует сейчас, оказалась неспособна обеспечить органам государственной власти видение того, в каком направлении развивается экономика и что необходимо сделать, чтобы изменить положение к лучшему.

Наиболее остро проблема планирования деятельности государственного управления стоит сегодня на региональном уровне. Нынешняя российская модель федерализма, закрепленная Конституцией Российской Федерации 1993 г., оставляет решение проблем социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в ведении региональных органов государственной власти. Если ранее проблема регионального планирования развития по существу не ставилась, все решалось централизованно, то с начала 1990-х гг. регионы России в разрешении этих вопросов остались фактически без поддержки центра⁴.

Правовые акты, касающиеся прогноза социально-экономического развития, в частности Федеральный закон от 23 июня 1995 г. о государственном прогнозировании и разработке программ социально-экономического развития Российской Феде-

³ СРЕР - «контракты планирования» между регионами и центром во Франции, GA - механизм совместного решения задач в Германии, Структурные Фонды Европейского Союза, механизмы управления развитием на базе Министерства внешней торговли и промышленной политики Японии после Второй Мировой войны, координация программ социально-экономического развития в Канаде на основе механизма «Общих соглашений по развитию». См.: *Тейлор С.* Региональное экономическое развитие на основе программно-целевого подхода: опыт Западной Европы // *Регион: экономика и социология.* 2000. № 1. С. 3-36; *Государство и экономика Канады* / Отв. ред. Л. А. Баграмов. М., 1986. С. 186-191.

⁴ Следует отметить, что регионализация, децентрализация государственного управления во Франции, Италии, Испании (унитарных государствах, какими, собственно, были де-факто и СССР, и РСФСР) начиналась с децентрализации управления экономикой, экономического планирования, создания соответствующих региональных органов.

рации⁵, постановления Правительства и методические рекомендации Минэкономразвития России, только определяют основные понятия, регламентируют общую структуру информационных потоков в рамках системы социально-экономического прогнозирования, разъясняют общий порядок заполнения прогнозных форм.

К сожалению, процесс обработки информации, прогнозирования и формирования программы развития регионов и федерации в целом остается по-прежнему на усмотрение региональных органов управления и отраслевых федеральных ведомств, т. е. за рамками правового регулирования.

Отсутствие в документах, регламентирующих процесс составления прогноза социально-экономического развития, указаний на методы, с помощью которых формируются прогноз и программы социально-экономического развития, приводит к тому, что на уровне регионов информация собирается, но практически не обрабатывается и не анализируется. Методические рекомендации Минэкономразвития в достаточной мере данный процесс не проясняют; отсутствие же единой информационной системы выработки социально-экономической политики, единых научно обоснованных подходов к сбору, анализу информации в практике деятельности органов государственной власти делают прогнозную работу Минэкономразвития и Правительства РФ малорезультативной и в итоге бессмысленной.

Управление социально-экономическим развитием территорий Российской Федерации, региональная политика на протяжении 1990-х гг. оставались сферами деятельности, наиболее скудно обеспеченными законодательно. Более или менее детально были урегулированы лишь вопросы, касающиеся районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий; на законодательном уровне решены некоторые частные вопросы управления региональным развитием. Однако до сих пор нет системного подхода в регулировании регионального развития, что проявляется, в частности, в отсутствии единого законодательного акта, устанавливающего целостную систему федерального регулирования социально-экономического развития субъектов федерации.

Неизвестна до сих пор судьба двух базовых проектов федеральных законов об управлении региональным развитием, которые были внесены в Государственную Думу: «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» и «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации».

Впрочем, даже будучи принятыми в том виде, в каком эти законы находятся в Государственной Думе, ситуации они не изменят: их тексты (особенно проекта закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации») представляют собой такие же «декларации о намерениях», не имеющие прямого действия⁶, в отличие от Указа Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 г. об основных положениях региональной поли-

⁵ СЗ РФ. 1995.-№ 30. Ст. 2871.

⁶ Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 2-е, стереотип. М., 2004. С. 184; Экспертные заключения на проекты федеральных законов «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» и «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», подготовленные Фондом развития парламентаризма в России //www.legislature.ru.

тики в Российской Федерации⁷, закрепляющего региональные разделы в программах Правительства с 1995 г.⁸

На наш взгляд, вряд ли радикально изменит сложившийся порядок и рассматриваемый проект федерального закона об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации⁹.

С сожалением приходится отмечать, что все остается по-прежнему в вялотекущем режиме, на уровне крайне формальном и совершенно не разработанном с позиции науки и практики. Минэкономразвития Российской Федерации направляет в регионы пакет документов для составления прогноза социально-экономического развития, а региональные органы управления за редким исключением не могут дополнить присылаемые методические рекомендации по заполнению прогнозных форм набором необходимых для расчета показателей методов и моделей. Результатом в большинстве случаев оказывается несостоятельность региональных прогнозов социально-экономического функционирования территорий. Составление прогноза давно превратилось в некое ритуальное действо по сбору и отправке в федеральный центр показателей, характеризующих развитие экономики региона.

Нам представляется, что сама цель сбора этих данных – формирование на основе собранной информации региональной программы социально-экономического развития – не достигается.

Можно было бы предположить, что замена централизованного планирования в управлении социально-экономическим развитием (в том числе и в сфере регионального развития) была осуществлена за счет внедрения системы разработки и реализации целевых программ. Однако мы не сомневаемся, что разрабатываемые на федеральном уровне и в регионах целевые программы социально-экономического развития не могут формировать целостного, комплексного плана, поскольку построены на принципе «выхватывания» из общей системы функционирования территории какого-либо отдельного (или нескольких) сегмента. В итоге, становясь разрозненными и малорезультативными проектами, они удобны в основном для лоббистов и превращаются исключительно в средство доступа к бюджетным потокам¹⁰. Тенденция проявляет себя не только на уровне субъекта федерации, но на уровне федерации в целом.

В результате *такого* «программирования» выпадает один из важнейших факторов взаимозависимости и взаимообусловленности государственной политики в данной конкретной сфере государственного управления, отсутствует системный подход к прогнозированию конечного результата и его влиянию на комплексное развитие всей социально-территориальной общности, в рамках которой программа

⁷СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

⁸ См., напр., положения о региональной политике, закрепленные в «Концепции среднесрочной программы Правительства Российской Федерации на 1997–2000 гг. Структурная перестройка и экономический рост» (Вопр. экономики. 1997. № 1. С. 64–66) – наиболее характерный пример такого подхода к региональной политике.

⁹ <http://www.legislature.ru>. К данному законопроекту имеется ряд замечаний, связанных, например, с недостаточностью проработки понятия «регион», неопределенностью субъекта, осуществляющего «регионализацию» территории страны, отсутствием механизма согласования «региональной» структуры страны с ее федеративным устройством и т. д.

¹⁰ Симачев Ю., Соколов А., Горст М. Стали ли федеральные целевые программы инструментом государственной промышленной политики? // Рос. экон. журн. 2002. № 8. С. 3–11.

реализуется. Вследствие этого эффективность подобных программ во многих регионах и самой федерации остается крайне низкой.

В то же время работы по созданию системы (моделей) прогнозирования последствий принятия решений в сфере государственного управления находятся в России в начальной стадии¹¹; на общегосударственном уровне такой комплексный механизм сегодня отсутствует вовсе.

Мы неоднократно отмечали, что взаимосвязь между системой управления социально-экономическим развитием и системой управления государственными финансами страны относительно слаба.

На наш взгляд, в программе развития бюджетного федерализма до 2005 г., акцентированной прежде всего на вопросах межбюджетных отношений, была выпущена из внимания такая целевая составляющая бюджетного процесса в России, как согласование интересов и приоритетов социально-экономической политики субъектов и РФ.

Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов на 2006 г. и среднесрочную перспективу, разработанные в Министерстве финансов России¹², также не содержат ответа на вопросы, которые ставятся перед руководством страны потребностями территориального социально-экономического развития.

Бюджет – не программа развития, это смета доходов и расходов субъекта на осуществление функций государственного управления. В описанной выше ситуации неэффективности государственного прогнозирования и планирования социально-экономического функционирования при формировании бюджетов всех уровней финансовые органы фактически берут на себя дополнительные функции по определению того, на решение каких задач бюджет государственного управления должен распределяться.

При этом переход на систему трехлетних перспективных финансовых планов был объявлен средством совмещения потребностей среднесрочного планирования и текущего бюджетного годового финансирования. Но произошло ли такое совмещение в реальности? Скорее наоборот: на федеральном уровне происходит полное замещение перспективных прогнозов, планов и программ бюджетом и бюджетными росписями.

В результате, на бюджет возлагаются не свойственные ему функции; он выдвигается на место плана и программы социально-экономического развития страны, будучи по сути только сметой доходов и расходов. Финансовые органы планируют направления региональной политики вместо управления государственными и муниципальными финансовыми активами, т. е. занимаются «не своим делом».

Как следствие, по нашему мнению, нет ни эффективной региональной социально-экономической политики, ни достаточно эффективного финансового менеджмента.

¹¹ Сустицин А. С. Подход к комплексной оценке влияния государственной политики на региональное развитие // Регион: экономика и социология. 2000. № 3. С. 42–60; Ушаков А. К., Рязанова Л. А., Андрианов Д. Л., Петренко Е. В., Решетников М. Г., Ярушкина Н. В. Разработка прогнозов социально-экономического развития регионов с использованием комплексной имитационной модели // Рос. экон. журн. 2000. № 2. С. 73–78; Хасанов Г. Р., Иванова Л. А., Цыбатов В. А., Поварова Е. Л. К применению автоматизированных средств прогнозирования регионального развития // Рос. экон. журн. 2000. № 2. С. 79–86.

¹² Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 10. Ч. 2: Концепция.

В настоящее время в Правительстве РФ отсутствует структура, которая бы специально на регулярной основе занималась координацией и согласованием общегосударственных и региональных (а также муниципальных) программ. Данные функции в сфере регулирования регионального развития рассредоточены между федеральными ведомствами и учреждениями.

Существовавшее в том или ином виде с 1994 г. Министерство по делам федерации и региональной политики (с 17 мая 2000 г. – Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики¹³), в 2001 г. упразднено, а функции распределены между Министерством иностранных дел, Министерством внутренних дел и Министерством экономического развития и торговли¹⁴.

Затем вновь было образовано Министерство регионального развития России. Однако пока его деятельность не привела к росту уровня упорядоченности и согласованности в действиях правительственных органов и субъектов федерации. По-прежнему актуальной продолжает оставаться проблема межведомственной конкуренции: в области региональной политики действуют два ключевых ведомства, каждое из которых разрабатывает свои концепции и подходы – это Министерство экономического развития и торговли и Министерство регионального развития России.

Существующие механизмы согласования федеральных и региональных интересов не эффективны и являются лишь средством легитимации авторитарной политики федерального центра.

В рамках указанных структур нет согласования направлений социально-экономического развития России, федеральной региональной политики, программ социально-экономического развития.

Подобное замечание относится и к Федеральному Собранию Российской Федерации, и к Государственному Совету.

К сожалению, устойчивого, эффективного механизма согласования, координации, реализации федеральных и региональных социально-экономических программ не создано. Налицо парадокс: *есть Министерство регионального развития Российской Федерации, существуют инстанции для согласования общегосударственных и региональных интересов в управлении социально-экономическим развитием территорий, однако комплексная региональная политика в государстве по-прежнему отсутствует.*

Сегодня намечаются попытки воссоздания единых и согласованных механизмов управления развитием России в целом и региональным развитием – в частности, но при этом избранные федеральным центром подходы имеют вектор, направленный не в сторону согласования интересов и приоритетов общенациональной и региональной социально-экономической политики, а в сторону политического и экономического диктата центральных органов государства в вопросах управления страной и распределения ресурсов, прежде всего финансовых.

Процесс децентрализации бюджетных средств был обусловлен значительным перераспределением объемов государственных полномочий и обязательств государства в социальной сфере на уровень субъектов федерации и муниципалитетов.

¹³ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

¹⁴ Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 16 октября 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

В 1993 г. доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны была 58 %; с этого периода доля региональных и муниципальных бюджетов в общей сумме бюджетных доходов неуклонно снижается: в 1995 г. она составила уже 48 %; до 1998 г. вновь можно констатировать ее некоторое повышение – 54 %¹⁵.

Однако с тех пор и поныне происходит постоянное ее уменьшение. В 2002 г. в соответствии с отчетами об исполнении региональных и федерального бюджетов доля консолидированных бюджетов регионов (налоговые доходы плюс федеральные трансферты) составила 45 %¹⁶.

Если говорить о бюджетных средствах, «принадлежащих» субъекту федерации (и муниципалитетам на его территории), то остается сумма, гораздо менее значимая: в 2002 г. соотношение налоговых доходов федерального и субнациональных бюджетов составляло 65:35, хотя еще в 1999 г. оно было 51:49, т. е. практически поровну.

В свою очередь, сравнивая структуру расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, можно заметить, что соотношение доли расходов, финансируемых за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации в 2000–2002 гг. оставалось примерно на уровне 50:50.

Компенсация региональных и муниципальных бюджетных расходов осуществляется в основном путем трансфертного финансирования из федерального бюджета (а для местных бюджетов – за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе и дотируемых федеральным центром): доля помощи, оказываемой из федерального бюджета бюджетам других уровней, в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов в период с 2000 по 2002 г. увеличилась более чем в 1,5 раза¹⁷. В соответствии с утвержденным федеральным бюджетом на 2003 г. 71 субъект федерации получал дотации из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, из них 29 обозначены в качестве высокодотационных.

Ситуация стала выправляться только в последнее время, но отнюдь не вследствие проведения федеральным центром более взвешенной региональной политики, скорее, по причине благоприятной для России конъюнктуры внешнего рынка нефтегазового сырья, составляющего основу экономического благосостояния страны.

Распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации осуществляется по-прежнему на основе централизации основной массы налоговых поступлений в федеральном бюджете с последующим трансфертным распределением средств по регионам. Доля межбюджетных трансфертов регионам в 2005 г. достигла 1/3 общего объема расходов федерального бюджета – беспрецедентный рост.

При этом на бюджетную обеспеченность субъектов федерации преобразования в сфере межбюджетных отношений влияют незначительно: в 2005 г. в числе высокодотационных субъектов федерации было названо 27 регионов.

¹⁵ Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002. С. 64–66.

¹⁶ Рассчитано на основе отчета об исполнении федерального бюджета РФ на 1 января 2003 г., отчета об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ (свод на 1 января 2003 г.), составленных Министерством финансов РФ: <http://www.budgetrf.ru>.

¹⁷ Рассчитано на основе отчета об исполнении федерального бюджета РФ на 1 января 2003 г., отчета об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ (свод на 1 января 2003 г.), составленных Министерством финансов РФ: <http://www.budgetrf.ru>.

Предполагается, что происходящая ныне централизация ресурсов должна помочь мобилизовать финансовую систему России и в среднесрочной перспективе сформировать механизм оказания финансовой помощи регионам, обеспечить предпосылки для преодоления межрегиональных социально-экономических диспропорций и выполнение государством своих социальных обязательств, что неоднократно заявлялось авторами реформ межбюджетных отношений¹⁸.

Мы полагаем необходимым в связи с изложенным обратить внимание на следующие весьма важные обстоятельства.

Первое обстоятельство. На наш взгляд, оно связано с тем, что высокая степень централизации финансовых ресурсов в федеральном центре ни в коей мере не стимулирует органы власти и управления субъектов федерации изыскивать дополнительные источники пополнения доходной составляющей региональных бюджетов.

Региональные органы власти, как ни парадоксально, не заинтересованы, по нашему мнению, работать на рост своего территориального экономического потенциала, поскольку дополнительный доход все равно будет изыматься в целях перераспределения, а необходимую для поддержания социальной стабильности и функционирования государственного и муниципального управления сумму финансовых средств региональные власти все равно получают.

Подобная тенденция «паразитизма» в субъектах федерации, не предполагающая формирование собственной доходной базы ведет к пассивности органов власти и управления в сфере обеспечения социально-экономического развития территории.

Второе обстоятельство. Усиление авторитарных и центростремительных тенденций в управлении ведет к значительному снижению самостоятельности субъектов федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению. Причем снижение экономической самостоятельности субъектов федерации одновременно сопровождается ростом сферы их ответственности.

Третье обстоятельство. Перечень полномочий субъектов Российской Федерации, которые должны финансироваться ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета, содержащийся в статье 26³ действующей редакции федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», только по предметам совместного ведения уже весьма обширен.

Он включает предоставление за счет бюджетов субъектов федерации социальных услуг в сферах образования, здравоохранения; поддержку культуры и искусства; управление развитием сельского хозяйства; борьбу с чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями; меры по обеспечению занятости населения; охрану окружающей среды; организацию транспортного обслуживания населения и т. п. И это, не учитывая положений специальных актов, регулирующих различные сферы общественной жизни страны, а также тех полномочий региональных властей, которые находятся вне сферы совместной компетенции. Причем формулировки полномочий субъектов федерации по предметам совместного ведения таковы, что

¹⁸ Христенко В. Б. Указ. соч. С. 171.

на их органы власти возлагается основная тяжесть реализации мер государственной политики в указанных сферах¹⁹.

Четвертое обстоятельство. Подобный подход неизбежно скажется на качестве государственного управления. Снижение качества управления приводит к обострению социальных противоречий, что и происходит, если обратить внимание на события последних полутора лет; к тому же, положение усугубляется непродуманностью и рассогласованностью решений федерального Правительства в важнейших сферах общественной жизни (например, реализация Федерального закона от 22 августа 2004 г. о монетизации льгот²⁰).

Пятое обстоятельство. В данной ситуации следует обеспечить, наконец, формирование системы эффективного взаимодействия органов государственной власти всех уровней, а также местного самоуправления; организацию действенного контроля за выполнением органами власти и управления согласованной государственной региональной политики, проводимой в РФ.

По нашему убеждению, в первую очередь требуется разработка и внедрение *единого механизма формирования и реализации федеральной региональной политики в Российской Федерации*. Думается, нет особой нужды продолжать экспериментировать с организационными структурами федеральной и региональной власти (что мы сегодня наблюдаем), предстоит «поставить» эффективные управленческие процессы, адекватные реальным потребностям людей.

Нам представляется важным предпринять следующие действия.

Во-первых, четко определить и конституционно закрепить основы создания организационного механизма согласования региональных и федеральных социально-экономических приоритетов и предпочтений.

В этом отношении вызывает интерес разрабатывавшийся в рамках проекта ТАСИС «Поддержка экономического федерализма и государственно-правового регулирования экономики» (EDRUS 970) Кодекс Основных принципов федеративных экономических отношений в Российской Федерации.

Разработчики проекта Кодекса комплексно изложили основные, проистекающие из Конституции России, принципы экономического федерализма. Но хотя их характеризуют как непосредственно производные от норм Конституции, это не является очевидным; принципы основаны скорее на толковании и пояснении конституционных норм, нежели на прямых конституционных предписаниях.

Принципы экономического федерализма следовало бы не излагать в акте низшей по сравнению с Конституцией силы, а включить в состав Конституции отдельной главой; дополнить положениями, определяющими основы механизма согласования и координации разработки государственной социально-экономической политики, в том числе региональной, а также основными разделами, касающимися определения основ бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Во-вторых, создать организационную структуру и определить поэтапно процедуры внедрения единого механизма формирования и реализации федеральной региональной политики на территории Российской Федерации.

¹⁹ Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 76–80. Следует вспомнить также передачу ряда полномочий региональным органам власти в конце 2005 – начале 2006 г.

²⁰ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Фактически все решения, связанные с разработкой и согласованием приоритетов социально-экономического развития страны и регионов, используются федеральным центром в основном для легитимации собственных решений и для «успокоения» региональных лидеров через «формирование» у них причастности к разработке государственных решений.

На наш взгляд, весьма полезным для реального функционирования механизмов координации и согласования политики федеральных и региональных властей станет внедрение в практику государственного управления Российской Федерации механизмов, схожих, например, с механизмами СРЕР – «контрактов планирования» во Франции или с канадскими «Общими соглашениями по развитию». В рамках данных систем осуществляется постоянная координация деятельности федеральных и региональных отраслевых ведомств в процессе разработки проектов федеральных решений. Именно работой по «сведению» окончательного варианта таких контрактов, в частности, могло бы заниматься *федеральное ведомство по региональной политике и развитию федеративных отношений*.

Окончательные варианты контрактов – комплексных программ социально-экономического развития, в свою очередь, подписывались бы Президентом Российской Федерации и руководителями исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, а затем утверждались законодательными (представительными) органами власти в регионах.

Не приходится сомневаться, что немаловажную роль будет играть установление единого комплекса стандартов, методов и моделей, реализующих алгоритм представления и обработки информации в процессе формализации приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и регионов, определение комплекса технических (в том числе и программных) средств, на основе которых эти модели будут функционировать²¹.

Подобный подход потребует *создания общероссийской глобальной информационной системы программирования регионального развития*, о необходимости которой уже неоднократно заявлялось различными авторами²² и которая, к сожалению, до сих пор не создана.

В-третьих, сам алгоритм формирования и реализации федеральной региональной политики в Российской Федерации должен быть закреплен законодательно.

Его юридическое установление заложит основу создания комплекса государственного социально-экономического программирования как системы ресурсов и процессов, направленных на создание и реализацию интегрированной на единой основе комплексной программы развития Российской Федерации и ее территорий.

Как существует отрасль *бюджетного права*, так, по нашему мнению, может существовать и отрасль *права программирования социально-экономического развития (программное право, плановое право...)*.

²¹ Хвоцин А. А. Экономический федерализм и вопросы повышения эффективности государственного управления в федеративном государстве // Право и политика. 2004. № 2. С. 42–46.

²² Филиппов В. А. К вопросу о правовом обеспечении алгоритмов программирования регионального развития // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: Состояние, проблемы, перспективы: Материалы регион. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Ч. 1. Тюмень, 2001. С. 217–223. См. также: Лексин В. Н., Селиверстов В. Е. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем // Регион: экономика и социология. 1999. № 4. С. 3–31.

Фиксация в документе (документах) на уровне федерального закона, регламентирующем алгоритм составления программ социально-экономического развития, указаний на те методы, с помощью которых происходит формирование прогноза и программы социально-экономического развития, *во-первых*, прояснит ситуацию с порядком составления прогноза, определения приоритетов программ и их создания, *во-вторых*, обеспечит внедрение в практику управления единых стандартов обработки информации и сделает их обязательными для соответствующих государственных учреждений.

Установление четкого механизма ответственности за неисполнение таких законов, думается, поможет серьезно повысить качество прогнозов и создать основу для составления программ развития социально-экономической сферы.

Мы полагаем, что необходимо четко развести два направления деятельности органов государственной власти и управления: *программирование регионального развития (разработку региональной социально-экономической политики)* и *бюджетный процесс*, не смешивая одно с другим.

Это позволит наполнить реальным содержанием процесс формирования прогнозов и программ социально-экономического развития; создаст единую систему взаимосвязанных стадий не *пересылки*, а *обработки информации*²³; избавит финансовые органы от несвойственных им функций по планированию социально-экономического развития, сделает их деятельность более беспристрастной в составлении проектов бюджетов и обеспечении их исполнения, позволит сконцентрироваться на собственно управлении финансами.

В заключение нам представляется весьма важным еще раз подчеркнуть *неотложность установления в конституционно-правовом поле следующих положений:*

во-первых, основных правил разграничения компетенции РФ и ее субъектов и механизма реализации принципа субсидиарности в федеративных отношениях;

во-вторых, основ бюджетного выравнивания: целей и задач, направлений, по которым осуществляется федеральная помощь бюджетам иных уровней и условия ее предоставления, форм финансового выравнивания, основ механизма согласования интересов федерации и субъектов в процессе распределения финансовых средств;

в-третьих, основ разработки государственной региональной политики;

в-четвертых, механизма участия субъектов федерации в формировании государственной федеральной региональной политики.

Последовательная реализация предложенных нами мер позволит, вне сомнения, сформировать в России качественно иные федеративные отношения, базовыми элементами которых станут *экономический федерализм сотрудничества* и непременно *долгосрочное программирование комплексного социально-экономического развития регионов*.

²³ Хвоцин А. А. Регулирование процесса программирования развития экономики региона. // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы регион. науч.-практ. конф. Ч. 1. С. 239–243; См. предложение о разработке Кодекса законов о государственном регулировании экономики: Кривов В. Методологические вопросы обоснования макроэкономических решений // Федерализм. 2003. № 2. С. 123–140.