

Николай ДОБРЫНИН

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: ДОЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ИЛИ «ЛАТАНИЕ ДЫР»?

Еще в начале XX века известный отечественный исследователь федерализма А. Яценко говорил о лежащем в основе федеративного устройства надлежащем «экономическом концерте». Эту же точку зрения отстаивают и многие современные исследователи. Они утверждают, что российский федерализм должен основываться на определенном экономическом базисе, а потому формирование адекватной ресурсной основы развития Российской Федерации требует проведения рациональной и эффективной региональной политики. В свою очередь, ее реализация невозможна без создания отлаженного механизма взаимодействия федерального Центра и субъектов Федерации.

Госплан умер. Да здравствует Госплан?

Проводимые в стране с 1985 г. социально-экономические реформы нуждались в подробной и полной программе своей реализации. Ее элементами должны были стать подпрограммы регионального развития, основывающиеся на анализе изменения динамики социально-экономической ситуации в регионах, что позволяло устанавливать приоритеты и механизмы регионального развития.

Однако под лозунгом, что планирование «пережиток социализма»¹, произошла ликвидация системы централизованного планиро-

¹ При этом скромно умалчивалось, что о необходимости использования планирования, в том числе в сфере территориального развития, писали не только отечественные, но и ведущие зарубежные экономисты, которых трудно отнести к сторонникам социалистической модели (см., напр., *Леонтьев В.В.* Межотраслевая экономика. Пер. с англ. / Авт. предисл. и научн. ред. *А.Г. Гранберг.* — М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1997. С. 226).

вания, был проведен демонтаж структур по управлению и регулированию социально-экономическим развитием страны. Произошел отказ от формирования целостной и непротиворечивой программы управления экономическим развитием. О методах, позволяющих эффективно прогнозировать и планировать развитие экономики, вопреки сложившейся и полностью оправдавшей себя мировой практики², забыли на долгие годы.

Время показало непродуманность мер по ликвидации всех элементов системы государственного управления, многие из которых могли бы быть приспособлены для нужд регулирования социально-экономического развития в условиях рыночной экономики. В результате оказался устранен центральный элемент механизма разработки программ развития социально-экономической сферы, которые, собственно, и являются базой для принятия решений о направлениях и формах государственного регулирования экономикой. Адекватной замены этого центрального элемента не произошло. Пришедшая на смену Госплану система прогнозов социально-экономического развития в том виде, в котором она существует сейчас, оказалась не способна обеспечить органам власти видение того, в каком направлении развивается экономика и что необходимо сделать, чтобы изменить положение к лучшему.

Наиболее остро последствия подобной практики проявились на региональном уровне. Российская модель федерализма закрепила решение проблем социально-экономического развития субъектов Федерации за региональными органами государственной власти. Каждый субъект Федерации должен был выходить из кризиса сам, без поддержки федерального Центра³. Многим субъектам Федерации это удалось. Но **ценой разрушения единства экономического и правового пространства страны.**

² Если проследить динамику функционирования систем государственного управления развитием в зарубежных странах после Второй мировой войны, в глаза бросятся нарастающие тенденции повышения согласованности управления социально-экономическим развитием, появление механизмов координации и согласования региональной и общегосударственной политики, причем не только в государствах федеративного типа, но и в унитарных государствах. Это, например, CPER — «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, координация программ социально-экономического развития в Канаде на базе «Общих соглашений по развитию» (подробнее см.: С. Тейлор. Региональное экономическое развитие на базе 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.: Наука, 1986. С. 186—191).

³ Это опять-таки противоречило мировой практике. Так, регионализация государственного управления во Франции, Италии, Испании начиналась с децентрализации управления экономикой, экономического планирования, создания соответствующих региональных органов.

Причина произошедшего очевидна. Не понимая, что механизмы рыночных отношений, реализуемые на микроуровне, не могут быть реализованы на уровне региональном, реформаторы запустили процесс межрегиональной конкуренции, характерный для конфедераций. И практика эта получила законодательное оформление.

Так, например, правовые акты, касающиеся прогноза социально-экономического развития, в частности Федеральный закон № 115-ФЗ от 23 июня 1995 г. «О государственном прогнозировании и разработке программ социально-экономического развития Российской Федерации»⁴, Постановления Правительства Российской Федерации и методические рекомендации Минэкономразвития России только определяют основные понятия, регламентируют общую структуру информационных потоков в рамках системы мер социально-экономического прогнозирования и разъясняют общий порядок заполнения прогнозных форм. Сам процесс обработки информации, прогнозирования и формирования программ развития регионов, да и Федерации в целом остается по-прежнему за рамками правового регулирования, на усмотрение региональных органов управления и федеральных отраслевых ведомств.

Отсутствие в документах, регламентирующих процесс составления прогнозов социально-экономического развития, указаний на те методы, с помощью которых происходит их формирование, приводит к тому, что на уровне регионов информация собирается, но почти не обрабатывается. Методические рекомендации Минэкономразвития в недостаточной мере проясняют порядок обобщения данных.

Отсутствие же целостной информационной системы выработки социально-экономической политики, единых научно обоснованных подходов к сбору и анализу информации в практике деятельности органов государственной власти делают прогнозную работу Минэкономразвития, а следом за ним и всего Правительства малорезультативной и в итоге — бессмысленной.

Управление развитием территорий: а воз и ныне там

Управление социально-экономическим развитием территорий — ключевой элемент региональной политики — на протяжении всех 1990-х годов оставалось одной из наиболее скудно обеспеченных на законодательном уровне сфер деятельности государства. Более-

⁴ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

менее детально были урегулированы лишь вопросы, касающиеся районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий, а также некоторые частные случаи. Отсутствовал (и по сей день отсутствует) системный подход к регулированию регионального развития, что проявилось, в частности, в отсутствии единого законодательного акта, закрепляющего целостную систему федерального регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации.

Незавидна судьба двух базовых проектов федеральных законов об управлении региональным развитием, которые некогда были внесены в Государственную думу, а именно: «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» №18259-3⁵ и «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации». В условиях почти полного отсутствия реакции и со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, и со стороны самих парламентариев законопроекты «повисли» в процессе рассмотрения их нижней палатой Федерального собрания. Впрочем, даже будучи принятыми в том виде, в каком они находятся сейчас в Государственной думе, радикально ситуации эти законы не изменят: их тексты представляют собой **декларации о намерениях**, не имеющие прямого действия⁶ в отличие от Указа Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»⁷, закрепившего региональные разделы в программах Правительства с 1995 г.⁸

С сожалением приходится констатировать, что управление региональным развитием осуществляется в вялотекущем режиме, на крайне формальном и совершенно не разработанном с позиции

⁵ Текст законопроекта можно найти в Интернете по адресу: <http://www.legislature.ru> К 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.

⁶ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 2-е, стереотипное. — М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 184; а также 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 (текст можно найти на сайте www.legislature.ru).

⁷ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

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

науки и **реальной практики** уровне. Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации в регионы направляются пакеты документов для составления прогнозов 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. Их составление давно превратилось в некое ритуальное действие по сбору и отправке в федеральный Центр показателей, характеризующих развитие экономики региона. При этом **цель сбора 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 целевых программ. Однако разрабатываемые сегодня на федеральном уровне и в регионах целевые программы не могут формировать целостного, комплексного плана, поскольку построены на принципе выхватывания из общей системы функционирования территории какого-либо отдельного или нескольких сегментов. В итоге, будучи разрозненными и мало-результативными проектами, они удобны в основном для лоббистов **как средство доступа к бюджетным потокам**⁹. Эта негативная тенденция проявляет себя не только на уровне субъектов Федерации, но и Федерации в целом.

В результате такого «программирования» выпадает один из важнейших факторов взаимообусловленности государственной политики в данной конкретной сфере государственного управления, а именно — **системный подход** прогнозирования конечного результата и его влияния на комплексное развитие всей социально-территориальной общности, в рамках которой программа реализуется. Как следствие — эффективность и результативность подобных программ во многих регионах, да и на уровне самой Федерации оставляют желать лучшего.

Работы по созданию системы прогнозирования последствий принятия решений в сфере государственного управления находятся

⁹ Симачев Ю., Соколов А., Горст М. Стали ли федеральные целевые программы инструментом государственной промышленной политики? // Российский экономический журнал. 2002. № 8. С. 3—11.

в России в начальной стадии¹⁰. На общегосударственном уровне такой комплексный механизм сегодня и вовсе отсутствует.

**Ресурсное обеспечение региональной политики:
«все взять и поделить»**

Еще одним негативным фактором является слабость взаимосвязи системы управления социально-экономическим развитием и системы управления государственными финансами. В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г.¹¹ была выпущена из внимания такая составляющая бюджетного процесса, как согласование интересов и приоритетов социально-экономической политики Федерации и ее субъектов.

Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Федерации на 2006 г. и среднесрочную перспективу, разработанные в Министерстве финансов РФ¹², также не содержат адекватного ответа на вопросы, которые ставятся перед Правительством страны потребностями территориального развития.

Бюджет — это не программа развития, а смета доходов и расходов на осуществление функций государственного управления. В России же сегодня **финансовые органы фактически берут на себя не свойственные им функции** по определению того, на решение каких задач должен распределяться бюджет государственного управления. 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? Не произошло. На федеральном уровне **наблюдается полное замещение перспективных прогнозов, планов и программ бюджетом и бюджетными росписями.**

¹⁰ См. *Сусницин 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., Переятенцева Е.В., Решетников М.Г., Ярушкина Н.В.* Разработка прогнозов социально-экономического развития регионов с использованием комплексной имитационной модели; *Хасаев Г.Р., Иванова Л.А., Цыбатов В.А., Поварова Е.Л.* К применению автоматизированных средств прогнозирования регионального развития // *Российский экономический журнал.* 2000. № 2. С. 73—78, 79—86. На уровне субъектов РФ работы по созданию системы прогнозирования последствий принятия решений в сфере госуправления ведутся — см. опыт Пермской и Самарской областей (программно-инструментальный комплекс «Прогноз» и автоматизированная система регионального прогнозирования «АИС-Регион»).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 (в ред. от 6 февраля 2004 г.) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // *СЗ РФ.* 20 августа 2001 г. № 4. Ст. 3503.

¹² Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 10. Ч. II.

В результате на бюджет возлагаются несвойственные ему функции, он выдвигается на место плана и программы социально-экономического развития страны, будучи, по сути, только сметой доходов и расходов. Финансовые органы занимаются не присущим им делом — планируют направления региональной политики вместо управления государственными и муниципальными финансовыми активами. Как следствие — нет ни нормальной региональной политики, ни эффективного финансового менеджмента. В Правительстве отсутствует структура, которая бы специально на регулярной основе занималась координацией и согласованием общефедеральных и региональных (а также муниципальных) программ¹³. Данные функции в сфере регулирования регионального развития причудливым образом рассредоточены между федеральными ведомствами и учреждениями.

Существующие механизмы согласования федеральных и региональных интересов малоэффективны и являются, в основном, средством легитимации авторитарной политики федерального Центра. В рамках указанных управленческих структур согласования направлений и программ социально-экономического развития и региональной политики как таковых **не происходит**. Подобное замечание относится и к Федеральному собранию — Парламенту России, и к Государственному совету.

К сожалению, устойчивого, эффективного механизма согласования, координации, реализации федеральных и региональных социально-экономических программ не создано.

Налицо парадокс: существует множество инстанций для согласования общефедеральных и региональных интересов в управлении социально-экономическим развитием территорий, имеется Министерство регионального развития, однако **комплексная региональная политика по-прежнему отсутствует**.

¹³ Существовавшее в том или ином виде с 1994 г. Министерство по делам Федерации и региональной политике (с 17 мая 2000 г. — Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики — Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168), в 2001 году было упразднено, а его функции распределены между Министерством иностранных дел, Министерством внутренних дел и Министерством экономического развития и торговли — Указ Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071). Затем вновь образовано Министерство регионального развития, однако пока его деятельность не привела к 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 — Министерство экономического развития и торговли и Министерство регионального развития, — каждое из которых разрабатывает свои концепции и подходы).

Сегодня предпринимаются попытки воссоздания единых и согласованных механизмов управления развитием страны. Но 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 в вопросах управления страной и распределения ресурсов, прежде всего финансовых. Такой подход вряд ли можно считать правильным.

Процесс децентрализации бюджетных средств в 1990-х годах был обусловлен значительным перераспределением полномочий и обязательств государства в социальной сфере на уровень субъектов Федерации и муниципалитетов. В 1993 г. доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны достигла 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 некоторое повышение доли субнациональных бюджетов — она возросла до 54%¹⁴. Однако затем началось ее неуклонное сокращение — в 2002 г. в соответствии с отчетами об исполнении региональных и федерального бюджетов доля консолидированных бюджетов регионов (налоговые доходы плюс федеральные трансферты) составила всего 45%¹⁵.

Если говорить о бюджетных средствах, «принадлежащих» субъектам Федерации (и муниципалитетам на их территории), то остается сумма, гораздо менее значительная: в 2002 г. соотношение налоговых доходов федерального и субнациональных бюджетов составило 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 период 2000—2002 гг., остается 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

¹⁴ Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Дело, 2002. С. 64—66.

¹⁵ Рассчитано на основе отчета об исполнении федерального бюджета РФ на 1 января 2003 г. и отчета об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ (свод на 1 января 2003 г.), составленных Министерством финансов РФ (опубликованы на сайте <http://www.budgetrf.ru>).

счет бюджетов субъектов Федерации, в том числе дотируемых федеральным Центром). Доля помощи, оказываемой из федерального бюджета бюджетам других уровней, в общей сумме доходов консолидированных бюджетов в период с 2000 г. по 2002 г. увеличилась более чем в 1,5 раза¹⁶. В соответствии с федеральным бюджетом на 2003 г. 71 субъект Федерации получил дотации из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, из них 29 значатся в качестве высокодотационных.

Ситуация стала выправляться только в последнее время, но отнюдь не вследствие проведения федеральным Центром более взвешенной региональной политики, а скорее по причине благоприятной конъюнктуры внешнего рынка нефтегазового сырья, составляющего основу экономического благосостояния страны. Распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы 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 трети от общего объема расходов федерального бюджета — **это беспрецедентный рост.**

При этом на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации преобразования в сфере межбюджетных отношений влияют незначительно: в прошлом году в числе высокодотационных субъектов Федерации названо уже только 27 регионов. Предполагается, что происходящая ныне централизация ресурсов должна помочь мобилизовать финансовую систему страны и в среднесрочной перспективе сформировать механизм оказания финансовой помощи регионам, обеспечить предпосылки для преодоления межрегиональных социально-экономических диспропорций и выполнения государством своих социальных обязательств, о чем неоднократно заявляли авторы реформы межбюджетных отношений¹⁷. Однако особого прорыва в этом направлении пока не наблюдается.

«Что делать?» и «Кто виноват?»

Сложившаяся практика породила ряд негативных явлений.

Первое. Высокая степень централизации финансовых ресурсов ни в коей мере не стимулирует органы власти субъектов Федерации

¹⁶ Там же.

¹⁷ Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Дело, 2002. С. 171.

изыскивать дополнительные источники пополнения доходной составляющей региональных бюджетов.

В таких условиях органы власти субъектов Федерации, как это ни парадоксально, не заинтересованы работать на рост своего 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, не предполагающая формирования собственной доходной базы, ведет к пассивности органов власти субъектов Федерации в сфере обеспечения социально-экономического развития территорий.

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

Третье. Перечень полномочий субъектов Федерации, которые должны финансироваться ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета, содержащийся в ст. 26³ действующей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸, весьма обширен. Он включает в себя предоставление за счет бюджетов субъектов Федерации социальных услуг в сферах образования, здравоохранения, поддержки культуры и искусства, управление развитием сельского хозяйства, борьбу с чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями, обеспечение занятости населения, охрану окружающей среды, организацию транспортного обслуживания населения и т.д. — и это не учитывая положений специальных актов, регулирующих различные сферы общественной жизни, а также тех полномочий региональных властей, которые находятся вне сферы совместной компетенции.

Формулировки полномочий субъектов Федерации по предметам совместного ведения таковы, что на их органы власти возлагается основная тяжесть реализации мер государственной политики в указанных сферах.

¹⁸ СЗ РФ. 1999 г. № 42. Ст. 5005; СЗ РФ. 2003 г. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; СЗ РФ. 2004 г. № 50. Ст. 4950; СЗ РФ. 2005 г. № 1 (ч. 1). Ст. 25; «Российская газета». № 297. 31 декабря 2005 г.

Четвертое. Подобный подход к развитию регионов неизбежно сказывается на качестве государственного управления, что, в свою очередь, не может не вызвать обострения социальных противоречий¹⁹.

В данной ситуации следует обеспечить формирование системы эффективного взаимодействия органов публичной власти всех уровней, разработку и внедрение единого механизма реализации федеральной региональной политики, а также организацию действенного контроля за ее выполнением.

Полагаю, сказанного достаточно для того, чтобы понять: нет особой нужды продолжать экспериментировать с организационными структурами федеральной и региональной власти (а именно это мы сегодня и наблюдаем). Целесообразнее заняться «подгонкой» управленческих процессов под реальные потребности экономики.

С этой целью предлагается реализовать следующую систему мер.

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

В этом отношении вызывает интерес разрабатывавшийся в рамках проекта ТАСИС («Поддержка экономического федерализма и государственно-правового регулирования экономики» — EDRUS 9704) Кодекс основных принципов федеративных экономических отношений в Российской Федерации. Разработчиками проекта Кодекса были комплексно изложены основные принципы экономического федерализма. Однако, хотя авторы и характеризуют их как непосредственно производные от норм Конституции Российской Федерации, это не является очевидным — авторская позиция основывается скорее на толковании конституционных норм, нежели на прямых конституционных предписаниях.

Принципы экономического федерализма следовало бы не излагать в акте низшей по сравнению с Конституцией юридической силы, а включить в Конституцию отдельной главой, дополнив положениями, определяющими основы механизма согласования и координации разработки государственной социально-экономической политики, в том числе региональной, а также разделами, касающимися основ бюджетного федерализма.

Во-вторых, необходимо создать организационную структуру и определить процедуры внедрения единого механизма формирования и реализации федеральной региональной политики.

¹⁹ Это и происходит, если обратить внимание на события последних полутора лет. Положение усугубляется непродуманностью и рассогласованностью решений и действий Правительства Российской Федерации в важнейших сферах общественной жизни (один из наиболее ярких примеров — реализация Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. — «О монетизации льгот» (СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607).

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

Весьма полезным для реального функционирования механизмов координации и согласования политики федеральных и региональных властей было бы внедрение в практику государственного управления механизмов, схожих с механизмами СРЕР — «контрактов планирования» во Франции или с канадскими «Общими соглашениями по развитию». В рамках данных схем вполне может осуществляться постоянная координация деятельности федеральных и региональных отраслевых ведомств в процессе разработки проектов решений.

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 — подписывались бы Президентом Российской Федерации и руководителями исполнительных органов субъектов Федерации, а затем утверждались региональными парламентами.

Немаловажную роль в этом призван играть единый комплекс стандартов, методов и моделей, реализующих алгоритм предоставления и обработки информации в процессе формализации приоритетов социально-экономического развития Федерации и регионов, а также комплекс технических (в том числе и программных) средств, на основе которых эти модели будут функционировать²⁰. Такой подход потребует создания общероссийской глобальной информационной системы программирования регионального развития, о необходимости которой уже неоднократно заявлялось различными авторами²¹.

В-третьих, сам алгоритм формирования и реализации региональной политики должен быть надлежащим образом закреплен на

²⁰ Хвоцин А.А. Экономический федерализм и вопросы повышения эффективности государственного управления в федеративном государстве // Право и политика. 2004. № 2 (50). С. 42—46.

²¹ 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. 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.

законодательном уровне, что станет прочной основой формирования комплекса государственного социально-экономического программирования как системы ресурсов и процессов, направленных на создание и реализацию тесно интегрированных на единой платформе комплексной программы развития Российской Федерации и аналогичных программ субъектов Федерации.

Как существует отрасль бюджетного права, так, можно предположить, способна существовать и **отрасль права программирования социально-экономического развития** (программное право, плановое право).

Фиксация в акте уровня федерального закона, регламентирующего алгоритм разработки программ социально-экономического развития, указаний на те методы, с помощью которых происходит формирование прогнозов и программ социально-экономического развития, прояснит ситуацию с порядком составления прогнозов, а также обеспечит внедрение в практику управления единых стандартов обработки информации, сделает их обязательными для соответствующих государственных учреждений.

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

В-четвертых, необходимо четко развести два направления деятельности органов государственной власти: 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 взаимоувязанных стадий не пересылки, а обработки информации²²; избавит финансовые органы от не свойственных им функций по планированию социально-экономического развития, сделает их деятельность более беспристрастной в составлении проектов бюджетов и обеспечении исполнения, как следствие — сконцентрироваться на собственно управлении финансами.

²² *Хвоцин А.А.* Регулирование процесса программирования развития экономики региона // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. (Материалы научно-практической региональной конференции). Ч. 1. — Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. С. 239—243. См. также *Кривов В.* Методологические вопросы обоснования макроэкономических решений // Федерализм. 2003. № 2. С. 123—140 (предложение о разработке Кодекса законов о государственном регулировании экономики).

* * *

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть неотложность закрепления на конституционно-правовом уровне:

- основных правил разграничения конкурирующей компетенции Федерации и ее субъектов, а также механизма реализации принципа субсидиарности в федеративных отношениях;
- основ бюджетного выравнивания, а именно целей и задач, направлений, по которым осуществляется федеральная помощь бюджетам иных уровней, и условий ее предоставления, форм финансового выравнивания, основ механизма согласования интересов Федерации и ее субъектов в процессе распределения финансовых средств;
- основ разработки государственной региональной политики, а также механизма участия субъектов Федерации в ее формировании.

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