



ГЛАВА 6. РОССИЯ: ПОДЪЕМ РЕГИОНОВ

Основные авторы: *В.А. Рыжков**,

сопредседатель
политической партии «РПР-ПАРНАС»

Р.Ф. Туровский,

вице-президент
Центра политических технологий

Введение

Россия обладает уникальным по своим размерам и ресурсному потенциалу пространством, что является одним из ее важнейших и явно недоиспользуемых глобальных преимуществ. Проблематика региональной политики всегда имела ключевое значение, но отсутствие в течение 25 лет стратегического курса в этой сфере не позволило выработать модель устойчивого политического и социально-экономического развития с опорой на регионы. Доминирование столичных регионов и сырьевая модель экономики (при крайне неравномерном распределении сырьевых ресурсов по территории) предопределили появление огромных диспропорций, в том числе неэффективное использование человеческого потенциала.

Для России характерны высочайшие показатели концентрации экономического, финансового и интеллектуального потенциала в немногочисленных регионах и доминирование Москвы, хотя доля столицы в численности российского населения по мировым меркам невелика (всего 8,1% по переписи 2010 г., но с тенденцией к росту: в 1989 г. этот показатель составлял 6%). В то же время доля Москвы в совокупном валовом региональном продукте России достигает 22,9% (по данным за 2011 г.). Эта доля постепенно снижается (до финансово-экономического кризиса она достигала 25%), однако не по причине целенаправленной политики регионализации, а из-за того, что экономическое развитие в Москве достигло своего потолка. Яркой иллюстрацией стал спад в строительном секторе, продолжающийся уже несколько лет. Оказалось, что его стремительный рост до кризиса был не более чем пузырь.

* Авторы благодарят за идеи и замечания всех участников ситуационного анализа «Новая региональная политика России», состоявшегося 15 апреля 2013 г. в Москве, а также круглого стола «Новая региональная политика России», прошедшего в рамках VI Всероссийской Ассамблеи молодых политологов 23 апреля 2013 г. в Перми. Особую благодарность авторы выражают Абашкину В.Л. – доценту кафедры управления развитием территорий и регионалистики НИУ ВШЭ; Бордачеву Т.В. – директору Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; Воронову К.В. – заведующему сектором региональных проблем и конфликтов отдела европейских политических исследований ИМЭМО; Горячко М.Д. – доценту кафедры экономической и социальной географии России МГУ; Захарову А.А. – редактору журнала «Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре»; Зубаревич Н.В. – профессору кафедры экономической и социальной географии России МГУ; Колосову В.А. – руководителю Центра геополитических исследований Института географии РАН; Кондратьевой Н.Б. – доценту кафедры международных экономических организаций и европейской интеграции НИУ ВШЭ; Кузнецовой О.В. – профессору кафедры экономической и социальной географии России МГУ; Купряшину Г.Л. – доценту кафедры теории и технологии управления МГУ; Лексину В.Н. – заведующему отделением Института системного анализа РАН; Лукьянову Ф.А. – председателю Президиума СВОП; Пономареву И.В. – депутату Государственной Думы, Самбуровой Е.Н. – доценту кафедры географии мирового хозяйства МГУ; Титкову А.С. – доценту кафедры теории политики и политического анализа НИУ ВШЭ; Фролову И.Э. – заведующему лабораторией Института народнохозяйственного прогнозирования РАН; Швецову А.Н. – заместителю директора Института системного анализа РАН.

Авторы благодарят декана факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, почетного председателя Президиума Совета по внешней и оборонной политике Караганова С.А. за научную редактуру текста доклада. Авторы также благодарят за помощь координатора рабочей группы по региональной политике программы СВОП «Стратегия XXI» Макарова И.А.

В процессе подготовки работы авторы опирались на выводы и идеи, содержащиеся в разделе «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика» «Стратегии 2020», Государственной программе Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», докладе Валдайского клуба «К Великому океану, или новая глобализация России», докладе Всемирного экономического форума «Сценарии для Российской Федерации», докладе агентства ФБК «Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнение».

Основная часть национального богатства концентрируется в группе считанных субъектов федерации. *Половину ВРП страны производят всего лишь девять регионов.*

Экстремальными являются показатели разрыва между богатыми и бедными регионами по такому базовому показателю, как ВРП на душу населения. В России сложились обширные зоны бедности. Несмотря на позитивную в целом социально-экономическую динамику нулевых годов, до сих пор есть регионы, где доля бедных (тех, у кого доходы ниже прожиточного минимума) превышает 20%, а то и 30%.

Неравномерное развитие экономики и невнимание к вопросам, связанным с инвестиционным климатом, ведут к *гигантским различиям в инвестиционной активности.* Например, показатель инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) на душу населения колеблется (по данным за 2011 г.) от 414 тыс. рублей в Ненецком АО до 2 тыс. в Ингушетии. Прямые иностранные инвестиции в некоторых регионах вообще отсутствуют (в большинстве республик Северного Кавказа) или близки к нулю.

Еще более острыми диспропорциями характеризуется распределение финансово-налогового потенциала. Финансовая проблема регионов усугубляется особенностями российской налоговой системы и концентрацией основных ресурсов в руках крупных компаний, основная часть которых зарегистрирована и платит налоги в столице. Некоторое перераспределение налогов в пользу производящих регионов за счет создания консолидированных групп налогоплательщиков кардинальным образом ситуацию пока не изменило. В консолидированный бюджет России и государственные внебюджетные фонды за 2011 г. Москва дает 20,9% всех поступлений, Ханты-Мансийский АО – 15,3%, Ямало-Ненецкий АО – 4,7%, Московская область и Санкт-Петербург – по 4,6%. Итого *пять регионов перечисляют половину всех средств.* В общем объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации первое место занимает Москва с показателем 22,05% от общероссийского объема (по итогам 2012 г.). За ней с огромным отставанием следует Московская область (6%), далее – Санкт-Петербург (5,2%).

Хронической и усугубляющейся проблемой становится *дефицит региональных бюджетов*, который бывает и в наиболее богатых регионах, не справляющихся с финансовыми обязательствами.

В борьбе за бюджетный «пирог» традиционно побеждают вышестоящие уровни власти, навязывающие свои условия нижестоящим и часто тем самым подавляющие их развитие. Доля регионального уровня в российской бюджетной системе устойчиво составляет менее 50%. В свою очередь, в консолидированных региональных бюджетах абсолютно доминирует бюджет собственно субъекта федерации (81,2% по итогам 2012 г.), в то время как доля муниципальных бюджетов очень мала. В структуре муниципальных бюджетов совершенно нищими являются городские и сельские поселения (2,15% от консолидированных региональных бюджетов), тогда как доля муниципальных районов, в состав которых они входят, составляет 5,1%. В чуть более выигрышном положении бюджеты городских округов (11,4%). *Огромной является зависимость бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов* – в муниципальных районах на 75,2%, поселениях – 59,5%, городских округах – 48,7% (на 2011 г.).

Поистине драматический приобрели в России диспропорции, связанные с распределением интеллектуального потенциала, концентрация которого имеет аномальный характер. Так, от всего персонала, занятого в стране научными исследованиями и разработками, по данным за 2011 г., в Москве сосредоточено 32,3%, плюс 11,7% в Московской области, а также 11% в Санкт-Петербурге. И это при том, что содержание ученых в столицах стоит в разы дороже. А информационная революция больше не требует привязки ученых к мегаполисам. За столичными регионами с большим отставанием следуют Нижегородская (5,4%), Новосибирская (2,9%), Свердловская (2,8%), Ростовская (2,2%) и Самарская (2,1%). По численности исследователей с учеными степенями (по итогам того же 2011 г.) Москва занимает абсолютно доминирующую позицию – 43%, многократно опережая Санкт-Петербург (10,3%) и Московскую область (7,6%), не говоря уже о Новосибирской (4,7%) и Свердловской (2,4%).

В последние годы политика федеральных властей (или ее отсутствие) лишь усугубляет проблему концентрации интеллектуального потенциала в столичных регионах. Ярким примером стало создание именно под Москвой чудовищно ресурсоемкого проекта иннограда «Сколково», который в итоге и вовсе вошел в состав города. В то же время присвоение различным городам России официального статуса наукоградов (таковых уже 14) на практике большинству из них ничего не дает (тем более что после 2008 г. объем финансирования наукоградов из федерального бюджета снижается). Из 14 наукоградов 9 расположены в Московской области (один из них – Троицк – стал частью Москвы), один – в Санкт-Петербурге (на наукограды Московской области, по закону о федеральном бюджете, в 2012 г. должно было быть израсходовано почти 60% всех средств по этой статье). Пока трудно сказать, принесет ли плоды начатая недавно попытка рассредоточения по стране федеральных университетов и научно-исследовательских университетов, а также строительство «Иннополиса» под Казанью. Но это, видимо, позитивная тенденция.

Современная бюджетная ситуация в регионах не позволяет ни развивать социальную сферу (остается лишь поддерживать ее на плаву), ни тем более решать прорывные задачи регионального социально-экономического развития. *В самом тяжелом положении находится сельская местность, где по-прежнему живет более четверти россиян, и все социально-экономические проблемы приобретают наиболее острый характер.* Так, занятость сельского населения в России к 2011 г. составила только 68,6%, а в ряде регионов Северного Кавказа она не превышает 50%.

В очень сложном и противоречивом состоянии оказалась территория Сибири и Дальнего Востока, где сосредоточены огромные запасы российских сырьевых ресурсов, а рядом – наиболее перспективные – азиатские рынки. На востоке страны крайне неравномерно распределен интеллектуальный потенциал: доля лиц с высшим образованием в целом ниже среднероссийской (причем есть регионы, где она очень низка по российским меркам), но есть и мощные очаги научно-образовательной деятельности, такие как Новосибирск, Томск и др.

Российские власти неоднократно прилагали усилия для устранения диспропорций социально-экономического развития и поддержки регионов. Однако усилия не давали эффекта из-за отсутствия стратегического курса государства в сфере региональной политики, дефицита политической воли, стремления властных элит выстроить иерархиче-

скую вертикаль, взаимного недоверия и конкуренции в элитах, ресурсного доминирования столичных и наиболее богатых регионов.

Одной из ключевых проблем остается разграничение полномочий между уровнями власти – федеральным, региональным и муниципальным, являющееся важнейшим признаком федеративного государства и потенциальным стимулом развития местного самоуправления. А от него в наибольшей степени зависит формирование гражданского чувства, деятельного патриотизма. В условиях огромных финансовых диспропорций развиваться может только централизация полномочий, тогда как их передача на нижестоящие уровни оборачивается или их неисполнением (нефинансируемые мандаты), или необходимостью финансирования посредством субвенций сверху, что также обесмысливает децентрализацию. Есть немало примеров и неэффективной централизации в тех сферах, где региональные власти могли бы справиться с проблемами лучше федеральных (например, лесное хозяйство).

Стремление упорядочить работу региональных и местных властей за счет введения оценки эффективности их деятельности привело только к запутыванию ситуации с разграничением полномочий. Новая система оценки, введенная в 2012 г., наделила губернаторов ответственностью за показатели, большинство которых от них не зависит.

Другая проблема – слабый уровень подготовки государственных программ и стратегий регионального развития, а также проработки иных инструментов его стимулирования. Из-за скудного бюджетного финансирования и завышенных аппетитов заинтересованных ведомств на выходе мы получаем постоянные срывы федеральных целевых программ из-за недофинансирования, под вопросом будущее Инвестиционного фонда РФ, фактически не работает большинство особых экономических зон, в некоторых из них не зарегистрировано ни одного резидента. Как результат, начались обратные процессы – досрочная ликвидация особых экономических зон, свертывание проектов Инвестфонда, кардинальный пересмотр ФЦП и попытка заменить их новыми государственными программами и т.п.

Третья проблема – крайняя степень неустойчивости властных институтов, призванных заниматься региональной политикой или представлять интересы регионов на федеральном уровне. Формирование губернаторского корпуса в постсоветской России представляет собой бесконечную череду экспериментов. Так и не сложилась ответственная и компетентная управленческая элита, напротив, качество регионального управления снижается. Об этом свидетельствует и низкий уровень удовлетворенности населения работой своей региональной исполнительной власти (не превышает в последние годы 50% в среднем по стране и имеет тенденцию к спаду: в 2011 г. она составила 38,4%, по данным Минрегиона). Столь же явной неустойчивостью характеризуется работа Совета Федерации, где и порядок его формирования, и степень участия региональных элит постоянно меняются. Не устоялись и консультативные органы регионального представительства, такие как Государственный Совет и Совет законодателей.

На федеральном уровне система органов, управляющих региональным развитием, также находится в состоянии перманентного и конфликтного реформирования. Так, в администрации президента и федеральном правительстве то появляется, то ликвидиру-

ется специальная структура, занимающаяся региональной политикой. В настоящее время ее нет в администрации (где ранее существовало отдельное территориальное управление), но в составе правительства функционирует министерство регионального развития. Однако в кабинете министров отмечается крайнее дробление структуры регионального блока в связи с наличием трех вице-премьеров, курирующих региональное развитие в целом, либо отдельные федеральные округа и проекты, выделение Минвостокразвития, который азиатскими по крайней мере партнерами до недавнего времени единодушно считался неудачным, если не несерьезным проектом. Результаты изменений в управлении регионом в 2013 г. пока неясны. Примечательно, что министерство регионального развития отличается самой частой сменой министров.

Четвертая проблема – фактически тупиковая ситуация в системе местного самоуправления. Очередная муниципальная реформа, начатая в 2003 г. и затянувшаяся до 2009 г. (а, по сути, не завершенная до сих пор), не решила ключевую для местного самоуправления – финансовую проблему. Зато она обострила кадровый дефицит и борьбу за разграничение полномочий из-за резкого увеличения числа муниципальных образований в результате создания двухуровневой системы «муниципальный район – поселение». На этом фоне отнюдь не вырос интерес граждан к местному самоуправлению, о чем свидетельствуют самые низкие показатели явки на муниципальные выборы (на выборы мэров крупных городов может прийти менее 20% избирателей), слабо или вовсе не работающие институты прямой демократии и самоорганизации, такие как местные референдумы, территориальное общественное самоуправление. И главное: нынешняя ситуация сдерживает творческую энергию, производительный потенциал десятков миллионов россиян, превращение их в ответственных патриотов и граждан, преумножение человеческого капитала нации.

Радикальная регионализация ресурсного и человеческого потенциала

Процессы централизации в России достигли уровня, препятствующего поступательному развитию. Регионы лишены возможности обеспечивать нормальные условия для жизни людей, а центр наделен нагрузкой и ответственностью, с которой не в состоянии справиться ни организационно, ни финансово. Россияне в провинции довольно часто, если не сказать сплошь и рядом, не имеют адекватных возможностей для саморазвития и реализации. Чрезмерная централизация все больше вредит экономическому росту и социальному благополучию, порождает иждивенческие настроения в регионах и пресекает на корню инициативу. Фактически не реализуются конституционные нормы, определяющие Россию, как федеративное государство.

В мире, где качество человеческого капитала в решающей степени определяет конкурентоспособность страны, стягивание всего и вся в столицы резко сужает базу развития, не позволяет полностью использовать способности и таланты народа. *Наполнение российского федерализма реальным социально-политическим и финансово-экономическим содержанием и постепенная, но решительная регионализация являются обязательным условием для модернизации российского общества и государства, обеспечения экономического роста.*

Решительная регионализация способна стать одним из важнейших импульсов для качественного развития общества, экономики и вывода страны из угрожающего ей застоя. Для того чтобы задействовать экономические ресурсы и человеческий потенциал регионов, необходимы усиление роли и самостоятельности субъектов федерации и муниципальных образований, расширение прав и полномочий. При этом центр должен сохранить за собой жесткий контроль над реализацией своих ясно определенных стратегических функций, таких как сохранение территориальной целостности, обеспечение единства правового, экономического и социального пространства. Передача регионам полномочий должна быть тщательно продумана и с точки зрения возможных рисков сепаратизма, и с точки зрения наличия у территорий необходимых ресурсов для их эффективной реализации. Она должна проводиться постепенно с учетом того, что российский размах и отечественная политическая традиция требуют относительно высокой степени централизации.

Первым шагом на пути к эффективному государству и подлинному федерализму должна стать *регионализация ресурсного и человеческого потенциала*. Сверхконцентрация финансовых ресурсов и интеллектуального потенциала в столице, а доходов от сырья – в считанных регионах создает диспропорции, редкие даже для развивающихся государств мира, обрекая страну на дальнейший рост дисбалансов и не позволяя использовать в качестве ресурса развития население отстающих регионов.

Перераспределение полномочий в пользу регионов должно логически следовать за регионализацией ресурсов. Сейчас в ускоренном порядке передавать власть нищим и тем, кто не справится с дополнительной ответственностью, бесполезно и опасно, а в нынешнем состоянии большинство российских регионов не готово к эффективной работе в рамках децентрализованной модели.

Поэтапная реализация данной стратегии предполагает, что ресурсная регионализация займет около 10 лет, после чего можно будет переходить к более радикальной децентрализации полномочий (которая, в свою очередь, займет не менее 5–10 лет).

Предлагаемые меры неизбежно предполагают и сокращение разросшейся армии федеральных чиновников в регионах, представляющих контролирующие инстанции и подразделения федеральных ведомств. Контрольные функции частично следует передать регионам и муниципальным образованиям, а частично отнести к сфере деятельности судебной власти для устранения нарушений и разрешения конфликтов в судебном порядке (это потребует дальнейших шагов в судебной реформе).

В ситуации, когда федеральный центр сосредоточил основную власть, постепенная и целеустремленная ресурсная регионализация должна быть сознательным и принципиальным решением центра, основанным на логике повышения эффективности всей системы власти. Если центр не примет вовремя такое решение, страна будет дальше и все быстрее (в условиях неизбежного – вопрос в том, как быстро – ухудшения нефтяной конъюнктуры) лишаться источников развития – малого и среднего предпринимательства, самодеятельных организаций граждан СОГ-НКО, носящих по преимуществу также местный или региональный характер.

Федеральный центр сохранит ведущую роль в процессах ресурсной, а затем – управленческой регионализации. Однако изменятся задачи: от неэффективного сосредоточения власти центр должен перейти к приоритетному выполнению других функций: 1) ответственного за единство страны; 2) координатора устойчивого и сбалансированного регионального развития; 3) арбитра для согласования различных региональных интересов.

Ресурсная регионализация может развиваться по следующим трем направлениям.

А. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА.

Необходимы настойчивые усилия по выводу на мировой уровень университетов и научно-исследовательских центров, расположенных в регионах. В качестве точек интеллектуального роста следует определить порядка 35 крупных городов и агломераций, а также наукоградов, где есть необходимый потенциал (30 «новых столиц России» и 10 инноградов, см. ниже). Потребуются государственные (федеральные и региональные) капиталовложения для передачи точкам роста ресурсов на научно-исследовательскую деятельность и образовательный процесс, целесообразно установить нормативы минимальной доли расходов бюджетов всех уровней. Развивать науку и образование в регионах выгоднее и по той причине, что жизнь там дешевле и для преподавателей, и для студентов, при этом у них, как правило, больше времени для научной и учебной деятельности.

Одним из особых направлений должна стать подготовка в регионах управленческих кадров, без чего сфера государственного и муниципального управления обречена на длительную деградацию. Точки интеллектуального роста не только будут производить специалистов и осуществлять востребованную практикой исследовательскую деятельность, но и начнут реально взаимодействовать со сферой управления (подготовка и переподготовка управленцев) и с производством (технопарки, базовые кафедры, венчурные фонды и т.п.).

Б. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА.

Целесообразно стимулировать размещение новых производств, отдавать приоритет отстающим регионам, наиболее заинтересованным в экономическом росте и наполнении своего бюджета. Инвесторы, как правило (за исключением сырьевых проектов, привязанных к определенным месторождениям), могут выбирать, где воплощать в жизнь свои идеи. Через налоговые, инфраструктурные или иные косвенные стимулы государству следует стимулировать выбор региона, в наибольшей степени нуждающегося в укреплении своей экономики (тогда как сейчас выигрывают регионы, имеющие наибольший лоббистский потенциал или уже накопленный ресурс развития). На муниципальном уровне целесообразно поддерживать процесс размещения новых промышленных предприятий не в основных российских городах (таких как «30 новых столиц», см. ниже), а в их городах-спутниках или в менее крупных центрах («100 опорных центров», см. ниже), отдавая в наиболее крупных городах приоритет наукоемким, высокотехнологичным производствам.

Только если проект соответствует критериям производственной регионализации, он сможет получить государственные гарантии, бюджетное софинансирование и кредитные ресурсы государственного Российского банка регионального развития (см. ниже) или Внешэкономбанка – при придании ему соответствующих функций. Определение реально нуждающихся в инвестиционных проектах территорий является одной из задач ключевой экспертной структуры в системе региональной политики – Института пространственного развития (см. ниже).

В качестве мер для привлечения инвесторов в отстающие регионы могут использоваться налоговые льготы (не наносящие ущерба региональным бюджетам, наполнение которых является одним из главных приоритетов региональной политики), государственное софинансирование создания необходимой инфраструктуры, кредитование Российским банком регионального развития или ВЭБ, льготное подключение к энергосетям и другой инфраструктуре. Во многих регионах накоплен опыт по улучшению инвестиционного климата за счет взаимодействия с инвесторами в сфере доступа к инфраструктуре, получения земельных участков, предоставления тех или иных льгот, облегченного преодоления административных барьеров (один из лучших образцов – Калужская область).

В. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА.

Главнейшим приоритетом в процессе экономической регионализации должно стать наполнение региональных и местных бюджетов, позволяющее выровнять их налоговый потенциал и увеличить собственную доходную часть субнациональных бюджетов. При распределении поступлений между центром и регионами целесообразно *передать регионам все поступления от налога на прибыль и все акцизы* (на товары и продукцию, произведенные на территории России). Также необходима такая выравнивающая мера, как передача регионам *части поступлений от налога на добавленную стоимость (предлагается 30% НДС для товаров и продукции, произведенных на российской территории)*, с его распределением между региональными бюджетами пропорционально численности населения. По нашим расчетам (данные за 2012 г.), эти меры обеспечат рост налоговых и ненало-

говых поступлений в региональные бюджеты более чем на 15% (с учетом предлагаемой нами меры по изъятию из региональных бюджетов части подоходного налога в пользу муниципальных образований, см. ниже). Такое перераспределение даст регионам дополнительные возможности, но не ослабит серьезно федеральный бюджет (его налоговые и неналоговые доходы снизятся в таком случае на 10%). В перспективе 5–10 лет возможно распределение между региональными бюджетами пропорционально численности населения определенной части поступлений от налога на добычу полезных ископаемых. (Например, в случае перераспределения в пользу регионов 30% тех поступлений от НДС, которые сейчас идут в федеральный бюджет, можно увеличить налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов еще на 14%.)

Важно избежать усугубления межрегиональных различий, роста неравенства, поэтому производственная регионализация должна проводиться в пользу регионов, которые в наибольшей степени в ней нуждаются. По той же причине целесообразна и выравнивающая модель перераспределения в пользу регионов НДС (и НДС), привязанная к численности населения. Необходимо способствовать регистрации крупнейших налогоплательщиков – ведущих российских компаний в регионах, где располагаются производственные мощности (включая перевод в регионы их головных офисов и управленческого персонала, а не только формальную регистрацию), и продолжать усилия, направленные на преимущественную уплату налогов компаниями по месту производства (создание консолидированных групп налогоплательщиков и т.п.).

Право регионов на социально-экономические эксперименты

Утрата регионами инициативы и интереса к самостоятельному развитию, иждивенчество, упование на теневой лоббизм, боязнь санкций со стороны центра стали негативным фактором развития. Одним из последствий является ненужная нагрузка на федеральную власть как на центр принятия решений, которая оборачивается множеством неизбежных управленческих ошибок и главное – утратой возможностей для развития «снизу». Чрезмерная и избыточная ответственность федеральной власти чревата резким снижением ее поддержки в случае возникновения кризисных ситуаций, представляет собой реальную, притом долгосрочную угрозу для будущего страны и ее территориальной целостности.

Необходимо дать регионам максимум самостоятельности для проведения своей финансово-экономической и социальной политики, допуская, что региональная и муниципальная власть могут иметь широкие рамки для экспериментов и разную идеологическую основу (последнее нормально, поскольку к власти в результате выборов могут приходиться представители различных партий). Даже в таком унитарном коммунистическом государстве, как Китай, региональные власти располагают широкими правами на социально-экономические эксперименты.

Федеральная власть в такой системе задает общие и достаточно гибкие рамки, сохраняя за собой право (1) принятия стратегических решений и жесткого контроля над их реализацией, (2) свертывания и запрета экспериментов, которые угрожают распадом страны и социальными потрясениями, (3) поддержки и распространения успешных экспериментов на новые территории, а также продолжая финансово поддерживать наиболее отсталые территории, где нет организационных, финансовых и интеллектуальных ресурсов для экспериментирования.

Роль региональной власти состоит в самостоятельной разработке социально-экономических экспериментов, их внедрении и реализации в рамках определенных программ развития, они несут ответственность за полученные результаты. Количество, характер экспериментов, а также само их наличие и целесообразность определяются регионами, в то время как центр имеет право обоснованного специальным законом о региональной политике вето на социально и геополитически опасные шаги.

- **А.** Наиболее комплексные эксперименты могут проводиться в рамках *долгосрочных программ регионального социально-экономического развития*, принимаемых самими регионами в соответствии со своими же стратегиями и финансируемых (полностью или частично) из регионального бюджета, без привлечения федеральных средств. Центру не следует обязывать все регионы разрабатывать такие программы и стратегии, результатом станет их низкое качество и невыполнимость. Напротив, эксперимент состоит в инициативной разработке регионом своей стратегии и программы и их реализации на свой страх и риск, за свой счет, или с самостоятельным привлечением частных инвестиций.

- **Б.** Региональные эксперименты по ускорению социально-экономического развития и улучшению инвестиционного климата скорее представляют собой *изменение налогового и административного режима* (создание действенных инструментов и стимулов для оживления деловой активности), чем прямое вложение государственных средств. Изменение налогового режима может представлять собой снижение ставок налогов и сборов в той части, которая находится в компетенции регионов как для территории в целом (всех ее налогоплательщиков), так и для определенных категорий налогоплательщиков, либо проектов. Изменение административного режима подразумевает снижение бюрократических барьеров для регистрации и функционирования бизнеса (упрощенная регистрация, ускоренное и упрощенное предоставление земельных участков в собственность или аренду, подключение и доступ к инфраструктуре и т.п.).
- **В.** Региональные эксперименты в социальной сфере могут быть направлены на *улучшение социального самочувствия жителей региона в целом или их отдельных категорий*. Они предполагают введение тех или иных льгот для социально незащищенных категорий граждан (транспорт, жилищно-коммунальные услуги, пониженные ставки налогообложения, либо освобождение от уплаты определенных налогов и т.п.) и социальных выплат (собственных или надбавок в дополнение к федеральным – пособий, стипендий студентам и т.п.).

Стратегия пространственного развития России и новый каркас центров роста: «30+100+10»

Ресурсный маневр для развития регионов требует определенности с системой приоритетных точек роста. Сейчас «готовые» точки практически отсутствуют. Они, по сути, сводятся к ряду новых сырьевых проектов (Сахалин, Ненецкий АО и др.). Даже Москва уже не может быть точкой роста в связи с исчерпанием потенциала, тогда как ресурс регионального развития в условиях централизации сформироваться неспособен. Однако было бы наивным полагать, что в случае резкой и быстрой децентрализации регионы превратятся в точки роста. Напротив, вероятны перекосы в сторону немногочисленных ресурсно-обеспеченных территорий, либо окажется, что региональная инициатива выхолощена и недееспособна.

В интересах развития страны в целом целесообразно, чтобы ее регионализация на начальном этапе была задана центром в рамках специальной *стратегии пространственного развития*, определяющей его приоритеты. Она позволила бы сформировать *единый, целостный каркас социально-экономического развития страны, что не исключает его последующее дополнение новыми точками роста*. В том числе за счет инициативы самих регионов, а также выбытия территорий из числа точек роста, если они этот рост продемонстрировать не сумеют.

Нецелесообразны отдельные стратегии федеральных округов, которые усложняют систему стратегического планирования и задают ненужные жесткие ориентиры для регионов, встраивая их в вертикаль и лишая инициативы. Стратегия пространственного развития России нацелена не столько на субъекты федерации, сколько на города, агломерации, а также сельские кластеры. С управленческой точки зрения она ориентирована на уровень местного самоуправления, а субъекты федерации становятся ее естественными бенефициарами за счет развития своих муниципальных образований.

В стратегии пространственного развития целесообразно, видимо, определить три типа точек роста, каждый из которых имеет свой смысл и специализацию.

А. «Новые столицы России». Выделяются порядка 30 наиболее крупных и развитых городов, как правило, являющихся естественными центрами макрорегионов. Их приоритетные задачи – формирование и использование на практике интеллектуального потенциала (включая высокотехнологичные и наукоемкие производства) и уже имеющейся квалифицированной рабочей силы; обязательная интеграция в глобальный мир. Без такой интеграции, а сейчас она идет в основном через столицы, Россия продолжит недоиспользовать возможности, предоставляемые мировым рынком, отставать в глобальной конкуренции. Эти 30 «столиц» получают наилучшие возможности для интеграции в глобальное экономическое, интеллектуальное пространство, для развития коммуникационных, экономических и гуманитарных связей между собой и с внешним миром, не опосредованных Москвой, но естественно, подчиняющихся общефедеральным правилам и законам. Таким образом, стратегической перспективой «30 новых столиц» является их превращение в финансовые и организационные центры мирового масштаба при обязательном наличии и/или развитии там университетов мирового уровня, интегрированных в глобальное интеллектуальное и образовательное пространство.

Каковы на предварительном этапе критерии отбора «новых столиц»? Численность населения (свыше миллиона жителей или около того); нахождение города в центре крупного макрорегиона (что особенно важно для Сибири и Дальнего Востока с их обширными территориями и малым количеством городов-миллионников); выгодное для международных связей географическое положение; сложившийся интеллектуальный потенциал (одновременное наличие всех этих признаков не является обязательным). Новые «столицы» в Центральной России важны тем, что они позволят разгрузить Москву и оживить близлежащие территории, с которых до сих пор ресурсы стягивались в столицу. На начальном этапе предлагается выделить в качестве «новых столиц России» следующие города:

- Калининград
- Архангельск
- Ярославль
- Тула
- Воронеж
- Нижний Новгород
- Казань
- Уфа
- Самара
- Саратов
- Волгоград
- Ростов-на-Дону
- Краснодар
- Пермь
- Екатеринбург
- Челябинск
- Омск
- Новосибирск
- Томск
- Барнаул
- Красноярск
- Иркутск
- Якутск
- Хабаровск
- Владивосток
- Мурманск
- Ставрополь
- Владикавказ
- Астрахань
- Смоленск

В долгосрочной перспективе вокруг 30 «новых столиц России», как и двух ныне существующих, может сложиться *принципиально новая структура федерации с ее новыми субъектами*, являющимися экономически сильными, обладающими развитыми связями с внешним миром. Но на данном этапе нет необходимости в специальной подгонке административно-территориального деления страны под систему 30 «новых столиц», поскольку предпосылки для изменения политической карты страны и субъектного состава федерации должны сначала созреть на низовом уровне.

Б. «100 опорных центров». Во избежание новой централизации и стягивания всех ресурсов и населения теперь уже в 30 «столиц» (вместо одной или двух) целесообразно формирование дробной сети из 100 центров среднего размера, обладающих не столь полным, но также значимым «пакетом» ресурсов и возможностей для развития. Там должны быть обеспечены: наличие высокоразвитой социальной и образовательной инфраструктуры, включая достаточно крупные вузы; эффективная транспортная доступность; более или менее крупные промышленные производства (в том числе за счет создания новых экспортных, либо импортозамещающих производств). К их числу могут относиться все оставшиеся региональные столицы (не попавшие в число «30 новых столиц»), значительная часть остальных городов с населением не менее 100 тыс. чел.

В. «10 инноград». Предлагается развитие десяти компактных интеллектуальных центров-инноград, расположенных в различных частях страны, включая восточные регионы, вместо ставки на новые «московские» иннограды (Сколково – видимо, проект неудачный). Для этого могут быть использованы существующие наукограды и ЗАТО, относящиеся к системе атомной промышленности, частично сохранившие свой человеческий потенциал и культуру. Учитывая сложное состояние ныне существующих научных центров и потребность в развитии 30 «новых столиц» (см. выше), при отборе инноградов необходимы жесткие критерии их эффективности, стоит предусмотреть лишение статуса в случае их невыполнения. Спецификой инноград, отличающей их от других точек роста, являются наличие узкой научно-производственной специализации, ориентация на разработку и внедрение инноваций в тех или иных сферах экономики и общественной жизни.

Формирование нового каркаса пространственного развития имеет следующие смыслы, принципы и возможные продолжения:

Эффективное сочетание централизованных решений (преобладающих на первом этапе реализации стратегии) с заявительным принципом участия в реализации стратегии и конкурсным отбором участников, конкурирующих между собой (на последующих этапах). От центров пространственного развития уже на первом этапе требуется предоставление реалистичного проекта расширения производственной, научно-образовательной, транспортной и социальной инфраструктуры, а также экономическое обоснование и прогноз, соответствующие необходимому уровню и специализации. (Один уровень и набор критериев для «столицы», другой – для «опорного центра», третий – для иннограда). В дальнейшем, по мере перехода к конкурсному принципу формирования каркаса пространственного развития, возможны как рассмотрение заявок на конкурс со стороны новых участников, так и лишение статуса, если проект не реализуется в должной мере.

Создаются системы *прямого взаимодействия федеральной власти (в лице профильного вице-преьера по делам федерации и региональной политике) и органов местного самоуправления*, не опосредованная участием регионального уровня, но, разумеется, не направленная против него. Федеральный центр координирует реализацию стратегии пространственного развития и разработку конкретных проектов, организует конкурсную комиссию, контролирует реализацию и принимает решения о закрытии.

Обеспечивается *положительное влияние центров пространственного развития на остальную территорию страны*, не предполагающее массовую миграцию в эти центры и окончательное вымирание периферий. Во-первых, формируются *агломерации* из небольших городов и поселков, окружающих «столицу» (без создания единых муниципальных образований, за счет механизма межмуниципальных ассоциаций), в их рамках создаются координирующие органы по развитию всей агломерации и выбору приоритетной специализации участников. Одним из механизмов промышленного развития агломераций может стать размещение в городах-спутниках промышленных производств и создание там филиалов крупных компаний. Во-вторых, определяются *опорные кластеры сельских территорий*, где есть возможности для развития эффективного сельского хозяйства на условиях кооперации с крупными агломерациями – потребителями, либо на экспорт.

Ключевую роль в реализации проектов пространственного развития может сыграть специально для этого созданный *Российский банк регионального развития* или качественное развитие соответствующего подразделения ВЭБ – Банка развития, предназначенного для кредитования коммерчески перспективных региональных проектов. Условиями кредитования должны в таком случае стать, помимо наличия качественного бизнес-плана, соответствие проекта требованиям стратегии пространственного развития, т.е. его размещение в точке роста, содействие ресурсной регионализации и усилению отстающих территорий.

Ограничение двух столиц и отказ от «Большой Москвы».

В стратегии пространственного развития России следует *пересмотреть и заново определить роль столицы – Москвы и второго города федерального значения Санкт-Петербурга*. Их (особенно Москвы) гипертрофированное развитие создает гигантские проблемы для всей страны. Целесообразно предусмотреть ограничение их (прежде всего Москвы) дальнейшего роста.

В отношении Москвы должна проводиться особая региональная политика. *Необходимо отказаться от откровенно вредного проекта «Большой Москвы»*, поскольку он увеличивает нагрузку на столицу, угрожает ростом не только ее территории, но и населения, численность которого давно вышла за разумные рамки и с которым не сможет справиться никакая инфраструктура. Регионализация ресурсов и власти в России должна сочетаться с решением проблемы чрезмерно разросшегося мегаполиса, который становится крупнейшим центром сосредоточения неквалифицированной рабочей силы и межнациональных проблем. Не предлагая, разумеется, насильственного перемещения людей из Москвы, следует создавать условия для комфортной работы и проживания в провинции, предотвращая новые миграционные потоки в столицу и способствуя возвращению в родные места, либо переезду в восточные регионы специалистов, подготовленных столичными вузами. Если нет возможности воссоздавать мощные региональные вузы, стоит практиковать движение ведущих московских вузов в провинции за счет учреждения филиалов. Но право на это должны обрести не десятки, а единицы московских и санкт-петербургских вузов, так чтобы программы филиалов полностью соответствовали программам головных вузов, а интернационализация работы филиалов проходила опережающими темпами.

Неквалифицированные иммигранты со временем сами начнут покидать Москву в связи со снижением потребности в их рабочей силе. В любом случае столице необходимы целенаправленные усилия по повышению образовательного, культурного и профессионального уровня иммигрантов посредством обучающих программ и общественных инициатив. Без иммигрантов России все равно не обойтись (см. главу о человеческом потенциале).

Модель концентрации власти в одних руках в Москве относительно малоэффективна, не позволяет решать огромное количество локальных проблем и способствует закачиванию денег в мегапроекты. Взамен нужна модель *полицентрического столичного региона-агломерации*, предусматривающая, в частности, укрупнение нынешних муниципальных образований – районов Москвы (в силу их чрезмерного количества). Некоторые компактные и обособленные части города вполне могут претендовать на статус отдельных «городов», т.е. городских округов в составе Москвы как субъекта федерации. Посему в Москве необходимо *создание реально сильного местного самоуправления* в ее районах и городах, по образу и подобию местного самоуправления в других субъектах федерации, способного самостоятельно или в рамках межмуниципального сотрудничества решать локальные проблемы и создавать комфортную среду обитания, чего из-за перегрузки не в состоянии делать общегородская власть.

Модель реорганизации города федерального значения может быть реализована и в *Санкт-Петербурге*, но в меньших масштабах, учитывая, что концентрация финансово-экономических ресурсов в Санкт-Петербурге значительно ниже, чем в Москве.

Разумеется, проекты реорганизации Москвы и Санкт-Петербурга в субъекты федерации с двухуровневой властью (региональная и резко усиленная муниципальная), а также регионализации ресурсов в связи с проектом «30 новых столиц» не означают ставки на деградацию двух крупнейших и наиболее развитых городов России. Речь идет только об ограничении их роста и создании предпосылок для миграции части рабочей силы и квалифицированных кадров в провинцию. *За обоими городами должны быть, безусловно, сохранены управленческие функции двух российских столиц* (где Санкт-Петербург играет роль судебной и во многом культурной столицы), включая размещение федеральных структур, ответственных за проведение региональной политики, а их интеллектуальный потенциал еще долго будет превосходить тот, что предполагается формировать в регионах. Учитывая высокий культурный потенциал Санкт-Петербурга, возможно, стоит перенести в него и ряд федеральных ведомств, занимающихся культурой и образованием, чтобы разгрузить Москву от еще одной части столичных функций и чиновничества.

Поворот на Восток

Медленное развитие и депопуляция Сибири и Дальнего Востока не позволяют им стать интегрированной частью быстро развивающегося АТР, использовать открывшиеся в регионе гигантские возможности и создают геополитические угрозы для России. *Несмотря на декларируемое в последние годы внимание федерального центра к АТР и финансовые вливания, отсутствуют эффективные механизмы развития Сибири и Дальнего Востока и создания необходимой для этого инфраструктуры.* Приоритет отдается точечным сырьевым инициативам, которые, во-первых, не способствуют развитию всех территорий, а, во-вторых, ориентированы на расширение уже существующих производств, спрос на продукцию которых в долгосрочной перспективе не гарантирован (о чем свидетельствуют замедленная реализация нефтегазовых, угольных и металлургических проектов и дефицит стратегических инвесторов).

Сибирь, а особенно Забайкалье и Дальний Восток, должны стать локомотивом качественно нового роста и подлинным центром тихоокеанской интеграции России во имя развития этого региона и превращения страны в подлинно глобальную державу XXI века, т.е. державу атлантико-тихоокеанскую. Нужно кардинально изменить отношение общества и власти к Дальнему Востоку. Это – не «тыл» в завершившемся противостоянии с Западом и не «фронт» в также ушедшем противостоянии с Китаем. Не «сырьевая колония», а наиболее перспективный источник развития. Если ускоренного и комплексного развития Сибири и Дальнего Востока не последует, велика вероятность попадания этой части страны в экономико-политическую зависимость от Китая, ослабления российского суверенитета и мировых позиций.

Для ускоренного развития необходимо:

- *изменение отношения российского руководства и общества к региону (см. выше), отход от европоцентризма российского геополитического и экономического мышления. При этом отказ от социально-культурной ориентации на Европу крайне опасен: он угрожает потерей российской идентичности, преимущественно европейской, тем более что азиатскую Россия все равно не обретет;*
- *поэтапное перепрофилирование экономики региона в пользу производств, опирающихся на глубокую переработку и использование имеющихся ресурсов; и главное – с учетом потребностей АТР и конкретных конкурентных преимуществ России. Это – относительное обилие воды при растущем ее дефиците в Азии, что позволяет выгодно производить водоемкие товары, например, химическое волокно, продукты целлюлозно-бумажной промышленности, продовольствие. Разумеется, с параллельным и опережающим введением современных технологий очистки воды, по которым тоже лидирует Азия (Сингапур).*
- *интеграция инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока с инфраструктурой стран АТР; у России не только недостаточны транспортные коммуникации Восток – Запад, но и почти отсутствуют коммуникации Север – Юг.*

- *сбалансированное и массивное привлечение иностранных инвестиций из всех развитых стран АТР и Европы (не только из Китая), чтобы избежать односторонней зависимости. Создание специальных условий для этих инвестиций.*

Основной в обозримой перспективе остается ставка на использование сырьевых ресурсов Сибири и Дальнего Востока, но главным является вопрос о способах использования сырья. В стратегической перспективе важно, чтобы, во-первых, доходы способствовали развитию территории, где они добываются, и, во-вторых, поэтапно осуществлялась диверсификация экономики в пользу высокотехнологичных обрабатывающих производств и за счет использования интеллектуального потенциала восточных регионов.

При определении приоритетной, т.е. поддерживаемой государством специализации Сибири и Дальнего Востока следует проводить тщательный отбор тех видов продукции, которые будут иметь реальный спрос на мировом рынке, окажутся конкурентоспособными (учитывая высокую себестоимость добычи и транспортировки в условиях Севера). Повышенное внимание уделять экспорту продукции с высокой степенью переработки, а не сырья. На первом этапе основной массив экспорта неизбежно будет по-прежнему представлен нефтью, газом, черными, цветными и драгоценными металлами, алмазами, лесом и т.п., но и в этом случае приоритетным следует считать интенсивное развитие экспортно-ориентированной переработки (сжиженный природный газ, нефтепродукты, спецстали, бумага и т.п.).

В ближайшей перспективе (3–5 лет) сырьевой вектор развития Сибири и Дальнего Востока за счет приоритетов государственной поддержки должен, во-первых, постепенно дополняться продукцией, которая пока производится в недостаточных объемах (либо не перерабатывается в более дорогую и ценную продукцию), но при этом может иметь растущий спрос и конкурентные преимущества. Это – продовольствие (зерно, мясо, рыба и др.), продукция деревообработки и целлюлозно-бумажной промышленности. Во-вторых, необходимо задействовать интеллектуальный потенциал восточных регионов, где еще достаточно велико молодое население, существуют крупные научные и образовательные центры, есть очаги высокотехнологичной промышленности. В Сибири и на Дальнем Востоке предлагается разместить множество «новых столиц» (см. выше) и инноградов, для которых уже есть условия. В результате сырьевой вектор экономики восточных регионов сможет постепенно дополняться, а потом в перспективе и замещаться высокотехнологичным, а наиболее крупные города интегрируются в систему экономических, транспортных и информационно-коммуникационных связей АТР.

Абсолютным приоритетом становится использование ресурсов восточных регионов в интересах их самих в отличие от нынешней, по сути, колониальной модели, от которой выигрывают федеральный бюджет и крупные корпорации, размещенные в Москве. При участии федерального правительства и региональных властей Сибири и Дальнего Востока целесообразно создать Фонд развития восточных регионов, в котором аккумулировались бы налоговые поступления в федеральный бюджет, собираемые в Сибири и на Дальнем Востоке, с целью их дальнейшего использования на этой территории. Во избежание крупных потерь федерального бюджета и перекосов регионального развития деятельность фонда не нужно распространять на Тюменскую область, входящую к тому же в Уральский федеральный округ. Главное внимание, следует уделять Восточной Сибири и Дальнему Востоку, однако и в Западной Сибири достаточно как проблемных территорий,

так и перспективных проектов. Данный фонд, работающий под контролем федерального правительства, но при участии глав или других представителей регионов, может стать более эффективной формой управления социально-экономическим развитием восточных регионов, чем специальное министерство или государственная корпорация. Пока созданное министерство не сыграло видимой роли в активизации государственной политики, а большинством игроков, особенно международных, оценивается скептически. Корпорация, возможно, могла бы содействовать качественной активизации государственного внимания и развитию региона. Но тогда ее должен возглавлять лидер национального масштаба с широкими полномочиями и ресурсами.

При всей важности формирования особых налоговых и таможенных режимов на территории Сибири и Дальнего Востока одним из главных приоритетов, наряду с запуском новых проектов, должно быть *наполнение региональных и местных бюджетов*. В этой связи налоговые льготы нужно предоставлять, прежде всего, за счет тех налогов, которые идут в федеральный бюджет (например, НДС), оставляя, разумеется, возможности для наполнения Фонда развития восточных регионов. Особые налоговые и таможенные режимы в интересах целостности правового и экономического пространства страны не следует распространять на всю территорию Сибири и Дальнего Востока или на территории отдельных субъектов федерации. Они могут относиться только к отдельным локальным проектам, где обоснована целесообразность тех или иных льгот, а в территориальном плане – к специально выделенным участкам территории (по типу особых экономических зон) или отдельным муниципальным образованиям.

Неизбежностью становится *привлечение в восточные регионы рабочей силы из-за рубежа*, без нее интенсивное развитие территории нереально. Целесообразны такие меры, как упрощенный порядок предоставления российского гражданства тем, кто реально и постоянно работает в регионах Сибири и Дальнего Востока, в первую очередь, выходцам из стран бывшего СССР. Возможно привлечение рабочей силы из стран Центральной Азии, Северной Кореи.

При этом, однако, важно *сохранить нынешнее культурное и интеллектуальное ядро из коренного населения*, поэтому важно формирование мощных научно-образовательных и высокотехнологичных центров, нацеленных на удержание активного и образованного населения и воспроизводство элиты. Более того, требуются меры по привлечению в восточные регионы молодых специалистов из центральных регионов России с выделением им в качестве стимула бесплатной жилплощади (но без возможности ее реализации на вторичном рынке) и гарантированным трудоустройством. К тому же благодаря истории развития региона, отсутствию в нем крепостничества сибиряки всегда были в целом инициативнее остальных россиян. Этот потенциал нельзя растерять. В 1941 г. сибирские дивизии спасли Москву и Россию. Сибирь и сейчас способна стать источником мощи страны. Но главное – создать условия для сохранения человеческого капитала. Ведь из-за отсутствия перспектив люди эмигрируют не только в центр России, но уже и в Китай, другие азиатские страны. Учитывая растущее этническое и конфессиональное разнообразие населения восточных регионов, следует принять особые меры по обеспечению адаптации новых жителей за счет образовательных программ и организации межкультурного диалога посредством праздничных, культурно-массовых мероприятий и т.п. Мощный потенциал несет в себе развитие культурного взаимодействия народов Северо-Восточной Азии с соседями по региону.

Региональная власть отвечает за человеческий капитал и предпринимательский климат

В условиях возросшей зависимости от федерального центра региональные власти, губернаторы стали «козлами отпущения», на которых вышестоящие инстанции перекладывают ответственность за непопулярные решения и различную «текучку» (в т.ч. под видом децентрализации), не давая ни достаточных полномочий и финансовых ресурсов, ни возможности проявить инициативу. *Размыта система разграничения полномочий между уровнями власти, являющаяся важнейшей основой любого эффективного федеративного государства. Чрезмерным стал зазор между объемом региональных (и муниципальных) полномочий и недостающими финансовыми ресурсами для его реализации.*

Необходимо, чтобы региональные власти имели *четко определенную сферу ответственности*, связанную, прежде всего, с совершенствованием человеческого капитала и предпринимательского климата. Фактически эти две задачи связаны, поскольку укрепление основ свободного предпринимательства в регионе, а также приток бизнеса зависят от социального развития территории и сами ему способствуют.

Необходимо *коренным образом изменить оценку эффективности региональной власти* (авторы данной главы разработали и готовы предложить собственную методику). Ее основой должны быть: 1) индексы и динамика социального развития; 2) уровень инвестиций, в частности, иностранных, и социально-экономического развития, в т.ч. достигнутые за счет усилий самих регионов (последнее следует учесть в методике оценки эффективности). Такая оценка эффективности соответствует успешному опыту регионального развития многих зарубежных стран, например, Китая.

Однако *важнейшим способом оценки социальной эффективности губернаторов являются прямые выборы*, которые должны стать регулярными, безусловно – честными и конкурентными (с созданием гарантий для обеспечения конкуренции). Чтобы избежать традиционных проблем, связанных с формированием закрытых коррумпированных региональных режимов, следует ограничить срок правления тремя-четырьмя годами, а пребывание одного лица на посту губернатора – не более двух раз на протяжении всей жизни.

В связи с преимущественной ответственностью региональных глав за социальную сферу, основная часть региональных полномочий и расходов региональных бюджетов должна быть связана с тремя ключевыми направлениями: а) образование; б) здравоохранение, физическая культура и спорт; в) культура и туризм. На практике и сейчас в эти сферы вливаются основные бюджетные деньги, но коренным образом следует изменить подход, поскольку средства в основном идут на зарплаты, ремонтные работы и закупки оборудования. Не отказываясь от этих расходов, нужно, во-первых, оптимизировать остальную часть бюджетных расходов (отказавшись от финансирования сфер, которые не являются приоритетными для региональной власти), и, во-вторых, использовать все новые финансовые ресурсы для развития, а не поддержания на плаву социальной сферы. Помимо прямого финансирования учреждений и сотрудников особое внимание необходимо уделить созданию условий для социального развития – разработке и внедрению со-

циальных стандартов (требования к количеству и оснащенности различных социальных учреждений), обучающих программ для персонала, постоянному сотрудничеству с самостоятельными организациями граждан (СОГ или НКО). Важную роль будет играть *грантовая поддержка негосударственных социальных проектов*, доля которой в бюджетных расходах на финансирование социальной сферы должна резко вырасти (см. также ниже).

В отношении предпринимательского климата приоритетная деятельность региональной власти обозначена выше в связи с проблематикой региональных социально-экономических экспериментов. Следует отметить, что региональная власть должна прежде всего отвечать за *состояние и развитие регионального малого и среднего бизнеса* (инвестиции со стороны крупных, особенно иностранных корпораций неизбежно согласовываются в федеральном центре). Очевидно, что речь здесь не о бюджетных расходах (для которых абсолютным приоритетом является социальная сфера), а о *мерах институционального характера, формирующих благоприятную среду* (налоговый климат, административные барьеры, подключение к инфраструктуре, предоставление земли и помещений).

Необходимо *в корне изменить систему разграничения полномочий между уровнями власти*. Недостаток действующей системы состоит, в частности, в том, что она закрепляет за всеми регионами одни и те же полномочия вне зависимости от того, в состоянии ли тот или иной регион с ними справиться. Кроме того, формирование сферы региональных полномочий по остаточному принципу толкает центр к манипулированию ее объемом через федеральные законы.

Целесообразно, во-первых, *создать полный (и подлежащий регулярному уточнению и дополнению) реестр полномочий государственной и муниципальной власти, зафиксированный в специальном приложении к закону о региональной политике*. Сейчас полномочия уровней власти определяются, с одной стороны, расплывчатыми общими положениями Конституции, а с другой – огромным количеством детализированных полномочий в законах и других нормативно-правовых актах, которые к тому же могут противоречить друг другу.

Во-вторых, следует *разделить властные полномочия на обязательные* (закрепленные за определенным уровнем власти) *и факультативные* (переходящие с одного уровня на другой), предусмотрев *передачу факультативных полномочий между всеми тремя уровнями власти (федеральный, региональный, местный) с помощью договоров и соглашений*.

Допустима *асимметрия в объеме полномочий региональной власти*, соотносимая с собственными финансовыми возможностями тех или иных субъектов федерации. Полномочия в двух указанных выше сферах должны иметь обязательный для всех регионов характер. Учитывая, что финансовые возможности регионов сильно отличаются, остальные полномочия государственной власти (кроме закрепленных за центром) следует перевести в разряд дополнительных, или факультативных. *Аналогичный механизм деления полномочий на две группы вводится и для муниципальной власти* в отношении списка (реестра) вопросов местного значения: в данном случае факультативные полномочия могут исполняться или региональной властью, или муниципальной.

Дополнительные (факультативные) полномочия региональной власти либо *реализуются федеральным центром через специальные профильные (отраслевые) агентства* со своими территориальными подразделениями (если регион не обеспечен финансами для их реализации), либо закрепляются за регионом через *двусторонний договор (соглашение)* при наличии с их стороны необходимого финансового обоснования. В наиболее бедных регионах возможна ситуация, когда он не в состоянии финансировать и обязательные полномочия: в этом случае именно на их исполнение целевым порядком выделяются трансферты. Аналогично в случае местного самоуправления дополнительные полномочия, если их не в состоянии осуществлять муниципальное образование, реализуются органами региональной государственной власти.

Дополнительные (факультативные) полномочия региональной государственной власти относятся преимущественно к сфере природопользования. Прежде всего, они включают распоряжение земельными, лесными, водными ресурсами, отчасти – месторождениями полезных ископаемых (за исключением тех, что стратегически важны, имеют федеральное значение). Также регион может брать на себя дополнительную ответственность за часть транспортного (прежде всего – дорожного) хозяйства на своей территории (если этого не происходит, то дорожное хозяйство делится между федеральным и муниципальным уровнями).

Местное самоуправление – главный уровень власти: муниципальная власть отвечает за среду обитания

Вертикальная система и слабость местного управления затрудняют обеспечение достойных условий жизни россиян непосредственно на территории, на улицах и в домах, которые зависят в большой степени от местного самоуправления и активности граждан. Органы местного самоуправления находятся сейчас в наихудшем положении, располагая достаточно большим объемом полномочий (число которых еще и растет) и явно недостаточными финансовыми возможностями, не спасают никакие трансферты.

Система власти с точки зрения ее влияния на повседневную жизнь общества, на развитие граждан и гражданственности должна быть постепенно перевернута: ее ключевым звеном являются не министры и губернаторы, а главы и представительные органы муниципальных образований. Необходима передача местному самоуправлению реальных полномочий и адекватных финансовых ресурсов, позволяющих взять на себя ответственность за создание комфортной среды обитания. Развитие местного самоуправления полностью соответствует отечественной традиции. К первостепенному возрождению земства призывал Александр Солженицын. Как и в других своих предложениях «обустройства России», он был прав и здесь, но его не послушали, упустив 20 лет для развития российской государственности, гражданственности и демократии.

Ставка на муниципальное развитие и прямое взаимодействие центра с муниципальными образованиями сочетается с созданием каркаса пространственного развития «30+100+10», в основе которого находятся городские центры, а не субъекты федерации (см. выше).

В отношении полномочий органов местного самоуправления, как и в случае с региональной властью, необходимо определить ясные приоритеты, отсекая второстепенные функции и не затрачивая дефицитные средства на их финансирование. Главным приоритетом в широком смысле является *среда обитания человека*, которая ближе и понятнее во всех отношениях именно местному уровню власти и на которую гражданин может влиять гораздо более эффективно. Из этого следует, что основными и обязательными полномочиями органов местного самоуправления являются:

- *Функционирование системы ЖКХ*, включая снабжение граждан и организаций всеми услугами, такими как электричество, газ, вода, тепло и т.п.
- *Функционирование систем транспорта и связи* (за исключением линий и магистралей, имеющих федеральное значение, или региональных – в случае, если регион взял на себя соответствующие федеральные полномочия).
- *Экологический надзор, охрана окружающей среды*, вплоть до муниципальной (добровольной) экологической полиции (см. главу по окружающей среде как инструменту возвращения нового патриотизма).
- *Территориальное планирование и зонирование*.

Как и в случае с региональным уровнем власти, нет необходимости жестко унифицировать муниципальные полномочия (вопросы местного значения). Наряду с обязательными полномочиями могут быть введены *дополнительные (факультативные) полномочия, передаваемые наиболее экономически сильным муниципальным образованиям на основе двустороннего соглашения между регионом и муниципальным образованием – при условии наличия финансового обоснования*. Эти факультативные полномочия – из социальной сферы (например, развитие туризма в перспективных районах, частичное содержание сферы образования и здравоохранения, охрана памятников истории и культуры) и по части формирования предпринимательского климата (в отношении управляющих компаний ЖКХ, бизнеса, работающего в сфере местного транспорта и связи).

Обеспечение финансовой независимости местного самоуправления – тяжелейшая задача, но движение нельзя откладывать. Для наполнения муниципальных бюджетов следует провести *передачу им дополнительных отчислений от подоходного налога с параллельным переходом к его уплате по месту жительства*. Целесообразно чем быстрее, тем лучше идти к передаче муниципальным образованиям 50% подоходного налога вместо нынешних 20%, что обеспечит, по нашим расчетам, рост налоговых и неналоговых доходов муниципальных бюджетов почти на 40%.

Территориальная структура местного самоуправления представляет серьезную проблему, поскольку при ныне действующей системе большинство муниципальных образований не обладает даже отдаленными перспективами самообеспечения ресурсами для осуществления полномочий, а также профессиональными кадрами. Учитывая же депопуляцию периферии, существующее количество муниципальных образований представляется чрезмерным, хотя их сокращение и укрупнение носит болезненный характер. Не отказываясь полностью от двухуровневой системы местного самоуправления, *следует снизить количество экономически самых слабых муниципальных образований – поселений за счет их объединения* (которое в каждом случае должно иметь экономические основания, не противоречить интересам граждан и согласовываться с ними). На поселенческом и квартальном (внутригородском) уровнях отсутствие собственных выборных органов власти и администраций следует *компенсировать развитием институтов прямой демократии с расширением их полномочий* (сходы граждан, местные референдумы, обязательные общественные слушания, в т.ч. по вопросам территориального планирования и застройки) и *общественной самоорганизации* (территориальное общественное самоуправление).

В отношении способов формирования местной власти нет необходимости вводить по всей стране единую унифицированную модель, будь то выборный мэр или сити-менеджер. Допустимы различия между муниципальными образованиями и самостоятельное определение местными властями и гражданами модели местного самоуправления (на референдуме). Главное – *исключить открытое вмешательство региональной власти в формирование органов местного самоуправления*. Она не должна участвовать в работе конкурсной комиссии, определяющей кандидатов на должность сити-менеджера, отстранять глав местного самоуправления (глав муниципальных администраций) от должности (для этой цели возможен механизм отзыва гражданами по своей инициативе или при инициировании этой процедуры региональными властями). Возможно участие региональной власти в предотвращении попадания во власть людей с очевидным криминальным прошлым – через действия правоохранительных органов. Как и в случае с ор-

ганами региональной власти, следует ограничить максимальный срок пребывания главы муниципального образования (и главы администрации, если это отдельная позиция) в должности тремя-четырьмя годами, а число сроков – не более трех-четырёх раз в жизни (учитывая дефицит местных кадров).

Очень важно понимать, что *местное самоуправление является наиболее естественной и перспективной школой российской демократии и развития в россиянах чувства гражданской ответственности*. Все попытки демократических реформ сверху будут терпеть поражения, пока на низовом уровне не сформируется способность и интерес граждан к самоуправлению. *Политически самостоятельное, избираемое без явного вмешательства сверху местное самоуправление жизненно необходимо для развития российского общества и гражданина в долгосрочной перспективе*, а различные модели местного самоуправления должны стать способом обкатки управленческих моделей, которые затем применимы и на федеральном уровне. Естественно, что при предложенной системе во власть будут стремиться и «нечистые» деятели, связанные даже с криминалом, но это неизбежные издержки. Важно избежать излишней политизации местного самоуправления, вызванной борьбой между партиями, а также попытками губернаторов сформировать выгодный им состав местной власти. На местных выборах нецелесообразно использовать пропорциональную систему, а выдвижение кандидатов на выборные должности депутатов и местных глав не должно производиться только партиями (но также – избирателями и общественными организациями).

Развитие местного самоуправления как главной школы российской демократии и гражданственности ни в коем случае не может ограничиваться формированием выборных органов. Местное самоуправление предусматривает многообразие форм общественной самоорганизации для решения локальных проблем, охватывающих отдельные муниципальные образования и их группы. Необходимы самые благоприятные законодательные условия для таких видов самоуправления, как:

- *местные референдумы,*
- *органы территориального общественного самоуправления уличного, квартального, домового и др. уровня,*
- *самоорганизация граждан в муниципальные и межмуниципальные общественные организации, либо филиалы общероссийских и региональных, самодельные организации граждан (СОГ или НКО) с целью решения проблем ЖКХ и благоустройства территории, транспортной инфраструктуры, социальной сферы, местных проблем охраны порядка и др.*

Активными партнерами органов местного самоуправления и региональной власти при решении жизненно важных вопросов должны быть самодельные некоммерческие организации социальной, благотворительной и иной подобной направленности, профессиональные сообщества, общества потребителей и т.п. Для тесного взаимодействия между самодельным некоммерческим сектором и органами местного самоуправления целесообразно способствовать созданию *общественных советов* муниципального (межмуниципального, общерегионального) уровня при участии как представителей региональной и местной власти, так и общественников.

Федеральный центр и региональные интересы

Новая политика пространственного развития невозможна без изменения не только структурной организации, но и идеологии федерального центра. Такой идеологией должны стать: заново переосмысленный федерализм и регионализация, основанная на принципе субсидиарности, т.е. сознательной передачи полномочий тем уровням власти, которые в состоянии их осуществлять.

Это не означает отказ центра ни от контролирующих функций (но они должны сводиться к вопросам, стратегически значимым для государства и его единства), ни от активной роли, в т.ч. финансовой (например, в отношении Сибири и Дальнего Востока), ни от большого объема полномочий (учитывая неспособность части регионов их осуществлять). Важно, чтобы центр сам способствовал развитию регионов, позволяющему передавать им полномочия и высвободить себе руки, человеческие и людские ресурсы для решения стратегических задач.

В отношении структурной организации на федеральном уровне должна быть выстроена эффективная система властных и консультативных органов, представляющих регионы и/или способствующих региональному развитию.

Одним из них по своему предназначению является Совет Федерации, где необходимо обеспечить реальное представительство региональных интересов. Его частичное выхолащивание в 2000-е гг., видимо, было ошибкой. Недостаточны меры, направленные на создание механизмов по расширению представительства тех, кто действительно связан с территорией, которую он представляет (особенно важны ценз оседлости и выборность сенаторов в мажоритарных округах). Во-первых, необходимо создание механизма ответственности сенатора перед регионом за принимаемые им решения и действия (регулярная публичная отчетность, исполнение поручений региональной власти, в т.ч. при голосовании в сенате, право граждан отозвать сенатора). Во-вторых, назрел вопрос о расширении полномочий Совета Федерации, прежде всего – в региональной политике. Так, следует изменить порядок принятия законов в сфере региональной политики: именно Совет Федерации должен их принимать, а Государственная Дума затем утверждать. Закон о федеральном бюджете должен проходить нулевое чтение в Совете Федерации, без успешного прохождения которого он не может быть внесен в Государственную Думу.

Требуется усовершенствование системы совещательных органов, представляющих регионы и их власти на федеральном уровне. Во-первых, введение в полноценное правовое поле Государственного Совета и Совета законодателей через принятие специальных федеральных законов, определяющих порядок их формирования и полномочия. Прежде всего, важно право законодательной инициативы, а также рассмотрения законопроектов с вынесением заключений (рекомендаций) по поводу их целесообразности. Кроме того, оба органа должны выполнять функцию постоянно действующих и регулярно собираемых диалоговых площадок центра и регионов, где происходит обмен мнениями и опытом, вырабатываются решения и инициативы. Во-вторых, могут создаваться более специализированные диалоговые площадки, в организации которых доминирует отраслевой принцип (например, для чиновников, отвечающих за сферу образования и т.п.). Например, постоянно действующее совещание постоянных представителей регионов при органах феде-

ральной исполнительной власти, в сущности – главных «связных» в отношениях между федеральной и региональной властью.

Еще одним ключевым звеном должно стать экспертное сообщество, роль которого сейчас недооценена и минимальна. Целесообразно создание *Института пространственного развития*. Эта негосударственная (но работающая в тесном контакте с государством и исполняющая переданные государством функции) организация занималась бы экспертизой, разработкой рекомендаций органам власти всех уровней, научными исследованиями, конкурсным отбором проектов регионального развития, проведением экспертных совещаний и иных мероприятий. Институт мог бы работать качественнее и эффективнее, чем собственно правительственные и парламентские структуры и их очень слабые и часто зависимые сегодня информационно-аналитические службы.

В структуре правительства нецелесообразно сохранение специального Министерства регионального развития, которое берет на себя функции, вполне реализуемые другими министерствами, но не в состоянии играть роль полноценной экспертно-аналитической структуры. В сущности, все правительство, все его министерства, учитывая критическую важность региональной политики в России, являются «министерствами регионального развития», каждое – в рамках своей компетенции. Поэтому важно не дублировать компетенции за счет создания отдельного министерства, а *определить ответственность каждого министерства в сфере региональной политики*.

Координатором и гарантом реализации всеми правительственными структурами своих функций в сфере региональной политики, а также главным «связным» в отношениях центра с регионами может стать вице-премьер по делам федерации и регионального развития.

Главенствующую роль в реализации государственной региональной политики должны вместо внутриправительственных структурных подразделений играть *финансовые и экспертные институты развития* – ВЭБ – Банк развития (с его региональным подразделением) и/или Российский банк регионального развития, Фонд развития восточных регионов, Фонд национально-культурной политики, Фонд инфраструктурной политики, Фонд социальной политики, Институт пространственного развития (см. также ниже).

Институт полномочных представителей президента в федеральных округах, сыгравший одну из ключевых ролей в процессе централизации, уже несколько лет, видимо, является лишним звеном. Однако *сетка федеральных округов может быть сохранена с целью использования ее для размещения территориальных подразделений правительственных структур* (которые за исключением силовых ведомств не обязательно создавать на уровне субъектов федерации, тем более в условиях регионализации полномочий и сокращения численности представителей федеральных ведомств в регионах). Федеральные структуры могут иметь право и на создание своих окружных сетей, не совпадающих с федеральными округами.

Процедуры взаимодействия между органами власти всех уровней, а также консультативными органами и самодеятельными негосударственными организациями, механизмы разграничения полномочий и др. должны быть определены в специальном законе о региональной политике, который призван стать одним из основополагающих законов страны, по сути – «малой конституцией».

«Рационализация государства» и общественный аутсорсинг государственных функций

В сфере государственного управления и региональной политики в особенности продолжает доминировать подход, наследующий советскому и основанный на прямом государственном и муниципальном финансировании, на том, что государство и муниципальные образования непосредственно владеют огромным количеством предприятий и организаций. *Российское государство продолжает брать на себя избыточные функции, подвергая риску и самого себя, и их реализацию.*

Не предлагая приватизацию бюджетной сферы, которая могла бы повлечь за собой дальнейшую ее деградацию, представляется целесообразным активизировать другой процесс – *передачу государственных и муниципальных функций негосударственным организациям на принципах аутсорсинга с использованием процедур конкурсного отбора и грантового финансирования.* Возможны два принципа взаимодействия государства с самостоятельным некоммерческим сектором:

- а) *госзаказ*, т.е. передача определенных государством функций и проектов на конкурсной основе (за исключением ситуации «естественной монополии») с выделением соответствующих средств и жесткой отчетностью;
- б) поддержка прошедших конкурс *инициативных проектов*, выдвигаемых самими организациями, с помощью *грантов*.

Ярким примером бюрократизации стали попытки регулирования межнациональных отношений, расходования денег на их гармонизацию и «создание российской нации», введения ответственности органов региональной власти за состояние межнациональных отношений. Вместо подобной тупиковой политики государственные функции и задачи следует передавать на конкурсной основе на аутсорсинг общественным организациям, национально-культурным автономиям, межрегиональным и межмуниципальным ассоциациям. Наиболее активно принципы аутсорсинга следует использовать в отношении проектов *национально-культурного, социального и инфраструктурного развития*, а борьбу с экстремизмом оставить ФСБ и МВД.

В этой связи могут быть созданы *три специальных государственных (федеральных) фонда* для каждого из указанных выше направлений, а также (в инициативном порядке) аналогичные фонды в субъектах федерации и финансово обеспеченных муниципальных образованиях (прежде всего – в «30 новых столицах»).

В сфере национально-культурной политики опорными партнерами государства в лице *Фонда национально-культурной политики* могут стать *национально-культурные автономии* различных народов России и другие специализированные общественные организации (национальные, региональные, гуманитарные, правозащитные и др.). Они могут эффективнее решать вопросы сохранения и возрождения национальных культур и языков, внедрения специальных образовательных программ, защиты памятников истории и культуры и т.п. В реализации национально-культурных проектов немаловажную

роль могут также играть религиозные организации. Блокирующая функция государства-грантодателя (контролирующего Фонд национально-культурной политики) состоит в том, чтобы проекты не использовались для националистической пропаганды.

Другим важным участником аутсорсинга призваны стать *межрегиональные и межмуниципальные ассоциации*, которые сейчас находятся в зародыше или стагнации. Прежде всего, важно создать правовые основы для их формирования и возрождения, приняв соответствующий федеральный закон. Политика государства в отношении таких ассоциаций должна быть гибкой, без лишней регламентации, предполагать добровольный принцип создания, возможность вхождения территорий не в одну, а в несколько ассоциаций и т.п. Объединяя органы власти различных территорий, ассоциации будут выступать одновременно в двух ролях. С одной стороны – некоммерческая (самодеятельная) организация, реализующая определенные цели и борющаяся за госзаказ, гранты и сбор средств от частных лиц. С другой – союз государственных или муниципальных структур, имеющих собственные ресурсы для финансирования ассоциации и проектов. Конкурсная основа предоставления средств из государственных фондов будет способствовать развитию в России межрегиональной конкуренции с повышением ее прозрачности и качества предлагаемых решений.

Межрегиональные и межмуниципальные ассоциации особенно важны для реализации *инфраструктурных начинаний*, самые значимые из которых обычно охватывают множество территорий. Вместо малоэффективных способов решения инфраструктурных задач, таких как бюджетное финансирование затратных и коррупционных мегапроектов или механическое укрупнение субъектов федерации, гораздо проще и выгоднее предоставить территориям и их ассоциациям возможность самостоятельной разработки нужных людям и бизнесу дорожно-транспортных и коммуникационных планов. В частности, их можно реализовывать в рамках агломераций вокруг двух «старых» и 30 «новых» российских столиц при участии всех заинтересованных муниципальных образований. Финансирование на долевой основе от федерального Фонда инфраструктурной политики, из средств участников ассоциации и частного бизнеса.

На аутсорсинг можно передать огромное число локальных проектов по здравоохранению, образованию и т.п. Они должны способствовать созданию новых более эффективных и притом негосударственных учреждений здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, культуры, социальной защиты, которые *постепенно будут дополнять государственную и муниципальную бюджетную сферу*, делать это безболезненно, не за счет закрытия и прекращения финансирования, либо ускоренной коммерциализации.

Наряду с локальными социальными проектами, связанными с созданием новых учреждений или решением отдельных задач, появляется возможность продвижения *крупных социально значимых проектов межрегионального и общенационального масштаба*. Особенно важна подготовка квалифицированных кадров для сферы управления и других социально значимых сфер. В сфере здравоохранения это может быть борьба с наиболее опасными заболеваниями, например, сердечными болезнями, раком. На подобные масштабные проекты может быть ориентирован федеральный Фонд социальной политики. Но многие функции, в частности, развитие массовой физкультуры и спорта, должны быть продуктом совместной деятельности органов муниципального управления, частной и гражданской инициативы, например, фитнес-клуб в каждом селе, микрорайоне и т.п. (см. также главу о развитии человеческого капитала).