

*С.Ф. Жилкин, А.В. Князева\**

## **СТРАТЕГИРОВАНИЕ В РЕГИОНАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ**

В статье рассматриваются актуальная для России проблема регионального планирования, а также ряд общих вопросов комплексного социально-экономического планирования развития регионов.

### **1. Опыт регионального планирования в России и за рубежом**

#### ***1.1. Понятие регионального планирования и его основные особенности в современной России***

Территориальные аспекты в деятельности органов государственной власти, в их социально-экономической политике присутствуют во многих странах мира, особенно с большой территорией и неизбежными различиями в уровне социально-экономического развития регионов. При этом как в зарубежной, так и отечественной науке и практике общепризнанных определений регионального планирования и региональной политики не сложилось, равно как и не сложилось однозначного толкования соотношения регионального планирования и региональной политики. В ряде случаев под региональным планированием подразумеваются не только разработка планов регионального развития, но и меры по их реализации (т.е. региональное планирование включает в себя региональную политику), в других случаях региональное планирование рассматривается как методологическая основа для региональной политики.

Обобщая имеющиеся определения, применительно к России можно предложить следующее (подразумевающее широкое понимание регионального планирования): государственное региональное планирование — это регулирование территориального развития при взаимодействии федеральных и региональных органов власти путем перераспределения государственных бюджетных средств, реализации мер административного регулирования, координации реализации инвестиционной деятельности.

Переход к рыночной экономике в России неизбежно означал отказ от советской системы директивного территориального (регионального) планирования. Однако индикативное (рекомендательное) региональное планирование как одна из форм государственного регулирования экономики свойственно и странам с рыночной экономикой и существует в них уже на протяжении многих десятилетий. К сожалению, в России за прошедшие годы реформ так и не сложилась новая система регионального планирования, аналогичная региональному планированию в зарубежных странах. То же самое можно сказать и применительно к региональной политике.

Основными особенностями государственного регионального планирования и федеральной социально-экономической политики в территориальном разрезе в современной России являются следующие.

---

\* © Жилкин С.Ф., Князева А.В., 2006

*Жилкин Сергей Федорович, Князева Анна Владимировна* — Тольяттинский государственный университет

Во-первых, слабость законодательной базы, регулирующей вопросы регионального планирования и регионального развития. К настоящему времени приняты единичные документы по этому вопросу. Можно назвать Указ Президента Российской Федерации № 806 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», Федеральный закон № 115 от 20 июля 1995 г. (в редакции от 9 июля 1999 г.) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В российском законодательстве не предусмотрена единая система государственного планирования регионального развития, необходимая для координации действий федеральных и региональных органов власти; не определены сколько-нибудь четко цели и задачи региональной политики. Одной из ключевых причин подобной ситуации является отсутствие какого-либо консенсуса в обществе по поводу того, какой должна быть федеральная региональная политика.

Во-вторых, отсутствие на практике должного внимания к территориальным аспектам социально-экономического развития. В Программе развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), в действующих отраслевых программах региональный разрез представлен минимальным набором учтенных аспектов и отсутствием конкретных предложений по развитию территорий, что затрудняет планирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В-третьих, пока еще очень скудный инструментарий регулирования экономического развития регионов на федеральном уровне (по сравнению с другими странами мира). Федеральная региональная политика вплоть до настоящего времени остается нацеленной на решение преимущественно социальных и политических, а не экономических задач. Только начали появляться механизмы финансирования с участием средств федерального бюджета производственной инфраструктуры – инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в реальном секторе экономики. Это Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны. Вообще отсутствуют специальные федеральные меры поддержки инвестиций в проблемных регионах, такие как налоговые льготы, инвестиционные субсидии, льготное кредитование.

Таким образом, система регионального планирования в России нуждается в пересмотре с учетом как уже имеющегося российского и мирового опыта, так и современных российских реалий.

### ***1.2. Территориальное планирование в СССР***

Большой опыт регионального/территориального планирования был накоплен в СССР. По мере становления местного самоуправления и рыночных реформ у региональных и местных властей возникла «потребность и появилась возможность перехода от административного иерархического планирования к стратегическому планированию» [3. С.38].

Территориальное планирование представляло собой особый вид (направление) народнохозяйственного планирования, являлось главным методом реализации территориального принципа при разработке государственных планов экономического и социального развития, органичной составной частью единого народнохозяйственного планирования. Территориальное планирование осуществлялось теми же органами и в те же сроки, что и народнохозяйственное планирование; каждый план экономического и социального развития (страны, союзных республик, краев, областей

и др., а также отраслей народного хозяйства) должен был иметь свой территориальный разрез.

Основными задачами территориального планирования провозглашались совершенствование территориальной организации общественного производства; осуществление дальнейших прогрессивных сдвигов в размещении производительных сил, которые должны обеспечивать экономию общественного труда; комплексное и высокоэффективное развитие всех союзных республик и экономических районов, каждого региона страны на основе их рациональной специализации; создание оптимальных динамичных пространственных пропорций производства и распределения продукции; совершенствование систем расселения населения; охрана природы и улучшение окружающей среды.

Региональное планирование в СССР опиралось на системы экономических районов страны, формировавшихся территориально-производственных комплексов, административно-территориальных единиц.

Разработанный народнохозяйственный план утверждался Верховным Советом СССР и тем самым имел силу закона. Такой порядок управления развитием народного хозяйства соответствовал общенародной собственности на средства производства. Планы регионального развития в странах с многоукладной экономикой, естественно, не могут быть директивными наподобие тех, которые строились в СССР. Поэтому в современной России могут использоваться только отдельные элементы советского опыта, прежде всего в части экономического районирования.

### ***1.3. Зарубежный опыт регионального планирования***

Зарубежный опыт регионального планирования многообразен, каждая страна имеет свои особенности регулирования территориального развития. Однако при всей специфике есть целый ряд общих черт и закономерностей, которые важно принимать во внимание при построении системы государственного регионального планирования в России.

Для государств с крупной территорией особое внимание к особенностям их регионального развития давно стало типичным и не вызывает дискуссий по поводу своей необходимости. Как показывает опыт, даже в небольших по площади странах длительное невнимание к развитию общества в пространстве ведет к тому, что в стране возникают диспропорции и перекосы, которые не только ухудшают состояние хозяйства или сдерживают социальное развитие, но нередко начинают угрожать самой целостности таких государств.

При этом специальные документы по региональным стратегиям развития государств есть далеко не во всех странах. Однако это связано, как правило, с тем, что в таких странах региональная проблематика уже поставлена под четкий контроль государственных институтов и не нуждается в стратегическом ее пересмотре; можно утверждать, что региональная стратегия уже сыграла здесь свою позитивную роль и может быть снята с повестки дня как нечто актуальное. Таково, в частности, положение в США — самой старой федерации мира. В свое время региональная проблематика была едва ли не самой главной в жизни этой страны, ее обострение привело полтора века назад к гражданской войне. Крайне пристальное внимание общества и государства к этой болезненной проблематике сделали за прошедшие годы свое дело: все региональные противоречия в США решаются настолько эффективно и быстро, что они давно отошли на задний план в системе государственных приоритетов.

В Западной Европе практически во всех странах есть и органы власти, специально предназначенные для решения региональных проблем, и документы, которые можно считать региональной политикой или региональной стратегией.

Общепризнанными целями выстраивания взаимоотношений центральных органов власти с регионами являются достижения территориальной справедливости, экономической эффективности, политической стабильности.

Территориальная справедливость — это социальная справедливость в территориальном разрезе. Достижение территориальной справедливости предполагает, что определенная часть доходов должна распределяться между территориями прежде всего для обеспечения социальных гарантий гражданам на всей территории страны независимо от места их проживания. Другим по важности правилом территориальной справедливости является распределение доходов между территориями пропорционально их вкладу в создание этих доходов. Таким образом, распределение доходов между территориями, как и распределение доходов в обществе в целом, должно быть, с одной стороны, направлено на обеспечение минимальных потребностей всех, с другой стороны, необходимо соблюдение принципа «кто больше создает, тот больше получает».

Экономическая эффективность — это наиболее полное использование потенциала экономического развития как страны в целом, так и отдельных ее регионов.

Поскольку цели достижения территориальной справедливости и экономической эффективности далеко не всегда могут быть четко очерчены и нередко вступают в противоречие друг с другом (например, перераспределение средств в пользу «беднейших» регионов — с максимизацией темпов экономического роста в стране), критерием найденного компромисса между территориальной справедливостью и экономической эффективностью является политическая стабильность — отсутствие в обществе конфликтов, связанных с региональной составляющей в политике центральных органов власти.

В государственном регулировании территориального развития проводится довольно четкая граница между текущей и инвестиционной поддержкой регионов, между межбюджетными отношениями и региональной политикой. Практически нигде в мире межбюджетные отношения не рассматриваются как часть региональной политики, поскольку на экономическое развитие регионов межбюджетные отношения оказывают только косвенное воздействие — за счет финансовой помощи регионы и/или муниципалитеты получают больше возможностей для стимулирования экономического развития (если у них хватает средств на инвестиционные цели), предоставления большего объема социальных услуг, что в некоторой степени сказывается на инвестиционной привлекательности территорий. Региональной экономической политикой обычно считают инвестиционную поддержку регионов, т.е. меры, непосредственно воздействующие на развитие регионов.

Идеология европейской региональной политики хорошо выражена в известной французской поговорке: «Вместо того, чтобы ежедневно давать бедняку по рыбе, дай ему один раз удочку». Текущая финансовая помощь (вроде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) — это рыба, а не удочка для ее ловли.

В странах Западной Европы главная идея региональной политики — это так называемое сближение регионов (cohesion). Такой термин оказался более удачным по сравнению с российским термином «выравнивание» [5. С.61]. Под «выравниванием» подчас понимают ликвидацию всяких различий между регионами по уровню развития, что неверно по существу, так как просто невыполнимо на практике. Тер-

мин же «сближение» звучит гораздо более реалистично, он обозначает стремление всего лишь к снижению диспропорций между регионами.

В странах Западной Европы вполне отдают себе отчет в том, что региональная политика может противоречить политике промышленной; эта тема постоянно обсуждается в специальной литературе и СМИ (особенно часто в Великобритании). Причина в том, что подъем отсталых районов отвлекает средства от тех частей страны, где эти средства могли бы быть использованы с гораздо большей и более быстрой отдачей, а это неминуемо ведет к снижению темпов экономического роста страны.

Поэтому власти каждого государства (не только в Западной Европе) постоянно ищут некий оптимум в соотношении региональной и промышленной политики. В тех странах, которые пытались проводить интенсивную политику снижения региональных диспропорций, рано или поздно были вынуждены отходить от нее, прежде всего из-за недостатка финансовых ресурсов. Наоборот, в странах, которые изначально отказывались от проведения региональной политики, рано или поздно также были вынуждены начинать ее реализацию, столкнувшись как с чрезмерными территориальными диспропорциями (так было, например, в Китае), так и с недоиспользованием потенциала развития отдельных регионов. Таким образом, центральные органы власти стремятся достичь такого состояния региональной экономической политики, когда она играет довольно значимую роль, но не в ущерб экономической эффективности в стране в целом.

В отношении выбора объектов и методов региональной экономической политики анализ мирового опыта позволяет сделать следующие выводы:

- при очевидном преимуществе формализованных методов отбора регионов-объектов региональной политики — их прозрачности они не могут заменить качественных оценок ситуации в регионах; подобные качественные оценки делаются, как правило, в рамках типологий регионов;
- многие страны разрабатывают специальные сетки районов, которые позволяют им наиболее адекватно оценивать существующие территориальные диспропорции; даже если такие сетки и не разрабатываются, то нормой считается учет межрегиональных различий в разрезе муниципальных образований (на уровне, который примерно соответствует российским муниципальным районам и городским округам), но никак не на уровне более крупных территорий, показатели по которым являются «средней температурой»;
- не существует идеальных инструментов проведения региональной политики, каждый из механизмов имеет не только достоинства, но и таит в себе определенные опасности; однако «не ошибается тот, кто ничего не делает», и возможные негативные последствия тех или иных инструментов региональной политики не приводят к проблемам в зарубежных странах от их использования;
- в 80-90-е годы при выборе инструментов региональной экономической политики акцент делается на стимулирование развития высокотехнологичных производств (за счет создания технико-внедренческих зон, развития образования и др.).

## **2. Дифференциация российских регионов по уровню социально-экономического развития**

Необходимость становления системы государственного регионального планирования в России обусловлена во многом существующими межрегиональными различиями и уровнем социально-экономического развития и, что более важно, их динамикой.

Как показывает анализ динамики дифференциации регионов по важнейшим показателям социально-экономического развития (таблица), различия между субъектами Федерации не только не сокращаются, но, напротив, увеличиваются. Ничего другого ожидать и не приходилось: экономический рост во всех странах приводит к усилению дифференциации территорий (благополучные регионы преумножают свой потенциал, неблагополучные не имеют условий для развития).

**Динамика различий социально-экономического развития субъектов  
Российской Федерации за 2000-2005 годы**

| Показатель                                                                                                   | Год  | Различия, раз |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------|
| Объем производства промышленной продукции на душу населения                                                  | 2000 | 64            |
|                                                                                                              | 2005 | 281           |
| Оборот розничной торговли на душу населения                                                                  | 2000 | 34            |
|                                                                                                              | 2005 | 27            |
| Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов с субъектов Российской Федерации на душу населения | 2000 | более 50      |
|                                                                                                              | 2005 | 194а          |
| Объем инвестиций в основной капитал на душу населения                                                        | 2000 | более         |
|                                                                                                              | 2005 | 44            |
| Соотношение денежных доходов на душу населения и величины прожиточного минимума                              | 2000 | более 8       |
|                                                                                                              | 2005 | 6             |
| Уровень зарегистрированной безработицы                                                                       | 2000 | 29            |
|                                                                                                              | 2005 | 33            |

Приведенная таблица показывает и другое. При увеличении разрыва по показателям, характеризующим ситуацию в экономике (промышленному производству, инвестициям, безработице, налогам), разрыв по социальным показателям (соотношению денежных доходов и прожиточного минимума, розничному товарообороту) сокращается. Это означает, что с каждым годом ради решения социальных проблем приходится все больше средств перераспределять от благополучных регионов к неблагополучным. Улучшения в уровне жизни населения произошли благодаря директивному и планомерному повышению доходов работников бюджетной сферы и военнослужащих. Рост оборота розничной торговли и сокращение межрегиональных разрывов по этому показателю объясняются как раз ростом платежеспособности населения, в первую очередь групп с низким уровнем доходов — работников бюджетной сферы.

Различия в уровне социально-экономического развития регионов не только количественные, но и качественные, во многом унаследованные еще с советских времен. Если в одних регионах речь идет о переходе от индустриального к постиндустриальному развитию, то в других регионах индустриализация еще толком и не начиналась. Если в одних регионах уровень развития инфраструктуры, особенно производственной, находится на более или менее приемлемом уровне, то в других регионах такая инфраструктура практически отсутствует. Регионы различаются по имеющейся ресурсной базе, научно-техническому потенциалу, сложившимся институтам и т.д. и т.п.

Таким образом, проблемы регионального развития в России нуждаются в тщательном рассмотрении. Если и дальше продолжится отставание ряда регионов по уровню социально-экономического развития, то это будет приводить и к росту социальной напряженности, и к еще большему усилению дотационности региональных бюджетов, а с ней и к все большему перераспределению средств от благополучных регионов к проблемным.

Помимо прочего, качественные различия в уровне социально-экономического развития регионов означают, что не может быть универсальной стратегии развития для всех регионов. Необходимы поиск наиболее оптимальных путей развития в разных по своим типам регионах, и особенно поиск резервов развития в неблагоприятных территориях, создание для этого стимулов и условий. И эта задача как раз и может быть решена в рамках государственного регионального планирования.

### **3. Общие подходы к организации регионального планирования в России**

#### ***3.1. Создание единой системы документов по региональному планированию и федеральная стратегия регионального развития***

Как уже было сказано выше, в России в настоящее время отсутствует единая система государственного регионального планирования. Федеральные органы власти не обязаны разрабатывать стратегию регионального развития страны, органы власти субъектов Федерации вправе не иметь своих стратегических и программных документов. Более того, в федеральном законодательстве нет даже определения такого понятия, как «стратегия», нет, соответственно, и требований, предъявляемых к такого рода документам.

Представляется, что в России должна быть создана единая система документов по государственному региональному планированию. В федеральном законодательстве должна быть закреплена обязательность разработки стратегии регионального развития на федеральном уровне, а также стратегий и программ социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации.

Возможность и целесообразность законодательного закрепления единых подходов к государственному региональному планированию на федеральном и региональном уровнях объясняются следующими причинами:

- обязательность для федеральных органов власти разрабатывать стратегию регионального развития обусловлена невозможностью игнорирования в федеральной экономической политике крайней неоднородности российских регионов и существующих проблем регионального развития. Государство должно располагать ясным представлением о стратегическом направлении, в котором следует развиваться стране ради сохранения ее территориальной целостности, благосостояния граждан и соблюдения территориальной справедливости и экономической эффективности. В отсутствие такой стратегии нет возможности согласовывать действия видов власти друг с другом, потому что они могут следовать разным целям, принятие же комплексных программ развития регионов и страны неминуемо порождает противоречия между программами и во многом обесценивает их, если они не скоординированы со стратегией общенационального развития;

- единые подходы к региональному планированию (единая терминология, единые рамочные требования к стратегическим документам) создадут условия для координации федеральных и региональных решений;

- обязательность стратегий для регионов вполне оправдана в условиях дотационности большинства регионов: сейчас стратегии развития разрабатывают в основном благополучные регионы, от которых средства перераспределяются в пользу проблемных, которые не всегда считают нужным предпринимать усилия по своему экономическому развитию).

Федеральная стратегия регионального развития (как и региональное планирование, региональная политика) в сложившихся российских условиях может быть наце-

лена на решение следующих двух задач (эти задачи — отражение сложившихся в обществе ожиданий от региональной политики; подробнее этот вопрос рассмотрен ниже):

- экономическое развитие проблемных регионов. Это традиционная задача региональной политики в зарубежных странах, от ее решения в России тоже не уйти, поскольку дальнейшее отставание проблемных регионов по темпам экономического роста чревато усилением их дотационности, а это плохо не только для населения таких регионов, но и для благополучных субъектов Федерации, от которых средства перераспределяются в пользу проблемных;

- оптимизация региональной составляющей всей или, по крайней мере, части федеральной экономической политики (что находит отражение в том числе в требованиях поддержки регионов — «точек роста»).

Наличие второй задачи неизбежно провоцирует конфликтность стратегии регионального развития. Если проблемные регионы более или менее легко выделяются по определенному набору статистических показателей, и число таких регионов может быть конечным (отбираются территории с худшими показателями), то выделение «точек роста» крайне плохо формализуемо, и на «точки роста» претендует большинство регионов.

В идеале стратегия регионального развития может включать в себя следующие моменты:

- анализ тенденций в пространственном развитии страны и определение стратегических направлений развития отдельных регионов и их групп. Этот раздел — основа для выявления и проблемных регионов, и потенциальных «точек роста» (при этом перечень «точек роста» отнюдь не должен быть конечным). При этом определение «точек роста» может основываться в том числе на обобщении инвестиционных планов крупных компаний. В рамках этого же раздела крайне важно определить, что и как можно развивать в проблемных регионах для ликвидации их отставания;

- определение «узких мест» в развитии регионов (причем желательно не только в границах субъектов Федерации, но и по отдельным частям субъектов Федерации, особенно имеющих обширные территории, и по макрорегионам — по группам субъектов Федерации). Это основа для последующего анализа региональных стратегий развития инфраструктуры;

- обобщение всех существующих стратегий развития инфраструктуры, прежде всего всех видов транспортной, энергетической, трубопроводной инфраструктуры. Иначе говоря, должен проводиться анализ в региональном разрезе энергетической стратегии России, транспортной стратегии России, региональных стратегий инфраструктурных монополий, в которых определяющую роль играет государство (в сфере строительства железных дорог, энергетических сетей, трубопроводов). Это необходимо для координации разрозненных планов государственных инфраструктурных корпораций и анализе соответствия этих планов существующим «узким местам» и потенциальным «точкам роста»;

- предложения по региональному срезу всех остальных инструментов федеральной поддержки регионального развития. Желательно — предложения по специальным инструментам именно региональной политики (специальный фонд/фонды для поддержки межрегиональных инициатив, инвестпроектов в проблемных регионах).

Разработка на федеральном уровне стратегии регионального развития может стать основой для федеральной региональной политики, цель которой — создание организации на уровне региона, «которая могла бы процветать в непредсказуемом буду-

щем» [1. С.18]. При этом данная стратегия возможна не только и не столько как идеологический документ, сколько как инструмент принятия практических решений.

При становлении системы государственного регионального планирования особенно важно учитывать, что многие планы крупных «трансрегиональных» компаний (ТРК по аналогии с ТНК), а также федеральные программы не представляют собой по-настоящему достоверных источников информации по объемам и структуре, особенно по срокам и условиям капиталовложений, финансируемых за счет федеральных средств. Регионы и их власти оказываются в трудном положении в отношении тех структурообразующих факторов развития, которые находятся вне контроля местного бизнеса и властей. Эта ситуация тормозит развитие регионов уже на стадии выработки планов, вынуждает откладывать те инвестиционные планы, которые должны быть увязаны с федеральными программами или внешними факторами.

В данном контексте чрезвычайно важно определить, кто является субъектом регионального стратегического планирования. В конечном итоге развитие регионов зависит от долгосрочных решений местных компаний, крупных финансово-промышленных групп, региональных и федеральных властей. Ключевым вопросом оказывается координация стратегий компаний и властей всех уровней и «объединение всех необходимых для стратегического планирования позиций» [2. С.76]. Отсутствие достоверной информации о намерениях федеральных властей и крупных компаний означает, что действия среднего бизнеса и региональных властей теряют значительную часть эффективности.

Поэтому важной задачей становления системы государственного регионального планирования становятся координация, согласование действий всех субъектов регионального планирования.

### ***3.2. Сближение регионов по уровню социально-экономического развития и поляризованное развитие***

Федеральная стратегия регионального развития может подразумевать вложение федеральных инвестиций в тех или иных формах во всех регионах, поскольку в России, как представляется, в принципе невозможен однозначный выбор между сближением социально-экономического развития регионов и поляризованным развитием, и нужно находить какое-то их разумное сочетание. Иначе говоря, в разных формах поддержки нуждаются и наиболее проблемные, и сравнительно благополучные регионы.

Целесообразность принципа поляризованного развития регионов объясняется прежде всего тем, что, как хорошо известно из теории региональной экономики и мировой практики, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов вступает в противоречие с другой не менее важной целью экономической политики государства — достижением максимально высоких темпов экономического роста в стране в целом (т.е. чем больше масштабы выравнивания, тем ниже темпы общеэкономического роста, и наоборот). Логика подобного утверждения довольно проста: коль скоро по тем или иным причинам более высокие темпы роста могут быть достигнуты в наиболее высокоразвитых регионах, перераспределение ресурсов в пользу проблемных регионов — регионов, где потенциал экономического роста ниже, приводит к снижению общестрановых темпов экономического роста.

Вместе с тем, несмотря на существование подобной зависимости, есть ряд важных аргументов в пользу того, что полностью отказаться от стимулирования экономического роста в проблемных регионах все же нельзя.

Во-первых, исходя из закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению, перераспределение ресурсов между регионами ради обеспечения минимально приемлемого уровня жизни населения на всей территории страны неизбежно, поэтому в целом ряде случаев «дешевле» использовать имеющийся потенциал роста проблемных регионов, нежели продолжать оказывать им текущую финансовую поддержку или «организовывать массовый выезд населения в благополучные регионы» [4. С.12].

Во-вторых, чрезмерно низкий уровень экономического развития отдельных регионов, ведущий к возникновению в них социальной напряженности, негативно сказывается на инвестиционном климате страны в целом. Более того, чрезмерные территориальные диспропорции могут привести к социальным взрывам, которые, возможно, сметут несправедливую, нацеленную на эффективность систему задолго до того, как она даст ожидаемый экономический эффект, если только ради него эта система и будет развиваться,

Еще раз подчеркнем, что на те или иные формы федеральной поддержки могут претендовать разные типы регионов, но условия и формы этой поддержки могут различаться.

Например, федеральная поддержка развития производственной инфраструктуры при наличии определенных бизнес-проектов (как правило, это бизнес-проекты в регионах-«лидерах») должна осуществляться на условиях государственно-частного партнерства (одним из источников такой поддержки может стать Инвестиционный фонд РФ).

Федеральная поддержка развития производственной инфраструктуры при отсутствии определенных бизнес-проектов, но при высоком потенциале развития регионов (как правило, это субъекты Федерации со средним уровнем экономического развития) может сохраниться в рамках отраслевых федеральных целевых программ развития инфраструктуры, инвестиционных программ инфраструктурных монополий.

Федеральная поддержка развития производственной инфраструктуры в регионах-«аутсайдерах» может осуществляться в рамках федеральных целевых программ так называемого регионального паритета (программ развития Дальнего Востока и Забайкалья, Юга России).

### ***3.3. Макрорегионы в региональном планировании***

Разнообразие регионов Российской Федерации предполагает необходимость их взаимодействия и кооперации. Утверждение в федеральных органах власти региональных планов и стратегий по отдельным регионам обедняет как процесс планирования в самих регионах, так и процесс комплексного анализа федеральной властью ситуации в макрорайонах. Региональные планы и стратегии часто предполагают высокие темпы роста, решение инфраструктурных и социальных проблем, переход на инновационный путь развития вне реалистических ограничений по ресурсам и по выгодам размещения тех или иных видов бизнеса в разных регионах. Это связано с амбициями регионов, которые можно понять, но, к сожалению, невозможно реализовать одновременно.

Поэтому процесс развития регионального стратегического планирования нуждается в более широкой картине развития страны и больших экономических районов. Координация развития в масштабах макрорайонов как промежуточного звена между регионами и федеральным центром могла бы повысить реалистичность отдель-

ных региональных планов, эффективность использования ресурсов, а также конкурентоспособность страны.

Можно предположить, что число таких макрорайонов окажется при аккуратном анализе несколько больше числа федеральных округов — порядка 10-12. Например, в Северо-Западном федеральном округе видно два района, обращенных, соответственно, к Балтике и к Белому морю, каждый из которых требует определенной координации развития соседних регионов. Могут быть выделены макрорайоны в бассейне Волги, на Дальнем Востоке.

Определение долгосрочных целей федеральной политики в каждом из таких макрорегионов помогло бы концентрации ресурсов, повышению эффективности производства, формированию новой отраслевой структуры, развитию новых структурообразующих проектов, которые в дальнейшем окажут воздействие на качество жизни и развития всего макрорайона.

Индивидуальные цели развития регионов неизбежно являются различными. Продвинутый регион в макрорайоне может ставить стратегической целью движение к постиндустриальному обществу. Его аграрные соседи — как любой такой регион в мире — должны искать возможности поднять образование, занятость, рациональное использование ресурсов вроде туризма и проч. При этом различие в уровнях жизни и оплаты может стимулировать взаимное перемещение производств. С узкой точки зрения это может выглядеть как консервация различий в развитии, но мировой опыт показывает, что при хорошем инвестиционном климате перемещение занятости, изменение отраслевой структуры соседей дает повышение эффективности экономики и уровня жизни. Регионы в этом случае будут выравниваться не по структуре экономики (скорее, наоборот, пойдет специализация), а по уровню жизни.

Содержание стратегий развития макрорайонов — это, во-первых, создание (поддержка, стимулирование) будущего района в глобальной конкуренции, поиск эффективного типа развития с опорой на ресурсы экономического района. Во-вторых, это внесение определенности в федеральные инфраструктурные программы, их приоритеты и сроки. В-третьих, это снятие избыточной конкуренции (в том числе бюрократической и лоббизма в Москве) между регионами, которая парализует принятие решений как ведомствами, так и бизнесом (в лучшем случае откладывает). В-четвертых, выявление основных препятствий развития, нехватки ресурсов и поиск компенсирующих шагов в финансовой или миграционной (тарифной) политике. В-пятых, надо выделить особый пограничный фактор. В этом случае речь идет о примерно пяти парах регионов внутри страны и стыковых за непосредственным рубежом. На всех этих пяти участках: со странами ЕС, Украиной, Кавказом, Средней Азией и Дальним Востоком — российские регионы сталкиваются с различными направлениями потоков труда, товаров и капитала. В-шестых, реализация крупных межрегиональных проектов, способствующих развитию нескольких регионов.

Проблема координации разработки и реализации программ развития макрорайонов стоит достаточно остро в силу неизбежной экономической (и политической) конкуренции регионов. Ситуация представляет собой сложный случай теории игр, в котором недовольные участники предпринимают шаги для блокирования общего согласия и координации до тех пор, пока путем соглашения не достигается приемлемое решение. Это означает, что невозможно полностью без издержек и кооперации, распределения выигрышей (как политического ограничения) достичь единства программы большого района. С аналитической точки зрения цели и инструменты, реальные и затребованные регионами ресурсы развития должны проходить единую экспер-

тизу, моделирование выигрышей и издержек большой программы регионального развития. Стартовать возможно с проверки региональных программ на совместимость по целям, ресурсам и инструментам.

**Библиографический список**

1. Гапоненко, А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: учеб. пособие / А.Л. Гапоненко. — М.: Изд-во РАГС, 2001. — С. 18.
2. Жилкин, С.Ф. Практика университета в инновационном развитии города / С.Ф. Жилкин // Университет в современном мире — стратегическое партнерство и социально-экономические проблемы: материалы Второй Всерос. науч.- практ. конф., Ульяновск, октябрь, 2005 г. — Ульяновск, 2005. — С. 76.
3. Жилкин, С.Ф. Городское стратегирование: роль университета в городском развитии / С.Ф. Жилкин, А.В. Князева // Университет в современном мире — стратегическое партнерство и социально-экономические проблемы: материалы Первой Всерос. науч.- практ. конф., Ульяновск, октябрь, 2004 г. — Ульяновск, 2004. — С. 38.
4. Курляндская, Г. Готова ли Россия к новому федерализму?: информационно — ознакомительное сообщение / Г. Курляндская // Новый российский федерализм: материалы круглого стола / Фонд М.С.Горбачева (2 февраля 2004 г.). — М., 2004. — С.12.
5. Bird, R.M. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies / R.M. Bird, C. Wallich // World Bank Policy Research Papers. — 1993. — March. — № 1122. — P.61.

*S.F. Zhilkin, A.V. Knyazeva*

**ON ORGANIZATIONAL ASPECTS OF  
REGIONAL PLANNING PROBLEMS**

The paper deals with organizational aspects of regional planning problem, which is considered as actual for Russian Federation. General problems of the complex socio-economic regional development planning are discussed.