

УДК 332.142.4

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ: РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

Е.М. Бухвальд

Бухвальд Евгений Моисеевич – профессор, доктор экономических наук, заведующий сектором. Институт экономики РАН, Нахимовский проспект, 32, Москва, Россия, 117218. E-mail: buchvald@inecon.ru; buchvald@mail.ru.

Рассмотрена проблема формирования экономических, правовых и иных предпосылок, обеспечивающих усиление роли субфедерального звена управления в инновационном обновлении российской экономики. Показано, что инициативы по децентрализации управления должны быть обеспечены более четким нормативно-правовым регулированием государственной инновационной политики, подкреплены расширением финансовой базы региональных и местных бюджетов, усилением стимулирующей функции межбюджетных отношений.

Российская экономика, инновации, региональное и муниципальное управление, полномочия, федерализм, межбюджетные отношения, децентрализация.

Общегосударственный уровень национальной инновационной политики и его взаимодействие с субфедеральными структурами управления должны опираться на принципы федерализма, баланса интересов Федерации, ее субъектов и отдельных территорий. Это объективно вытекает не только из природы России как государства федеративного типа, но также из особого характера ее экономики, которая формально представляет собой единую рыночно организованную систему, а реально *пространственно крайне неоднородна*¹.

По параметрам инновационного развития регионы России *дифференцированы более значительно*, нежели по традиционным экономическим параметрам (например, по ВРП на душу населения) [4]. Это предопределяет два важных обстоятельства реализации задач модернизации. Во-первых, условия, механизмы и тенденции вхождения регионов России в модель инновационного развития настолько различны, что требуют регионально адаптированной инновационной и инвестиционной государственной политики.

© Бухвальд Е.М., 2013

¹ По данным Минрегиона России, совокупный ВРП десяти российских регионов – экономических лидеров составляет 52% ВРП всех регионов страны, а десяти самых бедных субъектов Федерации – всего 1% совокупного ВРП [9].

Во-вторых, реализацию целей инновационной модернизации российской экономики не могут обеспечить лишь усилия федерального центра и его органов управления. Здесь в равной мере требуется и заинтересованное участие со стороны органов управления субфедерального уровня¹, что единственно способно придать общегосударственной инновационной политике черты целостности и сбалансированности интересов.

Это связано с тем, что именно на субфедеральном уровне складываются наиболее благоприятные условия для взаимодействия органов государственного управления с субъектами инновационной деятельности, для формирования воздействующих на них стимулов, а также для использования механизмов государственно-частного партнерства в инвестиционной и инновационной сфере. Между тем, в последние годы роль субъектов РФ в реализации стратегии инновационного развития экономики страны оказалась явно заниженной: регионы утратили (или так и не получили) многие важные и необходимые для них полномочия в сфере инвестиционной, инновационной и налогово-бюджетной политики.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК КЛЮЧЕВОЙ ПРИНЦИП РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО АСПЕКТА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Активизация роли субфедерального звена управления в реализации практических задач модернизации требует, прежде всего, уточнить такое понятие, как «пространственный аспект» инновационной модернизации национальной экономики. Исследования показывают, что за этим термином скрываются два различных подхода [3].

Один из них тяготеет к широко распространенному ранее «размещенческому» взгляду на пространственные проблемы развития национальной экономики, суть которого ныне сводится к тому, чтобы определить, где и какие новации потенциально возможно генерировать и практически использовать, в частности, в разрезе тех или иных видов хозяйственной деятельности. Известная значимость такого подхода существует и сегодня, хотя в целом он в наибольшей мере соответствует модели директивной, плановой экономики. В условиях рыночного хозяйства этот подход ограничен достаточно узким кругом мероприятий (программ и пр.), когда за счет бюджетных средств осваиваются новые территории, формируются качественно новые направления научных разработок и производств и пр.

¹ Как отмечалось на заседании Государственного совета «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса» 27 декабря 2012 г., одна из главных причин оттока капиталов за рубеж — недостаточно эффективная деятельность органов власти субъектов РФ и муниципалитетов.

Другой подход к пониманию пространственного аспекта инновационной модернизации, целей и инструментов его государственного регулирования делает основной акцент на предпосылки и практические пути усиления роли субфедерального звена управления в реализации данного направления экономической политики. Другими словами, этот подход к пространственному аспекту инновационного предполагает, прежде всего, неразмещенческие директивы «сверху», которые вообще могут быть малозначимы для частных инвесторов. В данном случае акцентируется внимание на повышении инициативы и ответственности субъектов РФ и ведущих муниципальных образований с целью сделать их экономическое пространство благоприятным для всех видов хозяйственной деятельности, для привлечения инвестиций¹ и продвижения инноваций, конкретное содержание и направления которых наиболее эффективно определяются все-таки законами современного конкурентного рынка.

Подобная задача ставится и в таком документе, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [16]. В этом документе отмечено, что «важной предпосылкой повышения эффективности инновационной деятельности станет реализация инновационной политики, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальными образованиями». В целях комплексного подхода к поддержке инновационной деятельности и расширению практики государственно-частного партнерства (ГЧП) основное внимание должно быть уделено реализации региональных программ и стратегий инновационного развития с привлечением достаточного объема инвестиций, результатов деятельности региональных научных и образовательных организаций, а также специализированных институтов развития как федерального, так и регионального уровня. Это требует особого внимания со стороны федерального центра к достаточности полномочий органов управления субъектов РФ, к условиям и стимулам их деятельности по наращиванию инвестиционной и инновационной активности в экономике региона. Это также требует возвращения к разработке общей концепции и конкретных блоков федеральной политики регионального развития, взяв за основу, в первую очередь, не цели формального экономического выравнивания, а реализацию инновационного сценария развития экономики различных типов регионов России.

В этой связи один из наиболее актуальных на сегодня вопросов политики инновационной модернизации экономики — более четкое и обоснованное разграничение полномочий органов государственной власти Федерации и субъектов РФ по формированию общей благоприятной среды, а также си-

¹ В настоящее время норма накопления в российской экономике, по данным Минэкономразвития, составляет 20% ВВП. Через три года этот показатель должен выйти на 23–24%, а к 2018 г. — на 26–27% [11].

стемы институтов инновационной и инвестиционной деятельности. При этом вполне закономерно то, что с утверждением инновационной модернизации как приоритета национальной экономической стратегии на долгосрочную перспективу неизбежно обозначились и те проблемы, поиск эффективного решения которых возвращает нас к вопросам распределения полномочий органов государственного управления. Не случайно то, что на Санкт-Петербургском экономическом форуме 2011 г. впервые за достаточно длительное время был поставлен вопрос о децентрализации полномочий как одной из наиболее важных задач на пути модернизации российской экономики. Идея децентрализации полномочий с целью сделать регионы России реальным «актором» политики инновационной модернизации неоднократно рассматривалась и подтверждалась на заседаниях Государственного совета РФ в течение 2011–2012 гг.

Кроме того, для подготовки предложений, касающихся сформулированных выше вопросов, в июне 2011 г. были созданы две «рабочие группы»¹. Рабочая группа Д. Козака работала над проблемой перераспределения полномочий, рабочая группа А. Хлопонина – над проблемой совершенствования межбюджетных отношений. Хотя итоги работы этих рабочих групп не получили исчерпывающей положительной или негативной оценки, они в известной степени послужили основой для разработки ряда законодательных предложений, нацеленных на частичную «передислокацию» отдельных государственных полномочий, а также на совершенствование некоторых аспектов действующей налогово-бюджетной политики федерального центра.

В связи с проблемой распределения и перераспределения полномочий между уровнями публичной власти наиболее важны три вопроса.

Во-первых, какие полномочия следует передать на субфедеральный, прежде всего, на региональный уровень управления.

Во-вторых, в каком правовом статусе передавать данные полномочия: как обязательные, т. е. собственные полномочия (либо на симметричной, либо на асимметричной основе); как делегированные или как добровольные полномочия².

В-третьих, как компенсировать органам субфедерального управления «стоимость» передаваемых полномочий, учитывая, что подобная передача

¹ Распоряжение Президента Российской Федерации «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» № 425-рп от 27 июня 2011 г.

² Речь идет о полномочиях регионов, которые не упомянуты в соответствующих «профильных» законах и не оформлены как переданные («делегированные») полномочия, но не исключены к исполнению на субфедеральном уровне за счет собственных (помимо субвенций) доходов региональных бюджетов.

не должна вести к росту дефицитности и растущей нестабильности субфедеральных бюджетов.

Как явствует из предложений названных выше рабочих групп, к передаче на региональный и местный уровни ими предлагалось около 100 федеральных полномочий (всего экспертами насчитывается около 4500 федеральных полномочий). В основном передача этих полномочий предлагалась в качестве делегированных полномочий, причем содержательно они в преимущественной мере не отвечали ключевой задаче децентрализации управления – созданию правовых, экономических и институциональных условий для усиления роли субфедерального звена управления в решении задач инновационной модернизации российской экономики [1].

Однако в российской практике имеет место и иная ситуация – когда то или иное полномочие органов управления субфедерального уровня констатируется (нормативно закрепляется), но не детализируется в достаточной мере, не получает необходимой экономической и институциональной базы. Так, следует обратить внимание на одну важную правовую новацию. В 2011 г. ФЗ № 254 был внесен ряд существенных дополнений в Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ, который теперь содержит указания на основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности, а также на субъекты и формы предоставления такой поддержки (ст. 16-2). Согласно названному закону, государственная (т. е. федеральная и региональная) поддержка инновационной деятельности может осуществляться в следующих формах:

- льготы по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; предоставление образовательных услуг, информационной и консультационной поддержки; содействие в подготовке проектной документации;
- формирование спроса на инновационную продукцию через закупки для государственных нужд; финансовое обеспечение инновационной деятельности; поддержка экспорта инновационной продукции;
- развитие инновационной инфраструктуры и пр.

При этом особо отмечается, что поддержка инновационной деятельности в формах, предусмотренных данным законом, может осуществляться также и органами местного самоуправления.

Таким образом, закон, по сути, не разделяет цели и основные направления поддержки инновационной деятельности, характерные для федерального, регионального и местного уровней управления, хотя на деле они качественно различаются, и прежде всего по объему доступных экономических ресурсов. В результате многие положения данного закона для субъектов РФ, и особенно для органов местного самоуправления, имеют преимущественно «рамочный» характер, сложно «проецируемый» на реальную практику регионального и му-

ниципального управления. Данный документ лишь констатирует возможность поддержки и ее основные формы, но обходит стороной конкретные инструменты, которые на деле доступны регионам и органам муниципального управления в целях поддержки субъектов инновационной деятельности.

Таким образом, следует признать, что вопрос о разграничении полномочий в сфере государственной поддержки инновационной деятельности по всей «вертикали власти» исчерпывающего законодательного регулирования пока не получил. Помимо этого, любой федеральный закон способен осуществить такое разграничение полномочий лишь на симметричной основе. Будет ли это удовлетворительным решением проблемы, учитывая названную выше исключительную степень дифференциации субъектов РФ по наличию у них инновационных потенциалов как объекта управления? Скорее всего, нет.

По мнению автора, необходимо, чтобы федеральный закон регулировал полномочия субъектов РФ в сфере инновационной политики на двух уровнях. На первом уровне – «твердо» (законодательно) закрепляемые полномочия всех субъектов РФ в данной сфере. На втором уровне – полномочия в сфере инновационной политики, которые по соглашению (ст. 26.8 ФЗ № 184) могут передаваться отдельным субъектам РФ – лидерам инновационного развития, причем критерии данного лидерства могут определяться отдельно, например, особым постановлением Правительства РФ. Можно предположить, что подобная передача полномочий, основанная на балансе инициативы и ответственности регионов – лидеров инновационной экономики России, могла бы затронуть дополнительные права на управление объектами федеральной собственности, на финансирование различных научных учреждений и иных субъектов инновационной деятельности, их дополнительное налоговое стимулирование за счет налогов, поступающих в региональный бюджет, и пр.

Если страна движется по пути формирования экономики инноваций, она вынуждена осуществлять это движение в пространстве, где регионы различаются не просто отдельными экономическими показателями, но и качественными ступенями экономического развития. В этом случае регулирование пространственного фактора формирования экономики инновационного типа, его интеграцию в федеральную политику регионального развития можно осуществить только на основе соответствующей типизации регионов. В рамках подобной типизации необходимо выделить регионы по таким параметрам, как: а) количественные и качественные характеристики регионального сегмента национальной инновационной системы; б) наибольшая мера зависимости экономического развития самого региона от параметров функционирования его инновационного комплекса; в) наибольший вклад региона в инновационные процессы в экономике России в целом. Именно эти

регионы и должны в первую очередь получить дополнительные полномочия в сфере инновационной политики при готовности взять на себя всю меру ответственности за достижение в этом направлении высоких экономических и социальных результатов.

Одновременно, как составная часть общегосударственной стратегии регионального развития, инновационная политика страны должна, помимо прочего, учитывать:

- неизбежную ограниченность возможностей исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов РФ в регулировании инновационных процессов в границах региональных экономик;
- этапность и многообразие форм вхождения регионов различного типа в экономику инновационного типа (через высокотехнологичные промышленные производства, инновации в сфере АПК, информационные технологии, технологии коммуникаций и сервиса и пр.);
- баланс «точной стратегии» стимулирования инноваций (особые зоны, индустриальные парки, промышленные округа и пр.) и усилий по улучшению общих экономических, правовых и институциональных характеристик всего пространства инновационного развития. Крайне опасно представление о том, что некие отдельные «точки» в состоянии в полной мере реализовать идею инновационной модернизации российской экономики, даже если сами по себе достаточно хорошо организованные и обеспеченные, они будут действовать в экономическом пространстве, инвестиционно неблагоприятном и отторгающем саму идею инноваций в производстве. Поиск оптимального баланса этих составляющих пространственной стратегии инновационного развития — одна из ключевых задач инновационной политики государства на ближайшую перспективу.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Усилия регионов по развитию и полному использованию их инновационного потенциала должны быть подкреплены не только полномочиями, но и стимулами с целью последовательного решения на этой основе хозяйственных и социальных проблем данных регионов. Несправедливо, если весь налогово-бюджетный эффект от усилий субъектов РФ по развитию экономики инновационного типа будет «уплывать» вверх — в федеральный бюджет. Вот почему нынешний курс на децентрализацию полномочий и усиление роли субфедерального звена управления возвращает к необходимости критически оценить действующий механизм межбюджетных отношений и предложить в этой связи необходимые корректировки. Они должны обозначить более

активную роль межбюджетных отношений как инструмента федеральной политики регионального развития, достижения социально-экономического выравнивания субъектов РФ, прежде всего, на основе утверждения инновационного тренда развития их народнохозяйственных комплексов.

Решение этой задачи состоит, прежде всего, в том, чтобы в рамках действующей модели налогового администрирования и межбюджетного регулирования «уловить» и в преимущественной мере оставить за регионами финансово-бюджетные результаты (дополнительные налоговые и иные доходы), связанные с их усилиями по развитию инновационного сектора их экономики. Один из возможных вариантов решения этой задачи – возврат к направлению в региональные бюджеты части налога на добавленную стоимость (НДС), что соответствует и зарубежной практике¹. Такой вариант уже длительное время усиленно предлагается и многими региональными финансистами. Это мотивируется тем, что экономика инноваций как раз и ассоциируется с возрастающей массой и долей добавленной стоимости в валовом внутреннем и региональном продукте. Следовательно, межбюджетное «расщепление» НДС – действенный стимул для регионов в сторону инновационного развития их экономик.

Однако против такого шага есть два весомых контраргумента. Во-первых, возникает вопрос о том, из какого источника, в случае межбюджетного расщепления НДС, производить его возмещение экспортерам. Во-вторых, межбюджетное расщепление НДС по единому для всех регионов нормативу может привести к усилению их бюджетной дифференциации, т. к. НДС концентрируется там, где зарегистрирована головная компания, тогда как регионы, где действуют преимущественно филиалы крупных компаний, в данном случае просто останутся ни с чем. От системы дифференцированных нормативов передачи налогов на региональный уровень Министерство финансов РФ всегда отказывалось.

Отсюда предложение вернуть в налогово-бюджетную практику налог с продаж². Данный налог имеет «твердую» местную привязку и, как предлагается, мог бы полностью зачисляться в региональные и местные бюджеты. Кроме того, роль стимула к инновациям могла бы сыграть и прогрессивная

¹ Так, в Германии (данные 2009 г., пропорция несколько меняется от года к году) 53,9% НДС поступило в федеральный бюджет, 44,1 – в бюджеты земель и 2% (с распределением на подушевой основе) – в местные бюджеты [18]. Возможность зачисления в местные бюджеты части налога на добавленную стоимость предусматривал также не действующий ныне Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления» (ст. 7, п. 4.3).

² В современной России этот налог вводился уже дважды. Первый раз – в 1991 г. (действовал один год). Второй раз – в 1998 г. в размере 5%, но уже как региональный налог, который был введен в большинстве субъектов РФ. С 1 января 2004 г. налог с продаж в России не взимается. Никакой компенсации за отмену этого налога региональные бюджеты не получили.

шкала¹ по полностью зачисляемому в субфедеральные бюджеты налогу на доходы физических лиц (НДФЛ), поскольку более высокий уровень оплаты труда – это такой же характерный признак экономики инноваций, как и высокая доля добавленной стоимости (по сути, одно – часть другого).

Однако события последнего года показывают, что к столь существенным новациям в налогово-бюджетном процессе федеральный центр пока не готов. По сути, были сделаны лишь достаточно мелочные добавки в местные бюджеты² – как за счет ряда налоговых доходов, так и отмены налоговых льгот³.

В действительности радикальное усиление роли субфедерального звена управления в решении задач модернизации экономики, что было и остается основополагающей идеей политики децентрализации, требует (помимо передачи им более значимых полномочий в сфере экономического регулирования) не отдельных налоговых корректировок, а системного реформирования бюджетных взаимодействий федерального центра, субъектов РФ и муниципалитетов. Прежде всего, эксперты постоянно говорили и говорят о необходимости дополнить компенсационную роль межбюджетных отношений их стимулирующей функцией, предполагающей постепенное выдавливание из регионов и муниципалитетов идеологии вспомоществования и финансового иждивенчества.

В целом необходимость усиления стимулирующего начала межбюджетных отношений никто не отрицает. Проблемы возникают при ответе на вопрос: что следует понимать под стимулирующей функцией межбюджетных отношений и через какие механизмы (инструменты) она может практически

¹ Такая прогрессивная шкала НДФЛ может быть реализована как через изменение общей концепции налога, так и при сохранении его «плоской» федеральной шкалы с добавлением прогрессивной региональной надбавки на ту же налоговую базу.

² В 2012 г. был принят закон о зачислении с 1 января 2013 г. 100% налога, взимаемого в виде стоимости патента, в бюджеты муниципальных районов и городских округов. До 50% повышены нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов (в бюджеты городских округов до 100% доходов). Также с 2013 г. суммы штрафов за несоблюдение правовых актов органов местного самоуправления в полном объеме будут перечисляться в муниципальные бюджеты. Отчисления в бюджеты муниципальных образований от платы за негативное воздействие на окружающую среду увеличатся с 40 до 50%. С 2014 г. в полном объеме в бюджеты городских округов будут поступать доходы от арендной платы за находящиеся в их границах земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Также с 2014 г. в местные бюджеты перейдут отчисления от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла. Одновременно отменяются некоторые льготы по земельному налогу, установленные федеральным законодательством. В число объектов обложения земельным налогом теперь включены ограниченные в обороте земельные участки, предназначенные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

³ В ближайшее время будут отменены некоторые льготы по земельному налогу, установленные федеральным законодательством. В число объектов обложения этим налогом будут включены земельные участки, предназначенные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. Всего, по оценкам Счетной палаты РФ, различные льготы «изымают» из региональных и местных бюджетов примерно 0,5 трлн руб. доходов (чуть менее 10% всех доходов целом), причем 60% этих льгот установлены федеральным законодательством, т. е. не могут считаться носителями неких стимулирующих функций регионального и/или местного характера.

осуществляться¹? Фактически сложившаяся в стране бюджетная практика свидетельствует о том, что эта функция реализуется путем введения в систему распределения дотаций неких поправочных (стимулирующих) коэффициентов (надбавок) для хорошо работающих регионов или муниципальных образований. Логика, казалось бы, довольно проста и убедительна: кто хорошо работает (с оценкой по довольно произвольно выбранному кругу показателей [2]), тот и достоин получить больше. Однако такой механизм противоречит самой сути дотации как инструмента бюджетной политики. В результате через «премиальные» дотации стимулирующая функция межбюджетных отношений действует слабо, зато возможности субъективного манипулирования средствами, направляемыми в отдельные регионы, многократно возрастают.

Подобного рода практика была порождена исторически сложившимся мнением, что именно федеральные трансферты есть наиболее значимый канал пополнения финансовых ресурсов социально-экономического развития российских регионов, а также — при разумном регулировании — еще и наиболее важный стимул эффективной экономической и налогово-бюджетной политики органов управления субъектов РФ. Однако в настоящее время очевидна необходимость не только скорректировать финансово-бюджетные механизмы взаимодействия федерального центра и субъектов РФ, но и в целом — переосмыслить их роль в политике социально-экономического развития территорий. Так, остаются актуальными такие предложения, как сегментация сферы межбюджетных взаимодействий за счет использования различных принципов и инструментов финансового выравнивания в отношении отдельных групп регионов России, распределенных по степени их бюджетной обеспеченности, а также общее сокращение глубины финансового выравнивания среди субъектов РФ. Целесообразен переход от субсидирования конкретных расходных обязательств субъектов РФ к гибкому субсидированию программ социально-экономического развития регионов, причем программ, «встроенных» в систему регионального стратегического планирования. Механизм субвенций также должен идти по пути концентрации этих трансфертов, а также их относительного сокращения за счет трансформации делегированных полномочий в собственные полномочия субъектов РФ.

Однако ключевое значение в данном случае имеет происходящий в настоящее время качественный сдвиг в бюджетировании регионального развития. Он связан с тем, что в последнее время бюджетная политика федерального центра во все большей мере приобретает направленность «политики разви-

¹ По данным Минфина России, по итогам 2012 г. в системе трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ 29% приходилось на дотации на общее финансовое выравнивание, 8 — на дотации на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов, 38 — на субсидии, 22 — на субвенции (финансирование переданных полномочий) и менее 4% — на прочие дотации [10].

тия», прежде всего, за счет существенного наращивания инвестиционной компоненты федерального бюджета, а также средств федеральных целевых программ (ФЦП), как отраслевого, так и территориального характера. С этой же целью созданы специализированные федеральные «институты развития»: Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ; Фонд прямых инвестиций; Российская венчурная компания и система ее региональных партнеров; государственные корпорации и пр. Крупные инвестиции (на условиях софинансирования с бюджетами субъектов РФ) сделаны и будут реализованы в ближайшие годы в развитие системы особых экономических зон (ОЭЗ) федерального и регионального уровня, промышленных зон, зон территориального развития, наукоградов и т. д. [6–8].

Правда, перечисленные инвестиционные и иные институты нельзя называть «институтами» или «фондами» регионального развития в строгом понимании. Тем не менее постоянное нарастание объема государственных целевых программ и инвестиций имеет вполне определенный региональный «срез» и, следовательно, должно рассматриваться как возрастающий по важности инструмент политики регионального развития¹, к тому же последовательно отвечающий практике программно-целевой структуризации бюджетов всех уровней. Зарубежный опыт ряда стран, осуществлявших политику экономического подтягивания отстающих регионов (новые земли Германии, ряд провинций Канады и т. д.), показывает, что решить эту проблему только через бюджетно-трансфертные и налоговые механизмы без целевой программной и инвестиционной поддержки невозможно [5; 17].

Разумеется, финансовые ресурсы, поступающие в настоящее время из федерального бюджета в регионы в порядке реализации ФЦП, софинансирования инвестиционных проектов и т. д., не являются полной альтернативой действующей практике межбюджетных отношений. Вместе с тем, реализуясь в региональной экономике, средства федеральных программ и инвестиционных проектов дают существенный мультипликативный эффект для всех видов экономической деятельности на территории.

Данные финансовой статистики показывают, что к настоящему времени объем средств, идущих на финансирование ФЦП, и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенных в ФЦП, уже сравнялся с объемом межбюджетных трансфертов, а в дальнейшем, по прогнозам Минфина РФ, существенно их превысит. Такая реструктуризация системы

¹ Стратегия развития межбюджетных отношений в Германии, чей опыт в этой сфере наиболее близок российской модели бюджетного федерализма, изначально строилась на следующем разграничении. Механизмы вертикального и горизонтального выравнивания работают на обеспечение текущих нужд (расходных обязательств) земель, в то время как основные финансовые ресурсы для выравнивания их социально-экономического развития поступают через федеральные и совместные программы развития.

межбюджетных отношений федерального центра с регионами соответствует общей стратегии перехода к преобладающей роли программно-целевой структуризации расходной части бюджетов всех уровней (в настоящее время предполагается перевод всех бюджетных расходов на программный принцип к 2016 г.). В итоге складывается ситуация, при которой для большинства регионов России, особенно для тех, которые не находятся в глубокой дотационной зависимости от федерального центра, решающий «фронт» финансовых отношений с федеральным центром смещается от получения межбюджетных трансфертов к обеспечению их «должного» участия в программах и проектах, софинансируемых федеральным центром. Стимулирующий эффект межбюджетных отношений также все более оказывается связанным не с условиями получения дотаций или иных «премиальных», а прежде всего с активным участием региона в названных программах и проектах.

Распределение этих средств на конкурсной основе оказывает системное стимулирующее воздействие, побуждающее регионы не только к эффективному управлению бюджетным процессом, но и к качественным изменениям в улучшении инвестиционного климата, в системе проектного управления и финансирования, в развитии практики государственно-частного партнерства и т. д.

При этом следует иметь в виду, что дополнительные трансферты и налоги хотя и важны, но в целом лишь поддерживают текущую сбалансированность регионального бюджета. Напротив, масштабное участие субъекта РФ в названных программах и проектах федерального центра и федеральных институтов развития — это еще и мощный рычаг привлечения частных инвестиций. Кроме того, федеральные программы содержат в себе достаточно весомый блок финансирования НИОКР, что в настоящее время выступает одним из значимых каналов подпитки научно-технических разработок и инновационных процессов в экономике России.

Однако в этой практике также есть свои «подводные камни». Дело в том, что действующий механизм межбюджетных трансфертов, при всей справедливости критики в его адрес, все же достаточно отработан, формализован и прозрачен. Проблема лишь в множественности используемых видов трансфертов. Многие из них экономически маловесомы и должны быть укрупнены [15]. Что касается территориального распределения средств, выделяемых в порядке программно-целевого и проектного софинансирования, то здесь полной уверенности в объективности используемых подходов пока нет¹. Це-

¹ На заседании Государственного совета РФ «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса» 27 декабря 2012 г. С.М. Миронов отметил, что объем инвестиций в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) на душу населения по субъектам Федерации имеет разницу в 360 раз. При этом впереди по привлечению инвестиций ФАИП те регионы, которые и так являются локомотивами экономики.

лостной картины территориальной привязки средств, используемых в проектах общегосударственного значения, реализуемых фондом, не существует, и скорее всего пока ее вообще нельзя считать объектом целенаправленного мониторинга и управления.

Например, правила использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ регулируются постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 с последующими изменениями и дополнениями¹. Данный нормативный документ при отборе проектов оперирует понятиями финансовой, бюджетной и экономической эффективности каждого отдельного проекта, однако не содержит каких-либо четких критериев межрегионального распределения проектов, например, предпочтений в отношении экономически менее развитых субъектов Федерации, и, соответственно, не предполагает оценки воздействия совокупности реализуемых инвестиционных проектов на тенденции регионального развития в целом.

Это ставит перед федеральной бюджетной политикой и политикой регионального развития две принципиально важные задачи. Во-первых, необходимо вписать эти новые, а ныне уже и преобладающие формы финансовых взаимодействий центра и регионов в российскую модель бюджетного федерализма, которая ранее практически однозначно ассоциировалась только со сферой межбюджетных отношений (трансферт). Во-вторых, важно сформировать для субъектов РФ внутренне согласованные стимулирующие механизмы в отношении средств, как идущих на цели общего финансового выравнивания и иных трансферт, так и поступающих в экономику региона федеральных средств программно-инвестиционного характера.

Что касается действующей практики межбюджетных отношений, то она со всей очевидностью лишь консервирует экономическую дифференциацию регионов России. Имевшие место ранее отдельные попытки решить эту проблему методами программно-целевого регулирования на долговременной основе² также не принесли зримого результата. Отсюда возникает проблема: или по-прежнему последовательно отстаивать и реализовывать идеи экономического выравнивания, или делать ставку на опережающее развитие реги-

¹ Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. №134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» [11].

² Имеется в виду ранее действовавшая Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» (на 2002–2010 гг. и до 2015 г.). Утверждена постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. Объем финансирования программы 2002–2006 гг. составил 25 млрд руб. Из федерального бюджета выделено 11,2 млрд руб., из региональных бюджетов – 12,9 млрд руб., из внебюджетных источников – 11,1 млрд руб. Реализация программы была завершена досрочно уже в 2006 г. и более в таком виде не возобновлялась. Лишь в конце 2012-го – начале 2013 г. Минрегион России обнародовал некую реинкарнацию подобной программы как государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» на сумму примерно 1 трлн руб. до 2020 г.

онов-лидеров как локомотивов устойчивого роста и инновационной модернизации национальной экономики в целом (принцип поляризованного или сфокусированного) территориального развития.

Этот принцип предполагает целевую фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в опорных регионах и только последующее распространение инвестиционной и инновационной активности в другие регионы. Если следовать данному принципу, достаточно продолжительно экономический рост, предпринимательская активность, инновационный процесс преимущественно должны концентрироваться в неких опорных регионах и территориях. У такой позиции сегодня есть мощная поддержка. Однако безусловное принятие принципа поляризованного развития как основы пространственной стратегии инновационного развития российской экономики неприемлемо. Давно сложившиеся различия между регионами России слишком велики, и дальнейшее их наращивание – уже на стадии инновационной модернизации – может просто привести к разрыву экономического пространства страны и нарастанию глубоких противоречий социально-политического характера. Это означает, что все новые институты (инструменты) участия федерального центра в социально-экономическом развитии регионов, несколько потеснившие в последнее время традиционные инструменты межбюджетных отношений, при всех возможных критериях эффективности, не могут не соотноситься и с целью позитивного экономического выравнивания регионов страны.

Но для решения данной задачи необходимо, прежде всего, получить обобщающую картину территориального разреза средств, так или иначе поступающих из федерального бюджета в регионы в качестве источников их хозяйственного развития¹, также научиться целенаправленно и системно управлять этими потоками средств. Защиту приоритетов экономического выравнивания в государственной политике регионального развития должны последовательно обеспечить как профильные федеральные органы исполнительной власти (прежде всего, Министерство регионального развития РФ), так и сами федеральные институты развития, в том числе и государственные корпорации.

В интересах согласования всех средств федерального бюджета, направляемых в регионы, повышения эффективности их использования на местах целесообразны некоторые поправки к методике распределения средств Федерального фонда поддержки регионов (ФФПР – фонд дотаций). В частности, речь идет о необходимости адаптировать методику распределения

¹ Очевидно, что должна рассчитываться и публиковаться полная картина территориального распределения средств федерального бюджета, реализуемых в рамках ФЦП, ФАИП, а также иных видов программ и инвестиционных проектов и пр.

дотаций на общее финансовое выравнивание к экономическим реалиям бюджетной и региональной политики федерального центра, т. е. к той ситуации, когда эти дотации уже не выступают ведущим каналом направления средств на социальные и экономические нужды регионов. С этой целью следует установить норму: регионы, получающие наиболее значительные объемы федеральных инвестиций, но пока числящиеся как дотационные (т. е. получающие средства из ФФПР), должны видеть перед собой перспективу сокращения объема этих дотаций. Следовательно, эти субъекты РФ должны активно формировать систему региональных институтов развития, использовать механизмы государственно-частного партнерства и на этой основе добиваться существенного вклада получаемых инвестиций в прирост своего экономического и налогового потенциала [12; 13, 14]. Для данной категории регионов можно было бы устанавливать понижающие коэффициенты при распределении объема дотаций, а также их постепенного замещения бюджетными кредитами.

Одновременно дотационные регионы, не имеющие пока мощной инвестиционной подпитки из федерального центра, вправе рассчитывать на повышающие коэффициенты дотаций в практике финансового выравнивания. Это гарантировало бы данной группе регионов дополнительные объемы трансфертов из ФФПР, делало бы возможным использование данных средств не только на текущие нужды, но и на цели экономического развития, в частности, через региональные фонды развития, инвестиционные и гарантийные фонды, венчурные фонды, фонды поддержки малого предпринимательства и пр. Все это свидетельствует о том, что только системные, скоординированные действия по совершенствованию экономико-правовых основ федеративных отношений, бюджетного федерализма, федеральной инвестиционной, инновационной и региональной политики способны на деле обеспечить утверждение инновационного пути развития регионального звена российской экономики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е.М. Перераспределение полномочий в контексте задачи инновационной модернизации российской экономики // Аналитическое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями власти. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. №1 (144). 2012. С. 17–20; 29–38.
2. Бухвальд Е.М. Проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2012. № 1. С. 17–28.
3. Бухвальд Е.М. Пространственные факторы формирования инновационной экономики в России // Федерализм. 2010. № 2. С. 55–68.
4. Инновационный путь развития для новой России. М.: Наука, 2005. 343 с.

5. *Крыжановская Г.* Российский и зарубежный опыт межбюджетного взаимодействия // *Федерализм*. 2010. № 1. С. 149–160.
6. *Кузнецова О.В.* Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование: политология, экономика, право*. 2009. Т. 2. № 4. С. 6–23.
7. *Минакир П.* Мифы и реальности пространственных экономических диспропорций // *Федерализм*. 2011. № 1. С. 43–56.
8. *Минакир П.* О пространственной экономике и пространственном развитии // *Экономист*. 2011. № 9. С. 37–41.
9. Министерство регионального развития РФ. URL: <http://www.minregion.ru/> (дата обращения: 17.01.2013).
10. Министерство финансов РФ. URL: www.minfin.ru/ (дата обращения: 28.01.2013).
11. Министерство экономического развития РФ. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 24.12.2012).
12. *Орлова Т.* Институты развития как катализаторы инновационной активности // *Проблемы теории и практики управления*. 2012. № 5. С. 8–19.
13. *Полтерович В.М.* Региональные институты модернизации. Научный доклад. Институт экономики РАН. М., 2011.
14. Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России. М.: URSS, 2008. 232 с.
15. *Силуанов А.Г.* Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: автореф. ... д-ра экон. наук. М., 2012. С. 28–29.
16. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р. URL: <http://government.ru/gov/results/17449/> (дата обращения: 06.02.2013).
17. *Фербер Г., Баранова К.* Бюджетный федерализм в Германии: актуальные тенденции развития // *Регион: экономика и социология*. 2009. № 1. С. 211–237.
18. OECD Fiscal Federalism Studies. Measuring Fiscal Decentralization. Paris, 2012. P. 92.

INNOVATIVE DEVELOPMENT OF REGIONS: THE ROLE OF DECENTRALIZATION OF POWER

Buchvald E.M.

Buchvald Eugene Moiseevich – Doctor in Economics, Professor, Head of Sector. Institute of Economics RAS, Nakhimovsky Prospekt, 32, Moscow, Russia, 117218. E-mail: buchvald@inecon.ru; buchvald@mail.ru.

The article focuses on economic, legal and other preconditions of innovative development of the Russian economy. As one of the ways the author suggests the strengthening of sub-federal public governance level. The paper emphasizes that initiatives in the sphere of public governance decentralization should be supported with more precise legal specification of public policies on innovation, expansion of regional and local budgets, and stimulating inter-budgetary relations.

Keywords: Russian economy, innovations, regional and municipal governing, powers, federalism, inter-budgetary relations, decentralization.

REFERENCES

1. Bukhvald E.M. Redistribution of Powers in the Context of the Tasks of Innovative Modernization of the Russian Economy. *Analytical Support of the Redistribution of Powers between Levels of Authority. The Analytical Bulletin Of The Federation Council Of The Federal Assembly Of The Russian Federation*, no. 1 (144), 2012, pp. 17–20; 29–38. (In Russian).
2. Bukhvald E.M. Estimation Problems of Activities' Efficiency of Executive Authorities of Subjects of Russian Federation. *Federalizm [Federalism]*, 2012, no. 1, pp. 17–28. (In Russian).
3. Bukhvald E.M. Spatial Factors of Innovative Economy Formation in Russia. *Federalizm [Federalism]*, 2010, no. 2, pp. 55–68. (In Russian).
4. The Innovative Way of Development for a New Russia. Moscow, 2005, 343 p. (In Russian).
5. Kryzhanovskaya G. Russian and International Experience of Inter-Budget Reciprocal Action. *Federalizm [Federalism]*, 2010, no. 1, pp. 149–160. (In Russian).
6. Kuznetsova O.V. Regional Aspects of the Activities of the Federal Institutes of Development. *Problemnii analiz i gosudarstvenno-upravlenskoe proektirovanie: politologiya, ekonomika, pravo [Problem Analysis and Public Administration Projection: Political Science, Economics, Law]*, 2009, vol. 2, no. 4, pp. 6–23. (In Russian).
7. Minakir P.A. The Myths and Realities of Spatial Economic Disproportions. *Federalizm [Federalism]*, 2011, no. 1, pp. 43–56. (In Russian).
8. Minakir P.A. About the Spatial Economy and Spatial Development. *Ekonomist [Economist]*, 2011, no. 9, pp. 37–41. (In Russian).
9. *The Ministry of Regional Development of the Russian Federation*. Available at: <http://www.minregion.ru> (accessed 17 January 2013). (In Russian).
10. *The Ministry of Finance of the Russian Federation*. Available at: www.minfin.ru (accessed 28 January 2013). (In Russian).
11. *The Ministry of Economic Development of the Russian Federation*. Available at: <http://www.economy.gov.ru> (accessed 24 December 2012). (In Russian).
12. Orlova T. Development Institutes As Innovation Catalysts. *Problemi teorii i praktiki upravlniya [Problems of Theory and Practice of Management]*, 2012, no. 5, pp. 8–19. (In Russian).
13. Polterovich V.M. *The Regional Institutes of Modernization*. Scientific Report. The Institute of Economy RAS. Moscow, 2011. (In Russian).
14. *The Role of the Subjects of the Federation in the Formation of the Innovative Model of Economic Development of Russia*. Moscow, 2008, 232 p. (In Russian).
15. Siluanov A.G. *Interbudgetary Relations in the Conditions of the Development of Federalism in Russia. Author's Abstract of the Dissertation on Competition of a Scientific Degree of the Doctor of Economic Sciences*. Moscow, 2012, pp. 28–29. (In Russian).
16. *The Strategy of Innovative Development of the Russian Federation for the Period up to 2020. Approved by the order of the Government of the Russian Federation from 08.12.2011 № 2227-R*. Available at: <http://government.ru/gov/results/17449/> (accessed 06 February 2013). (In Russian).
17. Ferber G., Baranova K. Fiscal Federalism in Germany: Topical Trends of How it Develops. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 2009, no. 1, pp. 211–237. (In Russian).
18. *OECD Fiscal Federalism Studies. Measuring Fiscal Decentralization*. Paris, 2012, 92 p.