



**Регіоналізація в європейському
економічному просторі**

Ольга БУРМАТОВА,
Тетяна СУМСЬКА

**ЕВОЛЮЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ**

Резюме

Виокремлено головні передумови та пріоритети і місце регіональної політики в системі економіки Росії. Наголошено, що в сучасних умовах розвитку регіонів важлива роль відводиться стратегічному плануванню та управлінню. Серед механізмів реалізації стратегій розвитку регіонів виділено: економічну політику органів влади регіону; бюджет регіону; механізм державно-приватного партнерства; регіональні цільові програми; систему федеральних цільових програм та інших інструментів цільового фінансування з коштів федерального бюджету. Висвітлено чотири етапи формування концепції російської регіональної політики, послідовність і зміст яких обумовлені не стільки логікою самого процесу розвитку, скільки зміною суспільних умов. Проаналізовано джерела фінансового забезпечення регіону, серед яких найважливіше значення надається ресурсам бюджету. Обґрунтовано, що пріоритетами довгострокового соціально-економічного розвитку Росії є створення інноваційної економіки і розвиток людського капіталу, включаючи підвищення якості життя населення. Вказано, що одним з найважливіших шляхів досягнення цих цілей повинна стати реіндустріалізація економіки як

© Ольга Бурматова, Тетяна Сумська, 2016.

Бурматова Ольга, канд. екон. наук, Інститут економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук, м. Новосибірськ, Росія.

Сумська Тетяна, канд. екон. наук, Інститут економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської академії наук, м. Новосибірськ, Росія.

нова модель економічного розвитку, яка відповідає сучасним технологічним викликам.

Ключові слова

Бюджетна політика, державна регіональна політика, регіональний розвиток, реструктуризація, фінансовий механізм, стратегічне планування і управління, регіональна цільова програма, реіндустріалізація.

Класифікація за JEL: H77, N94, N95, R58.

1. Регіональний розвиток у системі національної економіки

Регіональний розвиток у системі національної економіки Росії здійснюється через формування та проведення державної регіональної політики, яка націлена на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів Російської Федерації, скорочення рівня міжрегіональної диференціації в соціально-економічному стані регіонів і якості життя. Регіональна політика має управляти економічним, соціальним та політичним життям регіонів, координувати відносини, співпрацювати з центром і регіонами, сприяти ефективному розвитку внутрішньорегіональних відносин.

Відповідно до цього основним пріоритетом регіонального розвитку є створення умов, що дозволяють кожному регіону мати необхідні і достатні ресурси для забезпечення гідних умов життя громадян, комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів; реалізації потенціалу розвитку кожного регіону; подолання інфраструктурних та інституційних обмежень; створення рівних можливостей громадян і сприяння розвитку людського потенціалу; проведення цілеспрямованої роботи з розвитку федеративних відносин, а також реформування систем державного управління та місцевого самоврядування¹. Регіональна політика розуміється не

¹ Концепція соціально-економічного розвитку Росії до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.protown.ru/information/doc/7272.html>; Регіональний розвиток Російської Федерації до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

тільки як політика органів державної влади Росії, але і як політика регіональних органів влади, реалізована владними органами країни в тісному контакті з бізнесом та інститутами громадянського суспільства. Через регіони – суб'єкти Федерації – проводиться державна соціально-економічна політика, включаючи промислову політику та політику імпортозаміщення.

Об'єктивною передумовою регіональної політики в Росії є значна протяжність економічного простору країни, його структурна неоднорідність у природно-географічних, ресурсних, економічних, соціальних, екологічних, етнічних та політичних аспектах. Подібна неоднорідність змушує будь-який захід здійснювати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів, що в умовах значних відмінностей між суб'єктами Федерації щодо наявності та різноманітності природних ресурсів, рівнів розвитку виробництва, соціальної сфери та інших факторів обумовлює необхідність розробки і проведення регіональної політики як найважливішої управлінської політики Росії.

Відсутність у минулому такої політики породило посилення міжрегіонального диспаритету, прирєкло суб'єкти Федерації і міста на залежність від федеральної підтримки, призвело до гіпертрофованої міжрегіональної конкуренції на базі неправильно вибраної моделі державної регіональної політики «поляризованого розвитку». Державна регіональна політика повинна поєднувати в собі два зовнішні суперечливих напрямки: підтримку депресивних і відсталих регіонів та підтримку регіональних «точок зростання»².

Кінцева мета розвитку в кожному регіоні – створення соціально-економічного потенціалу, необхідного для розвитку регіону, і забезпечення можливостей ефективної реалізації цього потенціалу. Основними важелями управління регіоном є прогнозування, програмування, регіональна діагностика, використання державних фінансів для вирішення регіональних проблем.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку регіонів важлива роль відводиться стратегічному плануванню та управлінню. Стратегії розвитку регіонів будуються з урахуванням їхньої місії (концептуальних намірів рухатися в певному напрямку) і цілей соціально-економічного розвитку (конкретизації місії у формі, доступній для управління процесом їх реалізації).

Місія державної регіональної політики полягає у сприянні соціально-економічному розвитку регіонів – суб'єктів РФ і муніципального утворень – з метою підвищення добробуту і якості життя населення на території Росії; за-

<http://www.protown.ru/index.html>; Федеральний закон Російської Федерації № 172-ФЗ «Про стратегічне планування в Російській Федерації» від 28 червня 2014 р.; Постанова Уряду Російської Федерації № 328 «Про затвердження державної програми Російської Федерації «Розвиток промисловості і підвищення її конкурентоспроможності» від 15.04.2014 р.

² Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

безпечення стійких темпів якісного економічного зростання; посилення конкурентних позицій Росії та її регіонів у світі. Саме за рахунок мобілізації активності російських регіонів і підвищення ефективності використання їх ресурсів можливо провести соціально-економічні перетворення, що, з одного боку, дозволяє значно збільшити ВВП, а з іншого – реалізувати комплекс заходів щодо зниження рівня бідності.

Засобами досягнення мети соціально-економічного розвитку є регіональні програми, які представляють собою документ стратегічного планування, що містить комплекс планових заходів, які взаємопов'язані за завданням, термінами здійснення, виконавцями і ресурсами та забезпечують найбільш ефективно досягнення мети і вирішення завдань соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

Стратегії розвитку суб'єкта РФ на довгострокову перспективу розробляються на основі прогнозу соціально-економічного розвитку суб'єкта РФ і реалізуються, по-перше, в основних напрямках діяльності вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ, по-друге, в цільових програмах суб'єкта РФ і, по-третє, в схемах територіального планування суб'єкта РФ.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону – це система заходів державного управління, що ґрунтуються на довготермінових пріоритетах, цілях і завданнях політики органів державної влади. Відповідно до цього стратегія має враховувати: державну політику РФ; найважливіші проблеми соціально-економічного розвитку; оцінку ресурсного потенціалу регіону РФ; оцінку поєднаних ризиків.

Цілі розробки стратегії регіону передбачають:

- 1) визначення пріоритетних напрямів і цілей розвитку регіону на довгострокову перспективу (бажано не менше 20 років);
- 2) оцінку потенціалу соціально-економічного розвитку регіону;
- 3) узгодження та встановлення взаємозв'язку між короткостроковою політикою і довгостроковими стратегічними пріоритетами розвитку регіону;
- 4) формування механізму партнерства державних органів виконавчої влади, представників бізнесу та громадських організацій;
- 5) забезпечення узгодженості дій федеральних і регіональних органів державної влади.

Механізмами реалізації стратегії є: економічна політика органів влади регіону РФ; бюджет регіону РФ; механізм державно-приватного партнерства; регіональні цільові програми; система федеральних цільових програм та інших інструментів цільового фінансування з коштів федерального бюджету.

На сьогодні система стратегічного планування в Росії формується на основі цілого ряду нормативно-законодавчих документів. У цьому зв'язку

можна назвати Укази Президента РФ № 536 «Про основи стратегічного планування в Російській Федерації» та № 537 «Про Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 року», в 2014 р. прийнятий Федеральний закон «Про державне стратегічне планування». Суттєво інтенсифікувалися розробки стратегічних документів у суб'єктах Федерації і великих містах, розширилися інформаційні можливості таких робіт.

Регіональне стратегічне планування розуміється як процес обґрунтування та вибору стратегічних пріоритетів і напрямів стійкого та ефективного розвитку регіону в єдності соціальних, економічних, науково-технічних, екологічних та інституційних факторів і умов, розробка на цій основі керівних політик і механізмів реалізації, що забезпечують підвищення конкурентоспроможності соціально-економічної системи регіону та її адаптацію до мінливих умов зовнішнього середовища.

Регіональне стратегічне управління ґрунтується на стратегічному плануванні діяльності органів державної влади регіону із залученням інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур, обліку зовнішніх і внутрішніх інституційних умов та обмежень. Воно спрямоване на виконання основної місії, досягнення стратегічних цілей і вирішення проблем стабільного соціально-економічного розвитку регіону та зміцнення його людського потенціалу й посилення ролі в системі національної і світової економіки³.

У контексті сучасних проблем соціально-економічного розвитку Росії серед головних принципів стратегічного планування та управління слід особливо виділити, на наш погляд, такі, як:

- принцип соціальної домінантності. Будь-які стратегічні рішення і будь-які програмні документи регіонального та муніципального стратегічного планування і управління повинні розглядатися крізь призму досягнення головної мети – підвищення рівня і якості життя населення, що проживає на даній території;
- принцип партнерства. Окремим випадком реалізації цього принципу є принципи державно-приватного партнерства та соціальної відповідальності бізнесу;
- принцип науковості, об'єктивності та доведеності. Процес стратегічного планування повинен бути заснований на серйозній науково-

³ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [А. Г. Гранберг, Ю. С. Ершов, В. В. Кулешов и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224.

методологічній базі для висунення і обґрунтування гіпотез та сценаріїв перспективного розвитку як логічно несуперечливих конструкцій «образу майбутнього», що базуються на чіткому і комплексному обліку й прогнозуванні основних факторів виробництва, розвитку людського потенціалу, екологічній безпеці та інституційному середовищі в їх єдності та взаємодії;

- принцип інституціоналізації. Основні програмні документи регіонального та муніципального розвитку поряд з формулюванням головних цілей, завдань, стратегічних пріоритетів і викладенням управлінської політики повинні включати в себе «вбудовані» механізми їх реалізації, а також пропозиції щодо можливого коригування інституційних умов реалізації стратегічних пріоритетів;
- принцип підвищення конкурентоспроможності регіонів різного рангу та їх систем керування, що означає, зокрема, що категорія «конкурентоспроможність регіону» не повинна підмінятися поняттям його конкурентної боротьби за залучені зовнішні ресурси та інвестиції;
- принцип відкритості та інформаційної доступності. Поступовий перехід від представницької демократії до прямої в застосуванні до стратегічного планування означає його нову якість, що базується на відкритих інформаційних системах з безпосередньою участю мережових структур громадянського суспільства, які доповнюють професійні управлінські та експертні структури;
- принцип інноваційності. Стратегічні рішення за своєю суттю не повинні консервувати ситуацію, що склалася, але мають бути спрямовані на пошук і реалізацію нових інноваційних шляхів в економічному, соціальному та технологічному розвитку регіону, а також в управлінських технологіях⁴.

З позиції поєднання інтересів країни та суб'єктів Федерації як основного, єдиного інструменту стратегічного планування і управління створюються федеральні цільові регіональні програми⁵.

Головними відмінними особливостями регіональних програм є:

- 1) конкретність (програми містять конкретні заходи);

⁴ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

⁵ Селиверстов В. Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 3–14; Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах / О. Кузнецова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51; Кузнецова О. Есть ли у нас региональная политика / О. Кузнецова // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 166–168.

2) цільова орієнтованість (заходи програми розробляються для досягнення певних цілей і вирішення конкретних завдань, які визначаються не тільки і не стільки інтересами даного регіону, скільки загальнодержавними інтересами та потребами);

3) перспективність та індикативність;

4) прерогатива й ініціатива держави у розробці та реалізації цільових регіональних програм, включаючи фінансування із залученням різних джерел, у тому числі приватного капіталу;

5) ресурсна забезпеченість кожного заходу програми (рішення завдань забезпечує закріплення за програмою необхідних ресурсів, тобто мають бути чітко визначені джерела і порядок фінансування заходів регіональних програм; при цьому в умовах обмежених фінансових ресурсів слід скоротити реалізацію регіональних суперпроектів «іміджевої» спрямованості);

6) обмежений термін (етапи) реалізації, наявність конкретних виконавців;

7) виваженість цілей і завдань програми в показниках (цільових індикаторів) у базовому періоді і за етапами реалізації програми;

8) розробка механізму моніторингу та контролю процесу їх реалізації і ступеня досягнення поставлених цілей, відповідно до яких має проводитись коригування основних показників, індикаторів і в разі необхідності – стратегічних пріоритетів на принципах «ковзаючого планування».

Регіональні цільові програми в рамках стратегічного планування і управління дають змогу ставити проблеми доволі широко (порівняно, наприклад, з інвестиційними проектами), охоплюючи:

- координацію створення та функціонування всіх об'єктів на території;
- пошук підходів до побудови інноваційної моделі розвитку;
- заходи структурної політики з урахуванням постійної адаптації до вимог науково-технічного прогресу;
- раціональне розміщення виробництва і населення;
- формування інфраструктури (причому не тільки федерального значення);
- облік вимог охорони навколишнього середовища і відтворення природних ресурсів;
- не тільки зв'язок «центр – регіони», а й активний зворотний зв'язок «регіони – центр» і розвинену систему горизонтальних взаємодій;

- рішення складного клубка соціальних проблем, спрямоване на підвищення рівня життя людей;
- врахування екологічного аспекту в єдності природокористування і охорони довкілля людей;
- можливість використовувати наявні природні ресурси в інтересах не тільки великих компаній, а й проживаючого в регіоні населення (і загалом у контексті цілей сталого розвитку – в інтересах сьогодення і майбутнього поколінь) та ін.

В основі підходу до розробки та реалізації регіональних програм мають бути три основні положення:

- 1) організація ефективного співробітництва між державними структурами і місцевою владою;
- 2) узгодження інтересів різних учасників на території регіону;
- 3) забезпечення контролю з боку державних органів за діяльністю місцевої влади у здійсненні регіональних програм.

Гарантами успіху регіональних програм, як показує російський і зарубіжний досвід, служать такі умови:

- 1) встановлення певного порядку фінансування програм, чітке визначення джерел і напрямів витрачання коштів;
- 2) організація управління, створення спеціального органу управління, наділеного необхідними правами та обов'язками;
- 3) правове забезпечення заходів програм, надання їм відповідного правового статусу і контроль за неухильним дотриманням законів.

Зрештою, якою би доброю не була програма, її реальна ефективність залежить від двох умов: механізму реалізації і фінансування. Результативна діяльність органів управління в будь-якій країні або регіоні при реалізації регіональних програм починається та ефективно здійснюється тільки за умов розробки відповідного законодавства і його неухильного дотримання, а також створення спеціального органу управління. Крім цього, інвестиційні та організаційні проблеми проектів і програм не можуть бути дозволені без підтримки регіональної влади (у тому числі й фінансової), без використання законодавчих і податкових інструментів органів регіональної влади.

Прикладами реалізованих на сьогодні федеральних цільових регіональних програм у РФ можна назвати, зокрема, такі: Програма «Економічний і соціальний розвиток Далекого Сходу і Байкальського регіону на період до 2018 року», Програма «Охорона озера Байкал і соціально-економічний роз-

виток Байкальської природної території на 2012–2020 роки», Програма розвитку Калінінградської області на період до 2020 року та ін.⁶

Розробляючи і реалізуючи регіональні програми, важливо, на наш погляд, не допустити заміни регіональних програм інвестиційними проектами (як, наприклад, сталося в Красноярському краї з Інвестиційним проектом «Комплексний розвиток Нижнього Приангар'я»⁷). Регіональна політика має бути спрямована на створення умов для гармонійного розвитку регіонів та їх соціальних і екологічних систем, для скорочення міжрегіональних нерівностей, для підтримки як регіональних «точок зростання», так і проблемних регіонів.

Загалом успішна трансформація російської соціально-економічної системи та її перехід у новий стан, що відповідає викликам XXI ст., неможливі без формування і реалізації стратегічного управління, найважливіша функція якого – стратегічне планування на всіх рівнях: федеральному, міжрегіональному, регіональному та місцевому. Курс на модернізацію припускає раціоналізацію просторової організації російської економіки і російського суспільства та ефективну трансформацію їх систем управління. Це має поєднуватися з досконалістю федеративних відносин, з підвищенням ролі інститутів громадського суспільства і посиленням їх контролю за стратегічними рішеннями⁸.

Водночас існуюча практика розробки та реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів ще не вдосконалена з причин використання застарілих методичних схем і прийомів, ігнорування відмінностей між стратегічним та традиційним довготерміновим плануванням, а також відмінностей між регіональним стратегічним плануванням і стратегічним плануванням діяльності фірм і корпорацій та, відповідно, ігнорування особливостей регіональних систем як об'єктів стратегування та ін.

Представляється важливим, що ще не вироблений обов'язковий механізм стратегічного управління і контролю за ефективністю реалізації програм та проектів. Значним недоліком впроваджуваних у федеральних округах, регіонах і містах систем стратегічного планування є їх формалізм і надмірна «технологічність» на шкоду соціальній направленості, відсутність ефективних інституційних умов і механізмів реалізації, слабе залучення бізнес-структур та інститутів громадського суспільства в процеси регіонального стратегування. Загалом розвиток стратегічного планування в Росії здійсню-

⁶ Федеральні цільові регіональні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/View/2015/26/>.

⁷ Інвестиційний проект «Комплексний розвиток Нижнього Приангар'я» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sibarea.ru/investment/investment_projects/id/5/; Розпорядження Уряду РФ від 30.11.2006 р., № 1708-р (в ред. від 17.03.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.referent.ru/1/152710>.

⁸ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

ється у форматі одиничних і слабо пов'язаних між собою акцій поза контекстом загальних системних перетворень суспільства, економіки та управління⁹.

2. Еволюція територіального розвитку

Регіональна політика Росії зазнавала різних модифікацій з моменту становлення в країні нового державного устрою¹⁰.

Можна виокремити кілька етапів формування концепції російської регіональної політики, послідовність і зміст яких обумовлені не стільки логікою самого процесу регіонального розвитку, скільки зміною логіки суспільних умов розвитку країни.

Перший до середини 1990-х рр. був спрямований на протидію дезінтеграції і боротьбу із сепаратизмом. У першій половині 1990-х рр. почалася реформа централізованої системи управління, з'явилися роботи з проблеми реструктуризації економіки із зазначенням підходів до планування та необхідності стимулювати не тільки окремі напрями виробництва, а й проекти, у тому числі в рамках реструктуризації та конверсії оборонно-промислового комплексу.

На сьогодні особливості зміни процесів формування та розвитку регіонів РФ передбачали:

- формування нового геополітичного та економічного простору після розпаду СРСР;

⁹ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [А. Г. Гранберг, Ю. С. Ершов, В. В. Кулешов и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224; Кузнецова О. Есть ли у нас региональная политика / О. Кузнецова // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 166–168.

¹⁰ Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [А. Г. Гранберг, Ю. С. Ершов, В. В. Кулешов и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224; Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах / О. Кузнецова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51.

- демонтаж адміністративно-планової економіки і перехід до економіки нового типу, лібералізацію економіки та появу нових недержавних суб'єктів власності, приватизацію підприємств;
- відкриття національної економіки для зовнішнього ринку;
- зміну державного устрою, в тому числі адміністративних та бюджетних відносин центру і регіонів;
- децентралізацію влади та управління, значне розширення прав територій у регулюванні соціально-економічних процесів;
- нову регіоналізацію Росії, в якій з'являються нові регіони як культурні та соціально-економічні утворення, вибудовані на основі загальних соціальних і господарських структурних одиниць у межах старих адміністративних кордонів (формування нових енергетичних і транспортних ринків, реструктуризація освітнього простору країни, формування зон розвитку вздовж транспортних коридорів і насамперед європейського транспортного коридору № 9, поява проектів нового освоєння, що виходять за межі одного регіону, наприклад, проекту розвитку видобутку нафти і газу в Східному Сибіру й ін.).

Можливості федерального бюджету в цей період суттєво скоротились, і контроль низки повноважень центру делегувався вниз по вертикалі влади. У результаті з'явилися нові форми регіональної координації, що характеризуються неформальним характером та призводять до посилення ролі регіональної влади. Ряд регіонів (Республіка Татарстан, Республіка Башкортостан й ін.) отримали значні економічні пільги та привілеї, які призвели до дисбалансу в реалізації інтересів регіонів. Ця характерна тенденція була обумовлена прагненням зберегти територіальну цілісність країни в обмін на суттєві поступки регіонам.

Помилки економічних реформ першої половини 1990-х рр. мали глибокі негативні економічні та соціальні наслідки, призвівши до розпаду господарських зв'язків між регіонами; викликали повсюдне зниження рівня виробництва, яке вразило насамперед промислові регіони з високою концентрацією спеціалізованих виробництв і підприємств ВПК. Значного поширення у взаємозв'язках регіонів набули бартер та взаємозаліки, що з точки зору конкретних регіонів Росії того часу стало фактично єдиною можливістю для підтримання виробничої й інфраструктурної системи регіонів та їх життєздатності. На погіршенні стану регіонів позначилися: проведення приватизації промисловості, що дестабілізувало індустріальний розвиток; жорстка монетарна політика, яка призвела до подорожчання й зниження доступності кредитних ресурсів для підприємств і т. ін. Це стало однією з найважливіших передумов подальшого нарощування технологічного відставання російської промисловості від провідних індустріальних держав.

У специфічних умовах перехідного періоду країна в найкоротший термін кардинально змінила свою політичну та економічну систему, що супроводжувалося глибокою економічною кризою і порушенням керованості на всіх рівнях федеративної держави. Крім того, наявність у Росії великих родовищ корисних копалин, з одного боку, «спровокувала» кризові явища в економіці, «посадивши країну на голку нафтодоларів» і сформувавши потворну галузеву структуру економіки, а з іншого – дозволила все-таки вистояти у винятково складних кризових умовах.

Водночас неефективне формування системи відносин, орієнтованих на необхідність дотримання балансу інтересів безлічі суб'єктів, привело до створення передумов для різкого посилення просторової диференціації темпів і умов соціально-економічного розвитку, що потребувало розробки концептуально нових підходів до вирішення неминуче виникаючих проблем щодо узгодження інтересів адміністративно-територіальних та галузевих структур різного рівня, з одного боку, і держави – з іншого.

Другий етап формування концепції російської регіональної політики (із середини до кінця 1990-х рр.) мав головною мету – «вирівнювання» рівня соціально-економічного розвитку регіонів як один з принципів федералізму, спрямований на забезпечення всім громадянам рівного права на доступ до основних благ і послуг незалежно від місця їх проживання. Водночас відбувалося розширення самостійності територіальних органів влади, хоча кінцеві результати реалізованих заходів значною мірою визначалися збереженням і розвитком ролі Центру, що є гарантом дотримання прав як населення окремих територіальних утворень, так і суспільства загалом.

У цих умовах зменшення територіальних диспропорцій було можливим тільки шляхом формування та реалізації комплексної високоефективної державної політики, що всіляко враховує інтереси територіально-адміністративних утворень різного рівня і різної галузевої спеціалізації. Однак на практиці таку політику поки сформувавши не вдалося. Водночас у цей період в країні була втрачена майже половина обсягу промислового виробництва, що не відновилася й досі. Економічне зростання забезпечувалося переважно у сфері оптової і роздрібною торгівлі, будівництва, зв'язку, ріелтєрських, фінансових та інших послуг, тобто нарощування ВВП йшло не на користь нарощування виробничих сил реального сектору економіки.

Інтеграція Росії в систему міжнародного поділу праці посилила міжрегіональні соціально-економічні контрасти: у привілейоване становище потрапили сировинні регіони з високим експортним потенціалом, ускладнилася ситуація в регіонах, в яких сконцентровані підприємства соціально орієнтованого сектору (наприклад, легкої промисловості), що не витримують конкуренції з виготовлювачами імпоротної продукції.

У кінці 1990-х рр. – на початку 2000-х рр. державна політика регіонального розвитку, заснована на цілях і принципах попереднього етапу розвитку

країни, себе фактично вичерпала, а успадкована Росією від Радянського Союзу регіональна організація вступила в період масштабної перебудови.

На третьому етапі формування концепції російської регіональної політики (2000–2005 рр.) практика «вирівнювання» поєднувалася з енергійним посиленням владної вертикалі і підвищенням залежності регіонів від центру. Саме тоді була прийнята цільова Програма «Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів РФ»¹¹.

Спочатку 2000-х рр. висловлювалися пропозиції про необхідність структурних перетворень російської економіки, а в другій половині 2000-х рр. стала активно обговорюватись необхідність її модернізації. Всі пропозиції виходили з необхідності зміни економічної структури за різного стану господарства, коли багато виробництв загублені і не можуть бути відновлені зовсім або в обмежені терміни, оскільки нічого не було зроблено для поліпшення економічної та промислової структури економіки.

У цей період активно здійснювалося укріплення вертикалі державної влади, що виразилося, зокрема, у: реформі Ради Федерації і формуванні Державної Ради; впорядкуванні розмежування предметів ведення і повноважень федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Федерації, органів місцевого самоврядування і приведенні у відповідність федерального, регіонального та місцевого законодавств; освіті федеральних округів і введенні інституту повноважних представників Президента РФ у федеральних округах; розвитку законодавства¹²; реформуванні бюджетних відносин.

З урахуванням проведених змін, а також завдяки поліпшенню економічної ситуації вдалося значною мірою зміцнити єдиний правовий і економічний простір Росії. Федеральний Центр зміг акумулювати ресурси не тільки для вирішення загальнофедеральних проблем, але певною мірою і для стабілізації соціально-економічної ситуації в регіонах¹³.

¹¹ Постанова Уряду РФ від 11 жовтня 2001 р. № 717 «Про федеральну цільову програму «Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів Російської Федерації (2002–2010 роки і до 2015 року)» (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/183843/#ixzz3i76PR9ko>.

¹² Федеральні закони «Про внесення змін і доповнень до Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» і «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

¹³ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; [отв. ред. В. В. Кулешов]. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Селиверстов В. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти / В. Селиверстов // Казанский федералист. – 2004. – № 2 (10).

Водночас до середини 2000-х рр. у системі державного регулювання територіального розвитку виникли такі загрозові тенденції¹⁴:

1. Фактичне «заморожування» сильної державної регіональної політики, в тому числі орієнтованої на скорочення небаченої в світі диференціації російських регіонів за рівнями розвитку (відмінності за макропоказниками між суб'єктами Федерації досягають декількох десятків разів!). Було ліквідовано федеральне відомство, відповідальне за регіональну політику, і ці функції передані в Міністерство економічного розвитку і торгівлі, де вони явно не належать до пріоритетних.

2. Залишаються приклади надання федеральної підтримки регіонам (наприклад, через Фонд регіонального розвитку та Федеральні цільові програми) за політичними уподобаннями, коли деякі республіки в складі Російської Федерації отримують з цих фондів «безпроцентні і безповоротні кредити».

3. Чітко визначилися тенденції перерозподілу функцій контролю за природними ресурсами на користь федерального Центру.

4. Гармонізація федерального і регіонального законодавства була проведена в односторонньому порядку та використовувався такий постулат: всі федеральні закони правильні і досконалі, а регіональні (у разі їх невідповідності федеральним) – повинні бути скореговані або не мають права на існування. Акцент був зроблений на уніфікацію законотворчості, що призвело до великомасштабного спорудження на правовому полі російського федералізму «вулиці з одностороннім рухом». Інакше кажучи, цей процес не супроводжувався одночасним корегуванням федерального законодавства з урахуванням корисного досвіду розробки і прийняття законів, накопиченого в ряді суб'єктів Федерації. Вони довели на практиці свою працездатність та ефективність.

Одним з негативних підсумків цього етапу стало подальше наростання міжрегіональних диспропорцій, оскільки впливи економічних реформ на регіони виявилися доволі різними. Сформовані принципи федеральної підтримки регіонів і широка практика державного протекціонізму шляхом масштабної фінансової допомоги слаборозвиненим республікам породили небезпечну ситуацію, за якої заохочується утриманство регіонів, формується залежна дотаційна економіка, представлена переважно сектором бюджетних послуг, зростає корупційний перерозподіл бюджетних коштів.

Все це привело до необхідності формування спеціальної державної регіональної політики, яка охарактеризувалась переходом на нову модель,

¹⁴ Там само; Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика в России / Н. В. Зубаревич // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27; Кузнецова О. В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития / О. В. Кузнецова // Региональные исследования. – 2014. – № 4. – С. 125–133.

орієнтовану на цілі і завдання регіонального стратегічного планування й управління.

Четвертий етап формування концепції російської регіональної політики (2005 р. – наш час) характеризується, зокрема, відмовою від практики механічного підтягування проблемних територій до рівня «передовиків». У червні 2005 р. Міністерство регіонального розвитку Росії представило Уряду країни «Концепцію стратегії соціально-економічного розвитку регіонів Росії до 2020 року», в якій наголос робиться на диференційований розвиток регіонів, фактичне закріплення їх ролі в економіці Росії і територіальній структурі господарства.

Основною метою «Концепції стратегії соціально-економічного розвитку регіонів Росії до 2020 року»¹⁵ стало забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів РФ і муніципальних утворень. У зв'язку з тим, що в країні посилюється тенденція до зростання дисбалансу в розвитку регіонів (за обсягом ВРП на душу населення мінімальне і максимальне значення в суб'єктах розрізнялося в 2004 р. у 73 рази, в 2006 р. – у 117 разів, за рівнем безробіття: в 2004 р. – у 48 разів, в 2006 р. – у 78 разів), однією з головних цілей Концепції є створення максимально сприятливих умов для розвитку регіональних економік, причому з урахуванням економічної спеціалізації того чи іншого суб'єкта.

Подальший розвиток регіональної політики передбачає в якості однієї з головних цілей перехід від сировинної моделі розвитку економіки до інноваційноорієнтованої. У «Стратегії розвитку Росії до 2020 року» в цьому зв'язку зазначено: «Росія ставить перед собою амбітні, але досяжні цілі довгострокового розвитку – забезпечення високого рівня добробуту населення, закріплення геополітичної ролі країни як одного з глобальних лідерів, що визначають світову політичну повістку дня. Єдиним можливим способом досягнення цієї мети є перехід економіки на інноваційну соціально орієнтовану модель розвитку»¹⁶.

Загалом відносини між центром і регіонами в Росії за роки її існування як суверенної держави зазнавали найсильніших трансформацій: від анархічної децентралізації 1990-х рр. до надцентралізації управління і бюджетної системи в 2000-х рр., надцентралізації податкових доходів та зростання масштабів міжбюджетного перерозподілу. Свій внесок у формування відносин між державою і регіонами зробила фінансово-економічна криза 2008–2009 рр., від наслідків якої економіка переважно відновилася протягом 2010–2012 рр. завдяки високим цінам на нафту. Однак з 2013 р. темпи економічного зростання почали знижуватися: в 2013 р. приріст ВВП знизився на 4% порівняно з 2012 р. Основними причинами були: зниження темпів зростання ін-

¹⁵ Концепція соціально-економічного розвитку Росії до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.protown.ru/information/doc/7272.html>.

¹⁶ Там само.

вестицій; скорочення оновлення основних виробничих фондів, що почалося в умовах економічної кризи; зростання відпливу капіталу з країни і, відповідно, зменшення коштів на фінансування економічного зростання.

Важливою умовою забезпечення проведених перетворень у системі управління регіоном є формування ефективного фінансового механізму управління регіональною економікою. Еволюція територіального розвитку супроводжувалася і розвитком фінансового механізму управління регіонами, для формування якого було потрібне насамперед вдосконалення фінансової та регіональної політики в їх взаємозв'язку для стимулювання розвитку регіональної економіки, в тому числі активізації та забезпечення збалансованого розвитку інвестиційної, інноваційної й зовнішньоекономічної діяльності, а також вдосконалення бюджетно-податкових і митно-тарифних механізмів для стимулювання та підтримки розвитку територій.

3. Фінансовий механізм управління російськими регіонами

Фінансовий механізм управління регіонами – це цілісна система елементів і ланок, для яких характерні особливі форми, методи й інструменти формування та використання регіональних грошових фондів, що забезпечує повноцінне функціонування регіональної фінансової системи і реалізацію регіональної фінансової політики. Фінансова система регіону включає кошти бюджетів різних рівнів, що надходять у цей регіон, кошти підприємств та організацій різних форм власності, фінансово-кредитних установ, населення, а також іноземний капітал.

Підприємства та організації, що функціонують на території регіону, спрямовують свої кошти на вдосконалення виробництва, соціальний розвиток, забезпечують доходи своїм працівникам. Крім того, вони здійснюють платежі в бюджет і позабюджетні фонди. Деякі (особливо великі) підприємства та організації здійснюють благодійні й інші витрати.

Засоби фінансово-кредитних установ включають: ресурси фінансово-інвестиційних компаній, що функціонують на території; кошти банківської системи; страхових організацій; суб'єктів фондових операцій. Ці ресурси, нарівні з іноземним капіталом, можуть надаватися на комерційній основі підприємствам і населенню регіону, вкладатися в розвиток інфраструктури та соціальної сфери, тим самим збільшуючи регіональний фінансовий потенціал.

Грошові кошти населення на території регіону спрямовуються на споживчі витрати, обов'язкові платежі й внески, а також збереження, які можуть

здійснюватися шляхом вкладів у банках, цінних паперах, купівлі валюти, а також готівки, що залишається на руках.

Фінансове становище регіону є результатом як загальних фінансово-економічних умов країни, так і економічного стану всієї сукупності суб'єктів господарювання на його території. Значною мірою стан фінансової системи регіону визначається також законодавством, насамперед бюджетним та податковим. Крім того, фінансовий потенціал регіону суттєво залежить від здатності регіональної влади реалізовувати свої права. Нарешті, регіональні фінанси залежать від стану системи міжбюджетних відносин, яка відображає характер взаємодії федерального центру і регіонів та, відповідно, помітно впливає на основні показники, що характеризують рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Серед джерел фінансового забезпечення регіону найважливіше значення належить ресурсам бюджету. Бюджетна політика є не тільки необхідним фінансовим важелем управління на всіх рівнях влади, а й обов'язковою умовою формування єдиного економічного простору, подолання надмірних відмінностей у рівні соціально-економічного розвитку регіонів і муніципальних утворень. Бюджетна система є базовим елементом фінансової системи держави, оскільки інші її елементи (банківська, податкова, страхова, фондова підсистеми) можуть функціонувати тільки за наявності держави. Оскільки в бюджетну систему входять всі бюджетотримувачі країни, вона є «цементуючою» для інших: як галузевих, так і територіальних підсистем, а отже, це – державотворча система.

Економічна стабілізація в країні значною мірою залежить від створення оптимального механізму міжбюджетних відносин, забезпечення дійсного поєднання інтересів на всіх рівнях бюджетної системи, досягнення справжнього фінансового рівноправ'я всіх органів влади. Як показує світовий досвід, створення такого механізму – виключно складне завдання. Реформування бюджетної системи загалом і одного з її головних елементів – міжбюджетних відносин – є найважливішою складовою частиною впроваджуваних у Росії соціально-економічних перетворень. Можна виокремити актуальні проблеми, пошук шляхів вирішення яких відображає становлення й розвиток російської моделі міжбюджетних відносин.

Для початкового етапу такого становлення (1991–1993 рр.) була характерна децентралізація бюджетної системи, в результаті частка регіональних і місцевих бюджетів у доходах консолідованого бюджету зросла з 40% до 50–55%. На цьому етапі було покладено початок законодавчого забезпечення міжбюджетних відносин (Закони «Про основи бюджетного устрою і бюджетного процесу», «Про основи податкової системи», «Про бюджетні права суб'єктів Федерації»). Однак міжбюджетні відносини формувалися значною мірою під впливом політичних факторів, лобювання та узгоджень між центром і окремими регіонами. Стала очевидною необхідність їх реформування.

Перший крок у цьому напрямку був зроблений у кінці 1993 р. – на початку 1994 р. і передбачав розширення податкових прав регіональної і місцевої влади, введення єдиних нормативів відрахувань від основних федеральних податків до бюджетів суб'єктів Федерації. З 1994 р. почав складатися механізм надання фінансової допомоги регіональним бюджетам через виділення Фондом фінансової підтримки регіонам (ФФПР), кошти якого розподілялися між суб'єктами Федерації. Для цієї мети були запропоновані спеціальні формалізовані процедури, в яких критеріями розподілу були показники податкових доходів і витрат регіональних бюджетів на душу населення.

Поряд із зазначеними процесами йшов перерозподіл видатків на користь бюджетів територій, причому без необхідного фінансового забезпечення (насамперед витрат у соціальній сфері та на ЖКГ). У результаті склалася така система міжбюджетних відносин, яка хоча і відповідала основним принципам бюджетного федералізму, але не ґрунтувалася на цілісній правовій базі й практично ігнорувала місцеві бюджети – основу будь-якої бюджетної системи. Це призвело до поглиблення кризи міжбюджетних відносин.

У 1996–1998 рр. почалося реформування місцевих фінансів (Закон «Про фінансові основи місцевого самоврядування в РФ»), були прийняті Бюджетний кодекс і загальна частина Податкового кодексу. Однак зазначені законодавчі акти виявилися багато в чому недосконалими, і ряд їх положень вимагав суттєвого уточнення. Бюджетні відносини були джерелом постійної напруженості у взаємовідносинах влади різних рівнів, зросла незбалансованість регіональних та місцевих бюджетів, що могло бути загрозою для стабільності економіки і бюджетної системи країни. Тому було прийнято заходи, що обмежують можливості залучення позикових коштів субфедеральними органами влади.

У 1998 р. Урядом РФ була розроблена і схвалена Концепція реформування міжбюджетних відносин у РФ в 1999–2001 рр. Її основне завдання полягало у формуванні нового механізму фінансової підтримки суб'єктів Федерації. Відповідно до цього в 1999–2001 рр. був значно реформований ФФПР, впроваджена нова методика розподілу трансфертів, спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів за одночасного створення стимулів для проведення на місцях більш ефективної бюджетної політики. Ця методика доповнювалася і корегувалася в 2004 і 2008 рр.

З 2001 р. у механізм фінансової підтримки суб'єктів Федерації введений новий елемент – Фонд компенсацій. На відміну від ФФПР, вирівнюючої загальної бюджетної забезпеченості, він призначений для фінансування зобов'язань, покладених на бюджети регіонів федеральними законами. Субвенції та субсидії Фонду компенсацій підлягають розподілу між усіма без винятку суб'єктами Федерації (незалежно від їх фінансової забезпеченості). Крім того, у складі федерального бюджету створені Фонд регіонального розвитку (з метою підтримки інвестицій у суспільну інфраструктуру) і Фонд розвитку регіональних фінансів (для підтримки на конкурсній основі бюджетних реформ).

Стійкість міжбюджетних відносин багато в чому залежить від укріплення власної дохідної бази бюджетів усіх рівнів. Характерною рисою бюджетної системи Росії кінця 1990-х рр. стала централізація ресурсів на федеральному рівні за рахунок суб'єктів РФ. Це негативно позначилося на стані територіальних бюджетів. Для вирішення проблем зміцнення власної дохідної бази територіальних бюджетів була прийнята «Програма розвитку бюджетного федералізму в Росії на період до 2005 р.». Головною метою програми було забезпечення реальної податково-бюджетної самостійності та відповідальності регіональних і місцевих органів влади.

Однак Програма не передбачала суттєвих зрушень у розподілі ресурсів між рівнями бюджетної системи. Основна вимога полягала в забезпеченні відповідності пропорцій поділу бюджетних доходів за вертикального і горизонтального бюджетного вирівнювання розподілу бюджетних зобов'язань. Загалом основна ідея Програми полягала в концентрації податкових доходів на федеральному рівні та фінансуванні за їх рахунок насамперед витрат на обслуговування державного боргу. Тягар соціальних витрат у суб'єктах РФ постійно збільшується за зниження їх податкового потенціалу. Таким чином, найбільш нагальна проблема міжбюджетних відносин, пов'язана з нераціональним розщепленням федеральних податків, за якого абсолютна більшість суб'єктів РФ існує або робить спробу одержання фінансової підтримки, так і залишається відкритою.

Розглядаючи проведення бюджетної реформи на субфедеральному рівні, важливо відзначити, що найбільш значущі реальні доходи федеральний Центр розподіляє на свою користь, строго регламентуючи обмежені власні податкові джерела суб'єктів Федерації. Одночасно суттєво збільшується кількість фінансових фондів по лінії «регіон – муніципальні утворення»: замість єдиного Фонду фінансової підтримки муніципальних утворень створені регіональний Фонд фінансової підтримки поселень, регіональний Фонд фінансової підтримки муніципальних районів (міських округів), регіональний Фонд компенсацій, Фонд муніципального розвитку суб'єкта РФ, регіональний Фонд співфінансування соціальних витрат, районний Фонд фінансової підтримки поселень та ін.

Таким чином, кінцевою метою намічених і послідовно втілених у життя перетворень у бюджетній сфері стає закінчення переходу до централізованої, жорстко керованої з центру моделі унітарного бюджетного устрою країни, в якій регіональні та місцеві бюджети займають становище підлеглих.

У 2006–2008 рр. вдосконалення міжбюджетних відносин відбувалося в рамках реалізації Концепції підвищення ефективності міжбюджетних відносин та якості управління державними і муніципальними фінансами в РФ. Вона не передбачала кардинальних змін у системі міжбюджетних відносин і була розрахована на підвищення ефективності діючої системи та якості управління регіональними бюджетами, на включення відповідних стимулюючих механізмів. Концепція, крім того, ставила за мету зміцнити фінансову само-

стійність регіонів, поліпшити управління фінансами, створити стимули для збільшення доходів, а також забезпечити дотримання принципу гласності під час формування регіональних і місцевих бюджетів. Її перевага полягала в тому, що особливу увагу звернено на необхідність вжиття заходів, спрямованих на стимулювання скорочення дотацій територіальних бюджетів. У 2007 р. був прийнятий перший трирічний бюджет (на 2008–2010 рр.), у Бюджетному кодексі була відображена нова бюджетна класифікація, витратні зобов'язання і види бюджетних асигнацій, порядок здійснення бюджетного процесу, а також визначені учасники бюджетного процесу. Федеральними законами, нормативно-правовими актами суб'єктів РФ і органів місцевого самоврядування витратні обов'язки були розділені на діючі й прийняті, на публічні, що приймаються законодавчими актами прямої дії, і цивільно-правові, прийняті іншими нормативно-правовими актами та міждержавними договорами в межах лімітів бюджетних зобов'язань.

Подальшим розвитком бюджетної реформи стала Програма підвищення ефективності бюджетних витрат на період до 2012 р., прийнята в 2010 р. У ній було заплановано: перехід до програмної структури бюджетів, оптимізацію функцій державного управління; підвищення ефективності надання державних і муніципальних послуг; розвиток системи державного та муніципального фінансового контролю; формування комплексної федеральної контрактної системи; реформування системи бюджетних платежів; розвиток інформаційної системи управління державними фінансами.

Державні програми об'єднують всі інструменти політики з досягнення мети, складаються з підпрограм, можуть включати федеральні цільові програми. Державна програма реалізується відповідальним міністерством, яке може залучати до її реалізації співвиконавців, які відповідають за свої підпрограми. Всі державні програми РФ і суб'єктів РФ, а також муніципальні програми погоджуються одна з одною в єдиний комплекс.

Таким чином, складається ситуація, за якої для більшості регіонів РФ, особливо для тих, що не перебувають у глибокій дотаційній залежності від федерального Центру, вирішальний етап фінансових відносин з федеральним центром зміщується від отримання міжбюджетних трансфертів до забезпечення належної участі регіону в програмах і проектах, співфінансованих федеральним Центром. Відповідно, і стимулюючий ефект міжбюджетних відносин також все більше пов'язаний не з умовами отримання дотацій, а з активною участю регіону в названих програмах і проектах.

Йдеться про програми розвитку регіональної інфраструктури, кластеризації промислового виробництва, підтримки інформатизації, малого та середнього інноваційного підприємництва, розвитку матеріальної бази сфери соціального обслуговування населення, підтримки ОЕЗ, наукоградів і т. ін. Розподіл цих коштів на конкурсній основі має здійснювати системний стимулюючий вплив, спонукає регіони не тільки до ефективного управління бюджетним процесом, а й до якісних змін у поліпшенні інвестиційного клімату, в

системі проектування, управління та фінансування, у розвитку практики державно-приватного партнерства і т. ін.

Оцінюючи результати перетворення бюджетної сфери в Росії за останні роки, можна відзначити, що спочатку суб'єктам Федерації надавала широка свобода бюджетно-податкових повноважень в управлінні бюджетними доходами на субрегіональному рівні, хоча і під суворим контролем з боку федерального Центру. Проте надалі й до сьогодні спостерігається послідовне посилення політики централізації повноважень, що відображається в зміні бюджетно-податкового законодавства. У результаті цього територіальні бюджети позбулися значної частини податкових джерел, а регулювання взаємодії регіональних і місцевих органів влади звелось до використання трансфертного механізму. Однак для сталого розвитку територій потрібне наділення регіональних та місцевих органів влади ефективними важелями управління і насамперед розширення їхніх податкових повноважень. Посиленню зацікавленості регіональних та місцевих органів влади у підвищенні збирання податків і розвитку економіки муніципальних утворень може сприяти формування ефективного механізму регіонального та місцевого оподаткування. Всі перераховані проблеми стають особливо актуальними з огляду на нові завдання розвитку економіки як Росії загалом, так і її регіонів.

4. Напрями регіонального розвитку Росії

На сучасну економічну ситуацію країни суттєво впливають: потужний зовнішньоекономічний тиск; значне зниження світових цін на основні складові російського експорту; обмеження зовнішніх запозичень і насамперед скорочення «довгих» грошей; відплив та втеча капіталу; наслідки економічної кризи й інші фактори. Все це помітно відображається на темпах економічного зростання, показниках інфляції, обсягах інвестицій, стані валютного ринку, рівні безробіття, рівні життя населення і т. ін.

У сформованих умовах в рамках антикризових заходів Уряду РФ і прийнятих на їх основі антикризових планів у багатьох суб'єктах Федерації вже реалізуються заходи щодо забезпечення соціальної стабільності, підтримки промисловості, аграрного сектору, малого та середнього бізнесу, банківської сфери, ринку зайнятості. На федеральному рівні для цього виділено значні кошти – понад 2 трлн. руб., що становить майже 15% від усіх видатків бюджету в 2015 р.

Труднощі, з якими зіткнулася Росія, дають їй унікальний шанс переходу до нової моделі зростання економіки, розробки та впровадження інноваційної стратегії і перспективної інвестиційної політики соціально-економічного розвитку регіонів, реалізації стратегічних цілей диверсифікації виробни-

цтва й якісних змін структури економіки, переходу від деіндустріалізації до реіндустріалізації економіки.

Уряд РФ визначив два найважливіші пріоритети довгострокового соціально-економічного розвитку – створення інноваційної економіки і розвиток людського капіталу, включаючи підвищення якості життя населення. Одним з найважливіших шляхів досягнення цих цілей має бути реіндустріалізація економіки, що розуміється як державна політика щодо прискорення технологічного розвитку економіки, встановлення і модернізації діючих виробництв на базі принципово нових технологій, створення нових високотехнологічних галузей.

Реалізація інноваційного, соціально орієнтованого сценарію регіонального розвитку вимагає вироблення нової промислової політики¹⁷.

За роки реформ і перетворень у Росії була значно підірвана вітчизняна промисловість, особливо обробна. Так, обробний сектор російської промисловості, стан якого визначається рівнем розвитку машинобудування, сьогодні характеризується глибоким спадом виробництва: за підсумками 2012 р. обсяг випуску машинобудівної продукції склав трохи більше половини від рівня 1991 р., а до 2015 р., згідно з прогнозом Мінекономрозвитку Росії, він не перевищить двох третин від обсягу 1991 р.¹⁸

Реіндустріалізація передбачає одночасне вирішення масштабних завдань за кількома взаємозалежними напрямками¹⁹:

¹⁷ Державна програма Російської Федерації «Розвиток промисловості і підвищення її конкурентоспроможності на період до 2020 року». – М. : Мінпромторг Росії, 2013.

¹⁸ Бодрунов С. Д. Возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы. Вып. XVI : сб. науч. трудов / [под ред. С. Д. Бодрунова]. – СПб. : ИНИР, 2012–2013. – С. 59–71; Бодрунов С. Д. Российская трагедия – деиндустриализация отечественной экономики / С. Д. Бодрунов. – СПб. : Ин-т нов. индустр. развития (ИНИР), 2013; Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25.

¹⁹ Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25; Сухарев О. С. Реиндустриализация экономики России и технологическое развитие [Электронный ресурс] / О. С. Сухарев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 10 (247). – С. 2–16. – Режим доступа : [http://www.finizdat.ru/search/?q=сухарево.с](http://www.finizdat.ru/search/?q=сухарево.с;); Сухарев О. С. России нужна новая модель экономического роста [Электронный ресурс] / О. С. Сухарев. – Режим доступа : <http://me-forum.ru/media/events/plenarnaya-diskussiya-iv/>; Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз. Вып. 2 / под ред. С. Д. Валентея. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. – 72 с.; Валентей С. Реиндустриализация экономи-

- 1) відновлення або модернізація виробничих потужностей, втрачених або застарілих у процесі деіндустріалізації;
- 2) реалізація програм і проектів інноваційної індустріалізації;
- 3) перехід на стадію нового індустріального розвитку з урахуванням особливостей та технологічних викликів індустрії прийдешніх десятиліть.

Серед технологічних викликів найважливішими є такі:

- зростаючі темпи створення нових технологій, що підвищують продуктивність праці і здешевлюють виробництво;
- зниження в промисловості частки трудовитрат на виробництво нових виробів за зростання частки витрат на їх розробку;
- посилення «індивідуалізації» виробництва, зниження його серійності;
- підвищення рівня складності виробництва, застосовуваних технологій і виробів, що випускаються;
- прискорюються інтелектуалізація та роботизація виробництва;
- посилення тенденцій «фізичного» зближення розробника і виробника, скорочення часу на впровадження нових виробів;
- перманентне підвищення темпів трансферу технологій, рутинізація процесу трансферу технологій;
- зростаюча інтенсифікація інтеграційних процесів у промисловості, розвиток нових форм інтеграції та індустріальних структур (кластерів і т. ін.)²⁰.

Найважливішою складовою частиною економічної політики повинна стати промислова політика, оскільки промисловість у Росії – головна галузь, що значною мірою формує валовий внутрішній продукт (порядку 30% його обсягу) і визначає рівень економічного розвитку країни. Значимість промисловості виявляється ще й у тому, що саме тут зосереджені найбільші можливості підйому економіки у разі технологічного оновлення та переходу до високоефективної і прогресивної структури виробництва у цій основній сфері

ки России или продолжение либерального курса? / С. Валентей // Федерализм. – 2015. – № 3; Глазьев С. Ю. Возможен ли технологический, инновационный рывок в условиях санкций? [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/dev/natsionalnaya-ideya-rossii/>.

²⁰ Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М.: Совет Федерации, 2013. – С. 14–25.

народного господарства. Мова йде про великі технічні прориви на основі реіндустріалізації, тому промислова політика набуває принципово нового змісту²¹.

Значущим елементом промислової політики в усіх регіонах має стати розвиток індустріальних парків і промислових кластерів. Особливого значення у зв'язку з цим набуває інноваційний напрямок державної регіональної політики, формування зон прискороного розвитку на базі нових технологій (індустріальних парків, технопарків і кластерів). На сьогодні в країні діють близько 50 індустріальних парків, приблизно стільки ж перебуває на стадії будівництва. Для цих утворень вводяться нові механізми підтримки, що дають змогу інтенсивно розвивати цей важливий інструмент реалізації промислової політики. Зокрема, резидентам індустріальних парків надається підготовлена інфраструктура, а також пакет додаткових стимулів, у тому числі податкових пільг, гарантій за кредитами, субсидій, зовнішньоторгових стимулів.

Водночас зростає значущість кластерного підходу. Його використання дозволяє концентрувати зусилля на заповненні конкретних технологічних ніш, посилювати конкурентоспроможність, а також знижувати сукупні витрати. Кластерний підхід є на сьогодні одним з головних елементів стратегій соціально-економічного розвитку суб'єктів РФ. Він дає змогу, зокрема, стимулювати розвиток малих і середніх підприємств, що володіють такими важливими перевагами, як: 1) можливість диверсифікації виробничої структури регіону (тим самим підвищується стійкість розвитку його економіки, знижується безробіття і т. ін.); 2) вища гнучкість з точки зору врахування фактора інновацій, впровадження наукомістких технологій; 3) можливість більш ефективно і з меншими витратами вирішувати екологічні проблеми; 4) звільнення великих фірм від необхідності вирішення локальних проблем; 5) вищі темпи зростання; 6) їх легше забезпечити на місці всім необхідним – землею, сировиною, електроенергією, водою, трудовими ресурсами, послугами об'єктів інфраструктури тощо, завдяки чому підприємства малого і середнього бізнесу краще вписуються у сформовану структуру господарства будь-якого регіону. При цьому виробничі кластери розглядаються як один з найважливіших інструментів мобілізації ресурсів у регіонах для динамічного економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності та диверсифікації регіональної економіки.

²¹ Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз. Вып. 2 / под ред. С. Д. Валентя. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. – 72 с.; Глазьев С. Ю. Возможен ли технологический, инновационный рывок в условиях санкций? [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/dev/natsionalnaya-ideya-rossii/>; Аганбегян А. Г. Ресурсная экономика. Устойчивость экономического роста в России / А. Г. Аганбегян // ЭКО. – 2012. – № 6; Аганбегян А. Г. Стратегическая задача России – ускорение социально-экономического развития / А. Г. Аганбегян // Экономические стратегии. – 2013. – № 7–8.

Загалом вирішення численних фундаментальних проблем сучасної російської економіки вимагає прискорення соціально-економічного розвитку. На думку академіка А. Г. Аганбегяна²², для прискорення соціально-економічного розвитку Росії потрібна докорінна перебудова структури економіки, що передбачає такі головні заходи:

1. Технологічна модернізація народного господарства, перехід від відсталої матеріально-технічної бази до використання сучасних технологій, передових поколінь нової техніки.

2. Докорінна модернізація структури народного господарства, що включає в себе значне збільшення у складі ВВП частки готової продукції з високою доданою вартістю за подвоєння і потроєння питомої ваги високотехнологічних, наукомістких та інноваційних виробництв. Відповідно, буде ліквідована визначальна залежність доходів економіки від нафтогазового та сировинного експорту.

3. Максимально швидкий розвиток сфери «економіка знань» – всієї системи НДДКР, освіти, інформаційних технологій, біотехнологій та охорони здоров'я. Частку цієї сфери у ВВП з 15% на сьогодні, згідно з цільовими перевірками, довести до 25% до 2020 р., а до 2025 р. – до 35% (у країнах Західної Європи ця частка становить 35%, а у США – 45%).

4. Ставка на великі народногосподарські галузі – локомотиви розвитку, темпи зростання виробництва в яких будуть у декілька разів перевищувати темпи розвитку народного господарства загалом, забезпечить його прискорений розвиток. Модернізаційні процеси в економіці і прискорений розвиток високотехнологічних галузей дадуть змогу підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції та домогтися додаткового приросту випуску за рахунок імпортозаміщення.

Всі перераховані заходи здатні значно послабити ті сили, які сповільнюють розвиток економіки загалом і регіонів зокрема.

Стаття надійшла до редакції 16 листопада 2015 р.

²² Аганбегян А. Г. Ресурсная экономика. Устойчивость экономического роста в России / А. Г. Аганбегян // ЭКО. – 2012. – № 6; Аганбегян А. Г. Стратегическая задача России – ускорение социально-экономического развития / А. Г. Аганбегян // Экономические стратегии. – 2013. – № 7–8.