

Бухвальд Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор,
заведующий центром федеративных
отношений и регионального развития
Института экономики
Российской академии наук

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Аннотация:

В статье рассматривается роль институтов развития как новых инструментов федеральной политики регионального развития. Анализируются планы широкого использования таких институтов для более быстрого социально-экономического развития регионов Дальнего Востока. Автор указывает на ключевые правовые и иные предпосылки, которые позволили бы повысить эффективность институтов развития в обеспечении устойчивого развития территорий России.

Ключевые слова:

Дальний Восток, регионы, инновационная экономика, институты развития, территории опережающего развития.

Bukhvald Evgeny Moiseevich

Doctor of Sciences (Economics), Professor,
Head of the Centre of Federative Relations
and Regional Development,
Institute of Economics,
Russian Academy of Sciences

DEVELOPMENT INSTITUTIONS AND NEW PRIORITIES OF THE REGIONAL POLICY IN RUSSIA

Summary:

The article reviews the role of development institutions as new tools of the federal policy regarding the regional development. The paper analyzes the plans of wide-scale utilization of such institutions for the faster socio-economic development of the Far East regions. The author indicates the basic legal and other preconditions, which could increase the efficiency of the development institutions in their ensuring of the sustainable development of the Russian territories.

Keywords:

Far East, regions, innovative economy, institutions of development, territories of outstripping development.

Развитие регионов и институциональные новации стратегии модернизации

Реализация стратегии инновационной модернизации российской экономики, тем более с учетом необходимости взвешенного регулирования ее пространственных характеристик, как минимум не усиливающих и так столь значительной экономической дифференциации субъектов Федерации [1], требует не только значительных финансовых ресурсов, но и новой системы инструментов политики регионального развития. Такой важной институциональной инновацией можно рассматривать создание как на федеральном, так и на субфедеральном уровне особой категории «институтов развития».

Под институтами развития традиционно понимают обособленные от органов государственной власти организации, концентрирующие в себе финансовые, организационные и иные ресурсы инвестиционной политики – на федеральном и региональном уровне. Эти организации также осуществляют диалог с инвесторами, проводят оценку, отбор и сопровождение инвестиционных проектов. Как отмечали российские исследователи, в точки своей локализации такие институты несут самые многообразные позитивные эффекты, связанные с совершенствованием территориального планирования, ростом качества рабочих мест и повышением доходов населения, развитием инвестиционной и инновационной инфраструктуры территории [2].

Как показывает уже сложившаяся практика, институты развития соединяют в себя целый ряд преимуществ, позволяющих им играть роль «локомотивов» инновационной модернизации экономики, в том числе и в ее региональном звене. Это – комбинирование факторов государственного регулирования и рыночных механизмов инновационных процессов в экономике, возможность использования наиболее эффективных форм государственно-частного партнерства (ГЧП), прежде всего через практику софинансирования инвестиционных проектов; способность интегрировать процедуры программно-целевого управления и бюджетирования. За счет этих преимуществ, при наличии достаточного финансирования и согласования интересов Федерации и регионов создается возможность так построить пространственную стратегию модернизации, чтобы она вела к экономическому выравниванию регионов России, а не к их дальнейшей дифференциации.

Проблемы деятельности институтов развития всех уровней и различной направленности уже достаточно отражены в нашей экономической науке [3], причем основное внимание исследователями традиционно уделяется «инновационно-продвигающей» роли этих институтов. Однако институты развития – это не только «подталкивающий» и «финансирующий» инструмент инвестиционной и инновационной политики, но и важный элемент управления пространственным срезом этой

политики. Эти две задачи деятельности институтов развития тесно взаимосвязаны, так как только при переходе к экономике инноваций можно преодолеть устойчивую пока тенденцию опережающего развития узкого круга регионов, обладающих наиболее значимыми природно-ресурсными богатствами или «снимающих сливки» со своего положения как ведущих транзакционных центров. Инновационные ориентиры развития экономики субъектов Федерации в современных условиях должны составлять главный приоритет региональной политики федерального центра.

Однако существенным препятствием к реализации данного вектора региональной политики по-прежнему остается отсутствие на общегосударственном уровне единой, нормативно закрепленной стратегии или хотя бы концепции государственной политики регионального развития. В принципе, понимание необходимости такого рода стратегического документа, особенно в условиях России как государства федеративного типа, безусловно, существует. Так, обсуждаемый в настоящее время вариант федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (ст. 22) [4] предполагает, что в системе документов государственного стратегического планирования будет формироваться «Стратегия регионального развития Российской Федерации», хотя цель и смысл подобной стратегии просматриваются в данном законопроекте лишь контурно. Кроме того, нет уверенности в том, что документ, над которым в течение многих лет тщетно бьется научная и управленческая мысль, вдруг появится после принятия того или иного законодательного акта, тем более без серьезного научного осмысления и проработки.

Совсем недавно Правительство РФ, после длительного перерыва вернулось к идее программного решения вопросов федеративных отношений и региональной политики [5], утвердив две государственные программы, имеющие непосредственное отношение к разработке и реализации стратегии регионального развития в России. Это программы – «Региональная политика и федеративные отношения» [6] и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [7].

Однако приходится констатировать, что программа «Региональная политика и федеративные отношения», в силу фрагментарности поставленных перед ней задач, не может восприниматься как системное изложение основ федеральной политики регионального развития. Кроме того, документ не содержит указаний на то, каковы особые цели и инструменты политики регионального развития применительно к приоритетам модернизации, каковы условия, позволяющие сделать субфедеральное звено управления заинтересованным участником достижения этих приоритетов. Напротив, такой документ, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [8], ставя ключевые задачи перехода страны к экономике инноваций, фиксируя ее отраслевые приоритеты, обходит стороной то, что в мировой науке принято считать пространственными слагаемыми этой модели развития. По сути, в документе лишь фиксируются некоторые размещенческие характеристики для новых научных центров, высокотехнологичных производств и пр. В этой связи мы считаем, что подготовка общегосударственной стратегии регионального развития все еще остается крайне актуальной. Одной из задач этой стратегии, безусловно, выступает и обоснование наиболее рациональных путей использования такого инструмента региональной политики, как институты развития.

Программы и институты развития – новый инструмент политики регионального развития

Роль институтов развития как инструментов региональной политики получает должное понимание и практическое воплощение лишь в самое последнее время. Речь идет о том, чтобы сделать деятельность институтов развития всех уровней инструментом согласования приоритетов политики инновационной модернизации экономики и федеральной политики регионального развития на ее качественно новом этапе. Действительно, длительное время все предложения относительно того, как максимально эффективно использовать инструменты политики регионального развития, концентрировались вокруг проблематики межбюджетных отношений федерального центра и регионов. Однако ситуация меняется, и в настоящее время в политике регионального развития происходят существенные, даже качественные сдвиги. Как показывают прогнозы Минфина России и отдельных экспертов, роль межбюджетных трансфертов как инструмента политики регионального развития будет постепенно сокращаться.

Альтернативой все более выступают новые инструменты бюджетной политики, которые связаны с наращиванием инвестиционной компоненты федерального бюджета и финансирования федеральных целевых программ как отраслевого, так и территориального характера, а также с деятельностью особых институтов развития. Правда, названные выше структуры в строгом понимании не являются инструментами политики регионального развития. Тем не менее постоянное нарастание объема федеральных целевых программ (ФЦП) и инвестиций также имеет

вполне определенный региональный «срез» и, следовательно, должно рассматриваться как возрастающий по важности инструмент политики регионального развития, к тому же последовательно отвечающий идее программно-целевой структуризации бюджетов всех уровней. Опыт ряда стран, осуществлявших политику «экономического подтягивания» отстающих регионов (так называемые «новые земли» Германии, ряд провинций Канады и пр.), показывает, что решить эту задачу только через бюджетно-трансфертные и налоговые механизмы, вне программной и инвестиционной поддержки регионального развития невозможно [9].

Разумеется, финансовые ресурсы, поступающие в настоящее время из федерального бюджета в регионы в порядке реализации ФЦП, софинансирования инвестиционных проектов и пр., не выступают полной альтернативой действующей практике межбюджетных отношений, в частности предоставлению дотаций субъектам Федерации на общее выравнивание их бюджетной обеспеченности и тем более субвенциям на покрытие переданных полномочий. Вместе с тем, реализуясь в региональной экономике, средства федеральных программ и инвестиционных проектов приобретают существенный мультипликативный эффект для всех видов экономической деятельности на территории. В этой связи представляется, что для успешного решения задач политики регионального развития в целом принципиально важно априори оценивать и прогнозировать то, как скажется региональный «срез» новых слагаемых программной и инвестиционной политики федерального центра на тенденциях экономической дифференциации регионов.

В этих условиях складывается ситуация, при которой для большинства регионов России основной вопрос финансовых отношений с федеральным центром смещается от получения того или иного объема межбюджетных трансфертов в сторону расширения масштабов участия региона в программах и проектах, софинансируемых федеральным центром, включая и создание различных институтов развития. Распределение этих средств между регионами, особенно если это происходит на конкурсной основе [10], побуждает 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 государственно-частного партнерства и пр.

Оценивая этот аспект стимулирующего эффекта межбюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов Федерации, следует иметь в виду, что дополнительные трансферты и налоги (налоговые отчисления), хотя и важны, но в целом лишь технически поддерживают сбалансированность регионального бюджета. Напротив, «должное» участие субъекта Федерации 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 российской экономике.

Однако в этой практике также есть свои «подводные камни», из которых следует выделить два наиболее значимых.

Во-первых, проблема в том, что механизм межбюджетных трансфертов как один из инструментов политики регионального развития, при всей обоснованности критики в его адрес, достаточно отработан, формализован и прозрачен. Что касается территориального распределения средств, выделяемых регионам в порядке программно-целевого и проектного софинансирования, а также на поддержку различных институтов развития, то здесь уверенности в объективности используемых подходов нет [11]. Кроме того, управление программами и проектами разделено между значительным числом федеральных ведомств, вследствие чего совокупная пространственная картина реализации этих программ и проектов никак не оценивается и ее нельзя в достаточной мере признать объектом специального мониторинга и целевого управления.

С рядом существенных проблем связано и регулирование пространственных аспектов деятельности так называемых «институтов развития». К последним прежде всего следует отнести специальные федеральные «институты развития» – особые экономические зоны (ОЭЗ); Российский банк развития [12], Инвестиционный фонд РФ, Фонд прямых инвестиций, ОАО «Российская венчурная компания» и ее региональных партнеров; государственные корпорации и пр.

Среди федеральных институтов развития в направлении инновационного развития экономики страны и ее регионов наиболее активно работает система федеральных ОЭЗ. В настоящее время официально функционируют 17 федеральных ОЭЗ, в том числе промышленно-производственного типа (6 зон), технико-внедренческого типа (5 зон), туристско-рекреационного типа (4 зоны) и 2 логистические зоны. Многие из этих зон пока находятся в стадии формирования, и, сколько из них полномасштабно функционирует уже сегодня, сказать трудно [13]. Однако одни только федеральные зоны не могут решить проблему эффективного управления пространственной картиной инновационного развития российской экономики. Более того, локализация двух ос-

новых инновационно-ориентированных типов федеральных ОЭЗ (промышленно-производственных и технико-внедренческих зон) пока явно не нацелена на позитивное выравнивание инновационного пространства страны. Так, в настоящее время на огромном пространстве России «за Уралом» действует только 6 федеральных ОЭЗ (1 технико-внедренческая, 4 туристско-рекреационные и 1 логистическая). На первый взгляд, это подталкивает к мысли, что в рамках федеральной региональной политики следует найти возможность активнее продвигать эти зоны в экономически менее развитые регионы, где есть реальные предпосылки создания новых полюсов инновационного развития экономики. Однако это не совсем так.

Сама концепция федеральных ОЭЗ (даже с учетом значимых федеральных вложений) изначально в значительной мере строилась на возможности использования уже имеющегося промышленно-инновационного, финансового, кадрового и иного потенциала регионов их размещения. Последнее малодоступно экономически и инновационно менее развитым субъектам Федерации [14]. В этом плане делать акцент на значимой роли федеральных ОЭЗ в качестве инструмента инновационного выравнивания в экономике России (прежде всего за счет значительного увеличения числа этих зон) явно нецелесообразно. Здесь более эффективными могут быть иные виды институтов подъема экономики территорий, а именно – региональные институты развития.

Действительно, вслед за федеральным центром в кампанию по созданию институтов развития включились многие регионы России, учредив у себя ОЭЗ регионального уровня (Липецкая область) [15]; индустриальные парки (Калужская область); промышленные округа (Московская область). Число регионов, которые, по крайней мере формально, обзавелись собственными промышленными парками и бизнес-инкубаторами, измеряется десятками. Часть этих институтов получает федеральное софинансирование; их резиденты участвуют в поставках продукции для государственных нужд. Однако чем больше создается на местах институтов развития различной типологии, тем в большей мере складывается впечатление, что в этом процессе явно ощущается дефицит системного подхода и разумного целеполагания. Это связано с двумя моментами.

Во-первых, с отсутствием названной выше стратегии регионального развития, которая как раз и должна была бы определить, где и какие типы институтов развития наиболее целесообразны как инструмент развития и модернизации экономики территорий. Хорошо заметно, что на данном этапе в политике локализации этих институтов отсутствуют представления о том, какие институты в наибольшей мере соответствуют тому или иному типу регионов России. Даже по официальным документам по инициированию новых «зон», «парков» и пр. не всегда можно составить четкое представление о том, каков юридический статус и экономическая база этих институтов, на достижение каких экономических и социальных целей они рассчитаны [16].

Во-вторых, нерешенной проблемой остается формирование адекватной нормативно-правовой базы деятельности институтов развития. Федеральные институты развития сейчас действуют на основе особых федеральных законов; их региональные аналоги – либо на основе законов субъектов Федерации, либо на основе иных нормативно-правовых актов регионального уровня. Такая ситуация создает неопределенность в юрисдикции институтов развития, в источниках их финансирования, в системе имущественных отношений, в праве их резидентов рассчитывать на налоговые и иные льготы, предоставляемые на федеральном и/или на региональном уровне.

Попыткой внести некую определенность в цели и порядок использования институтов развития как инструмента региональной политики было принятие Федерального закона от 3 декабря № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации» (ЗТР). Этот закон в какой-то мере можно было считать ответом федерального центра на многочисленные инициативы «экономического зонирования» со стороны регионов России, не говоря уже о попытках «пробивания» ими все новых федеральных ОЭЗ. К сожалению, в действующем виде закон 392-ФЗ не может считаться удовлетворительным ни с точки зрения четкой стратегии формирования и финансирования «опорных точек» модернизации на местах, ни тем более в плане системного регулирования всей совокупности региональных институтов развития в целом.

Закон не нужен для того, чтобы разрешить то, что и так уже делается; он должен был прежде всего определить меру участия федерального центра в реализации региональных инициатив «экономического зонирования». Формально 392-ФЗ предусматривает возможность предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Федерации для государственной поддержки экономической деятельности в этих зонах. Эта поддержка по закону возможна на такие цели, как возмещение части затрат резидентов зон на уплату процентов по кредитам российских банков, а также платежей резидентов зон за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний и пр. Однако при создании ЗТР рассматриваемый закон содержит элемент разрешительной практики со стороны федерального центра, а также перечень показателей, по которым должен проводиться отбор регионов и муниципалитетов, «достойных» (?) создания ЗТР, причем

этот перечень внушает много сомнений. Не случайно, несмотря на информацию о якобы уже созданных ЗТР [17], данный закон на деле все же представляется «холостым выстрелом».

Для согласования целей и инструментов региональной политики и политики модернизации национальной экономики следует разработать и принять особый федеральный закон с тем, чтобы четко разделить практику создания институтов развития и их нормативно-правового регулирования на два уровня.

Первый уровень – создание Правительством РФ федеральных институтов развития, имеющих гарантированные формы федеральной поддержки. В частности, это касается ОЭЗ федерального уровня, предоставления средств Фонда прямых инвестиций, ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Федеральные институты развития «по определению» имеют федеральное (со)финансирование, а поддерживаемые ими проекты – налоговые и таможенные льготы в пределах полномочий федерального налогового администрирования. Важно также и то, чтобы каждый федеральный институт развития имел прозрачную, целевым образом отрегулированную пространственную картину своей деятельности, т. е., помимо прочего, выступал и инструментом федеральной политики регионального развития, целенаправленного управления пространственным «срезом» формирования экономики инноваций. Особым образом должна быть выделена группа федеральных институтов развития, приоритетной задачей которых и является «вытягивание» отстающих в социально-экономическом развитии территорий. Этой категории институтов развития должны быть присущи особые каналы финансирования и виды налоговых льгот, учитывающие специфику инвестиционных проектов «green filed».

Второй уровень – собственно региональные институты развития, создаваемые вне разрешительных процедур с федерального уровня, под ответственность и на средства самих субъектов Федерации и соответственно регулируемые преимущественно их законами (кроме тех сфер, которые составляют исключительную компетенцию федерального центра, например по вопросам налогообложения, за исключением льгот, закрепленных как налоговые права субъектов Федерации). Федеральное (со)финансирование этих институтов должно осуществляться на конкурсной основе, с учетом типизации субъектов Федерации, т. е. с учетом баланса интересов как экономически продвинутых, так и отстающих пока еще в социально-экономическом развитии территорий.

Дальний Восток как новый ареал институтов развития

Сказанное выше о деятельности институтов развития позволяет более четко представить себе проблемы и перспективы планируемого руководством страны мощного «прорыва» этих институтов в регионы Дальнего Востока в качества рычага его ускоренного социально-экономического развития на современной производственной базе. Вопрос о создании специализированных институтов развития этой группы регионов России – в виде различных фондов, государственных корпораций и пр. – ставился неоднократно, однако до настоящего времени найти эффективные инструменты решения экономических и социальных проблем этого макрорегиона так и не удалось.

То, что необходимо вложить значительные средства в развитие регионов Дальнего Востока, и сделать это надо максимально эффективно, – сомнению не подвергается. Может ли эта задача быть успешно решена новым поколением институтов развития и что нужно сделать, чтобы эти институты сумели реализовать поставленную перед ними задачу? Наверное, первый необходимый шаг как раз и состоит в том, чтобы такую задачу конкретно сформулировать. Лучший вариант для этого – специальная программа создания «сети» институтов развития в макрорегионе Дальнего Востока. Однако такого программного документа нет, и отсюда все решения о выборе и локализации тех или иных институтов развития в регионах представляются пока достаточно субъективными. Инициативы по созданию таких институтов идут просто «массовым вбросом». Так, речь идет о докапитализации Фонда развития Дальнего Востока и Байкальского региона (фонд – дочернее предприятие Внешэкономбанка). Кроме того, предложено создать такие новые институты развития, как ОАО «Дальний Восток» (функции которого будут идентичны функциям ОАО «ОЭЗ»); автономную некоммерческую организацию (АНО) «Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта Дальнего Востока», АНО «Агентство по развитию человеческого капитала Дальнего Востока».

Да и иные типы институтов развития для регионов Дальнего Востока позиционируются пока слишком неопределенно. Речь идет то об особых экономических зонах, то об особых экономических районах, то о территориях опережающего развития (ТОР) [18], то об индустриальных (промышленных) парках и пр. Возможно, все эти типы институтов действительно необходимы для такого огромного экономического пространства, как Дальний Восток, но тогда надо следует четко определить их специфику и те конкретные задачи, на решение которых они нацелены. Пока же готовящийся закон о ТОР, по сути, представляет собой «реинкарнацию» уже названного выше за-

кона о ЗТР. Соответственно, следует четко определиться с тем, являются ли индустриальные (промышленные) парки разновидностью ТОР, которая будет урегулирована новым законом, или это – самостоятельный тип институтов развития, которому необходима своя нормативно правовая база.

Если же говорить именно об индустриальных парках, то базовая модель их создания заключена в том, что основную долю затрат на их обустройство берет на себя федеральный бюджет; бюджет региона покрывает лишь 20 % стоимости проекта. Сейчас рассматривается вопрос, чтобы для регионов Дальнего Востока эту пропорцию изменить в пользу субъекта Федерации (90 % на 10 %), а в регионах, ранее пострадавших от аномального паводка на Амуре (Хабаровский край, ЕАО, Амурская область), проекты создания таких институтов развития можно осуществлять на еще более льготных условиях.

Однако именно условия российского Дальнего Востока заставляют думать, что обустроенная площадка со всеми коммуникациями и налоговые льготы – это еще далеко не все условия, достаточные для того, чтобы привлечь сюда серьезные отечественные и зарубежные инвестиции и сделать эти индустриальные парки и пр. мощными опорными точками социально-экономического развития соответствующих регионов. Не очень убеждает, например, обещание налоговых льгот «всем и вся» при создании в регионах Дальнего Востока индустриальных парков и прочих точек опережающего развития. И на федеральном, и тем более на региональном уровне бюджетные возможности ограничены (практически все регионы Дальнего Востока – высокодотационны). Кроме того, следует учитывать, что предлагаемые чаще всего льготы по налогу на прибыль в этом регионе вообще могут оказаться малодейственными, учитывая низкую рентабельность производства большинства предприятий (более высокие, чем в центре России, удельные затраты на транспортные и коммунальные услуги).

Однако главная проблема состоит в том, что ни один проект создания и успешного функционирования промышленного парка и / или территории опережающего развития невозможно осуществить без специалистов высокой квалификации самых разных направлений. Даже в европейской части России создание таких институтов постоянно сопровождается дефицитом кадров работников инженерных специальностей, высококвалифицированных рабочих и пр. В результате создание институтов развития в одном регионе зачастую ведет к опустошению кадрового потенциала сопредельных территорий.

В регионах Дальнего Востока ситуация еще более сложная: отток населения продолжается уже длительное время. За годы реформ численность населения территорий макрорегиона уменьшилась с 8,2 до 6,5 млн чел. Когда ранее существовавшие производства развалились, люди лишились работы, а затем и социальных услуг, как и везде, произошла массовая декавалификация трудового потенциала. Нельзя сказать, что этой проблемы никто не замечает. Однако оптимистические расчеты на массовый переток рабочей силы в регионы Дальнего Востока пока не очень убеждают, так как не опираются на соответствующие планы развития социальной инфраструктуры и создания той самой социально-культурной и коммуникационной «ауры», без которой не формируется и не функционирует человеческий потенциал современной инновационной экономики.

Ссылки и примечания:

1. Так, в настоящее время среднедушевая величина ВРП по субъектам Федерации различается в 67 раз. Совокупный ВРП десяти регионов-лидеров составляет 52 % ВРП всех регионов, а десяти самых бедных субъектов Федерации – около 1 %. На протяжении последних 20 лет показатели подобной дифференциации варьировали, однако преодолеть в целом эти огромные разрывы, угрожающие полным разрывом экономического пространства страны на качественно различные по ступеням развития блоки, так и не удалось.
2. См.: Подстригич А.В. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186–193.
3. Орлова Т. Институты развития как катализаторы инновационной активности // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 5. С. 8–19 ; Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29 ; Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6. С. 42–59 и другие работы.
4. О государственном стратегическом планировании : проект федерального закона [3 октября 2012 г.] [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/doc20121003_05 (дата обращения: 01.05.2014).
5. Последним по времени таким обращением была Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)». Программа была утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. С 2006 г. данная программа не функционирует.
6. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р.
7. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 18 марта 2013 г. № 376-р.
8. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
9. См.: Фербер Г., Баранова К. Бюджетный федерализм в Германии: актуальные тенденции развития // Регион: экономика и социология. 2009. № 1. С. 211–237 ; Крыжановская Г. Российский и зарубежный опыт межбюджетного взаимодействия // Федерализм. 2010. №1. С. 149–160.
10. Примером может служить программа создания промышленно-инновационных кластеров, которая реализуется Минэкономразвития на основе конкурсного выделения федеральных средств на софинансирование соответствующих региональных проектов.

11. На заседании Государственного совета РФ «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса» от 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.
12. В настоящее время «МСП Банк» группы Внешэкономбанка.
13. По состоянию на 1 января 2013 г. в федеральных ОЭЗ всех типов зарегистрировано более 300 резидентов, в том числе 57 компаний с участием иностранного капитала из 21 страны. Объем заявленных резидентами инвестиций составляет более 400 млрд руб.; фактически же резидентами вложено только 63,7 млрд руб., что, однако, уже реально сравнимо с объемом инвестиций в зоны из бюджетов всех уровней. Вопрос о том, когда же вложения в зоны окупятся объемом дополнительно полученных налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, в последнее время деликатно умалчивается.
14. В последнее время появились комментарии относительно целесообразности передачи ряда федеральных ОЭЗ «под эгиду» субъектов Федерации. Однако, по каким признакам следует отбирать эти передаваемые зоны и какие последствия это будет для них иметь в правовом и экономическом смысле, пока неясно.
15. Например, на территории Липецкой области к настоящему времени создано уже десять ОЭЗ регионального уровня. Из них четыре зоны промышленно-производственного типа, три – агропромышленного типа, две – туристско-рекреационного и одна зона технико-внедренческого типа.
16. В качестве казуса можно указать на то, что нынешнему «поколению» федеральных ОЭЗ уже почти 10 лет (в Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»); в их обустройство вложены десятки миллиардов рублей (это – средства, направляемые в уставные капиталы дочерних обществ ОАО «ОЭЗ»), а Минэкономразвития РФ все еще работает над методикой оценки эффективности бюджетных затрат на эти цели.
17. ЗТР якобы созданы на территории 20 субъектов РФ, однако насколько это реально действующие экономические структуры, а не отчетные формальности, сказать сложно. См. URL: <http://club-ef.ru/theme/327>.
18. Именно о необходимости создания в регионах Дальнего Востока России территорий опережающего экономического развития говорил в своем послании Федеральному собранию РФ от 12 декабря 2013 г. президент РФ В.В. Путин. «...На Дальнем Востоке и в Восточной Сибири, – отметил он, – предлагаю создать сеть специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт» (URL: <http://news.kremlin.ru/news/17118> (дата обращения: 01.05.2014)). По опубликованным сообщениям, Минэкономразвития готовит законопроект о территориях опережающего развития (ТОР). Однако, если этот документ не будет опираться на системное регулирование институтов регионального развития в целом, его в итоге ждет та же печальная участь, что и закон о зонах территориального развития.

References and notes:

1. So, now the value of average per capita GRP in different subjects of the Federation 67 times. Of aggregate GRP ten leading regions is 52 % of the GRP in all regions, and ten of the poorest of the Federation – about 1%. Over the past 20 years such indicators of differentiation varied, but in general to overcome these huge gaps, threatening a complete rupture of economic space to a qualitatively different stages of development on the blocks, and failed.
2. See: Podstrigich, AV 2012, 'Regional institutions for development and innovation in the economy territories', *Federalism*, no. 3, p. 186-193.
3. Orlova, T 2012, 'Development institutions as catalysts of innovation activity', *Problems of the theory and practices of management*, no. 5, p. 8-19; Simachev, Y, Kuzyk, M & Ivanov, D 2012, 'Russian development financial institutions: the right way?', *Problems of Economics*, no. 7, p. 4-29; Tatarin, AI 2012, 'Formation of regional institutes of spatial development of the Russian Federation', *Economic and Social changes: facts, trends, forecast*, no. 6, p. 42-59 and other works.
4. *On state strategic planning: the draft federal law [3 October 2012]* 2012, retrieved 01 May 2014, <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/doc20121003_05>.
5. Last time such treatment was the Federal target program "Reduction to differences in socio-economic development of the regions of the Russian Federation (2002-2010 and 2015)" The program was approved by the RF Government Decree of October 11, 2001 № 717. Since 2006, this program does not work.
6. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation on March 26, 2013 № 435-p.
7. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation on March 18, 2013 № 376-p.
8. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation from December 8, 2011 № 2227-p.
9. See: Ferber, G & Baranova, K 2009, 'Fiscal Federalism in Germany: current trends', *Region: Economics and Sociology*, no. 1, p. 211-237; Kryzhanovskaya, G 2010, 'Russian and foreign experience of inter-budget interaction', *Federalism*, no. 1, p. 149-160.
10. Example is a program to create innovative industrial clusters, which is realized on the basis of Ministry of Economic Development of competitive allocation of federal funds for co-financing of the relevant regional projects.
11. The meeting of the State Council of the Russian Federation "On increasing the investment attractiveness of the Russian Federation and the creation of favorable conditions for business development" from December 27, 2012 SM Mironov said that the volume of investments in the framework of the federal targeted investment program (FTIP) per capita by region, the Federation has a difference of 360 times. In this front to attract investment FTIP those regions that and so are the locomotives of the economy.
12. Currently "SME Bank" group Vnesheconombank.
13. As of January 1, 2013 in all types of federal SEZ reported more than 300 residenting, including 57 companies with foreign capital participation from 21 countries. The volume of declared investments by residents of more than 400 billion rubles; in fact, only residents invested 63.7 billion rubles, which, however, has really comparable to the volume of investments in the area of the budgets of all levels. The question of how and when investment will pay off in the area received an additional volume of tax revenues to the budgets of all levels, recently delicately glossed over.
14. Recently appeared comments on the advisability of transferring a number of federal SEZ "under the auspices" of the Federation. However, on what grounds should be selected transmitting these areas and what consequences this will have for them in the legal and economic sense, but yet unclear.
15. For example, in the Lipetsk region to date has created ten SEZ a Regional level. Of these four areas of industrial type, three – agribusiness of type two – tourist and recreational zone and one technical innovation type.
16. Casus As can be noted that the current "generation" of federal SEZ for almost 10 years (in the Federal Law of July 22, 2005 № 116-FZ "On Special Economic Zones in the Russian Federation"); in their arrangement invested tens of billions of rubles (the funds allocated to the charter capital of the subsidiary ITATION JSC "SEZ"), and the Economic Development Ministry is still working on evaluating the effectiveness of the procedure of budget expenditures for these purposes .

17. ZTR allegedly created in 20 subjects of the Russian Federation, but as far as actually operating economic structure, and not reporting formalitety hard to say. See URL: <http://club-rf.ru/theme/327>.
18. It is the need to create in the Far East Russian territories advancing economic development said in his address to the Federal Assembly on December 12, 2013 The President of the Russian Federation VV Putin. "... In the Far East and Eastern Siberia - he said , - I propose to establish a network of special areas of advancing economic development with special conditions for the organization of non-extractive industries oriented including export" (URL: <http://news.kremlin.ru/news/17118> (date of access : 01.05.2014)). According to published reports, the Ministry of Economic Development is preparing a bill to advance development of territories (TOR). However, if this document is not to rely on the system regulating regional development institutions as a whole, it eventually meet the same sad fate as the law on territorial development zones.