

УДК 338.984

Приоритеты национальной безопасности и стратегирование пространственного развития экономики Российской Федерации

Бухвальд Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – заведующий центром федеративных отношений и регионального развития,

Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, просп. Нахимовский, 32;
e-mail: buchvald@mail.ru

Валентик Ольга Николаевна

Научный сотрудник центра федеративных отношений и регионального развития,

Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, просп. Нахимовский, 32;
e-mail: valentik-o@ya.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) <http://publishing-vak.ru/>

Аннотация

Утверждение в конце 2015 г. новой Стратегии национальной безопасности будет иметь огромное значение для определения приоритетов и конкретных задач экономической и социальной политики российского государства на ближайшую перспективу. Во-первых, это связано с тем, что для страны эта перспектива будет определяться значительно большим, нежели ранее, объемом рисков и угроз, как внутреннего, так и внешнего характера, которые необходимо элиминировать с целью сохранения государственной целостности Российской Федерации и обеспечения прочности ее позиций в экономике и политике современного мира. Во-вторых, важность данной стратегии определяется тем, что она представляет собой первый из документов, реализующих требования 172-го ФЗ по стратегическому планированию и во многом определяющих ключевые установки к иным подобным документам, в том числе и относящимся к пространственному срезу стратегического планирования («Стратегия пространственного развития» и «Основы политики регионального развития»). Стратегия национальной безопасности, в частности в ее экономическом «блоке», акцентирует внимание на тех проблемах пространственного развития российской экономики, которые создают риски как экономического, так и внеэкономического характера. Во многом именно это и определяет те задачи, на решение которых должны быть направлены документы, относящиеся к пространственному аспекту стратегического планирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Приоритеты национальной безопасности и стратегирование пространственного развития экономики Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 3. С. 122-137.

Ключевые слова

Национальная экономическая безопасность, стратегическое планирование, пространственное развитие экономики, государственное регулирование, политика регионального развития.

Введение

Конец 2015 г. был отмечен утверждением важного документа, который может быть отнесен уже к стадии непосредственной реализации системы стратегического планирования в стране. Речь идет о Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, подготовка которой определена ст. 18 ФЗ № 172 о стратегическом планировании. Новая Стратегия национальной безопасности (далее – Стратегия безопасности) пришла на смену аналогичному по целевой функции документу, причем принятому относительно недавно – в 2009 г. (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная указом Президента Российской Федерации № 537) Строго формально, обновление подобной стратегии раз в 6 лет отвечает требованию п. 1 ст. 16 172-го ФЗ. Однако очевидные посылки к обновлению Стратегии безопасности страны хорошо заметны и без формальных требований со стороны закона. В новом варианте Стратегии безопасности акцентируется внимание на важности достижения ее ключевых приоритетов именно на основе методов стратегического планирования; фиксируется факт возникновения значительных дополнительных угроз национальной экономической безопасности страны, ее социальной стабильности в связи с введением в отношении Российской Федерации целого ряда ограничительных мер и пр. Как отмечали ведущие исследователи, в новой Стратегии существенно усилен акцент на приоритетах экономической безопасности и качества жизни населения [Ильин, 2016].

Значительное внимание уделено в новой Стратегии безопасности вопросам пространственного развития российской экономики. В частности, это касается тех тенденций ее пространственной структуры, которые не просто могут иметь или даже уже имеют негативный общехозяйственный и социальный эффект, но и способны на определенном этапе составить существенную угрозу целостности российского государства, а также прочности его позиций в современном мире. В этом смысле можно подчеркнуть, что целый ряд положений Стратегии безопасности как бы предопределяет те задачи, на решение которых должны быть направлены основные документы, относящиеся к пространственному аспекту единого

стратегического плана страны, а именно «Стратегия пространственного развития» и «Основы политики регионального развития».

Пространственное развитие в стратегии национальной безопасности

В соответствии с п. 3 ст. 18 172-го ФЗ, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации содержит приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Эта мысль изложена и в следующем п. 4, где говорится, что данная Стратегия является базовым документом в области планирования национальной безопасности Российской Федерации, в котором определяются «порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации». Однако анализ недавно принятой новой Стратегии говорит о том, что в ней, как и в ранее действовавшем аналогичном документе, эти требования реализованы не в полной мере. Так, в документе сформулированы приоритеты национальной безопасности. Представлены также некоторые – хотя и неявно выраженные – цели политики государства по обеспечению этой безопасности, в том числе и в социально-экономической сфере. Однако фактически в документе нет ни конкретных «мер», ни «порядка действий» по достижению названных в нем целей и приоритетов, во всяком случае, в пределах «экономического блока» Стратегии безопасности. Это еще раз свидетельствует о том, что практическая значимость данного документа может быть в полной мере оценена и реализована лишь на основе его согласования и взаимодействия со всей совокупностью документов стратегического планирования в целом.

Общегосударственная экономическая безопасность – это тот режим функционирования народного хозяйства, который позволяет поддерживать устойчивость экономического роста страны, высокую конкурентоспособность национальных производителей, компенсировать любые негативные факторы внешнего влияния и на этой основе – обеспечивать стабильно улучшающиеся условия жизнедеятельности населения. Последнее включает в себя качество и уровень жизни, а также позитивные социально-демографические процессы (тенденции расселения и пр.).

Очевидно, что Стратегия не является самодостаточным документом для изложения проблем, относящихся к тем или иным аспектам социально-политической, экономической или какой-то иной ситуации в государстве, возникающих в связи с этим рисков и угроз и конкретных путей их преодоления. Стратегия акцентирует внимание лишь на наиболее острых проблемах, которые по мере своего углубления действительно способны перерасти в значимые риски для устойчивости всех институтов общества и государства. Это относится и к пространственным и/или региональным аспектам развития российской экономики. Здесь проблема экономической безопасности как бы обретает двоякий смысл. С одной стороны, это требования безопасности, относящиеся к пространственному «срезу» национальной

экономики в целом и во многом определяющие систему целей и задач федеральной политики регионального развития. С другой стороны – это требования безопасности для каждого российского региона в отдельности, которые, к тому же, могут существенно дифференцироваться в связи с резкими различиями в природно-географических, социально-экономических и иных условиях развития этих регионов. Очевидно, что национальная экономическая безопасность на федеральном и региональном уровне не просто тесно взаимосвязаны, но и во многом определяют друг друга.

Проблематика национальной безопасности традиционно привлекает большое внимание исследователей, прежде всего, своим синтетическим, многоплановым характером. По сути, представитель любого направления экономических исследований может найти в теории и практике национальной безопасности свою профессиональную «нишу». Однако в трактовке проблем экономической безопасности, по нашему мнению, сложился определенный дисбаланс. Одни компоненты такой безопасности обсуждаются практически постоянно и, как говорится, все время «на слуху»: это вопросы продовольственной безопасности, утечки капиталов и мозгов из российской экономики; технологической отсталости, засилья «теневой экономики», неэффективности бюджетных расходов, нарастающих финансовых дисбалансов, финансирование терроризма и пр. [Алешин, Остроухов, Рытов, 2015]

При этом значительно меньше уделяется внимания тем компонентам национальной безопасности, которые связаны с усиливающимися перекосами в пространственной структуре российской экономики и откровенными неудачами в федеральной политике регионального развития. В какой-то мере стало «общепринятым» считать, что эти перекосы сложились давно, в основном – еще в советское время; достаточно «устоялись» и, как все весьма инерционное в социально-экономической сфере, уже не могут быть источником серьезных угроз для безопасности государства как в чисто экономическом, так и в социально-политическом смысле.

Однако это далеко не так – достаточно вспомнить трагический опыт распада СССР. Страна на деле длительное время вкладывала огромные средства в социально-экономическое развитие своих республик. Однако многочисленные проявления централизаторских настроений, негибкости региональной политики в итоге позволили – на фоне очевидного системного кризиса в стране – тенденциям сепаратизма и даже национализма пересилить аргументы экономического характера и привести кризисные процессы к этапу полного государственного обособления бывших республик союза. Разумеется, всякие прямые аналогии нынешней России с бывшим Союзом ССР просто неуместны. Однако нельзя не учитывать и то, что всякий этап экономических трудностей, связанных в итоге не с внешними санкциями, а прежде всего с неудачей всей политики инновационного обновления и структурной перестройки отечественной экономики за годы реформ, обязательно подогревает сепаратистские настроения, создает дополнительные риски для безопасности страны.

В основе этих настроений – соблазнительное желание думать, что нынешние трудности того или иного региона – вовсе не результат общего неэффективного экономического курса

страны или просчетов на уровне собственно регионального руководства. Это как бы следствие субъективности в региональной политике федерального центра, финансовой «обделенности» региона из-за перекачки в рамках «несправедливой» системы межбюджетных отношений финансовых ресурсов из одних регионов в другие и пр. Подобная ситуация, для которой, к сожалению, есть и объективные, и субъективные основания, не может не создавать угроз для экономической и политической безопасности России как государства федеративного типа. Можно сказать, что недавно принятая Стратегия безопасности в полной мере улавливает эти угрозы, хотя, как было сказано выше, реальные пути к устранению этих угроз далеко не исчерпываются самой Стратегией и нуждаются в отражении во всей системе документов стратегического планирования, включая, конечно, и его пространственную составляющую. Что же фактически констатирует и предлагает Стратегия безопасности в отношении пространственной компоненты социально-экономического развития страны?

Прежде всего, отметим, что Стратегия (п. 56) к числу главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики относит также и неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения. Последний тезис, очевидно, перекликается с содержанием ст. 20 федерального закона о стратегическом планировании, где целевая функция «Стратегии пространственного развития» для России почему-то увязывается только с «устойчивостью системы расселения».

Однако эта позиция ошибочна, по крайней мере, по двум соображениям.

Во-первых, такая характеристика пространственного развития экономики, как расселение, в преимущественной мере вторична по отношению к сдвигам в размещении вещественных производительных сил, а также в распределении многих иных материальных факторов (например, объектов социальной инфраструктуры), определяющих уровень и качество жизни населения в отдельных регионах страны.

Во-вторых, целью такой стратегии для нынешних российских условий может быть как раз не устойчивость системы расселения, а ее определенные корректировки в пользу тех или иных территорий. Например, в пользу регионов Дальнего Востока России, численность населения которого, несмотря на предпринимаемые меры, уже длительное время продолжает сокращаться и сейчас составляет немногим более 6 млн человек (около 4% от численности населения страны).

Важное значение для регулирования тенденций пространственного развития экономики страны и преодоления возникающих здесь рисков имеют инструменты налогово-бюджетной политики, в частности межбюджетных отношений. Так, в п. 62 Стратегии безопасности отмечается, что государственная социально-экономическая политика противодействия угрозам экономической безопасности страны должна предусматривать обеспечение сбалансированности бюджетной системы и совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. О совершенствовании межбюджетных отношений говорится и в п. 66 Стратегии безопасности.

О чем именно здесь идет речь? Иногда под сбалансированностью бюджетной системы понимают бездефицитность бюджетов всех ее уровней (федерального, региональных и местных) и в целом – консолидированного бюджета Российской Федерации. Но эта аналогия не совсем верна. Исходя из теории финансового (бухгалтерского) учета, всякий бюджет по определению сбалансирован. Бюджет может быть дефицитным или бездефицитным, но он всегда сбалансирован. Если доходы превышают расходы, излишек направляется в некие резервы и бюджет балансируется приростом резервов. Если расходы превышают доходы, всегда должен быть дополнительный источник, за счет которого этот разрыв и покрывается (эмиссия, займы и пр.). Соответственно, объем этих источников и принимается за величину бюджетного дефицита.

В 2015 г. бюджеты всех уровней бюджетной системы страны столкнулись с падением доходов. В результате дефицит консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (т. е. так называемого «консолидированного расширенного бюджета») составил в 2015 г. более 2,8 трлн руб., или 3% ВВП против 1% в 2014 г. Для федерального бюджета дефицит составил 2,4% ВВП в 2015 г. против менее 0,5% в 2014 г. [Анализ тенденций..., 2016] Примерно та же ситуация наблюдается и в региональном звене бюджетной системы. Так, в 2015 г. только в девяти субъектах Федерации консолидированные бюджеты были исполнены с положительным сальдо. Однако по международным меркам эти показатели бюджетных дефицитов не носят критического характера и системных рисков для экономической безопасности не составляют.

В этом смысле экономически более обоснованно говорить только о рисках в отношении сбалансированности бюджетной системы «по вертикали», т. е. о тренде распределения доходов и конечных бюджетных расходов между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами. Повод говорить о рисках экономической безопасности здесь, действительно, есть. В бюджетной системе Российской Федерации остается очень большое центростремительное смещение доходов на стадии их первичного распределения. Так, по данным Минфина России, в 2015 г. доля консолидированных бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации на стадии первичного распределения доходного потенциала бюджетной системы (без учета государственных и территориальных внебюджетных фондов) составила порядка 40%. В 2014 г. этот показатель составлял 37,8%.

Это связано с тем, что в период кризисных явлений в экономике и сфере государственных финансов доля субъектов Федерации в консолидированном бюджете традиционно несколько возрастает. В частности, в 2015 г. доля федерального бюджета в консолидированном бюджете (по первичным доходам) могла упасть из-за обвала поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых, который целиком направляется в федеральный бюджет. Между тем, 10 лет назад показатель доли регионов в консолидированном бюджете страны по первичным доходам устойчиво находился на уровне более 40%, а в начале 1990-х гг. даже превышал 50%.

Федеральный центр оправдывает такую степень централизации бюджетного потенциала страны необходимостью оказывать масштабное содействие регионам в решении их хозяйственных и социальных проблем, особенно с учетом высокой степени экономической дифференциации регионов. Складывается своего рода порочный круг, который на деле можно отнести к факторам риска в сфере регулирования пространственных аспектов развития российской экономики. Его суть в следующем: централизация бюджетных ресурсов оправдывается высокой дифференциацией регионов, хотя в то же время используемые методы финансово-бюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов Федерации не имеют достаточного стимулирующего характера (что отмечено и в Стратегии безопасности) и, по сути, «консервируют» эту дифференциацию, компенсируя в известной степени лишь ее социальные издержки. Таким образом, угрозы экономической безопасности страны генерируются не только откровенным дисбалансом бюджетной системы Российской Федерации «по вертикали», но и тем, что механизмы финансового выравнивания существенно устарели и не отвечают новым приоритетам политики регионального развития.

Экономическая дифференциация регионов как главная угроза безопасности в сфере пространственного развития

В Стратегии национальной безопасности (п. 65) отмечается, что одним из направлений обеспечения экономической безопасности страны, условием ее сохранения как единого пространства хозяйственной деятельности и социального развития является сокращение межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Федерации. Ранее мы уже отмечали, что любое социально-экономическое стратегирование в условиях современной России, в том числе и связанное с приоритетами национальной безопасности, необходимо включает в себя систему мер позитивного экономического выравнивания регионов, в том числе и выбор оптимального баланса между традиционными для политики регионального развития задачами выравнивания территорий и ставкой на опережающее развитие регионов – лидеров развития и инновационной модернизации российской экономики [Бухвальд, Валентик, 2015].

В этой связи для обеспечения этого пространственного слагаемого экономической безопасности важны несколько вопросов: во-первых, какова в данный момент степень экономической дифференциации регионов России; во-вторых, каков тренд этой дифференциации и каким его следует ожидать в будущем; в-третьих, в какой мере экономическое выравнивание регионов следует сохранять в числе приоритетов стратегии экономической безопасности государства, какие институты и экономико-правовые механизмы здесь могут быть задействованы.

По имеющимся оценкам, на данный момент различие в объемах валового регионального продукта (ВРП) на душу населения составляет от 4 млн до 88 тыс. руб. Другими словами,

минимальный и максимальный показатели ВРП на душу населения в регионах России отличаются в 45,5 раза. По величине бюджетных доходов, приходящихся на одного жителя (без учета результатов финансового выравнивания), разрыв носит почти пятнадцатикратный уровень. Велика территориальная дифференциация среднего уровня оплаты труда: она составляет около 4 раз. Значительные различия по всем основным социально-экономическим индикаторам встречаются также в пределах каждого федерального округа.

Коллективом авторов Института экономики РАН также были проведены аналогичные расчеты за достаточно длительный период, из которых, однако, были исключены Чеченская республика (данных по которой не было в 1990-е годы), а также несколько других регионов (Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО и Ненецкий АО). В этих регионах в силу преимущественно ресурсоориентированного характера их экономики чисто статистически насчитываются значительные объемы ВРП, которые не вполне адекватно отражают реальный уровень экономического развития данных территорий [Бахтизин, Бухвальд, Кольчугина, 2016]. Согласно этим расчетам по последним опубликованным данным (2013 г.), разрыв между крайними регионами России (Тюменская область и Республика Ингушетия) по величине ВРП на душу населения составил 15,7 раза против 17,7 раза в 1995 г.

Однако бесспорным аргументом в пользу сокращения межрегиональной дифференциации эти данные не являются; в лучшем случае можно говорить лишь о стабилизации ситуации. Более достоверно оценивать подобную дифференциацию регионов не по отдельным «крайним» регионам, а по верхним и нижним децильным группам. В данном случае коэффициенты такой дифференциации были рассчитаны как отношение за каждый соответствующий год наименьшего значения ВРП на душу населения среди 10% субъектов Федерации с наибольшей душевой величиной ВРП к максимальному показателю ВРП на душу населения для 10% субъектов Федерации с наименьшей душевой величиной ВРП (см. табл. 1).

Таблица 1. Децильный коэффициент межрегиональной экономической дифференциации по всей совокупности регионов Российской Федерации

1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
3,46	3,13	3,36	3,41	4,07	4,15	3,68	3,18	3,21	3,86
2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
3,91	3,78	3,55	3,27	3,33	3,61	3,52	3,86	3,73	

Источник: [Бахтизин, Бухвальд, Кольчугина, 2016].

Эти данные показывают, что в период с середины 1990-х гг. усиления межрегиональной экономической дифференциации в России не произошло. Этот показатель имел, скорее, волнообразную тенденцию. Его наибольшие значения наблюдались в 1999–2000 гг. (4,1–4,2), а в настоящее время (2012–2013 гг.) находятся на уровне 3,7–3,8. Заметим, что в экономически развитых странах данные коэффициенты дифференциации несколько ниже: они находятся в пределах 1,5 раз (Франция) или около 2,0 раз (Германия, Италия). В то же

время более выраженные межтерриториальные различия характерны для развивающихся стран, например Китая, где степень дифференциации регионов по децильному коэффициенту колеблется по годам от 2,8 до 3,5 раз.

Скорее всего, тенденция стабилизации экономической дифференциации регионов России сохранится и далее. Это связано с отсутствием на данный момент и в ближайшей перспективе регионов – очевидных локомотивов быстрого роста российской экономики. Из-за резкого изменения внешнеэкономических условий (падение мировых цен на сырье, финансовые и торговые санкции) потенции поддержания опережающих темпов роста для прежних регионов-лидеров (богатые сырьем регионы и регионы, выполняющие роль ведущих транзакционных центров в российской экономике) во многом исчерпаны. Что касается региональных центров или «точек» инновационного развития, то они пока еще слишком слабы, чтобы в полной мере перенять на себя роль таких «локомотивов роста».

Можно ли в связи с этим сказать, что констатация в Стратегии безопасности экономической дифференциации регионов как угрозы этой безопасности носит чрезмерно алармистский характер и в действительности ситуация в этой области никаких угроз для экономической и социально-политической стабильности государства в себе не несет? По-видимому, делать такой вывод преждевременно. Да, дифференциация регионов не нарастает, но в целом концентрация экономической активности в стране остается очень высокой. 10 ведущих регионов – экономических лидеров по-прежнему формируют до половины ВВП страны. По состоянию на 1 января 2016 г. более половины доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (51,2%) формируется за счет городов Москвы и Санкт-Петербурга; Московской, Сахалинской, Свердловской, Ростовской и Самарской областей; Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Республик Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан, а также Краснодарского и Красноярского краев. Это вызывает необходимость мощных перераспределительных процессов в бюджетной системе страны, которые при любом повороте событий и при любом наборе инструментов вызывают противоречие интересов различных групп регионов. Так что проблема экономической дифференциации регионов все еще существенна, и снимать ее с «повестки дня» угроз национальной безопасности еще рано. Соответственно, это делает необходимым адекватную проекцию данной проблемы и путей ее решения на такие ведущие документы стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития» и «Основы политики регионального развития».

Здесь важно не просто осознать сложность и застойность проблемы межрегиональной экономической дифференциации, но и учесть негативный опыт прошлого. Так, в начале 2000-х годов решение данного круга вопросов регионального развития было возложено на специальную федеральную целевую программу «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)», принятую постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. В программе

объективно оценивалась ситуация с пространственными параметрами развития российской экономики и отмечалось: «В настоящее время различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня. Резкая межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований». В этом направлении программа ставила амбициозные, хотя и явно нереалистичные цели, а именно сократить различия в социально-экономическом развитии регионов России к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. – в 2 раза.

Причиной отказа от дальнейшего осуществления данной программы в 2006 г. и, соответственно, недостижения заявленных в ней целей стала, как мы полагаем, не только ограниченность объемов финансирования, но и очевидная оторванность программы от ключевых направлений и приоритетов экономической политики государства в целом. Заметна была и институционально-инструментальная «бедность» программы, по сути, оперировавшей только одним институтом политики «экономического выравнивания регионов», а именно Фондом регионального развития.

Определенные ориентиры пространственного развития российской экономики задавались в известной «Концепции-2020», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Позднее арсенал политики пространственного регулирования формально пополнился государственной программой «Региональная политика и федеративные отношения» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р). Однако на деле ни тот, ни другой документ не содержали четкого указания на экономическое выравнивание регионов как приоритет региональной политики государства, не обозначали ни целевых индикаторов такого выравнивания, ни тех мер, за счет которых такие результаты могли бы быть достигнуты. Что касается «Концепции-2020», то ныне как рабочий документ государственного регулирования она считается уже практически полностью устаревшей. Соответственно, государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» после ликвидации Минрегиона РФ была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 2301-р. В итоге получилось, что общегосударственная региональная политика, как нечто целостное и системное, ныне вообще оказалась «безоружной».

Конечно, сегодня мы уже в полной мере укрепились в понимании того, что выравнивание регионов России как одно из ключевых условий ее экономической безопасности не может быть результатом той или иной отдельной программы, деятельности одного или нескольких специализированных фондов или иных институтов, хотя их значение может быть очень существенным. Такое выравнивание в значимых параметрах мыслимо только как результат глубоких изменений в движущих факторах российской экономики, в сокращении ее

сырьевой зависимости в пользу опережающего роста высокотехнологичных отраслей производства.

Однако это не значит, что, полагаясь на позитивные результаты инновационной модернизации и структурной перестройки российской экономики и их позитивную проекцию на тенденции регионального развития, мы можем отказаться от использования специфических институтов и инструментов политики пространственного регулирования, от акцента этой политики на расширение полномочий, самостоятельности и ответственности регионов России. В этом смысле в п. 66 Стратегии безопасности обоснованно констатируется, что «в долгосрочной перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, целесообразно путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития». Эти установки Стратегии безопасности могут быть реализованы только в том случае, если они не просто найдут адекватное отражение в документах, относящихся к пространственному срезу стратегического планирования, но и будут закреплены в этих документах в системе количественных и качественных индикаторов [Сухорукова, Евченко, 2014; Миронова, 2015]. К сожалению, правительственный документ, определяющий основные требования к «Стратегии пространственного развития» (постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870), ничего конкретного в этом отношении «не обещает».

Заключение

Таким образом, экономическое выравнивание регионов должно быть не просто закреплено как один из приоритетов в «Стратегии пространственного развития» и «Основах государственной политики регионального развития», но и переведено в конкретные количественные параметры, как это предполагалось сделать в ранее действовавшей государственной программе. Необходимо решить (в т. ч. на институциональном уровне) задачу стратегического согласования всех каналов (инструментов) федерального финансирования социально-экономического развития регионов, в частности идущего через целевые территориальные программы развития, внепрограммные инвестиционные проекты, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках «стандартной» системы межбюджетных взаимодействий.

При этом целесообразным представляется, что переход к практике стратегического планирования требует новой модели бюджетного федерализма – модели, гарантирующей более высокий уровень обеспеченности субфедеральных бюджетов, имеющей активностимулирующий характер для каждого звена налогово-бюджетной системы страны, а так-

же учитывающей специфику различных типов регионов России и, соответственно, гибко комбинирующей традиционные инструменты межбюджетных отношений с мерами федеральной поддержки социально-экономического развития регионов через государственные программы, через деятельность различных институтов территориального развития и пр.

Система межбюджетных отношений, адекватная требованиям практики стратегического планирования, предполагает, в частности, последовательный отход от уравнительного принципа взаимоотношений центра и регионов, переход к известной состязательности региональных стратегий и программ как преобладающей основы получения федеральной помощи через софинансирование таких программ и проектов развития экономики субъектов Федерации. Именно это позволит на деле реализовать «принцип типизации» субъектов Федерации как объектов федеральной политики регионального развития, сформировав для каждого типа регионов свой «пакет» инструментов финансового и иного взаимодействия с федеральным центром. Наконец, следует доработать и принять федеральный закон об основах политики регионального развития (проект ФЗ № 18259-3), закрепив в нем последовательное преодоление экономической дифференциации субъектов Федерации как один из ключевых приоритетов этой политики и обязательный элемент всех относящихся к этой политике документов стратегического планирования.

Библиография

1. Алешин В.В., Остроухов Н.В., Рытов Е.Н. О некоторых аспектах обеспечения экономической безопасности России // Право и политика. 2015. № 1. С. 45–51.
2. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. Итоги 2015 г. М., 2016. Вып. 2. URL: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>
3. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 1. С. 76–91.
4. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 5. С. 21–41.
5. Ильин В.А. Стратегия национальной безопасности–2015 – шаг к новому этапу развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. №1(43). С.9.
6. Миронова О.А. Экономическая безопасность: проблемы и пути ее обеспечения // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 1. С. 79–83.
7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

8. О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации: постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870.
9. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Российская газета. 2015. 31 декабря.
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая.
11. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 2014 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 июня 2014 г. // Российская газета. 2014. 3 июля.
12. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)»: постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717.
13. Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации: проект федер. закона № 18259-3: внесен в Гос. Думу Федер. Собр. Рос. Федерации в 2000 г.
14. Об утверждении государственной программы РФ «Региональная политика и федеративные отношения»: распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р.
15. Сухорукова Г.Н., Евченко А.В. Обоснование системы сбалансированных количественных и качественных целевых ориентиров устойчивого экономического роста и социального развития в контексте разработки современной региональной политики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 19. С. 13–19.

The priorities of national security and strategizing the spatial development of the Russian economy

Evgenii M. Bukhval'd

Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher,

Head of the Center of Federal relations

and regional development,

Institute of Economics at Russian Academy of Sciences,

117218, 32 Nakhimovskii av., Moscow, Russian Federation;

e-mail: buchvald@mail.ru

Ol'ga N. Valentik

Researcher of the Center of Federal relations and regional development,
Institute of Economics at Russian Academy of Sciences,
117218, 32 Nakhimovskii av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: valentik-o@ya.ru

Abstract

The adoption of a new National Security Strategy at the end of 2015 is crucial to determine the priorities and the specific objectives of the economic and social policy of the Russian state in the near future. Firstly, this is due to the fact that the country's future will be determined by a significantly larger number than previously of risk and threats, both internal and external, which must be eliminated in order to preserve the integrity of the Russian Federation and to ensure its economic and political strength in the modern world. Secondly, the importance of this strategy is determined by the fact that it is the first of the documents implementing the requirements of the Federal Law 172 on Strategic Planning, and it largely determines the key settings to other similar documents, including the ones concerning the spatial aspect of the Strategic Planning ("The strategy of spatial development" and "The fundamentals of the regional development policy"). The National Security Strategy, in particular its economic part, focuses on the problems of spatial development of the Russian economy, which create risks, both of an economic and non-economic nature. In many ways, this is what defines the challenges which must be addressed in the documents related to the spatial aspect of strategic planning.

For citation

Bukhval'd E.M., Valentik O.N. (2016) Prioritety natsional'noi bezopasnosti i strategirovanie prostranstvennogo razvitiya ekonomiki Rossiiskoi Federatsii [The priorities of national security and strategizing the spatial development of the Russian economy]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 3, pp. 122-137.

Keywords

National economic security, strategic planning, spatial development of the economy, government regulation, regional development policy.

References

1. Aleshin V.V., Ostrouhov N.V., Rytov E.N. (2015) O nekotorykh aspektakh obespecheniya ekonomicheskoi bezopasnosti Rossii [On some aspects of ensuring the economic security of Russia]. *Pravo i politika* [Law and policy], 1, pp.45-51.
2. Analiz tendentsii v byudzhethno-nalogovoi sfere Rossii [Analysis of trends in fiscal Russia] (2015). *Itogi* [Results], 2. Available at: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx> [Accessed 24/02/16].

3. Bakhtizin A.R., Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. (2016) Vyravnivanie regionov Rossii: illyuzii programmy i realii ekonomiki [Alignment of Russian regions: the illusion of the program and the realities of the economy]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [The journal of the Institute of economics at RAS], 1, pp. 76-91.
4. Bukhval'd E.M., Valentik O.N. (2015) Strategicheskoe planirovanie i novye orientiry politiki regional'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii [Strategic planning and new objectives of regional development policy in the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 5, pp. 21–41.
5. Il'in V.A. (2016) Strategiya natsional'noi bezopasnosti – 2015 – shag k novomu etapu razvitiya Rossii [National Security Strategy 2015 – a step towards the new phase of Russia's development]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 1 (43), p.9.
6. Mironova O.A. (2015) Ekonomicheskaya bezopasnost': problemy i puti ee obespecheniya [Economic security: problems and ways to its provision]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economy. Taxes. Law], 1, pp. 79–83.
7. *O federal'noi tselevoi programme "Sokrashchenie razlichii v sotsial'no-ekonomicheskom razvitii regionov Rossiiskoi Federatsii (2002–2010 gg. i do 2015 goda)": postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11 oktyabrya 2001 g. № 717* [On the Federal target program "Reducing the differences in socio-economic development of regions of the Russian Federation (2002-2010 and until 2015)"]: Resolution of the Russian Government No. 717 of October 11, 2001]. Available at: <http://www.zonazakona.ru/law/ukaz/8987/> [Accessed 24/02/16].
8. *O kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 g.: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r* [On the concept of the Russian Federation long-term social and economic development up to 2020: Decree of the Russian Government No. 1662-r of November 17, 2008]. Available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept/doc20081117_01 [Accessed 24/02/16].
9. *Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii: proekt feder. zakona № 18259-3: vnesen v Gos. Dumu Feder. Sobr. Ros. Federatsii v 2000 g.* [On the fundamentals of state regulation of regional development in Russia: Federal Law Draft No. 18259-3]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=8891> [Accessed 24/02/16].
10. *O sodержanii, sostave, poryadke razrabotki i utverzhdeniya strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii, a takzhe o poryadke osushchestvleniya monitoringa i kontrolya ee realizatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 20 avgusta 2015 g. № 870* [On the content, composition, procedure of development and approval of the spatial development strategy of the Russian Federation, as well as on the procedure for the monitoring and control of its implementation: Resolution of the Russian Government No. 870 of August 20, 2015]. Available at: <http://government.ru/docs/all/103174/> [Accessed 24/02/16].

11. O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20 iyunya 2014 g.: odobr. Sove- tom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25 iyunya 2014 g. [On the strategic planning in the Russian Federation: Fed. Law № 172-FZ of June 28, 2014] (2014). *Rossiiskaya gazeta* [Rus- sian gazette], 3rd Jul.
12. O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Rossiiskoi Fed- eratsii ot 31 dekabrya 2015 g. № 683 [On Russia's National Security Strategy: Decree of the President of the Russian Federation № 683 of December 31, 2015] (2015). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 31st Dec.
13. O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda: ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. № 537 [On the National Security Strategy of the Russian Federation till 2020: Decree of the President of the Russian Federation № 537 of May 12, 2009] (2009). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 19th May.
14. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy RF "Regional'naya politika i federativnye ot- nosheniya": rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 26 marta 2013 g. № 435-r* [On approval of the state program of the Russian Federation "Regional policy and federal relations": De- cree of the RF Government No. 435-r of March 26, 2013]. Available at: [http://docs.cntd.ru/ document/499009893](http://docs.cntd.ru/document/499009893) [Accessed 24/02/16].
15. Sukhorukova G.N., Evchenko A.V. (2014) Obosnovanie sistemy sbalansirovannykh kolich- estvennykh i kachestvennykh tselevykh orientirov ustoichivogo ekonomicheskogo rosta i sotsial'nogo razvitiya v kontekste razrabotki sovremennoi regional'noi politiki [Justification of a balanced quantitative and qualitative targets for sustainable economic growth and social development in the context of the development of modern regional policy]. *Natsional'nye in- teresy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security], 19, pp. 13–19.