

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Изряднова О.И.

**Методологические и практические проблемы
территориального развития экономики России**

Москва 2017

Аннотация. Современная пространственная картина социально-экономического развития крайне неоднородна и органически включает характеристики, связанные с развитием межрегионального сотрудничества, конкуренции, с вовлечением регионов в мировое хозяйство. Главной причиной экономического неравенства регионов является концентрация экономической деятельности на территориях, которые обладают конкурентными преимуществами и определяются такими факторами, как обеспеченность природными ресурсами, выгодное географическое положение, агломерационный эффект, уровень человеческого капитала, институциональная среда. Сравнительный анализ динамики основных показателей позволяет выявить общие и специфические особенности развития производственного, инфраструктурного и социального потенциала отдельных территорий и сформулировать принципы повышения эффективности деятельности.

Изряднова О.И. ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

Содержание

1. Территориальные аспекты диверсификации структуры экономики Российской Федерации	4
2 Методологические принципы региональной политики	16
3. Макроэкономические условия пространственного взаимодействия регионов.....	25
4. Принципы согласования отраслевых программ развития в территориальном разрезе.....	28
5. Проблемы развития территорий в современной ситуации	36
6. Механизмы повышения эффективности межрегионального сотрудничества	45

1. Территориальные аспекты диверсификации структуры экономики Российской Федерации

Региональная политика предполагает формирование целей пространственного развития страны, ответственность органов государственной власти, сбалансированное территориальное развитие, а также специальные инструменты и механизмы решения проблем отдельных регионов [1], [2], [3]. Повышение значимости регионального развития в современной российской экономике находит отражение в документах стратегического планирования пространственного развития и все изменения структуры органов государственного управления по проблемам регионального развития [4], [5], [6]. Действуют правительственные комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Северо-Кавказского федерального округа, Калининградской области, Республики Крым и г. Севастополя [7], [8], [9].

Получив полномочия по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, Минэкономразвития столкнулось с необходимостью формировать концептуальные подходы совершенствования нормативно-правовой базы федеральной региональной политики, основной целью которой является обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации путем максимально полного

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

² Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

³ Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009).

⁴ Указ Президента РФ «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» от 08.09.2014 № 612.

⁵ Постановление Правительства РФ «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» от 30.06.2012 № 664 (ред. от 01.07.2016).

⁶ Указ Президента РФ «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» от 12.05.2014 № 321.

⁷ Постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона» от 17.09.2013 № 810 (ред. от 19.08.2016).

⁸ Постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Калининградской области» от 22.12.2014 № 1442.

⁹ Распоряжение Правительства РФ «Об образовании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя» от 24.07.2015 № 1439-р.

раскрытия потенциала саморазвития регионов и городов, создания комфортной среды жизнедеятельности граждан.

Сокращение межрегиональных диспропорций в уровне и качестве жизни граждан, в различных регионах направлено на обеспечение единых стандартов предоставления социальных услуг и социальной защиты независимо от экономических возможностей регионов. В экономической сфере цели региональной политики связаны с устойчивым развитием потенциала и инфраструктуры регионов, в том числе в инновационной, научной и образовательной областях. Органическое сочетание социальных и экономических целей предъявляет повышенные требования к совершенствованию федеративных отношений и эффективности деятельности региональных и муниципальных властей. В экономически развитых странах региональная политика развивается именно по такому направлению [10], [11], [12], [13].

При довольно существенной дифференциации территориального развития задачей региональной политики остается обеспечение сбалансированного социально-экономического роста субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С сокращением различий в уровне социально-экономического развития регионов и качестве жизни населения создаются равные возможности для граждан независимо от места их проживания в реализации своих социальных и экономических прав. К сожалению, до настоящего времени стратегия территориального развития Российской Федерации не разработана, и федеральная стимулирующая политика остается несистемной. В период экономического кризиса 1990-х годов региональная политика ограничивалась перераспределением относительно ограниченных финансовых ресурсов и предоставлением льгот [14]. В 2000-е годы влияние федеральной политики в регионах усилилось в ходе начавшейся децентрализации и возросшего перераспределения бюджетных ресурсов, а затем и роста государственных

¹⁰ Кузнецова О.В. Региональная политика стран ЕС / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

¹¹ Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

¹² Артоболевский С.С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3. С. 3–16.

¹³ Region Development Policies in OECD Country. OECD 2009. URL: www.sourceoecd.org/regionaldevelopment/9789264087224

¹⁴ Указ Президента РФ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 03.06.1996 № 803.

инвестиций в экономику, реализации государственных программ развития территорий [15], [16], [17].

Современная пространственная картина социально-экономического развития крайне неоднородна. Она не ограничивается определением традиционных территориальных типов регионов (староосвоенные, индустриальные, ресурсодобывающие регионы нового освоения, южные аграрно-индустриальные регионы), а органически дополнена новыми характеристиками, связанными с активным включением регионов в мировое хозяйство, с расширением межрегионального сотрудничества и конкуренции. В развитии регионов России доминируют унаследованные особенности таких факторов, как сложившаяся структура экономики, степень освоенности территории, демографическая ситуация, социокультурные характеристики населения и неформальных институтов (традиции и нормы), воздействующие на формы занятости, доходы, мобильность населения. Внутри регионов наблюдается усиление центрально-периферийного неравенства. Разрыв в уровне экономического развития регионов порождает существенные различия показателей рынка труда и доходов населения. Появление новых предприятий в динамично развивающихся точках роста нередко сдерживается дефицитом трудовых ресурсов при переизбытке рабочей силы в малых городах и периферийных районах. Территориальная разобщенность рабочих мест и трудовых ресурсов приводит к сохранению неэффективных предприятий, особенно в моногородах. Региональные и местные власти вынужденно оказываются заинтересованными в сохранении низкооплачиваемых рабочих мест и активизации миграционных межрегиональных потоков. Проблема территориальной разобщенности решается путем либо привлечения инвесторов в проблемные регионы, либо создания условий для переезда населения в точки роста.

Модель экономического развития территорий по траектории развития лидеров-регионов используется в целях сокращения уровня дифференциации. Другим подходом является модель развития проблемных территорий с выявлением конкурентных

¹⁵ Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации (проект) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2008. № 2 (35). Июль. URL: http://dpr.ru/journal/journal_33_4.htm

¹⁶ *Зубаревич Н.В.* Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. 2014. № 4. С. 7–27.

¹⁷ Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев [и др.]. М.: Ин-т Гайдара, 2010.

преимуществ. Непротиворечивость сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов и сбалансированного регионального развития достигается за счет поддержки проблемных территорий на основе формализованных подходов. Например, в рамках наднациональной политики ЕС для выделения поддерживаемых регионов используется показатель ВВП на душу населения. Направления использования средств определяются исходя из специфики территорий, децентрализации принятия решений в рамках региональной политики с передачей полномочий по разработке программ развития территорий и других аналогичных функций местным властям [18].

Исследование процессов изменения пространственного развития территории в региональной науке проводится, как правило, в рамках в двух основных моделей.

Модель центрально-периферийного пространственного развития предполагает сосредоточение системы человеческих, финансовых, природных и других видов ресурсов вокруг центров разного уровня. Концентрация ресурсов выступает фактором инновационной трансформации центров и последующего распространения их стимулирующего влияния на характер и динамику развития пограничных периферийных территорий. Диффузия инноваций по иерархической системе показывает роль крупнейших агломераций в развитии страны не только как опорного каркаса расселения, но и как центров распространения волн модернизации на периферию. Практика показывает, что эта модель работает на всех уровнях – от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров [19]. Динамичное развитие городов, рост мобильности населения, повышение концентрации производства являются неотъемлемыми составляющими современного развития.

Модели пространственной концентрации экономики на базе экономической географии основаны на выявлении и анализе сравнительных конкурентных преимуществ территорий. Пространственное экономическое неравенство формируется под воздействием объективных факторов, и независимо от уровня развития для всех стран мира характерны тенденции территориальной концентрации экономики в регионах, обладающих конкурентными преимуществами. В общем случае выделяются 1) природно-географические факторы и 2) факторы, связанные с деятельностью

¹⁸ Кузнецова О.В. Современный этап региональной политики в России в контексте зарубежного опыта // Вопросы географии. Сб. 141 «Проблемы регионального развития России». М.: Изд. дом «Кодекс», 2016.

¹⁹ Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСР, 2010.

государства и общества (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты) [20]. Если первая группа факторов доминировала на стадии индустриального развития, то по мере перехода к постиндустриальному развитию ключевую роль в модернизации экономики занимают факторы второй группы. В развитых странах, ориентированных на вторую группу факторов, региональные экономические различия сглаживаются при усилении неравенства регионов в странах догоняющего развития [21]. В России на начальной стадии перехода к рыночной экономике рост экономического неравенства регионов был объективным трендом [22], [23].

Территориальные различия в общем случае характеризуются, во-первых, изменением плотности населения, связанным с ростом городов, во-вторых, сокращением расстояний по мере миграции трудовых ресурсов и бизнеса к точкам высокой экономической активности и, в-третьих, снижением уровня разобщенности за счет развития межрегионального взаимодействия и повышения эффективности использования конкурентных преимуществ от масштаба производства и специализации. Использование выгод концентрации и выравнивания уровня жизни населения предполагает реализацию системы мер экономической интеграции, обеспечивающих равный доступ населения к базовым услугам [24, [25]. Одной из характерных черт успешного экономического развития регионов является концентрация производства при последовательном проведении политики по сглаживанию территориальных различий и таких характеристик уровня жизни населения, как образование, медицинское обслуживание, обеспеченность комфортным жильем, доступность широкого спектра социально-культурных услуг.

²⁰ *Krugman P.* Increasing Returns and Economic Geography // *Journal of Political Economy*. 1991. Vol. 99. No. 3.

²¹ *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.

²² *Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г.* Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России в 2000-е годы: рост или снижение? // *Общественные науки и современность*. 2013. № 6.

²³ *Луговой О., Дашкеев В., Мазаев И., Фомченко Д., Поляков Е., Хехт А.* Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. М.: ИЭПП; СЕПРА, 2007.

²⁴ *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. The World Bank 2009. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/World-development-report-2009-reshaping-economic-geography>

²⁵ *Казакова М.В., Нестерова К.В., Любимов И.Л., Гвоздева М.А., Киблицкая Т.Р.* Различные аспекты влияния богатства природными ресурсами на экономический рост (Various Aspects of Natural Resource Wealth Effect on Economic Growth). М., 2016.

В региональной науке фундаментальной причиной экономического неравенства выступает процесс концентрации экономической деятельности на территориях, которые обладают конкурентными преимуществами. Тенденции территориальной концентрации экономики характерны для всех стран независимо от уровня их развития, однако специфические особенности этого процесса зависят от соотношения и степени влияния основных факторов. Поскольку в современном мире снижается значимость природных ресурсов и возрастает роль человеческого капитала и институтов, именно эти факторы оказывают существенное влияние на территориально-экономическую компоненту развития страны.

Одновременно со сменой приоритетов и центров развития происходит процесс расширения зон роста за счет влияния крупных агломераций на соседние территории. В российской экономике агломерационный эффект дает экономию на масштабе, обеспечивая выбор рациональных инвестиционных решений, трансформацию рынка труда, интенсивное использование инфраструктуры. Наиболее ярко это проявляется в расширении зоны влияния на пограничные территории Московской и Санкт-Петербургской агломераций, а также агломераций вокруг центров добывающих, обрабатывающих производств и крупных транспортно-логистических узлов и находит подтверждение в опережающем росте федеральных городов с прилегающими областями, нефтегазовых и металлургических регионов, а с 2000-х годов – западных, южных и восточных приморских регионов.

Приоритетным направлением региональной политики является разработка комплекса инструментов, обеспечивающих мотивацию к мобилизации внутренних ресурсов и наращиванию собственного экономического потенциала территорий. Финансовая поддержка регионов и муниципальных образований за счет бюджетов вышестоящих уровней призвана выполнять роль вспомогательного механизма региональной политики и сопровождаться условиями, стимулирующими опережающее экономическое развитие аутсайдеров, при одновременном сохранении условий для динамичного развития лидирующих территорий.

Основной проблемой регионального развития является дилемма равенства и эффективности: опережающее развитие наиболее сильных регионов способствует росту эффективности всей экономики страны, однако увеличивает территориальные диспропорции, а значительное выравнивание путем перераспределения ресурсов от сильных к слабым регионам замедляет рост и снижает эффективность экономики. В 2003–2004 гг. был достигнут предел эффективности политики выравнивания.

Непродуктивность взаимодействия регионов в существующей пространственной конфигурации выражалась в том, что внутри страны возрастал разрыв в темпах роста экономики между отдельными субъектами Федерации. В связи с этим целесообразно было отказаться от практики механического подтягивания проблемных территорий.

В рыночной экономике влияние унаследованных особенностей развития чрезвычайно велико, оно во многом определяет спектр возможностей оптимального баланса между стимулирующим и выравнивающим механизмами воздействия федеральной власти. Поиск оптимальных пропорций – крайне сложная задача, решение которой зависит от конкретных условий развития. Сокращение региональных различий в социальных расходах бюджетов субъектов Федерации является важной компонентой социальной политики государства. Однако возможности и ограничения политики выравнивания обусловлены систематическим ростом затрат при действующих тенденциях усиления территориальных различий социально-экономического развития. Кроме того, результаты такой политики определили возросшее перераспределение бюджетных ресурсов в 2000-х годах и повышение социальных расходов на душу населения в слаборазвитых республиках и автономных округах, но не сняли остроту социальных проблем: собственные доходы большинства региональных и местных бюджетов оставались низкими, а расходы – зачастую неэффективными. В результате условия для развития человеческого потенциала в бедных регионах практически не изменились.

Отсутствие четких приоритетов региональной политики негативно отражалось на эффективности применения таких инструментов федерального влияния, как федеральные целевые программы, инвестиционный фонд, особые экономические зоны, венчурное финансирование. Результатом системы управления региональным развитием стало динамичное наращивание объема межбюджетных трансфертов. Однако это не позволило решить проблемы по сокращению различий социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации. Если по объему валового регионального продукта на душу населения минимальное и максимальное значения в субъектах Российской Федерации различались в 2004 г. в 33,6 раза, то в 2007 г. это соотношение уменьшилось до 20,1 раза и в 2014 г. – до 11,9 раза; по инвестициям в основной капитал на душу населения – соответственно 64,2; 61,9 и 24,5 раза) (табл. 1).

Таблица 1

Отношение ВРП (на душу населения) по федеральным округам к среднероссийскому показателю в 2005–2014 гг., %

	ВРП	Федеральные округа							
		Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
2000	100	121,9	102,6	59,2	34,9	82,9	175,4	85,2	113,7
2005	100	131,2	104,1	53,8	31,1	72,9	202,2	79,3	101,2
2006	100	132,8	102,1	55	32,1	73,6	195,5	80	98,8
2007	100	136,5	103,7	58,3	32	73,2	179,1	79	102,2
2008	100	139,5	104,7	60,9	33,2	74,5	167,9	75,1	101,7
2009	100	132,8	112,0	64,3	37,7	73,1	161	78,4	122
2010	100	132,7	109,8	64,0	36,0	72,3	160,5	81,3	126,9
2011	100	131,4	110,5	63,1	35,5	74,4	164,1	78,6	127,1
2012	100	129,5	110,0	65,7	36,4	75,7	167,3	77,2	123,8
2013	100	131,2	107,1	68,0	38,8	75,5	164,3	76,2	120,5
2014	100	132,8	106,1	69,5	40,9	76,5	161,9	78,5	128,5

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 293–296.

По федеральным округам дифференциация в уровне среднедушевых показателей ВРП и инвестиций в основной капитал оставалась довольно существенной. Устойчивое лидерство по среднедушевым доходам по ВРП сохраняют Уральский, Дальневосточный, Центральный и Северо-Западный федеральные округа. Уровень среднедушевых доходов по ВРП Сибирского, Приволжского, Южного, Северо-Кавказского федеральных округов в 2005–2014 гг. колебался в довольно узком диапазоне относительно среднероссийского показателя при начальном низком уровне показателей инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 2).

Таблица 2

Отношение инвестиций в основной капитал (на душу населения) по федеральным округам к среднероссийскому показателю в 2005–2014 гг., %

	ВРП	Федеральные округа							
		Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
2000	100	100,1	102,9	97,3	37,7	82,3	252,5	60,8	98,1
2005	100	100,6	139,6	70,3	41,1	79,2	193,8	70,2	169,0
2006	100	97,2	143,9	71,0	43,0	78,1	200,2	75,3	155,6
2007	100	99,1	129,7	76,4	46,5	80,8	196,0	78,0	145,5
2008	100	96,9	124,2	82,7	45,8	80,2	199,6	79,7	149,6
2009	100	90,1	122,8	91,7	51,4	76,3	198,2	77,5	194,1
2010	100	85,4	130,0	102,3	52,1	74,9	192,5	79,4	195,1
2011	100	82,7	126,3	100,8	47,6	73,9	196,6	82,0	218,9
2012	100	87,3	123,5	102,7	48,2	76,9	190,5	86,2	176,6
2013	100	91,7	109,8	115,3	49,7	82,5	189,3	79,6	144,1
2014	100	96,5	106,9	101,7	54,0	84,3	203,1	80,8	137,0
2015	100	94,7	104,5	86,6	52,7	82,9	205,7	72,0	143,6

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 1178–1179.

Необходимость изменения подходов к решению региональных проблем нашла отражение в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития». В соответствии с «Концепцией совершенствования региональной политики» основой системы стратегического планирования стало формирование особых экономических зон, зон опережающего роста, территорий опережающего развития, а также прогнозирование перспективных экономических специализаций промышленных и инновационных кластеров, формирующих основной вклад в экономику конкретных субъекта Федерации, территорий и регионов [26], [27], [28], [29], [30], [31]. Применение данного инструмента предполагает разработку

²⁶ Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015).

²⁷ Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

²⁸ Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

²⁹ Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

целостной системы стратегического планирования развития общественной инфраструктуры.

При размещении федеральной инфраструктуры необходимо учитывать инновационный характер и специфику развития региональных экономик, а также тенденции изменения территориальной структуры перспективных видов экономической деятельности.

Экономика субъектов Федерации с выраженной сырьевой ориентацией в целях снижения рисков, связанных с их зависимостью от мировой конъюнктуры цен на сырье, должна развиваться по пути ее диверсификации. Это предполагает повышение производительности труда на предприятиях сырьевого сектора экономики за счет внедрения передовых технологий, развитие производства продукции высокой степени переработки, а также смежных с базовыми производств высокотехнологичного оборудования для добычи и переработки сырья, конверсионной продукции, для сервиса в сфере ИТ-коммуникаций, логистики, инжиниринга, маркетинга.

Для развития экономик субъектов Федерации, опирающихся на исторически сложившуюся индустриальную базу, основная роль отводится государственной поддержке широкого спектра инвестиционных проектов, направленных на обеспечение необходимой инфраструктурой ключевых для региональных экономик производств и стимулирование создания современных машин, оборудования и технологий, необходимых для их технического перевооружения.

С повышением роли центров инновационного экономического роста, опирающихся на современные коммуникационные технологии, концентрацию кадрового и технологического потенциала, предполагается существенная трансформация территориальной структуры расселения и распределения трудовых ресурсов, прежде всего:

крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, с динамично развивающейся научно-инновационной, образовательной и культурной инфраструктурой, растущей деловой активностью и сервисной сферой;

³⁰ Постановление Правительства «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» от 31.07.2015 № 779 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26.09.2016 № 963).

³¹ Приказ Минэкономразвития России «О приоритетном проекте Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» от 27.06.2016 № 400.

промышленных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях российской экономики в урбанизированных регионах и на глубокую переработку сырья на неосвоенных территориях;

туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг на территориях с уникальными природно-климатическими условиями, с концентрацией объектов культурного наследия, потенциалом традиционной народной культуры регионов;

крупных транспортно-логистических узлов и производственных комплексов.

Развитие национальных транспортной, энергетической и телекоммуникационной сетей должно быть нацелено не только на реализацию потенциала центров экономического роста в субъектах Федерации, но и на постепенную их интеграцию в мировые инфраструктурные системы.

Мероприятия по созданию инфраструктурных объектов и реализации мер по повышению экономического потенциала регионов должны быть синхронизированы в территориально-пространственной и временной структурах федеральных целевых программ.

Принятые на федеральном уровне программные документы развития экономики и социальной сферы должны задавать вектор для подготовки соответствующих программных документов (стратегии социально-экономического развития, документы территориального планирования, долгосрочные целевые программы) на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом на региональном уровне подготовка указанных документов должна осуществляться с учетом обоснованных предложений органов местного самоуправления по размещению региональных объектов производственной, социальной, транспортной и таможенно-логистической инфраструктуры исходя из экономических приоритетов и конкурентных преимуществ, сложившихся в муниципальных образованиях.

Особое значение при стратегическом планировании развития имеют государственные программы и стратегии социально-экономического развития федеральных округов, призванные скоординировать направления развития федеральной, региональной и муниципальной инфраструктуры с учетом территориального распределения ресурсной базы, рационального межрегионального разделения труда и межрегиональной экономической интеграции.

Система стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований призвана сформировать предсказуемую благоприятную среду для планирования и реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса.

Особые меры экономического регулирования на федеральном уровне требуются применительно к геополитически важным, но депрессивным субъектам Российской Федерации, которые не имеют возможности преодолеть существенное отставание в уровне социально-экономического развития от среднероссийского исключительно за счет собственных ресурсов.

Принципиально важно отметить, что экономическая природа таких мер должна выражаться в формировании максимально благоприятных условий для развития бизнеса на соответствующих территориях с учетом их экономической специализации и социальной сферы.

Дополнительная государственная поддержка развития таких субъектов Российской Федерации наряду с их инфраструктурной интеграцией в единое социально-экономическое пространство России осуществляется путем:

- создания особых зон территориального развития, в том числе применительно ко всей территории субъекта Российской Федерации, с предоставлением льгот и преференций при осуществлении инвестиций в производство, прежде всего за счет средств федерального бюджета;
- создания территорий опережающего развития;
- субсидирования тарифов на услуги естественных монополий на территориях с чрезмерно высокими издержками производства, а также отдельных видов деятельности по оказанию услуг населению в целях повышения их конкурентоспособности;
- принятия мер, направленных на сохранение историко-культурного и (или) природно-ландшафтного облика территорий и культурных традиций при повышении качества социальной среды до уровня высокоразвитых агломераций.

Региональная политика предусматривает применение мер по стимулированию внешней и внутренней миграции населения для формирования постоянных трудовых ресурсов на развивающихся, геополитически важных территориях путем активизации производственной деятельности и создания качественной социальной инфраструктуры.

При этом принципиальное значение приобретают подготовка и переподготовка кадров для обеспечения потребности экономики регионов в трудовых ресурсах в территориальном и профессионально-квалификационном разрезе с учетом перспективных долгосрочных инвестиционных планов крупных компаний и

естественных монополий и организации сотрудничества с учреждениями системы образования.

2 Методологические принципы региональной политики

Экономические представления о характере и практике регионального развития можно систематизировать в следующем виде.

Стратегия регионального промышленного развития начала – середины XX в. поддерживала миграцию трудовых ресурсов в города, предполагала динамичный рост экспортной базы и межрегионального обмена, транспортной инфраструктуры. Ключевыми факторами проведения этой политики стало широкое применение практики субсидирования, налоговых льгот и других финансовых стимулов со стороны государственных и местных органов власти для привлечения бизнеса. Региональное развитие европейских стран середины XX в. в условиях относительно высоких темпов экономического роста, фискальной экспансии и низкой безработицы ориентировалось на сбалансированный индустриальный рост при сохранении существенной региональной дифференциации. Теоретически предполагалось, что государственные меры региональной политики за счет увеличения финансовых трансфертов и крупных государственных инвестиций изменят условия спроса в депрессивных отстающих регионах и будут способствовать их выравниванию.

До 80-х годов прошлого века, когда в результате экономических потрясений на глобальном уровне наблюдалась географическая концентрация экономической деятельности и безработицы, в странах ОЭСР основной акцент региональной политики сместился на проблемы сокращения неравенства в доходах за счет интенсивного развития инфраструктуры. Предполагалось, что государственная политика окажет влияние на изменение стоимости производственных факторов и приведет к рационализации решений о размещении производств, инвестиций для создания новых рабочих мест и нормализации ситуации на локальных и региональных рынках. Тем не менее, несмотря на усилия правительств разных европейских государств, региональные различия сокращались крайне незначительно.

Стратегия конкуренции затрат и способов снижения стоимости ведения бизнеса при дерегулировании стала поворотным моментом в экономическом развитии, она

привела к расширенному участию частного бизнеса в стратегиях развития [32]. Промышленная консолидация, сокращение издержек были оправданными целями краткосрочного периода, но в связи с глобальными изменениями рынков товаров и услуг встал вопрос об эффективности этой стратегии с позиций долгосрочных целей развития. Практика регионального развития показала, что преимущества в стоимости не являлись гарантией экономической выгоды в условиях быстро меняющейся мировой конъюнктуры.

На фоне растущей глобализации, неустойчивости экономической динамики, растущей безработицы, роста и усиления давления государственных расходов новый подход к региональной политике был связан с определением региональной конкурентоспособности как фактора сбалансированного национального развития. Инструменты территориального регулирования и развития стали шире по своему охвату, адаптированы к требованиям конкретных регионов и включали процессы совершенствования управления на региональном уровне.

Признание взаимозависимости и взаимодополняющего эффекта отраслевого и регионального аспектов определило региональную политику как важнейший элемент социально-экономической политики в странах – членах ОЭСР. Региональные стратегические программы отражали сдвиг общей политики, основываясь на региональном потенциале и возможностях его рационального, эффективного использования с целью реализации инновационно ориентированных инициатив. Комплексная региональная политика, которая помогала генерировать рост в регионах, рассматривалась как элемент национальной экономической и структурной политики. Многоуровневое управление с участием национальных, региональных и местных органов власти, а также сторонних заинтересованных сторон – например, частных лиц и некоммерческих организаций – имело большее значение по сравнению с предыдущими подходами. Смена парадигмы политики регионального развития, таким образом, включала новые задачи, новый географический охват, новые управление и политические инструменты (табл. 3).

³² Kossy J. Economic Restructuring and the Restructuring of Economic Development Practice: A New York Perspective, 1985–1995 // *Economic Development Quarterly*. 1996. Vol. 10. P. 300–314.

Сопоставление парадигм региональной политики

	Выравнивание регионов	Конкурентоспособность регионов
Проблема	Региональные различия в доходах, инфраструктуре и занятости	Отсутствие региональной конкурентоспособности, региональный потенциал недостаточно используется
Цели	Выравнивание регионов посредством сбалансированного развития	Повышение конкурентоспособности регионов
Структурные особенности политики:	Система мер, компенсирующих отставание регионов (ответ на шоки, например, спад промышленного производства)	Повышение конкурентоспособности посредством реализации региональных программ развития
методология	Отраслевой подход с ограниченным набором видов деятельности	Системный подход, комплексные программы развития регионов и системы мер их реализации
пространственный охват	Отстающие регионы	Все регионы
область регулирования	Административные единицы	Функциональные сферы деятельности регионов
временной период	Краткосрочная	Долгосрочная
методика	Единая для всех регионов	Специфическая в зависимости от особенностей региона
основные факторы	Экзогенные инвестиции и трансферты	Эндогенные местные активы и знания
Инструменты	Субсидии и государственная помощь	Инвестиции, негосударственные инвестиции, бизнес-среда, рынок труда, инфраструктура
Органы управления	Правительство	Различные уровни государственной власти, заинтересованные стороны (государственные, частные)

Источник: Region Development Policies in OECD Country, OECD 2009.

Следует подчеркнуть, что в современном мире задача экономического развития применительно ко всем регионам не решается в рамках единственной концептуальной схемы [33]. Экономическая стратегия меняется, когда региональная конкурентоспособность становится органической частью национального развития. В каждый период целью экономического развития остается экономическое и социальное благополучие населения, но пути решения этой проблемы кардинально различаются. Если в рамках стратегий промышленного развития и снижения издержек акцент был сделан во многом на внешние факторы, то в концепции региональной конкурентоспособности доминирующим условием становится использование

³³ Идрисов Г.И. Промышленная политика России в современных условиях. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016.

уникального внутреннего потенциала и активов региона, а также стимулирование предпринимателей. Таким образом, каждый регион стоит перед задачей исследования конкурентного преимущества в быстро меняющихся глобальных рынках, которое включает понимание важнейших экономических активов региона, идентификацию рыночных возможностей для региона, выработку стратегии. При разработке стратегии принципиально важно учитывать два важных синергетических момента: новаторство и конкуренцию на рынках [34].

В экономической науке складывается консенсус по поводу того, что региональное экономическое развитие в условиях глобализации становится одним из основных принципов государственной политики [35]. Быстро меняющиеся глобальные рынки вынуждают регионы национальной экономики и мира изыскивать новые конкурентные ниши.

Региональная конкурентоспособность рассматривалась в рамках трех различных концепций. Это: 1) кластеризация – концентрация подобных фирм, которая создает эффект синергии [36],[37],[38],[39],[40],[41]; 2) новая экономическая география – формирование пула навыков, капитала и институтов [42], 3) человеческий капитал – коммерциализация науки и знаний, инновационная деятельность.

В результате поиска экономических драйверов роста создается картина, определяющая роль, место и специфические особенности функционирования региона на конкретных рынках. Однако с учетом высокой дифференциации состояния и перспектив развития конкретных территорий, кардинальной смены условий и факторов социально-экономического развития, изменения роли и места регионов в национальной

³⁴ *Drucker P.F.* Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. New York: Harper & Row, 1985.

³⁵ *Wood L.E.* Trends in Regional and National Economic Distress: 1960–2000. Washington, DC: Appalachian Regional Commission, 2005.

³⁶ *Porter M.* The Competitive Advantage of Nations. London: Macmillan, 1990.

³⁷ *Porter M.E.* Clusters and the New Economics of Competition // Harvard Business Review. 1998. Vol. 76. P. 77–90.

³⁸ OECD, Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. Paris: OECD, 2007.

³⁹ *Bergman E.M., Feser E.J.* Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications' // The Web Book of Regional Science / Loveridge S. (ed.) Regional Research Institute. West Virginia University. URL: <http://www.rri.wvu.edu/regscweb.htm>

⁴⁰ *Porter M.E.* Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global // Economic Development Quarterly. 2000. Vol. 14. P. 15–34.

⁴¹ *Porter M.E.* The Economic Performance of Regions // Regional Studies. 2003. Vol. 37. P. 549–578.

⁴² *Krugman P.* Increasing Returns and Economic Geography // Journal of Political Economy. 1991. Vol. 99. P. 483–499.

и глобальной экономике одной из проблем повышения эффективности развития является, во-первых, согласование целей региональной и федеральной политики, во-вторых, повышение конкурентных преимуществ регионов за счет использования потенциала и роста инновационной активности [43],[44].

Стратегии экономического развития должны быть основаны на оценке различных экономических активов региона и уникальных возможностей рынка товаров, услуг, труда и капитала. Сосредоточенность на проблемах собственно самого региона помогает предпринимателям и квалифицированным рабочим оценить потенциальные внутренние возможности развития и инновации для освоения новых рынков. Такой подход разительно отличается от традиционных стратегий, направленных в основном на развитие промышленных объектов в регионе. В любом случае стратегическое планирование современной экономики регионов органически сочетает принципы программного подхода к развитию инфраструктуры, базирующегося на традиционных подходах, характерных для XX в., программы, направленные на формирование инфраструктуры знаний как доминирующего фактора экономики XXI в., а также программы и стратегии повышения конкурентоспособности региона на мировом рынке.

Одна из основных проблем состоит в том, чтобы государственные программы были ориентированы на формирование механизмов поддержки конкурентных преимуществ с учетом вклада регионов в общую динамику развития. В связи с этим необходимо разработать общие показатели и четкие стандарты в сфере мониторинга и оценки результатов государственных программ регионального развития. Такая государственная политика действительно будет направлена на консолидацию целей и повышение эффективности.

Повышение региональной конкурентоспособности предполагает последовательное проведение политики стимулирования инноваций в региональном управлении, мониторинга и оценки эффективности программ, создание перспективных структур обеспечения партнерства между государственным и частным секторами, разработку аналитических инструментов диагностики и выявления потенциальных возможностей экономических активов и конкурентных преимуществ регионов,

⁴³ Renski H. A New Era of Federal Involvement in Regional Economic Development // Environment and Planning C: Government and Policy. 2009. Vol. 27. P. 593–611. URL: <http://epc.sagepub.com/content/27/4/593.full.pdf+html>

⁴⁴ Drabenstott M. Rethinking Federal Policy for Regional Economic Development // Economic Review: Federal Reserve Bank of Kansas City. 2006. Vol. 3. P. 115–142. URL: <https://www.kansascityfed.org/publicat/econrev/PDF/1q06drab.pdf>

создание систем и механизмов стимулирования инноваций путем объединения научных открытий с региональными стратегиями развития. Влияние государства на региональное развитие и деловую активность бизнеса осуществляется посредством формирования финансовых рынков для развивающихся компаний; инвестирования фундаментальных исследований и разработок; инвестиций в человеческий капитал и поощрения мобильности квалифицированных кадров; создания надежной инфраструктуры рынка и благоприятных условий для выхода на новые рынки; формирования комфортной социальной среды для населения. Проблема заключается в том, чтобы эти меры в региональном масштабе имели устойчивый и систематический характер.

Действия органов государственной власти по стимулированию регионального экономического развития нельзя оценить однозначно. В сложившейся практике государственные программы сильно фрагментированы и в основном предполагают однообразие схем развития регионов, ориентированных на формирование инфраструктуры для развития экономики и повышения качества жизни населения.

Отправной точкой для разработки региональных программ является характеристика состояния и определение сценарных условий экономического развития, ориентированного на реструктуризацию и рост экономики в целях улучшения благосостояния населения. Развитие человеческого капитала, рост инвестиционной активности, использование новых технологий и инновационные преобразования становятся основным содержанием программ и стратегии экономического развития.

Региональная политика органически сочетает стимулирующие и выравнивающие механизмы регулирования. Приоритетами выравнивающей политики являются инвестиции государства в человеческий капитал, адресная поддержка уязвимых групп населения, что и определяет ее содержание. Сокращение уровня социальной дифференциации регионов является основным условием развития социальной и территориальной мобильности, модернизации ценностей и образа жизни населения [45], [46]. Стимулирующая функция региональной политики ориентирована на снижение институциональных барьеров для развития территорий с конкурентными

⁴⁵ Зубаревич Н.В. Тезисы региональной политики: что делать? // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2012. № 1. С. 71–75.

⁴⁶ Смирнягин Л.В. Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. Вып. 10. 1989. С. 90–104.

преимуществами и рассматривается как один из факторов ускорения роста национальной экономики в целом. В условиях высокой инерционности развития российского пространства и ограниченности финансовых и человеческих ресурсов особая роль эффективных институтов определяется необходимостью максимального использования конкурентных преимуществ, снижением ограничений и рисков развития регионов и городов [47], [48], [49], [50].

Политика смягчения пространственного социального неравенства более типична для развитых стран, особенно для стран ЕС [51], [52], [53]. Для России в условиях поляризации пространства снижение рисков социально-политической нестабильности также остается одним из основных направлений регионального развития. Однако признание необходимости помощи и поддержки менее развитых регионов предполагает четкое определение границ возможностей и адекватных механизмов [54], [55]. Финансовая помощь регионам обеспечивает реализацию социальных обязательств государства (развитие социальных услуг, выплата заработной платы бюджетникам и социальные трансферты населению), но вместе с тем несет и определенные риски, связанные с формированием зависимой дотационной экономики, в основном сектора бюджетных услуг [56], [57].

⁴⁷ Доклад о мировом развитии – 2009. Новый взгляд на экономическую географию. М., Весь мир, 2009.

⁴⁸ *Трейвиш А.И.* Регионализация и централизация в России // Региональные исследования. . 2008. № 5(20). С. 3—13.

⁴⁹ *Трейвиш А.И.* Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009.

⁵⁰ *Минакир П.А.* Пространственный анализ в экономике // Новая экономическая ассоциация. 2013, . №1(17). С. 176—181

⁵¹ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, Publishing, OECD 2009,. doi: 10.1787/9789264076525-en.

⁵² Promoting Growth in All Regions,. OECD Publishing 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/9789264174634>

⁵³ OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, . OECD Publishing 2011. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>

⁵⁴ *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Назаров В., Соколов И.* Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны. Научные труды № 147. М.: Институт Гайдара, 2010

⁵⁵ *Трунин И., Золотарева А., Синельников С., Днепровская С., Четвериков С.* Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: ИЭППП; CEPRA, 2001.

⁵⁶ *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСР, 2010

⁵⁷ *Кузнецова О.В.* Современный этап региональной политики в России в контексте зарубежного опыта // Вопросы географии. 2013. Сб. 141: «Проблемы регионального развития России».

Своеобразие региональных проблем России обусловлено становлением нового геополитического пространства и созданием принципиально новой модели экономического развития. Современная российская экономика характеризуется кардинальным изменением системы межрегиональных связей, роли и места отдельных федеральных округов, регионов и территорий в национальном хозяйстве. Сложившаяся в условиях традиционной системы хозяйствования неоднородность экономического пространства стала фактором, определяющим различие стартовых условий реформирования и спектра возможностей адаптации к рыночным условиям. Обострение проблем регионального развития явилось следствием противоречивости тенденций функционирования инерционной системы размещения элементов национального богатства и динамичных изменений системы экономических условий и факторов, формирующих рыночную среду. Результатом кумулятивного воздействия трансформационных факторов и ретроспективных тенденций стало относительное усиление столичных мегаполисов, экспортно-сырьевых и отдельных пограничных регионов с развитой транспортно-торговой инфраструктурой, появление депрессивных регионов и нарастание отсталости слаборазвитых. Пространственная картина социально-экономического развития в переходный период отличалась крайней неоднородностью. Сравнительный анализ условий и факторов развития позволяет выделить основные типы территорий:

- 1) городские агломерации, в том числе столичные, в которых формируются новые высокотехнологичные виды экономической деятельности, обеспечивающие устойчивое развитие;
- 2) индустриально развитые регионы с диверсифицированной структурой хозяйства и конкурентоспособными обрабатывающими производствами;
- 3) регионы с развитой транспортно-торговой инфраструктурой и удобным географическим положением для активной внешнеторговой деятельности;
- 4) регионы, преимущественно ориентированные на добычу полезных ископаемых и освоение природных ресурсов;
- 5) регионы аграрного развития.

Региональные центры и города экспортоориентированных производств адаптировались к новым условиям намного быстрее, чем города с небольшой численностью населения и аграрные районы, в результате усилились дифференциация в доходах, доступность образования и других социально значимых услуг. Возникшие по этой причине диспропорции между спросом и предложением товаров, услуг, труда и

капитала на региональном и межрегиональном рынках определяли особенности восстановительного роста отдельных регионов, территорий и федеральных округов.

Наиболее часто классификация регионов по уровню экономического развития базируется на показателях ВВП (ВРП), конечного потребления и инвестиций на душу населения. Однако использование этих обобщающих характеристик не полностью позволяет отразить социально-экономическое положение российских регионов. В известной степени эта проблема решается в рамках многомерной классификации, учитывающей различный уровень общеэкономического развития, а также финансового и социального развития регионов. В основе многомерной классификации регионов лежит система таких макропоказателей, как ВРП, объем промышленного производства, добыча полезных ископаемых, динамика и структура обрабатывающих производств, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, объем сельскохозяйственной продукции, инвестиции в основной капитал, состояние основных фондов, иностранные инвестиции, объем розничного товарооборота, транспорт и связь, денежные доходы населения, безработица, доля поступлений налогов и сборов в бюджетную систему, доля прибыли в ВРП, темпы инфляции, уровень безработицы и жизни населения [⁵⁸], [⁵⁹]). Собственно, именно эта система показателей является основной при определении результативности региональной политики.

⁵⁸ Кузнецова О.В. Пирамида факторов социально-экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 121–131

⁵⁹ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. 2014. № 4. С. 7–27.

3. Макроэкономические условия пространственного взаимодействия регионов

Сопоставление макроэкономических характеристик формирования и использования ВРП федеральных округов и позволяет выявить некоторые проблемы интеграции рынков. При анализе характеристики использования ВРП и вклада отдельных макрорегионов в общероссийские показатели можно выделить черты, присущие только Центральному федеральному округу. Так, вклад Центрального федерального округа в конечное потребление превышает его долю в структуре ВРП по макрорегионам, однако вклад валового накопления, напротив, остается ниже. Во всех остальных макрорегионах доля валового накопления выше вклада в ВРП, а доля конечного потребления примерно соответствует структуре распределения ВРП. Исключением является только Южный федеральной округ (табл. 4).

Таблица 4

Вклад макрорегионов в показатель ВРП Российской Федерации, % от общероссийского показателя

	ВРП	В том числе		Торговля	Экспорт	Импорт
		валовое накопление основного капитала	конечное потребление домашних хозяйств			
ВРП - всего	100	100	100	100	100	100
Центральный ФО	35,1	25,7	38,5	34,2	51,3	60,6
Северо-Западный ФО	10,3	10,6	10,3	9,0	11,2	19,0
Южный ФО	6,5	10,8	5,0	9,1	4,1	3,9
Северо-Кавказский ФО	2,5	3,2	2,3	5,1	0,3	0,7
Приволжский ФО	15,9	16,6	15,6	18,4	12,8	6,2
Уральский ФО	14,2	16,1	13,5	9,2	17,1	3,9
Сибирский ФО	10,2	10,7	10,1	10,2	10,8	2,8
Дальневосточный ФО	5,2	6,2	4,8	4,0	5,8	3,7

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 26–29, 492–500.

Следует отметить также специфику распределения ВРП, внутренней и внешней торговли. В трех федеральных округах – в Северо-Западном, Уральском и Дальневосточном – вклад внутренней торговли ниже характеристик ВРП, а в Сибирском федеральном округе – примерно равен. Разителен контраст по показателям экспорта и импорта. Специфика формирования товаропроводящих структур привела к

доминированию Центрального федерального округа по показателям его внешнеэкономической деятельности. Превышение доли экспорта над показателем структуры ВРП наиболее значимо для Уральского федерального округа и доли импорта – для Северо-Западного федерального округа АО. Доля валового накопления в структуре ВВП по федеральным округам варьируется в довольно широком диапазоне от средних значений. При всем несовершенстве определения этого показателя в рамках действующей статистической базы и методологии расчетов можно отметить связь показателей валового накопления и структуры инвестиций в основной капитал по источникам финансирования. В Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах высокая доля валового накопления поддерживается за счет доминирования средств федерального бюджета в источниках финансирования, в Южном и Приволжском – за счет кредитов банков, в Уральском – за счет собственных средств (табл. 5).

Таблица 5

Структура использования ВРП по федеральным округам и доля бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал

	Доля валового накопления в ВРП, %				Структура финансирования инвестиций в 2014 г., %		
	2010	2011	2012	2013	бюджетные средства	средств а федерального бюджета	средств а бюджетов субъектов Федерации
ВРП	25,7	25,4	26,4	26,0	17,0	9,1	6,4
Центральный ФО	17,7	16,6	18,4	19,0	25,1	12,4	11,3
Северо-Западный ФО	29,9	29,1	30,0	26,6	21,2	13,5	6,3
Южный ФО	39,7	39,7	40,1	43,2	10,8	6,6	3,0
Северо-Кавказский ФО	35,3	33,6	34,3	33,3	37,2	25,3	9,5
Приволжский ФО	25,9	24,8	26,3	27,3	12,8	6,2	5,5
Уральский ФО	30,5	30,2	29,7	29,6	8,1	3,3	3,7
Сибирский ФО	25,1	26,6	29,6	27,2	23,4	7,1	4,3

Дальневосточный ФО	38,7	43,0	37,1	31,1	25,6	15,9	7,5
-----------------------	------	------	------	------	------	------	-----

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 492–500, 1200–1201.

Асимметрия производства, конечного потребления домашних хозяйств, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности является отражением сложных межрегиональных и финансовых потоков ^[60],^[61]. Оценка пространственных взаимодействий в рамках методов моделирования межрегиональных связей показывает, что Центральный федеральный округ, обладающий мощным организационно-управляющим потенциалом, высококвалифицированными кадрами и исключительно емким рынком товаров и услуг, компенсирует разрыв между спросом и предложением активным привлечением ресурсов из других макрорегионов ^[62]. Основными донорами в системе макрорегионов являются Уральский, Сибирский и Северо-Западный федеральные округа. Сибирский федеральный округ при достаточно диверсифицированной структуре экономики, Северо-Западный округ при гармоничном развитии внутреннего и внешнего потенциала обладают достаточно высоким уровнем самообеспечения и активным сальдо взаимодействия с другими макрорегионами. Уральский федеральный округ в большой степени зависит от синергетического влияния системы межрегиональных взаимодействий. При этом с учетом структуры экономики Уральского федерального округа и емкого рынка его взаимоотношения с контрагентами имеют положительный вектор. Собственно, это же относится и к Дальневосточному округу. Неустойчивость оценок межрегиональных взаимодействий характерна для Южного и Северо-Кавказского федеральных агропромышленных округов, сальдо взаимоотношений которых традиционно отрицательно. Результаты межотраслевого и межрегионального взаимодействия Приволжского федерального округа, находящегося в исключительно высокой зависимости от конъюнктуры внутреннего рынка, изменяются в довольно широком диапазоне, но в последние годы остаются отрицательными ^[63].

⁶⁰ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

⁶¹ Воловик Н.П. Анализ торгово-экономических отношений Российской Федерации со странами содружества независимых государств // Управленческое консультирование. 2015. № 5 (77). С. 121–135.

⁶² Идрисов Г.И. Региональная торговая интеграция на постсоветском пространстве // Российский внешнеэкономический вестник. 2013. № 8.

⁶³ Сулов В., Ершов Ю., Ибрагимов Н. Макроэкономические взаимодействия в пространстве России // Экономические стратегии. 2016. № 5. С. 64–71.

Представляется, что дальнейшее развитие этого направления исследования позволит определить условия устойчивости в сложной структуре пространственных взаимодействий региональных экономик.

4. Принципы согласования отраслевых программ развития в территориальном разрезе

Решение проблемы согласования пространственного и отраслевого аспектов развития субъектов деятельности должно осуществляться в рамках синхронизированных механизмов промышленной и региональной политики [64],[65]. Промышленная политика рассматривается как деятельность, направленная на формирование благоприятной бизнес-среды, которая приводит к трансформации структуры экономики и формированию предпосылок экономического роста [66]. Такое определение промышленной политики означает, с одной стороны, повышение эффективности использования потенциальных ресурсов, а с другой – повышение факторной производительности с использованием механизмов стимулирования деятельности. В контексте согласования отраслевого и пространственного развития необходимо сконцентрироваться на развитии сравнительных конкурентных преимуществ территорий и направления их рационального использования. Анализ практики в области промышленной политики показывает, что ее реализация зависит от особенностей пространственной структуры экономики, от взаимодействия субъектов Федерации, от состояния и уровня развития экономики в конкретный период времени и от государственного влияния на процессы диверсификации и реструктуризации. В общем случае промышленная политика предполагает формирование системы целей и задач, задавая вектор развития всей системе отношений, формирующих национальную экономику. При сложившейся практике выделения приоритетных отраслей и направлений развития государство определяет содержательные принципы и механизмы распределения ресурсов.

⁶⁴ Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 03.07.2016); Закон г. Москвы «О промышленной политике города Москвы» от 07.10.2015 № 55 (ред. от 25.05.2016).

⁶⁵ Закон г. Москвы «О промышленной политике города Москвы» от 07.10.2015 № 55 (ред. от 25.05.2016).

⁶⁶ *Идрисов Г.И.* Промышленная политика России в современных условиях. Научные труды № 169Р. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016.

Однако, как показал опыт разработки стратегий и программ развития отраслей и регионов, содержание программ должно корректироваться с учетом новых представлений и возможностей их реализации, изменений внутренней и внешней конъюнктуры и инновационно-технологических преобразований [67]. В этой ситуации очень сложно найти баланс структурных преобразований и инструментов региональной и промышленной политики, который снизит риски устойчивости экономической системы.⁶⁸ Динамичное изменение пространственной структуры и переход от регионального оптимума к межрегиональным взаимодействиям предполагают широкое использование инструментов новых и традиционных методов анализа, моделирования и прогнозирования [69]. Промышленная политика, по сути, не имеет обособленного объекта регулирования и выступает органической составляющей макроэкономической политики и политики пространственного развития. Стратегическое развитие конкретного вида деятельности требует координации и синхронизации программных мероприятий (выстраивание современных отношений с регионами и отраслями, развитие институциональной и производственной инфраструктуры, повышение производительности и конкурентоспособности отрасли, в том числе на локальном уровне). Оптимизация производственных мощностей, расширение взаимодействия с контрагентами других регионов, конкуренция на национальном и международном рынках являются принципиальными источниками повышения конкурентоспособности отрасли, уровня использования конкурентных преимуществ регионов и результатов их взаимодействия. Тенденции развития отраслей в современном мире характеризуются эволюцией взаимодействия бизнес-структур различных уровней в производстве, движении капитала и разделении рисков. Вертикально-интегрированная структура отрасли уступает место горизонтальной

⁶⁷ *Суслов В.И.* Стратегия развития экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура и модели // *Регион: экономика и социология*. Новосибирск, 2009. № 4. С. 3–31.

⁶⁸ *Изряднова О.И.* Мониторинг инновационной восприимчивости обрабатывающих производств РФ: результативность и приоритеты. Материалы 6-й международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития экономики и менеджмента в России и за рубежом». 2014.

⁶⁹ *Гранберг А.Г.* Моделирование пространственного развития национальной экономики: эволюция подходов // *Регион: экономика и социология*. Новосибирск, 2007. № 1. С. 87–107.

специализации и расширению межотраслевого и межрегионального взаимодействия как фактора повышения конкурентоспособности.

Разработка промышленной политики основывается на программно-целевых методах формирования документов стратегического планирования, на измеримости целей и результатов, реализации мер развития, согласовании интересов всех ветвей власти и управления.

Целями промышленной политики являются:

- формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития;
- обеспечение обороны и безопасности государства;
- обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

В числе полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере промышленной политики следует отметить всемерное содействие развитию межрегионального и международного сотрудничества. При этом принципиально важным является участие органов местного самоуправления в стимулировании деятельности в сфере промышленности на территориях муниципальных образований.

Безусловно, позитивную роль на территориально-производственные пропорции может оказать финансовая поддержка через государственные фонды развития промышленности за счет средств федерального бюджета, использование механизма специального инвестиционного контракта, мер стимулирования производства промышленной продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Крайне неравномерное распространение инноваций в пространстве предполагает, что его закономерности могут быть более полно объяснены, если объектами анализа выступают субнациональные единицы (регионы), а не национальная инновационная система в целом [70]. Огромное пространство порождает проблемы внутренней консолидации, и кластерная политика должна быть органической частью общей стратегии развития. Инструментами территориального развития промышленности являются индустриальные (промышленные) парки, промышленные кластеры, инжиниринговые центры. Создание новых и развитие существующих

⁷⁰ Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Кластерная политика и глобализация: последствия для пространственного развития России // Вопросы географии. Сб. 141 «Проблемы регионального развития России».

индустриальных (промышленных) парков на территориях субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом стратегии пространственного развития, а также схем территориального планирования [⁷¹],[⁷²].

При исследовании особенностей регионального развития принципиальное значение имеет определение конвергенции и агломерации. Конвергенция возникает, когда потенциал роста уменьшается на уровне экономической деятельности в результате убывающей доходности [73]. Агломерация является результатом взаимозависимостей функциональных процессов разного уровня, которые способствуют росту экономической деятельности [74]. Новые региональные виды деятельности заимствуются у сильных региональных кластеров и играют решающую роль в региональном экономическом развитии [75]. Взаимодополняемость отраслевой и региональной политики становится фактором экономического роста. Узкая региональная специализация чаще приводит к уменьшению отдачи, присутствию не связанных экономической активностью видов деятельности, ограничивает возможности для роста и увеличивает риски. Наличие дополнительной активности, основанной на создании кластеров, является сильным драйвером снижения барьеров, расширения доступа к новым технологиям, взаимодействия субъектов деятельности, локального и межрегионального рынков факторов производства. Теоретическое понимание основных движущих сил агломерации и роли кластеров подчеркивает потенциал (не совсем понятно?) для повышения эффективности затрат, снижения рисков. Кластер как инструмент повышения производительности изменяет территориальные пропорции производственных факторов, сокращает транспортные издержки и стимулирует мобильность рабочей силы, а пространственная концентрация технологических, экономических и политических инноваций снижает барьеры для экономического, политического и культурного обмена. Эффективность региональной политики зависит от комплементарности видов экономической деятельности, а не от

⁷¹ Изряднова О.И., Лугачева Л.И., Мусатова М.М. Структурные альтернативы российских обрабатывающих производств и архитектура технологической модернизации // Вестник НГУ. Серия: социально-экономические науки. 2014. Т. 14. Вып. 3.

⁷² Изряднова О.И., Лугачева Л.И., Мусатова М.М. Структурные альтернативы российских обрабатывающих производств и архитектура технологической модернизации // Вестник НГУ. 2014. Т. 14. Вып. 2.

⁷³ Barro R.J., Sala-i-Martin X. Economic Growth. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

⁷⁴ Ellison G., Glaeser E., Kerr W. What Causes Industry Agglomeration? Evidence from Coagglomeration Patterns. NBER Working Paper. 2007. No. 13068.

⁷⁵ Swann P. The Dynamics of Industrial Clusters. Oxford, 1992.

стремления привлечь любой тип инвестиций. Кроме того, выгоды кластеров, возникающие от межрегионального сотрудничества, таких как поддержка инфраструктуры и институтов, облегчение доступа к рынкам пограничных кластеров, являются важными инструментами (именно так: выгоды являются инструментами?) для регионального развития. Промышленные районы и кластеры широко распространены во многих странах и становятся ответом на современные вызовы регионального развития [76,77].

В России кластерная политика рассматривается как новая управленческая технология, которая позволит повысить национальную конкурентоспособность. Государственная политика, направленная на развитие кластеров, объединяет инструменты промышленной, научно-технической, образовательной, региональной политики [78],[79],80].

Первоначально государственная финансовая поддержка должна была оказываться семи регионам: Санкт-Петербургу, Татарстану, Пермскому краю, Калужской, Самарской, Ульяновской и Томской областям. В 2011 г. список регионов, где государство поддерживало кластеры, был расширен за счет г. Москвы, Республики Башкортостан, Астраханской, Курганской и Пензенской областей. Стоит отметить, что применение кластерного подхода определялось не только выбором перспективного региона, но и спецификой вида экономической деятельности.

Существуют кластеры, образованные вокруг базовых отраслей промышленности: авиакосмические (Москва и Самара), агропромышленные (Краснодарский край и Белгородская область), информационно-телекоммуникационные (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирская и Томская области), машиностроительные (Липецкая и Самарская области) и некоторые другие.

⁷⁶ The Cluster Initiative Greenbook 2.0 Göran Lindqvist, Christian Ketels, Örjan Sölvell Greenbook 2.0 Published by: Ivory Tower Publishers, Stockholm. URL: <http://www.clusterobservatory.eu/eco/uploaded/pdf/1378908172676.pdf> Regional Aspects in the 7th Framework Programme Expert Advisory Group on «Regions of Knowledge». Belgium: EC, 2012/2013.

⁷⁷ Regional Aspects in the 7th Framework Programme Expert Advisory Group on «Regions of Knowledge». Belgium: EC, 2012/2013.

⁷⁸ Постановление Правительства «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» от 31.07.2015. № 779.

⁷⁹ Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ.

⁸⁰ Федеральный закон «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 09.06.2015 № 160-ФЗ.

Центрами научных кластеров являются города с высокой концентрацией деятельности в области научных исследований и разработок: Дубна, Обнинск (ядерные технологии); Королёв, Химки (космические и ракетные технологии); Жуковский (авиационные технологии); Зеленоград (радиоэлектроника и микроэлектроника) [81] (табл. 6).

Таблица 6

Основные кластеры Российской Федерации по территориям и видам экономической деятельности

	Субъект РФ	Вид деятельности
Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины	Калужская область, г. Обнинск	Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Биотехнологический инновационный территориальный кластер	Московская область, г. Пушкино	Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Алтайский биофармацевтический кластер	Алтайский край	Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Кластер медицинской, фармацевтической промышленности, радиационных технологий Санкт-Петербурга	Ленинградская область	Информационные технологии и электроника Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Инновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области	Новосибирская область	Информационные технологии и электроника Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии Томской области	Томская область	Информационные технологии и электроника Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность
Кластер инновационных технологий ЗАТО	Красноярский край, г. Железногорск	Ядерные и радиационные технологии
Инновационный территориальный кластер ядерно-физических и нанотехнологий	Московская область, г. Дубна	Ядерные и радиационные технологии
Саровский инновационный кластер	Нижегородская область, г. Саров	Ядерные и радиационные технологии
Ядерно-инновационный кластер	Ульяновская область, г. Димитровград	Ядерные и радиационные технологии

⁸¹ *Александрова Е.Н.* Кластерная концепция в инновационном развитии региона: вопросы теории и российская практика // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 10–12. С. 2720–2724.

Инновационный территориальный аэрокосмический кластер Самарской области	Самарская область	Производство летательных и космических аппаратов, судостроение
Судостроительный инновационный территориальный кластер Архангельской области	Архангельская область	Судостроение
Инновационный территориальный кластер ракетного двигателестроения «Технополис «Новый звездный»	Пермский край	Производство летательных и космических аппаратов, судостроение
Консорциум «Научно-образовательно-производственный кластер «Ульяновск-Авиа»	Ульяновская область	Производство летательных и космических аппаратов, судостроение
Инновационный территориальный кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края	Хабаровский край	Производство летательных и космических аппаратов, судостроение
Кластер «Зеленоград»	Москва	Информационные технологии и электроника
Развитие информационных технологий, радиоэлектроники, приборостроения, средств связи и инфотелекоммуникаций	Санкт-Петербург	Информационные технологии и электроника
Новые материалы, лазерные и радиационные технологии	Москва	Новые материалы
Кластер «Физтех XXI»	Московская область, г. Долгопрудный, г. Химки	Новые материалы
Титановый кластер	Свердловская область	Новые материалы
Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением	Республика Мордовия	Новые материалы
Камский инновационный территориально-производственный кластер	Республика Татарстан	Химия и нефтехимия

Комплексная переработка угля и техногенных отходов в Кемеровской области	Кемеровская область	Химия и нефтехимия
Нижегородский индустриальный инновационный кластер в области автомобилестроения и нефтехимии	Нижегородская область	Химия и нефтехимия
Нефтехимический территориальный кластер	Республика Башкортостан	Химия и нефтехимия

Источник: составлено по данным Минпромторга РФ, Минэкономразвития РФ.

При анализе экономических взаимодействий в кластерах необходимо учитывать согласование экономических интересов субъектов. Ситуация с развитием инструмента кластеризации крайне неоднозначна. Кластерные образования находятся на разной стадии формирования, что объясняется проблемами текущего состояния экономики. Следует отметить, что наиболее успешные региональные технопарки также начинают объединяться в кластеры, это позволяет им повысить конкурентоспособность относительно аналогичных структур, образованных вокруг крупнейших агломераций – Московской и Санкт-Петербургской.

Говоря о критериях отбора кластеров, следует отметить четыре блока оценки: научно-технологический и образовательный потенциал; производственный потенциал; качество жизни и уровень развития транспортной, энергетической, инженерной и жилищной инфраструктуры; уровень организационного развития кластера.

Эффективность пространственного развития зависит от совокупности факторов. Во-первых, влияние оказывает административное управление и формирование адекватной институциональной среды. Во-вторых, при кластеризации экономической деятельности принципиальное значение имеет изменение характеристик территориально-пространственных диспропорций. С появлением кластеров возможно усиление межрегиональных и внутрирегиональных различий. Несмотря на то что выгоды национальной экономики в целом компенсируют возможные потери субнационального уровня, при сохранении высокого межрегионального и внутрирегионального неравенства неизбежны формирование повышенных требований регионов к перераспределительным схемам и усиление бюджетной централизации на

национальном уровне. Изменение ситуации в 2013–2015 гг. повлияло на активность региональных властей. Они стали шире использовать кластерные технологии для повышения конкурентного потенциала территорий, для размещения производительных сил, межотраслевого и межрегионального взаимодействия, диверсификации региональной экономической структуры.

5. Проблемы развития территорий в современной ситуации

Россия интенсивно интегрируется в мировой рынок, что определяет новые пространственные тренды субнациональной экономики. Трансформация системы расселения и пространственная организация Российской Федерации за последние 25 лет способствовали закреплению в первую очередь сырьевой специализации страны и транзитного характера развития многих регионов. Ограниченность зон высокоорганизованной урбанистической среды жизни становится препятствием для концентрации высококвалифицированной мобильной рабочей силы, инновационных технологий, источников информации. В условиях глобализации чрезвычайно конкурентоспособными являются регионы, эффективно управляющие потоками товаров услуг и факторов производства. С повышением требований к согласованию региональных программ с государственными приоритетами пространственного и отраслевого развития требуются принципиально новые подходы к проектному управлению инвестициями. В рамках проектного управления достигаются координация целей, направлений деятельности и согласованное региональное проектирование с общенациональной политикой пространственного развития. Дополнение макроэкономической модели регулирования политикой регионального развития предполагает совершенствование принципов пространственного размещения производительных сил. Эта политика ориентирована на решение проблем устойчивого социально-экономического развития при оптимизации структуры территориального размещения, межрегионального взаимодействия рынков товаров, услуг и интеграции в глобальную экономику.

Анализ факторов неравномерности распределения экономических возможностей между регионами и внутри них показывает, что пространственная концентрация экономических возможностей является длительным инерционным процессом, способствующим развитию феномена агломерации. Концентрация взаимосвязанных и взаимовыгодных форм экономической деятельности приводит к повышению

эффективности экономики при использовании наиболее значимых факторов производства – лучших технологий и высококвалифицированной рабочей силы. Механизм пространственной агломерации приводит к повышению конкурентоспособности, с одной стороны, кластера, а с другой – субъектов деятельности в кластере. Одна из определяющих характеристик современной стадии экономического развития – возрастающий уровень связности экономик – предполагает интенсивное движение в направлении взаимосвязанности и взаимозависимости на всех уровнях: на национальном, субнациональном, локальном и мировом рынках.

Во-первых, региональная интеграция способствует систематическому сокращению торговых издержек и барьеров для потоков товаров, капитала, труда, технологий, информации. Снижение издержек и барьеров повышает общую эффективность, однако, усиливая агломерацию, нельзя исключать возникновение пространственных диспропорций. Во-вторых, региональная интеграция усиливает значимость и повышает эффективность инновационной деятельности, производство которой отличается высокой концентрацией по сравнению с традиционным производством. И наконец, создаются точки эффективного привлечения иностранного капитала.

Развитие важных для национальной экономики регионов считается одним из наиболее существенных инструментов стратегии повышения конкурентоспособности. Эти регионы представляют собой, как правило, крупные агломерации и являются значимыми для отечественной экономики, представляют интерес для международного сотрудничества.

Типологическими признаками регионов для определения специфики территориального развития и вклада отдельных макрорегионов, как правило, выступают наиболее общие категории. Для нашего исследования интерес представляет типология регионов по ресурсному потенциалу и характеру развития, которая довольно широко используется в практике ^[82]. Это позволяет определить место региона в системе экономических взаимоотношений, определить характерные механизмы воздействия (*табл. 7*).

⁸² Смирнягин Л.В. Региональная политика как географическая // Вопросы географии. Сб. 141 «Проблемы регионального развития России». С. 110.

Основные критерии и признаки типологии регионов Российской Федерации

Тип региона	Характеристика экономического состояния	Задачи и цели развития	Направления и мероприятия
Постиндустриальные лидеры	Диверсифицированная структура, развитая инфраструктура, высокий уровень человеческого капитала, активное включение в мировую экономику, устойчивые позиции по рейтингу потенциала, развитая система межрегиональных воздействий	Органичное сочетание повышения экономической эффективности и модернизации социального развития	Инновационное развитие
Ресурсно-индустриальные лидеры	Высокая обеспеченность природно-сырьевыми ресурсами, высокие индустриальный потенциал, душевые и бюджетные доходы, сложные природно-климатические условия	Диверсификация структуры экономики, развитие инфраструктуры, устранение дисгармонии социальной жизни, развитие межрегиональных рынков	Повышение координации федеральной и региональной политики, меры по активному развитию пространственных взаимодействий; повышение качества жизни
Старопромышленные, консервативные лидеры	Высокая численность населения, природная комфортность, высокий экономический, трудовой, потребительский потенциал, гармоничное сочетание аграрного сектора и индустрии	Эффективное использование потенциала, развитие инфраструктуры, социальная модернизация	Реализация мер федеральной региональной политики, урбанизация, изменение предпринимательского климата, повышение бюджетной обеспеченности, интеграция в общероссийский и мировой рынки
Индустриально-сырьевая периферия	Очаговая освоенность территории, экстремальные климатические условия, исключительные запасы природно-сырьевых ресурсов, низкий уровень социально-бытового и инфраструктурного сегмента рынка, плохая	Сохранение трудового потенциала, диверсификация экономики, эффективное использование бюджетных ресурсов, повышение качества жизни	Усиление влияния государства, активная демографическая и социальная, бюджетная политика, разработка программ развития территорий, повышение уровня использования потенциала, внешнеэкономическое сотрудничество

	обеспеченность бюджетов собственными доходами, высокая стоимость жизни		
Аграрно-промышленные депрессивные регионы	Небольшие по территории и численности населения, узкая специализация, неразвитая инфраструктура рынка и институтов	Умеренные показатели потенциала, высокая доля государства, низкий уровень жизни	Федеральная помощь, оптимизация бюджетных расходов, социальная модернизация, развитие производств специализации, улучшение транспортного положения регионов

Источник: составлено авторами.

Анализ особенностей экономики в терминах предложенной классификации позволяет систематизировать цели, задачи, а также основные проблемы и риски развития макрорегионов, осуществить системное сопоставление стратегических целей социально-экономического развития. Целевыми ориентирами стратегического развития являются повышение качества жизни, уровня человеческого капитала при эффективной модернизации социальной сферы. Уровень и механизмы реализации стратегии имеют свою специфику и определяются совокупностью демографических, культурных и экономических факторов. Для регионов с высоким уровнем развития постиндустриальной экономики (Центральный, Северо-Западный) и исторически накопленным научно-образовательным потенциалом развития с развитой индустриальной базой современного типа (Сибирский и Приволжский) магистральным направлением развития и активного встраивания в мировую экономику является реализация научно-образовательного потенциала. Механизмом, поддерживающим это направление развития, стало формирование особых экономических зон технико-внедренческого типа и инновационных центров. Использование конкретных преимуществ индустриального развития как в ресурсно-индустриальных, так и в старопромышленных регионах поддерживалось созданием промышленно-производственных особых экономических зон. Индустриально-сырьевая периферия встраивалась в систему поддержки и развития потенциала, тоже используя механизмы особых экономических зон для активизации добывающего производства (Магаданская область), для развития транспортного и транзитного потенциала (Приморский край) и для геополитического потенциала (Калининградская область). Аграрно-промышленные

и депрессивные регионы аграрного типа использовали механизмы формирования туристско-рекреационных зон, игорного бизнеса [⁸³],[⁸⁴].

Пространственное развитие и модернизация внутренней структуры экономики характеризуются крайней неравномерностью и зависят от кумулятивного воздействия таких факторов, как размер страны, характер освоения территорий и расселения населения, характеристика человеческого потенциала. Экономическое развитие современной России характеризуется усилением процессов концентрации населения и экономической деятельности. Одним из наиболее доступных показателей измерения экономической концентрации является характеристика динамики плотности населения, в том числе урбанизации.

В Российской Федерации при ее огромной территории (17,2 млн. кв. м), высокой численности населения (146,3 млн. человек) плотность населения составляет 8,5 человека на 1 кв. км и существенно дифференцируется по макрорегионам (табл. 8).

Таблица 8

Территория, численность населения и количество городских населенных пунктов Российской Федерации по федеральным округам на 1 января 2015 г.

Федеральный округ	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Плотность населения, человек на 1 кв. км	Число городских населенных пунктов		Плотность автомобильных дорог Км. на 1000 кв. м территории
				города	поселки городского типа	
Российская Федерация	17 125,2	146 267,3	8,5	1114	1192	60
Центральный	650,2	38 951,5	59,9	306	293	345
Северо-Западный	1 687	13 843,6	8,2	146	136	61
Южный	420,9	14 003,8	33,3	79	46	207
Северо-Кавказский	170,4	9 659	56,7	56	34	374
Приволжский	1 037	29 715,5	28,7	199	254	217
Уральский	1 818,5	12 275,8	6,8	115	74	39
Сибирский	5 145	19 312,2	3,8	130	209	35
Дальневосточный	6 169,3	6 211	1,0	66	146	9,1
Крымский	27,8	2 294,9	85,2	17	5	463

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 35–37.

⁸³ Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 01.05.2016).

⁸⁴ Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 05.04.2016).

Наибольшая концентрация населения традиционно сохраняется в Центральном и Приволжском федеральных округах, что обусловлено высоким уровнем экономической активности этих макрорегионов и их вкладом в динамику и структуру ВВП. При общей тенденции к стабилизации численности населения в 2015 г. на уровне 2000 г. численность населения Центрального федерального округа увеличивалась за счет миграционного прироста из других округов. При этом наиболее динамично росла численность городского населения, прежде всего за счет Московской агломерации, при сокращении численности населения в остальных федеральных округах, кроме Северо-Кавказского федерального округа.

Эволюционное развитие российского пространства характеризуется устойчивой тенденцией урбанизации. За 2005 - 2015 гг. доля городского населения в целом по России увеличилась с 73,2 до 74,2%. Ниже среднего удельный вес городского населения в общей численности сохраняется в традиционных аграрных и агропромышленных макрорегионах юга и Северного Кавказа. На территориях Центрального и Северо-Западного округов, имеющих высокий потенциал модернизации хозяйственной и социальной сфер, доля городского населения превышает общероссийские показатели (табл. 9).

Таблица 9

Городское население Российской Федерации по федеральным округам, % к общей численности населения

Федеральный округ	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Российская Федерация	73,2	73,8	73,9	74	74,2	74
Центральный	80,4	81,5	81,6	81,7	81,8	81,8
Северо-Западный	82,6	83,6	83,7	83,8	83,9	84,1
Южный	62,3	62,5	62,5	62,6	62,8	62,9
Северо-Кавказский	49,4	49,2	49,2	49,2	49,1	49,1
Приволжский	70,4	70,9	71,1	71	71,2	71,5
Уральский	79,6	80	80,2	80,3	80,7	80,9
Сибирский	71,2	72	72,2	72,4	72,5	72,7
Дальневосточный	74,4	74,8	74,9	75,1	75,3	75,4
Крымский						58

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 97–99.

Исходя из повышения привлекательности городских поселений и роста миграционных потоков из аграрных регионов можно сделать вывод о незавершенности

процессов урбанизации и о формировании новой парадигмы развития ^[85],^[86]. Рост городов и концентрация городского населения вокруг крупных региональных центров усиливают дифференциацию пространства по направлениям и по степени социально-экономического развития субъектов Федерации и макрорегионов.

В России насчитывается 15 городов с населением свыше миллиона человек, общая численность населения в них составляет 32,7 млн. человек (22,4% общей численности населения и 30,2% численности городского населения страны). В крупнейших городах – в Москве и Санкт-Петербурге – сконцентрировано 17,4 млн. человек (11,8% общей численности населения и 16,1% городского населения России). Высокая концентрация населения в двух городах федерального значения определяет их место и роль в российской экономике (26,0% ВРП и 14,6% инвестиций в основной капитал, см. *табл. 10*).

Таблица 10

Крупнейшие российские города по федеральным округам (с численностью населения 1 млн. человек и более) тыс. человек

Федеральный округ	Город	2012	2013	2014	2015
Центральный ФО		12 604	12 984	13 123	13 222
	Москва	11 613	11 980	12 108	12 198
	Воронеж	991	1 004	1 015	1 024
Северо-Западный ФО		4 953	5 028	5 132	5 192
	Санкт-Петербург	4 953	5 028	5 132	5 192
Южный ФО		2 115	2 123	2 128	2 132
	Волгоград	1 019	1 019	1 018	1 017
	Ростов-на-Дону	1 096	1 104	1 110	1 115
Приволжский ФО		5 658	5 700	5 750	5 788
	Нижний Новгород	1 255	1 260	1 264	1 268
	Казань	1 161	1 176	1 191	1 206
	Самара	1 169	1 172	1 172	1 172

⁸⁵ Нефедова Т.Г. Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. 2008. № 5. С. 14–31.

⁸⁶ Трейвиш А.И. Центр, район и страна. Инерция, инновации в развитии российского крупногородского архипелага // Крупные города и вызовы глобализации. М.: Институт географии РАН, 2003.

	Уфа	1 072	1 078	1 097	1 106
	Пермь	1 001	1 014	1 026	1 036
Уральский ФО		3 678	3 713	3 747	3 785
	Екатеринбург	1 378	1 396	1 412	1 428
	Омск	1 157	1 161	1 166	1 174
	Челябинск	1 143	1 156	1 169	1 183
Сибирский ФО		1 499	1 524	1 548	1 567
	Новосибирск	1 499	1 524	1 548	1 567
Дальневосточный ФО		997	1 016	1 036	1 052
	Красноярск	997	1 016	1 036	1 052

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 83.

Распределение крупных городов крайне неравномерно по территории Российской Федерации. Так, в промышленном Приволжском федеральном округе численность населения 5 (крупных) городов составляет 27% городского населения и 19,5% общей численности населения округа. Повышенная роль административных центров определяет основные тренды расселения и привлекательности территории, число городов с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек составляет 150, в них сосредоточено 41,3 млн. человек. Именно этот уровень считается наиболее эффективным с позиции социальной обустроенности ^[87] (табл. 11).

Таблица 11

Распределение городов по численности жителей

	Число городов			Численность населения, тыс. человек		
	1989	2002	2015	1989	2002	2015
Города - всего	1 037	1 098	1 114	94 450	95 916	100 842
Из них с числом жителей, тыс. человек:						
до 3	7	11	14	12	23	22
3–4,9	17	21	27	73	88	108
5–9,9	82	101	138	629	772	1 072
10–19,9	243	277	251	3 611	4 094	3 623
20–49,9	360	358	360	11 595	11 646	11 386
50–99,9	163	163	155	11 169	11 083	10 861
100–499,9	131	134	133	28 162	28 391	28 530
500–999,9	22	20	21	14 040	12 403	12 853
1 млн. и более	12	13	15	25 159	27 416	32 387

⁸⁷ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: УРСС, 2003. С. 111.

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 84.

При довольно редкой сети городов, больших расстояниях между ними и низкой плотности населения обостряются проблемы социальной модернизации пространства. Сравнительный анализ показывает, что наличие крупных городов способствует повышению связанности территорий за счет расширения сети автомобильных дорог и формирования условий для повышения мобильности населения. Отсутствие надежной транспортно-коммуникационной системы усиливает развитие негативных тенденций (прежде всего замкнутость локальных и внутрирегиональных рынков). Малодоступность периферийных регионов, особенно восточных федеральных округов, является одним из основных факторов, тормозящих развитие страны.

В современных условиях дорожная труднодоступность периферии частично компенсируется другими способами связи, в частности, с помощью сотовых телефонов, компьютеров и т.п. Однако и здесь наблюдается выборочность охвата территории связью. Наиболее устойчива она в пригородах больших городов и в более крупных сельских поселениях, а значительная часть территории периферии лишена связи.

Дифференциация расселения и инфраструктурной обустроенности определяет уровень экономической деятельности. В староосвоенных, агропромышленных и аграрных регионах слабая диверсификация хозяйственной и социальной сфер усиливает отток населения, что снижает деловую активность.

Основной результат влияния городов – более активная экономическая среда, формирование новых стандартов ведения бизнеса и качества жизни. Развитие урбанизации в России повторяет мировые тренды, и вопросы организации комплексного развития регионального, муниципального и городского пространства приобретают принципиальное значение, особенно для территорий крупных агломераций [⁸⁸].

Характерной особенностью внутренней территориальной структуры является повышенная роль административного центра, превосходящего остальные города по численности населения и развитию социальной инфраструктуры. Такая асимметрия порождает серьезную проблему отсталой периферии. Периферийные части регионов обычно соприкасаются друг с другом и образуют вдоль областных границ обширные депрессивные территории, которые целесообразно развивать как объекты совместной деятельности заинтересованных субъектов Федерации. При этом следует учитывать,

⁸⁸ Стародубровская И., Лобаданова Д., Борисова Л., Филюшина А. Стратегии старопромышленных городов: опыт и перспективы в России. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.

что общий подъем в регионах, как правило, изменяет динамику и направление внутрирегиональной и межрегиональной миграции, что предполагает соответствующую координацию мер региональной и общегосударственной политики.

Анализ российских регионов в рамках концепции центрально-периферийной модели позволяет определить потенциал и перспективы их развития с учетом пространственных трендов, формирования специфических мер экономической политики государства [⁸⁹]. При усилении бюджетных ограничений экономическая модернизация сопровождается изменением территориальных экономических различий с учетом потенциала региона. В связи с этим принципиальное значение имеет смягчение социальных различий с использованием механизмов политики развития человеческого капитала, мобильности населения, модернизации и обустройства территорий.

6. Механизмы повышения эффективности межрегионального сотрудничества

Под территориальной структурой понимается деление системы национальной экономики по территориальным единицам (административные территории, зоны, экономические районы, территориально-производственные комплексы, промышленные центры, узлы, пункты). В соответствии с целями исследования территориальную структуру в общем случае можно рассматривать как административно-территориальное деление, как общее экономическое районирование или как проблемное экономическое районирование.

Административно-территориальное деление. Россия является федеративным государством, объединяющим 85 субъектов Федерации, которые распределены на 8 федеральных округов [90], [91]. Федеральные округа не являются субъектами или конституционной частью административно-территориального деления Российской Федерации.

⁸⁹ Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.

⁹⁰ Указ Президента РФ «О Южном федеральном округе» от 28.07.2016 № 375.

⁹¹ Указ Президента РФ «Об образовании Крымского федерального округа» от 21.03.2014 № 168 (ред. от 28.07.2016).

Главными целями регионального управления являются повышение уровня благосостояния населения, проживающего на данной территории, рост экономического потенциала территории, улучшение качества жизни населения [⁹²].

К основным принципам современного регионального управления, относятся:

- принцип децентрализации – перемещение центра принятия решений от центральных органов управления к субъектам рынка и рыночной экономики;
- принцип партнерства – переход от жесткой иерархической подчиненности по вертикали к взаимодействию субъектов регионального управления как юридически равных партнеров;
- принцип субсидиарности – выделение средств под приоритетные цели регионального развития через механизмы перераспределения бюджетных средств;
- принцип мобильности и адаптивности – способность системы регионального управления своевременно и эффективно реагировать на изменения внешней среды;
- принцип разграничения полномочий и компетенции между сферами регионального управления и внутри каждой сферы.

Государственная политика пространственно-территориального развития включает систему целей, направлений, механизмов, институтов по управлению социально-экономическим развитием регионов. Региональное развитие, гармонизированное в масштабе страны, ориентировано на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, на воспроизводство и развитие социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциала регионов.

Факторами территориально-пространственного развития Российской Федерации, оказывающими влияние на формирование государственной политики регионального развития, являются:

размер территории Российской Федерации;

разнообразие природно-климатических, экономических, социокультурных и иных условий регионального развития;

⁹² *Методологические основы соответствия документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. Научно-исследовательская работа выполнена в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 г.*

неравномерное расселение населения на территории страны, неравномерная освоенность территории, неоднородность сети населенных мест в различных регионах страны, низкая инфраструктурная и транспортная связанность сети населенных пунктов в различных регионах страны;

неравномерность размещения ресурсов, из которых востребованные глобальным рынком локализованы в относительно небольшом числе регионов;

резкая дифференциация в уровне и темпах социально-экономического развития между отдельными регионами.

Национальные интересы регионального развития связаны с обеспечением территориальной целостности государства, единого правового, экономического и информационного пространства, свободного перемещения по территории страны людей, товаров, финансов и информации, единой и общедоступной инфраструктуры. В связи с этим принципиально важны укрепление самостоятельности регионов и муниципальных образований, повышение потенциала их социально-экономического развития и финансовой самообеспеченности, обеспечение устойчивых темпов качественного экономического роста.

Главной целью государственной политики регионального развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого социально-экономического развития путем максимально полного раскрытия потенциала саморазвития регионов и городов, создания комфортной среды жизнедеятельности граждан, в том числе за счет селективной (дифференцированной) поддержки субъектов Российской Федерации на основе типологии, сформированной в соответствии с уровнем их социально-экономического развития и особенностями географического положения.

Основными принципами разработки и реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации являются:

селективность мер государственной политики регионального развития в зависимости от типологической принадлежности региона и особенностей развития и географического положения регионов;

стимулирующий характер и преобладание косвенных мер (налоговых, таможенных, тарифных, кредитных, страховых и др.) при реализации государственной политики регионального развития;

обеспечение бюджетной самостоятельности регионов, достаточной для полноценной реализации их полномочий;

приоритетность обеспечения конституционных социальных гарантий граждан (табл. 12).

Таблица 12

Цели и задачи государственной политики регионального развития

Сферы деятельности	Цели	Задачи
Социальное развитие	Снижение диспропорций в уровне и качестве жизни граждан; обеспечение единых стандартов предоставления социальных услуг и равной социальной защиты; оптимизация миграционных процессов с учетом стратегических задач развития макрорегионов	Выявление путей и средств активизации собственного потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития; безусловное выполнение регионами социальных обязательств и гарантий, осуществление действенного мониторинга их исполнения; развитие сопоставимых базовых условий жизни, обеспечивающих равенство стартовых возможностей для граждан; организация системного мониторинга миграционных процессов; совершенствование механизмов регулирования трудовой миграции
Экономическое развитие	Формирование научной и образовательной инфраструктуры; развитие региональных элементов национальной инновационной системы; совершенствование федеративных отношений и повышение эффективности деятельности органов государственной власти	Координация стратегий развития отдельных отраслей и сфер, программ и инвестиционных проектов для направления в приоритетные территории капитальных вложений и миграционных потоков; поддержка импортозамещения и экспортноориентированных отраслей на региональном уровне; ориентирование финансовой и монетарной политики на стимулирование развития региональных промышленных предприятий; создание условий для развития крупных транспортно-логистических и производственных узлов, новых центров компетенций в высокотехнологичных сферах в целях повышения эффективности экономики регионов и возникновения условий для модернизации массовых производств; стимулирование развития инновационных высокотехнологичных предприятий; совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития на уровне макрорегионов и федеральных округов; разработка механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации по повышению международного кредитного рейтинга; реализация комплекса мер по стимулированию разработки региональных брендов; стимулирование улучшения инвестиционного климата и инвестиционной активности на региональном уровне

Пространственное развитие	Повышение потенциала макрорегионального уровня управления; совершенствование систем стратегического и территориального планирования регионального развития; развитие комплексных систем расселения; снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий; создание единых пространственных инфраструктурных систем	Разработка стратегии пространственного развития Российской Федерации; организация действующего механизма согласования региональных документов стратегического развития; совершенствование методологических подходов для региональных и муниципальных документов стратегического и территориального развития; совершенствование нормативно-правовой базы стратегического и территориального развития регионального и муниципального уровней; совершенствование принципов градостроительства по развитию территорий, городских агломераций и механизмов управления их развитием; стимулирование межрегиональной интеграции и межмуниципального сотрудничества, организация территориальных комплексов (кластеров); повышение инфраструктурной обеспеченности территории, формирование транспортных и энергетических сетей, обеспечивающих единство хозяйственно-экономического пространства; совершенствование экономического районирования
Международное и приграничное сотрудничество	Рост объемов регионального экспорта и диверсификация его структуры; увеличение объемов привлеченных иностранных инвестиций и технологий в региональные экономики; обеспечение эффективной реализации потенциала и естественных конкурентных преимуществ приграничных регионов, связанных с их географическим расположением	Формирование конкурентоспособной экспортной специализации регионов и эффективной структуры продаж; создание условий для роста объемов экспорта, расширения и модернизации промышленной базы, повышения уровня ее технологичности, применения новых технологий; улучшение условий экспортной деятельности путем устранения административных барьеров и ограничений; формирование благоприятного инвестиционного климата в субъектах Федерации; реализация программ и проектов в сфере приграничного сотрудничества, в том числе в сфере пространственно-территориального развития
Бюджетно-финансовые механизмы и повышение качества управления государственными финансами субъектов	Согласование стратегического и бюджетного планирования; обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов;	Обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования через механизм государственных (муниципальных) программ; разграничение основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы; соблюдение финансовой дисциплины в части формирования сбалансированных по доходам и расходам региональных и местных

Российской Федерации и муниципальными финансами	совершенствование принципов распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы; достижение бюджетной обеспеченности регионов, достаточной для полноценной реализации их полномочий; совершенствование системы формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов; повышение качества управления региональными и муниципальными финансами	бюджетов, управления государственным (муниципальным) долгом и бюджетным дефицитом, исходя из возможных рисков и бюджетных ограничений; разделение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; стимулирование субъектов Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала, мобилизации доходов и повышению качества их планирования; повышение эффективности, обеспечение максимальной прозрачности, формализации расчетов предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации; оптимизация, осуществление контроля и повышение эффективности бюджетных расходов на региональном уровне
Национальная безопасность	Снижение рисков, предотвращение и ликвидация угроз национальной безопасности, связанных с наличием деструктивных региональных факторов; приоритетность развития территорий с особыми условиями хозяйствования, включая территории, обеспечивающие обороноспособность страны и защиту ее геополитических интересов	Развитие инфраструктуры обеспечения безопасности жизнедеятельности
Межнациональные отношения	Укрепление общегражданской идентичности; гармонизация межнациональных отношений; создание условий для этнокультурного развития регионов России	Реализация задач государственной национальной политики в региональных документах государственного стратегического развития

Источник: составлено по стратегическим документам долгосрочного развития.

Одной из важнейших составляющих региональной политики является регулирование инвестиционной деятельности с использованием различных инструментов.

Инвестиционная деятельность в Российской Федерации регулируется совокупностью нормативных актов, включая федеральные законы, указы президента Российской Федерации, правительства, нормативные акты министерств.

Для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в виде капитальных вложений, федеральные органы государственной власти используют следующие формы и методы [93,94] :

создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, совершенствования

совершенствование системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;

установление для субъектов инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не имеющих индивидуального характера;

защита интересов инвесторов;

предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;

создание и развитие сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;

принятие антимонопольных мер;

расширение возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;

развитие финансового лизинга в Российской Федерации;

⁹³ Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

⁹⁴ Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 05.05.2014).

проведение переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;
создание возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов.

Прямое участие государства в инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений осуществляется путем:

разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

ежегодного формирования федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, и ее реализации в порядке, установленном правительством Российской Федерации;

размещения средств федерального бюджета для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

проведения экспертизы инвестиционных проектов [95] ;

выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;

вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;

предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенность инвестиционной политики субъектов Федерации заключается в большом разнообразии инструментов по сравнению с федеральным уровнем, характер ее влияния на доходную/расходную часть региональных бюджетов и

⁹⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» от 19.07.2011 № 248-ФЗ (ред. от 29.12.2012).

использования механизмов реализации инвестиционной политики отличается от федеральной политики.

Экономический кризис 2008–2009 гг. оказал влияние на российскую экономику по следующим направлениям: 1) произошло резкое падение внешнего спроса и цен на основные сырьевые товары; 2) сократился внутренний спрос, что обусловлено падением доходов экономики и населения; 3) сузились поставки импортных товаров, формирующих более трети ресурсов внутреннего рынка; 4) изменилось направление движения инвестиций: резкое падение внутренних инвестиций в основной капитал и интенсивный отток капитала за рубеж.

За последние 10 лет постепенное ослабление динамики общеэкономических показателей России сопровождалось усилением диспропорций в инвестиционной деятельности на региональном уровне.

Несмотря на достаточно высокие темпы деловой активности в докризисный период, на характере функционирования экономики продолжали сказываться долгосрочные структурные ограничения. Действительно, анализ трансформационных сдвигов в российской экономике в длительной ретроспективе показывает, что изменение структуры производства в целом определялось естественными процессами перераспределения факторов производства. Как показал опыт, высокая инерционность развития российской экономики в последние годы привела к замедлению темпов экономического роста, к снижению конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках и к усилению ограничений со стороны развития транспортной и энергетической инфраструктуры.

Основными механизмами реализации государственной политики регионального развития остается подготовка и утверждение стратегии пространственного развития, предусматривающей основные направления совершенствования системы расселения и приоритеты размещения производительных сил. Применение форм регионального развития, обеспечивающих комплексный характер развития территорий, включают такие механизмы, как особые экономические зоны, зоны территориального развития, территориальные кластеры, городские агломерации. Результативность механизмов и инструментов региональной политики оценивается по эффективности результатов деятельности. В связи с этим принципиально важны качество исследования состояния и потенциала развития, обоснованность

концепции и стратегий развития, а также декларируемых количественных параметров. Сравнительный анализ заявленных целей и развития особых экономических зон позволяет, их функционирование в системе региональной и национальной экономики, показывает слабые и сильные стороны этого инструмента региональной политики [96].

Согласно данным Счетной палаты, по состоянию на начало 2016 г. в Российской Федерации созданы 33 особые экономические зоны на территориях 30 субъектов Российской Федерации, из них 9 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 3 портовые зоны и 15 зон туристско-рекреационного типа.

Исходя из анализа нормативно-правового регулирования создания, организации и управления ОЭЗ необходимо включить в перечень документов проект планировки территории в границах ОЭЗ.

Для определения четких и однозначных требований к обоснованию целесообразности создания ОЭЗ необходимо:

- корректировать критерии их создания и четко определить основные положения закона, регулирующего деятельность ОЭЗ;

- повысить контроль и мониторинг выполнения субъектами Российской Федерации обязательств по финансированию строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ;

- изменить порядок рассмотрения бизнес-планов наблюдательными советами и повысить качество принимаемых решений.

При значительном объеме средств, направленных из федерального бюджета на создание и функционирование ОЭЗ, отдельной подпрограммы, включающей все направления расходования средств и мероприятия по созданию и функционированию ОЭЗ, не предусмотрено. Основные направления реализации механизма ОЭЗ рассредоточены по нескольким мероприятиям и госпрограммам, что приводит к недостаточному контролю за эффективностью, к необоснованному планированию бюджетных ассигнований цели и к отсутствию комплексной оценки влияния функционирования ОЭЗ на создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса в

⁹⁶ Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013.

регионе. Одним из показателей низкой эффективности ОЭЗ является количество созданных рабочих мест, а также число зарегистрированных участников [97]. Результатом стало решение о досрочном прекращении существования следующих восьми особых экономических зон [98]:

- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территориях Майминского и Чемальского районов Республики Алтай;
- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территориях городов-курортов Ессентуки, Железноводска, Кисловодска, Пятигорска, Лермонтова, Минераловодского и Предгорного муниципальных районов Ставропольского края;
- портовой ОЭЗ на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края;
- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края;
- портовой ОЭЗ на территории муниципальных образований Кольского района и города Мурманска Мурманской области;
- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории Апшеронского района Краснодарского края;
- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории Майкопского района Республики Адыгея;
- ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия – Алания.

Основными механизмами реализации государственной политики регионального развития остаются подготовка и утверждение стратегии пространственного развития, предусматривающей основные направления совершенствования системы расселения и приоритеты размещения производительных сил. Применение форм регионального развития, обеспечивающих комплексный характер развития территорий, включает такие механизмы, как особые экономические зоны, зоны территориального развития, территориальные кластеры, городские агломерации. Оптимизацию и обоснование перспективных подходов к административно-территориальному делению и формированию государственных программ по территориальному принципу целесообразно проводить с учетом выделения территорий опережающего развития и приоритетов развития регионов, имеющих особо важное стратегическое значение. Зона территориального развития в Российской Федерации – это часть территории субъекта

⁹⁷ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты 2016. № 5 (май). С. 130–246. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/#875>

⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 28.09.2016 № 978.

Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки. В перечень регионов вошли 20 субъектов Федерации, при этом подавляющая часть из них – депрессивные регионы Северного Кавказа и Дальнего Востока (табл. 13).

Таблица 13

Перечень субъектов Российской Федерации, на территории которых допускается создание зон территориального развития

Федеральный округ	Субъекты Российской Федерации					
Центральные	Ивановская область					
Северо-Западный	Республика Карелия					
Южный	Республика Адыгея	Республика Калмыкия				
Северо-Кавказский	Республика Дагестан	Республика Ингушетия	Кабардино-Балкарская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Республика Северная Осетия – Алания	Чеченская Республика
Уральский	Курганская область					
Сибирский	Республика Алтай	Республика Бурятия	Республика Тыва	Забайкальский край		
Дальневосточный	Камчатский край	Приморский край	Амурская область	Магаданская область	Еврейская автономная область	

Источник: Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. № 326.

В развитие этого направления региональной политики и при усилении ориентации на развитие рынков международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе было принято решение о создании территорий опережающего социально-экономического развития на территории муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации. Первоначально это решение было направлено на поддержку субъектов Дальневосточного федерального округа, но в дальнейшем распространилось и на другие регионы (табл. 14).

**Территории опережающего социально-экономического развития, созданные
в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (на
основании постановлений Правительства РФ)**

Название ТОР	Льготы	Нормативной документ	Виды деятельности
«Комсомольск» (с 7 июля 2015 г.) Хабаровский край	Таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 628	Авиастроение, производство комплектующих для авиастроения
«Хабаровск» (с 7 июля 2015 г.) Хабаровский край	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 630	Транспортно-логистическая инфраструктура, металлургия
«Белогорск» (со 2 сентября 2015 г.) Амурская область	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога	Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 875	Переработка сои, комбикормовый завод, хлебобулочный комбинат

	на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов		
«Беринговский» (со 2 сентября 2015 г.) Чукотский автономный округ	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 876	Горнодобывающая промышленность
«Индустриальный парк «Кангалассы» (со 2 сентября 2015 г.) Республика Саха (Якутия)	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 877	Промышленная специализация
«Михайловский» (со 2 сентября 2015 г.) Приморский край	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 878	Сельское хозяйство, строительство свинокомплексов, комбикормовых заводов

«Приамурская» (с 2 сентября 2015 г.) Амурская область	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 879	Переработка цементного клинкера, нефтеперерабатывающий завод, крупный логистический центр
«Камчатка» (с 9 сентября 2015 г.) Камчатский край	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 899	Туристско-рекреационный кластер, современные промышленно-производственные комплексы
«Большой камень» (с 10 февраля 2016 г.) Приморский край	Применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 43	Судостроение
«Горный воздух» Сахалинская область		Постановление Правительства РФ от 17 марта 2016 г. № 200 (ред. от 6 октября 2016 г.)	Туристско-рекреационная специализация

«Набережные Челны» (с 10 февраля 2016 г.) Республика Татарстан	Освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС; пониженные тарифы страховых взносов	Постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 44	Организовать до 10 тыс. новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий
«Гуково» (с 10 февраля 2016 г.) Ростовская область	Освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога; льготные ставки налога на прибыль; особый порядок возмещения НДС	Постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 45	Новые рабочие места, не связанные с деятельностью градообразующих предприятий
ТОР «Усолье-Сибирское» Иркутская область		Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2016 г. № 135	5,8 тыс. новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий

На территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) устанавливается особый правовой режим ведения предпринимательской деятельности, предусмотрены льготные налоговые условия и упрощенные административные процедуры. В отличие от особых экономических зон как инструмента привлечения инвестиций целью создания ТОР декларируется создание комфортных условий проживания населения.

Другим отличием ТОР от особых экономических зон территории опережающего развития (ЗТР) является их формирование под конкретными крупными инвесторами, заключившими с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. На территориях опережающего развития разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, что практически полностью запрещено в ОЭЗ (за исключением производства легковых автомобилей и мотоциклов) и частично — в зонах территориального развития.

В современной России в межрегиональных взаимоотношениях устанавливаются прямые контакты с крупными финансовыми институтами с целью привлечения

инвесторов в регионы. Важнейшей формой является экономическая интеграция, выражающаяся во взаимодействии предприятий и организаций различных регионов. В рамках межрегиональной интеграции создаются различные структуры и институты, при этом повышается значимость согласования стратегий социально-экономического развития для всех федеральных округов и координации деятельности региональных органов по реализации мер поддержки внешнеэкономической деятельности, формированию благоприятного инвестиционного климата и привлечению иностранных инвестиций.

На региональном уровне принципиально важными становятся консолидация ресурсов и механизмов развития за счет диверсификации структуры экономики и занятости регионов и городов, формирование и развитие импортозамещающих и экспортоориентированных производств, создание функционально сбалансированных систем поддержки экспорта и привлечения инвестиций, взаимосвязанных с федеральными институтами и механизмами и дополняющих их с учетом местной специфики.