

БАКАЛАВРИАТ И МАГИСТРАТУРА

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под редакцией **О.Н. ЗАБУЗОВА**

**УЧЕБНОЕ
ПОСОБИЕ**

СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛОСТНОСТИ СТРАНЫ И СТАБИЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПЕРСПЕКТИВНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УСКОРЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ
И НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

КНОРУС

BOOK.ru
ONLINE МАТЕРИАЛЫ

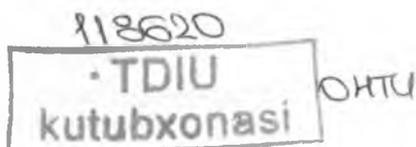


БАКАЛАВРИАТ И МАГИСТРАТУРА

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под редакцией **О.Н. Забузова**

Рекомендовано
Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебного пособия**
для направлений бакалавриата и магистратуры
«Государственное и муниципальное управление»,
«Политология», «Менеджмент», «Экономика»,
«Реклама и связи с общественностью»



BOOK.ru
ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА
КНОРУС • МОСКВА • 2020

91:33(100)(07)

УДК 332:352/354(075.8)

ББК 65.04:67.400.5я73

Р326

Рецензенты:

С.А. Мельков, зав. кафедрой государственного и муниципального управления гуманитарного факультета Академии гражданской защиты МЧС России, д-р полит. наук, проф., засл. работник высшей школы Российской Федерации,

А.Ю. Платко, зам. директора института гуманитарных и прикладных наук Московского государственного лингвистического университета, д-р экон. наук, доц.

Р32 **Региональная политика** : учебное пособие / коллектив авторов ; под ред. О.Н. Забузова. — Москва : КНОРУС, 2020. — 208 с. — (Бакалавриат и магистратура).

ISBN 978-5-406-01300-7

Рассмотрены важнейшие дефиниции региональной политики, особенности государственного управления в сфере региональной политики современной России. Особое внимание уделено анализу основной цели региональной политики, направленной на обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации, совершенствованию инструментов перспективного регионального развития, интеграционным средствам перспективного регионального развития, региональной политике в сфере развития городской среды.

Каждая глава снабжена вопросами и заданиями для самоконтроля, списком рекомендуемой литературы, учебным кейсом.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Политология», «Менеджмент», «Экономика», «Реклама и связи с общественностью». Может быть использовано преподавателями, аспирантами, докторантами и всеми читателями, интересующимися проблемами региональной политики современной России.

Ключевые слова: макрорегион; регион; региональная политика; субъект Российской Федерации; федеральный округ.

УДК 332:352/354(075.8)

ББК 65.04:67.400.5я73

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Изд. № 514585. Подписано в печать 13.02.2020. Формат 60×90/16.
Гарнитура «Petersburg». Усл. печ. л. 13,0. Уч.-изд. л. 11,52. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru www.knorus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: +7 (495) 221-89-80.

ISBN 978-5-406-01300-7

© Коллектив авторов, 2020

© ООО «Издательство «КноРус», 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов	5
Предисловие	6
Глава 1. Предмет и основные понятия курса «Региональная политика»	10
1.1. Общее понятие и термины региональной политики	11
1.2. Понятия «регион», «район» и «экономика региона». Типология регионов	21
1.3. Разграничение предметов ведения на федеральном и региональном уровнях власти и управления	28
1.4. Значение изучения учебной дисциплины «Региональная политика» для подготовки менеджера в сфере государственного и муниципального управления	31
Вопросы и задания для самоконтроля	33
Учебный кейс	34
Рекомендуемая литература	38
Глава 2. Структура и особенности государственного управления в сфере региональной политики РФ	39
2.1. Особенности регионального устройства РФ, их влияние на федеративные отношения и систему государственного управления	40
2.2. Основные институты региональной политики в Российской Федерации	47
2.3. Основные характеристики общесистемной и селективной региональной политики в федеративном государстве	54
Вопросы и задания для самоконтроля	61
Учебный кейс	62
Рекомендуемая литература	71
Глава 3. Обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации как основная цель региональной политики	73
3.1. Предпосылки и факторы стабильного развития экономики регионов в федеративном государстве	74
3.2. Диалектика взаимосвязи государственной политики с развитием регионов в Российской Федерации после 2000 г.	78
3.3. Эффективность региональной политики как залог устойчивого и стабильного развития регионов России	83
3.4. Понятие кризисного состояния региона	90

3.5. Внешние и внутренние угрозы социально-экономической безопасности региона	93
Вопросы и задания для самоконтроля	96
Учебный кейс	97
Рекомендуемая литература	102
Глава 4. Совершенствование инструментов перспективного регионального развития	104
4.1. Территориальное развитие и прогнозирование социально-экономического развития регионов в Российской Федерации	104
4.2. Основные пропорции регионального развития и инструменты госрегулирования	113
4.3. Понятие такого инструмента, как региональный форсайт	126
Вопросы и задания для самоконтроля	129
Учебный кейс	130
Рекомендуемая литература	134
Глава 5. Интеграционные механизмы ускорения регионального развития	136
5.1. Проектные и институциональные проблемы регионального развития в Российской Федерации	137
5.2. Государственно-частное партнерство при реализации инфраструктурных проектов регионального развития	146
5.3. Основные пути развития инновационной деятельности в регионах РФ	155
Вопросы и задания для самоконтроля	161
Учебный кейс	162
Рекомендуемая литература	165
Глава 6. Основы региональной политики в сфере развития городской среды и населенных пунктов в Российской Федерации	167
6.1. Современная урбанистика. Проектирование современного города.	168
6.2. Стратегии развития мегаполисов в Российской Федерации. Миссии, ценности и видения	171
6.3. Стратегии развития небольших городов в Российской Федерации	177
6.4. Правовые и институциональные основы региональной политики в сфере современного развития населенных пунктов в России	184
Вопросы и задания для самоконтроля	189
Учебный кейс	190
Рекомендуемая литература	193
Заключение	196
Приложения	199

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

- Перенджиев Александр Николаевич** — доцент кафедры политологии и социологии Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, общественный эксперт Постоянного Представительства Карачаево-Черкесской Республики при Президенте РФ, канд. полит. наук (введение, главы 1, 2, 4 в соавт., 6, заключение, приложения).
- Злотникова Елена Вячеславовна** — преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России, канд. полит. наук (глава 5).
- Чумаченко Александр Петрович** — профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России, канд. воен. наук, доц. (глава 4 в соавторстве).
- Хохлова Алла Владимировна** — преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России, канд. филос. наук (глава 3).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Перед нами стоят масштабные задачи. Мы идем к их решению системно и последовательно, выстраивая такую модель социального, экономического развития, которая позволит обеспечить наилучшие условия для самореализации человека, а значит, дать достойные ответы на вызовы стремительно меняющегося мира, сохранить Россию как цивилизацию, основанную на собственной идентичности, на многовековых традициях, на культуре наших народов, ценностях и наших традициях. Добиться поставленных целей мы сможем, разумеется, только объединяя усилия, только вместе, при сплоченности общества, готовности всех нас, всех граждан России, достигать успехов в конкретных делах.

*Из Послания Президента России В.В. Путина
Федеральному Собранию Российской Федерации, 20 февраля 2019 г.*

Региональная политика — одно из важнейших направлений общегосударственной политики, призванная в первую очередь обеспечить единство и территориальную целостность страны. В настоящее время на Российскую Федерацию осуществляется социокультурное, информационно-психологическое, санкционное и иное давление со стороны США и других стран Запада¹, одной из целей которого является дестабилизация обстановки внутри нашей страны в целях уничтожения государства по сценарию развала СССР в 1991 г. Именно поэтому в новых исторических реалиях, связанных с возрастанием различных вызовов и угроз, изучение учебной дисциплины «Региональная политика» для будущих профессиональных менеджеров в сфере государственного и муниципального управления становится еще более актуальным и необходимым.

Региональная политика в нашей стране напрямую зависима от системы федеративных отношений, которые нашли свое отражение в Конституции РФ, российской системе государственного и муниципального управления, структуре законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. С одной стороны, федерализм в России призван учитывать

¹ Запад — обобщенное название ряда стран, в первую очередь англо-саксонской цивилизации либо поддерживающих эти страны по большинству вопросов внутренней и внешней политики.

при принятии политических решений все многообразие культурных ценностей, национальностей, этносов, религий, традиций и обычаев. С другой стороны, обеспечить единство правового, социального, экономического, культурного и информационного пространства на всей территории современного российского государства.

Федерализм в нашей стране, по мнению известного политика и государственного деятеля О.В. Морозова, обеспечивает наилучшие условия для разрешения проблем различного характера путем кооперирования децентрализованных усилий. Централизм существенно сужает его, используя лишь директивное управление, ограничивающее самоорганизацию и самостоятельность территориальных образований¹. Вот поэтому одними из актуальных проблем изучаемой дисциплины являются: распределение полномочий между федеральным центром и регионами, соотношение централизации и децентрализации в системе регионального государственного управления, субъектность в региональной политике.

При этом хотелось бы подчеркнуть, что мы изучаем прежде всего политику федерального центра в отношении регионов, т.е. «федеральную региональную политику». Поэтому главным объектом изучения учебной дисциплины «Региональная политика» является *система воздействия федерального центра на регионы в целях обеспечения единства страны и их эффективного развития*.

Предметом изучения учебной дисциплины «Региональная политика» является *исследование системы государственного и муниципального управления, основных инструментов и методов по решению проблем регионального развития (развития регионов РФ)*.

Региональная политика имеет тесную взаимосвязь с другими видами общегосударственной политики — экономической, социальной, культурной, информационной, образовательной. Грамотное и умелое региональное управление напрямую влияет на эффективность обеспечения национальной и комплексной безопасности, противодействия экстремизму, прежде всего его актуальному в современной политической практике виду — сепаратизму.

Учебная дисциплина «Региональная политика» входит в общественную науку — регионалистику, взаимосвязана с такими учебными дисциплинами, как теория управления, теория организации, политология, планирование и прогнозирование, экономическая теория, демография, государственное управление, статистика, социология, культурология и многими другими.

Основные задачи, решаемые в ходе преподавания учебной дисциплины «Региональная политика»:

¹ Морозов О.В. Политика не терпит мелочей... (сборник статей и выступлений). М. : Издательство «АЛЬФА-ДИЗАЙН», 2017. С. 276.

- формирование у обучающихся знаний о сущности современной региональной политики, ее месте в государственной социально-экономической политике и роли как фактора социально-экономического развития регионов;
- формирование у обучающихся знаний о бюджетном федерализме и механизмах разграничения полномочий между органами власти разных уровней;
- формирование у обучающихся знаний о налоговых полномочиях властей разных уровней, распределении налогов по уровням бюджетной системы, обеспечении сбалансированности региональных и местных бюджетов;
- самостоятельное освоение обучающимися зарубежного опыта формирования проведения региональной политики, ее преимущественно институционального характера;
- освоение обучающимися российского опыта региональной политики: ее нормативно-правовой базы и программных документов, механизмов федеральной поддержки проблемных территорий, налаживания межрегиональных связей;
- выработка у обучающихся навыков подготовки, реализации и оценки решений, направленных на регулирование социально-экономического развития регионов.

В результате изучения дисциплины студенты должны *иметь представление:*

- о мировом опыте формирования и реализации региональной политики;
- о месте и роли регионального развития в федеральной «Стратегии-2020»;
- о взаимосвязи региональных и муниципальных стратегий;
- об оценке рисков крупных инвестиционных проектов с участием государства;
- о зарубежном опыте реструктуризации муниципальных образований;

знать:

- сущность региональной политики, ее системный и селективный характер, особенности в Российской Федерации;
- причинно-следственные связи между централизацией и децентрализацией в современной региональной политике;
- место и роль федеральных, региональных и ведомственных целевых программ в современной региональной политике;
- место и роль бюджетного планирования в современной региональной политике;
- тенденции совершенствования нормативно-правовых оснований разработки документов, определяющих перспективы регионального развития;

уметь:

- определять принципы и механизмы эффективного использования факторов экономического роста на территории;
- разграничивать отдельные составляющие экономического потенциала и производительных сил региона с целью использования их возможностей в региональном хозяйстве;
- выработать у себя практические навыки управленческого анализа и решений в региональном управлении;
- пользоваться основными инструментами региональной политики;
- участвовать в осуществлении стратегического планирования развития регионов РФ;
- давать оценку рискам крупных инвестиционных проектов с участием государства;
- создавать учебные кейсы по тематике региональной политики;
- решать учебные кейсы по тематике региональной политики;

обладать навыками:

- поиска управленческого решения по региональной тематике;
- публичного выступления перед широкой аудиторией по тематике региональной тематики;
- самостоятельного политического и экономического анализа проблем федерального и регионального развития.

Авторский коллектив намерен продолжить работу над учебным материалом и будет благодарен за полезные замечания и советы по его улучшению.

ПРЕДМЕТ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ КУРСА «РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА»

Термин «региональная политика» понимается нами в двух смыслах. С одной стороны, он означает направление и вид общегосударственной политики (упрощенно: политико-управленческий процесс в масштабе страны, либо какой-нибудь ее значительной части). С другой стороны — название учебной дисциплины в системе подготовки менеджеров в сфере государственного и муниципального управления, а также других профессионалов, чья деятельность напрямую связана с вопросами федеративных, межнациональных, межкультурных и межрелигиозных отношений.

Что такое «учебная дисциплина»? Данным словосочетанием именуется систематизированная информация, навыки и умения, вычлененные из какой-то сферы (техника, искусство, наука, производственная деятельность и т.п.) с целью изучения ее в образовательном заведении. В данном случае мы говорим об учебной дисциплине, в рамках которой изучаются проблемы эффективности системы государственного и муниципального управления, а также деятельность самих менеджеров-управленцев различного уровня при решении проблем развития территорий и населенных пунктов.

При проведении занятий по любой учебной дисциплине требуется овладеть ее понятийным аппаратом, который является базой, фундаментом, для формирования необходимых знаний, навыков и умений. Изучение терминов данной дисциплины даст студентам понимание сферы формирования и реализации региональной политики как центрального фактора сохранения единства и целостности России, повышения уровня управляемости страной и совершенствование взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации.

Ввиду вышеизложенного целями данной главы будут являться два аспекта.

1. Дать обучающимся первичные знания об учебной дисциплине, ее основных понятиях и терминах.
2. Заинтересовать обучающихся в основательном изучении учебной дисциплины «Региональная политика», показав ее связь с будущей профессиональной деятельностью обучаемых.

1.1. Общее понятие и термины региональной политики

Вплоть до начала 1990-х гг. термин «региональная политика» и само явление регионального фактора не были употребительными как в отечественных научных трудах и публицистике, так и в политико-управленческой практике. Причиной этому явилось то, что в бывшем СССР особое внимание уделялось таким феноменам, как «национальная политика», «многонациональность как источник силы советского государства», «дружба народов», «социально-политическое и идейное единство советского народа». Официальная партийно-государственная идеология утверждала, что проблемы, рожденные на почве различий субъектов федеративного государства (такowymi в первую очередь являлись национальные республики), разрешимы в полном объеме в условиях социализма¹.

Другими словами, высшее руководство КПСС не считало для себя необходимым в формировании и реализации региональной политики, как отдельной отрасли, отдельного направления, отдельного вида реально проводимой на тот момент партийно-государственной политики. Безусловно, это не означает того, что в бывшем СССР не было учета регионально-территориального фактора политико-управленческого процесса. Однако он был подчинен социально-классовой (когда у власти находятся группы людей, монопольно обладающие средствами производства и собственностью) и национальной (когда ведется поиск принципов и моделей развития с учетом специфики общественных отношений) теории объяснения взаимодействия субъектов федеративного государства.

Процессы, связанные с постановкой задачи формирования правового государства и гражданского общества в России, коренное изменение ее геоэкономического и геополитического пространства после 1991 г. поставили и выдвинули проблемы, связанные с необходимостью сохранения российской государственности. При этом первоначально политико-управленческая задача сводилась к обеспечению сохранности территорий нашей страны хотя бы в границах 1991 г. Однако после возвращения Крыма и Севастополя в состав нашего Отечества² остро встал вопрос

¹ Социализм — идеология, утверждающая систему общественного устройства, основанную на общественной собственности, отсутствии эксплуатации, социальной справедливости, свободе и равенстве.

² Республика Крым и город Севастополь вошли в состав России в качестве субъектов Федерации по итогам референдума 16 марта 2014 г. и с учетом волеизъявления их населения. Первоначально из двух этих регионов был образован 9-й Крымский федеральный округ. В дальнейшем, в конце июля 2016 г., он был расформирован, а Республика Крым и Севастополь в системе российского государственно-административного управления вошли в состав Южного федерального округа. См., например: Путин присоединил Крым к Южному федеральному округу // Официальный сайт РИА Новости. URL: <https://ria.ru/politics/20160728/1473052715.html> (дата обращения: 30.04.2019).

о привлекательности имиджа современной российской государственности и укрепления единства новых присоединенных субъектов Федерации с остальной, «старой» частью России.

Итак, какие основные термины учебной дисциплины «Региональная политика» необходимо знать и понимать? Начнем с основного термина — «государственная региональная политика».

Государственная региональная политика — самостоятельное направление госполитики по регулированию регионального развития в соответствии с федеральными приоритетами. Составной ее частью является система госрегулирования¹, а также комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения. **Региональная политика** является важнейшим направлением политики государства с участием политических партий и других негосударственных структур, которая направлена на организацию национального пространства в соответствии с избранной стратегией развития.

Кроме того, региональная политика является совокупностью стратегических целей, конкретных задач и деятельностью органов власти всех уровней, местного самоуправления, а также институтов гражданского общества по обеспечению оптимального развития регионов РФ и решению проблем межрегионального и общегосударственного характера при дальнейшем совершенствовании федеративных отношений и максимальном использовании в интересах всего общества, с одной стороны, благоприятных территориальных предпосылок и факторов, с другой — минимизации негативного влияния неблагоприятных природных, экономических, демографических, этнокультурных и религиозно-конфессиональных условий на социально-политическое, экономическое и этнокультурное положение отдельных регионов.

Региональная политика в широком смысле слова — это политика, проводимая органами госвласти и органами местного самоуправления с участием субъектов экономической деятельности, причем не только регионального, но и федерального уровня, а также политических институтов (партий, например), различных общественных объединений.

Региональная политика в узком смысле слова — это политика, проводимая федеральными органами госвласти, органами власти субъектов

¹ Госрегулирование состоит из активных форм в основном политического воздействия на социум. При этом степень вмешательства госвласти в отдельные сферы социума зависит от степени урегулированности отношений внутри него. Госрегулирование качественно отличается от госуправления, так как первое предполагает независимость социума от государства, а госвласть не проникает во все сферы общественной жизни. Фактически госрегулирование может осуществляться только в демократическом обществе, в котором преобладающей формой собственности является частная собственность, а его целью является удовлетворение частных (личных) интересов граждан.

Федерации, а также органами местного самоуправления за счет бюджетных средств всех уровней. Если упрощенно, то региональная политика в узком смысле — любая деятельность и активность исключительно органов публичной власти.

Региональное развитие — режим функционирования региональной системы, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым и сбалансированным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов региона.

Развитие — ключевая категория для специалистов, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления. Термин «развитие» часто употребляется в следующих сочетаниях: экономическое развитие, социально-экономическое развитие, развитие экономики России (или другой страны), развитие региона, города. В каждом случае под развитием обычно понимается любое прогрессивное изменение, прежде всего в экономической сфере. Это изменение может быть количественным, тогда говорят об экономическом росте. Оно может быть качественным, и тогда говорят о структурных изменениях содержания развития или о приобретении экономической системой новых характеристик. Наряду с чисто экономическими характеристиками нередко рассматривают социальные параметры развития. Более того, социальные характеристики давно уже стали полноправными показателями при оценке степени развития любого региона.

Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью или системой целей. Если эта направленность положительная, то говорят о прогрессе, если отрицательная — то о регрессе или деградации. Иными словами, природа развития регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей. Развитие региона — многомерный и многоаспектный процесс. Развитие региона обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей. Даже если речь идет только об экономическом развитии, оно обычно рассматривается совместно с социальным и включает в себя:

- рост производства и доходов;
- перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества;
- перемены в общественном сознании;
- перемены в традициях и привычках, улучшение качества жизни.

Такое понимание регионального развития принципиально отличает его от процессов механического роста или структурных усложнений. Например, нельзя отнести к подлинному региональному развитию одностороннее насыщение территории промышленными объектами (пример: практика освоения Русского Севера в советское время¹).

¹ Имеется в виду период с 1922 по 1991 г.

Критерии и показатели развития. Соответственно целям развития регионов строится система критериев¹ (характеристик развития) и показателей, которыми измеряются эти критерии. Несмотря на некоторые различия между странами и регионами в иерархии ценностей и в целях развития, международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является **индекс человеческого развития** (далее — ИЧР)² — интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории.

Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов. Индекс публикуется в рамках *Программы развития ООН* в ежегодных отчетах о развитии человеческого потенциала с 1990 г. Данный показатель ранжирует страны по восходящей — от 0 до 1.

В 2010 году семейство индикаторов, которые измеряют ИЧР, было расширено, а сам индекс подвергся существенной корректировке. В дополнение к используемому ИЧР, который является сводным показателем, опирающимся на среднестрановые статистические данные и не учитывающим внутреннего неравенства, были введены три новых индикатора:

- 1) индекс человеческого развития, скорректированный с учётом социально-экономического неравенства (далее — ИЧРН);
- 2) индекс гендерного неравенства (далее — ИГН);
- 3) индекс многомерной бедности (далее — ИМБ).

Для России характерен сильный разрыв по уровню индекса человеческого развития (ИЧР) в разных регионах. Жизнь в наиболее благополучных — Москве, Санкт-Петербурге и Тюменской области сопоставима с Германией, Чехией. Качество жизни в самых бедных регионах, таких как республика Тыва или Ингушетия, сопоставимо с Гватемалой или Таджикистаном. Серьезный региональный разрыв по уровню ИЧР замедляет общее развитие страны.

Кроме того, объективная оценка человеческого потенциала невозможна ввиду наличия внутрирегионального неравенства населения по доходу, а также сильной неоднородности внутри региона (региональная столица наиболее богата, а муниципалитеты гораздо беднее). Другая серьезная

¹ Критерий (др.-греч. κριτήριον — «способность различения, средство суждения, мерило») — признак, основание, правило принятия решения по оценке чего-либо на соответствие предъявленным требованиям (мере).

² Индекс был разработан в 1990 г. группой экономистов во главе с пакистанцем Махбубом-уль-Хаком: его концептуальная структура была создана благодаря работе индийского экономиста Амартия Сена.

проблема — несбалансированность развития отдельных составных частей человеческого потенциала (доход, образование и долголетие), в частности, в России очень высокий индекс образования — 0,910, в то время как индекс долголетия лишь 0,671, а индекс дохода — 0,703 (некоторые северокавказские республики, наоборот, имеют высокий индекс долголетия, почти сравнимый с Москвой и другими мегаполисами¹, но имеют худший индекс образования).

Регулирование регионального развития — специально организуемые системные действия общегосударственного, регионального и местного масштаба по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, направленного на улучшение качества и повышение уровня жизни населения. Проблема государственного регулирования развития в нашей стране особенно актуальна в настоящих условиях, когда идет поиск баланса между рыночными методами регулирования и государственным воздействием на развитие экономики.

Подчеркнем, что к числу наиболее значимых причин кризисного состояния, в котором оказалась Россия в 1990-х гг., необходимо отнести снижение регулирующей роли государства. Фундаментальной основой устойчивости территориальной системы в целом выступает сбалансированность развития национальной экономики на всех её уровнях. Поэтому для России стратегически важным является проведение эффективной государственной региональной политики, направленной на сокращение чрезмерной дифференциации уровней социально-экономического развития регионов.

Факторами² и условиями, оказывающими влияние на формирование и реализацию государственной региональной политики, являются:

- а) федеративное устройство РФ и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий;
- б) размер территории РФ и протяженность ее государственной границы, количество приграничных государств;
- в) географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов;
- г) значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны;
- д) недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия, высокая степень износа транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры.

¹ Мегполис — крупный город (как правило, со своей агломерацией) с численностью населения более 1 млн человек.

² Фактор — делающий, производящий; причина.

Государственная региональная политика *реализуется с учетом стратегических национальных приоритетов РФ*, определенных в документах стратегического планирования, разработанных на федеральном уровне в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования¹.

Принципы реализации государственной региональной политики:

- а) обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства РФ;
- б) обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан РФ на всей территории страны;
- в) соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения;
- г) реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами;
- д) разграничение полномочий между федеральными органами госвласти, органами госвласти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основе субсидиарности²;
- е) дифференцированный подход к реализации мер господдержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей;
- ж) обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение уровня конкурентоспособности их экономики на международных рынках.

Объект государственной региональной политики — макрорегион и (или) регион, в отношении которого осуществляется воздействие федеральной власти в рамках регулирования регионального развития.

Кроме того, **объектами** региональной политики являются:

- административно-территориальные деления территории (области, края, провинции, штаты и т.п.);
- единицы политико-территориального деления (автономии, образованные на моно- или полиэтнической основе);

¹ Вопросы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования в рамках реализации региональной политики будут рассмотрены в главе 4 настоящего учебного пособия. Но обычно важнейшим в нашей стране считается Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. и доп.). URL : <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz5DNVvQwRG> (дата обращения: 22.04.2019).

² Субсидиарность — передача властных полномочий с более высокого на менее высокие уровни государственного управления: принцип, согласно которому решения должны приниматься на максимально низком уровне управления.

- субъекты Федерации;
- в чрезвычайных ситуациях (ЧС) объектами становятся зоны (территории) стихийных, экологических бедствий, техногенных аварий и конфликтов.

Макрорегион — часть территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. В условиях современного государственно-административного устройства России можно поставить знак равенства между макрорегионом и федеральным округом, в состав которого входит несколько субъектов Федерации.

Обратим внимание также на то, что в настоящее время в СМИ, других печатных и электронных текстах используют некорректные термины с точки зрения учебной дисциплины «Региональная политика». Например, «Северокавказский регион», «Дальневосточный регион», «Центральный регион» и т.д. Вместо них следует употреблять термины: «Северокавказский макрорегион», «Дальневосточный макрорегион», «Центральный макрорегион». При этом название макрорегиона пишется с большой буквы.

Регион — определенная часть социального, природного, экономического, инфраструктурного, культурно-исторического и собственно пространственного потенциалов государства, которая находится в юрисдикции органов госвласти субъектов РФ или органов местного самоуправления. В условиях современного государственно-административного деления России под регионом, как правило, понимается субъект Федерации. Тем не менее, данный термин понимается в других смыслах и аспектах. Более подробно рассмотрим эту проблему во втором вопросе.

Приоритеты государственной региональной политики — научно обоснованные, наиболее значимые и определяемые стратегическими задачами внутренней и внешней политики государства направления деятельности органов госвласти РФ и ее субъектов по совершенствованию региональных отношений.

Федеральная целевая программа регионального развития — взаимосвязанный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение проблем развития инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов региона и обеспеченный финансовыми и иными материальными средствами РФ.

Региональный мониторинг — постоянно действующая система учета, сбора, анализа и распространения информации, используемой для обоснования приоритетов, определения задач, выявления конфликтов, сдерживающих факторов реализации государственной региональной политики.

Методы и меры региональной политики

Региональная политика охватывает все важнейшие отрасли материального производства, занятость населения, размещение сферы обслуживания, стимулирование туризма и т.д.

Методы проведения региональной политики — выделение «нуждающихся» районов, в отношении которых государство должно осуществлять активное регулирующее воздействие.

«Реанимация» депрессивных районов. Депрессивными считаются районы, которые некогда процветали и укрепляли экономику своих стран, а потом стали кризисными, уступив лидерство другим районам. Именно утрата ведущих позиций, структурный кризис экономики региона и связанные с этим трудности, обозначают депрессивное состояние территории. В отличие от депрессивных, *слаборазвитые районы* никогда не влияли на экономику стран. Они были либо аграрными (при этом уровень развития сельского хозяйства был невысок), либо поставщиками материальных ресурсов¹.

«Стимулирующая» политика представляет собой одно из направлений бюджетно-налоговой политики государства, которая ориентирована на создание благоприятных условий для процесса увеличения деловой активности и роста продаж. А также на снижение уровня безработицы. Это достигается путем снижения налогов, полной их отмены в определенной отрасли или регионе, а также увеличения государственных закупок некоторых товаров и услуг.

«Компенсирующая» политика представляет собой комплекс мер, использующих те же средства, что и стимулирующая политика, для смягчения социальных и экологических последствий экономического развития. Направлена на компенсацию социально-географического неравенства. Использует следующие средства для регулирования проблем в отсталых «депрессивных» районах: экономическая помощь, обустройство этих районов, требующее дотаций, льгот, профессиональной переподготовки трудоспособного населения, привлечения частного бизнеса и т.д.

По всей видимости, к современным, более мелким (точечным) методам региональной политики можно отнести реновацию², развитие моногородов³, региональную целевую программу.

¹ Корсунский Б.Л. Стабилизация экономики депрессивного района (на примере Еврейской автономной области): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 1998. С. 10.

² Реновация (лат. *renovatio* — «обновление, возобновление, ремонт») — процесс улучшения, реконструкция, реставрация без разрушения целостности структуры. В настоящее время проводится в Москве, планируется распространить на более чем 1,5 десятка регионов РФ.

³ Моногород — это город, зависящий от одного или нескольких градообразующих предприятий в плане трудоустройства и инфраструктуры. Слово «моногород» является

Меры региональной политики в депрессивных и нуждающихся районах страны предусматривают:

- 1) прямую финансовую помощь;
- 2) займы на выгодных условиях и налоговые льготы;
- 3) формирование и развитие за счет государства производственной и социальной инфраструктуры;
- 4) размещение государственных заказов;
- 5) регулирование миграционных потоков населения в необходимом русле для развития региона.

Прямая финансовая помощь — денежные средства, перечисляемые в бюджет конкретного общественно-территориального образования из бюджета другого общественно-территориального образования. Она осуществляется на основе безвозмездности и безвозвратности как результат установленного нормами права распределения финансовых ресурсов между входящими в состав государства общественно-территориальными образованиями с недостаточной бюджетной обеспеченностью, в целях покрытия расходов на реализацию публичных задач и функций, поддерживающих благополучное развитие общества.

Существуют следующие виды финансовой помощи.

Субсидия — пособие в денежной или натуральной форме, предоставляемое за счёт государственного или местного бюджета, а также специальных фондов юридическим и физическим лицам, местным органам власти. Современное российское законодательство о социальном обеспечении предусматривает три вида субсидий:

- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- субсидии на приобретение жилья;
- субсидии безработным гражданам для создания собственного бизнеса.

Дотация — помощь производителю в сбыте его продукта на рынке, когда без этой помощи производитель не в состоянии предложить такую цену, которая заинтересует покупателей на рынке и, соответственно, не может реализовать запланированные объемы продукции.

Субвенция — сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования. В отличие от дотации она предоставляется на финансирование *конкретного мероприятия*

сокращением понятия «монопрофильный город», где греческая приставка «моно» означает «единственный». Одновременно поясняем, что градообразующее предприятие — производственное предприятие, на котором заняты значительная или даже основная часть работающих граждан города, поселка, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения, воздействует на инфраструктуру и социальные проблемы.

в течение *определенного срока*. Обращаем внимание на то, что в случае неиспользования субвенции в срок или использования не по назначению, вся сумма подлежит возврату.

Налоговые льготы — это полное или частичное освобождение налогоплательщиков от уплаты налога в соответствии с действующим законодательством.

Формирование и развитие за счет государства производственной и социальной инфраструктуры — одна из важнейших мер в сфере региональной политики. Ведь появление *производственной инфраструктуры* способствует созданию и реализации общих условий для функционирования производства и жизни населения, в равной степени необходимых для деятельности всех сфер общественного производства.

В состав производственной инфраструктуры, как правило, включают следующие основные подсистемы:

- а) транспорт всех видов, функционирующий в сфере обращения, и внешний промышленный транспорт, включая ЛЭП и другие устройства, связанные с передачей и распределением электроэнергии;
- б) информационно-коммуникационная система, связь;
- в) система обеспечения производства материальными ресурсами; складское хозяйство, материально-техническое снабжение, заготовки, водоснабжение;
- г) инженерная инфраструктура, включая все виды инженерного обеспечения и городской транспорт;
- д) природоохранная инфраструктура;
- е) рекреационная инфраструктура.

Социальная инфраструктура — это совокупность отраслей и предприятий, функционально обеспечивающих нормальную жизнедеятельность населения. В ее состав входят:

- жилье, его строительство, объекты социально-культурного назначения, вся сфера жилищно-коммунального хозяйства, предприятия и организации систем здравоохранения, образования, дошкольного воспитания;
- предприятия и организации, связанные с отдыхом и досугом; розничная торговля, общественное питание, сфера услуг, спортивно-оздоровительные учреждения;
- пассажирский транспорт и связь по обслуживанию населения;
- система учреждений, оказывающих услуги правового и финансово-кредитного характера (юридические консультации, нотариальные конторы, сберегательные кассы, банки) и др.

Выделяют следующие *факторы социальной инфраструктуры*:

- 1) потребительский — это главный фактор (размещение населения);
- 2) природно-ресурсный фактор (связан с водоемами, лесами, горами);

- 3) фактор «наукоемкости» (тяготеет к научным центрам. Например: высшее образование (университетское, институтское);
- 4) транспортный фактор (при размещении всегда учитывают транспортную доступность для населения объектов инфраструктуры).

Размещение государственных заказов, во-первых, способствует обеспечению потребностей субъектов Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Во-вторых, обеспечению потребностей муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Под *регулированием миграционными потоками населения в необходимое русло для развития региона* можно понимать совместную деятельность госорганов, общественных организаций, международных организаций по упорядочению всех видов миграции населения. Регулирование миграционных процессов для достижения наилучших результатов должно быть комплексным. Для осуществления комплексного регулирования миграционных перемещений на территории региона необходимо применить механизм, включающий модифицированные научную, организационную, финансовую и информационную составляющие¹.

1.2. Понятия «регион», «район» и «экономика региона».

Типология регионов

Понятие района и региона. В географическую литературу термин «район» введен в 1879 г. А.С. Ермоловым, предложившим сетку сельскохозяйственных «районов» для России, а термин «регион» предположительно впервые был введен в обращение при составлении Словаря иностранных слов И.Ф. Бурдона и А.Д. Михельсона еще в 1877 г.

Исходя из принятой в нашей стране официальной терминологии, термин «район» определялся достаточно жестко и чаще всего ассоциировался с административным делением, в то время как термин «регион» был более удобным. Со временем в научной литературе и средствах массовой информации термин «район» стал постепенно вытесняться термином «регион» как более строгим в научном отношении. Учитывая это, а также явное преобладание термина «регион» в зарубежной, в частности западной, литературе, выражение «регионоведение» наиболее перспективно.

¹ Овсяенко О.И. Регулирование миграции на уровне региона : дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2001. С. 141.

Универсального определения региона, пригодного «на все случаи жизни», не существует, если не считать известного из литературы его теоретического толкования: «это территория, по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий и обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность — объективное условие и закономерный результат развития данной территории».

Понятие региона. В литературе встречаются следующие определения понятия «регион».

1. «Регион — это комплекс, состоящий из земли, воздуха, флоры, фауны и человеческого населения, которые могут рассматриваться в их особых отношениях друг с другом и которые составляют вместе определенную и характерную часть поверхности Земли».
2. «Регионы — это те зоны, которые заключают в свои рамки существенную однородность доминирующих физических условий и, соответственно, преобладающих укладов обитания».
3. «Регион — это географический термин для описания такого типа окружающей среды, в котором географические элементы соединены друг с другом определенными и постоянными отношениями».
4. «Регион — это группа близлежащих стран, представляющих собой отдельный экономико-географический, или близкий по национальному составу и культуре, или однотипный по общественно-политическому строю район мира».
5. «Регион — область, район; часть страны, отличающаяся от других областей совокупностью естественных и (или) исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностями национального состава населения» и т.д.
6. «Регион есть средство отбора и изучения пространственных сочетаний сложных комплексов явлений, встречаемых на земном шаре. Любой участок или часть земной поверхности можно считать регионом, если они однородны с точки зрения условий данного пространственного сочетания. Однородность региона определяется на основании показателей, отобранных с целью выделения из всей массы тех земных явлений, которые необходимы для характеристики или освещения данного их сочетания в пределах выделяемой географической единицы.

В таком определении регион не является объектом ни независимо существующим, ни данным от природы. Это интеллектуальная концепция, созданная мышлением, использующая определенные признаки, характерные для данной территории, и отбрасывающая все те признаки, которые рассматриваются как не имеющие отношения к анализируемому вопросу».

Типы регионов. Выделяется свыше 50 категорий регионов, относящихся к различным сторонам физической, биологической или социальной среды и определяемых на основе множества признаков. Чаще других используются следующие три градации:

1) регионы, выделяемые по единичным признакам. В этом случае речь идет об учете какого-то индивидуального явления, как правило, не нуждающегося в дальнейшей дифференциации (например, участок с определенной крутизной склона или зона свеклосеяния в экономической географии). Такие регионы иногда называют простыми;

2) регионы, выделяемые по нескольким признакам. Они отражают сочетание или симбиоз различных явлений. Их типичным примером могут служить ландшафтные регионы в физической географии, выделяемые с учетом климатического, гидрографического, почвенного, биотического и других факторов. Эти регионы получили название сложных;

3) регионы, охватывающие почти всю совокупность проявлений человеческой деятельности в пределах рассматриваемой территории. Обычно в них находят отражение тесная взаимосвязь между естественными (природными) и общественными индикаторами территории. Примером подобных регионов могут служить культурно-исторические регионы. Часть географов критически относятся к исследованию регионов, выделяемых с учетом целого комплекса факторов, полагая, что при обобщении множества элементов может теряться достоверность выводов. Одно время по отношению к данному типу регионов использовались термины «тотальные» или «компажи» (от лат. *compages* — «соединение, структура»).

В целях выработки региональной политики существуют следующие типы регионализации.

1) макрорегионализация, исходящая из деления национальной экономики на определенные зоны в целях долгосрочного планирования структуры размещения производительного потенциала.

В соответствии с этим выделяют восточную и западную экономические зоны. Для западной зоны характерно доминирование производства в отрасли машиностроения и наукоемких сфер экономики. Восточная зона ориентирована на ресурсодобывающие и энергетические отрасли. Основным критерием подобного рода деления является общность преобладающей специализации хозяйственной деятельности, природного и ресурсного потенциала. Каждый из них представляет собой укрупненный экономический район, целостную хозяйственную систему;

2) мезорегионализация, исходящая из деления регионов в соответствии с существующей административной структурой — субъекты, входящие в состав Федерации. Они представляют собой функционально независимые хозяйственные системы. Существует и более мелкая мезорегионализация — выделение хозяйственных систем подрайонов, которые обладают общей специализацией и тесными хозяйственными связями;

3) микрорегионализация, исходящая из выделения уровня местного самоуправления и соответствующих ему сельских, городских административных районов, общая численность которых составляет 4 тыс. человек. Они представляют собой первичный уровень национальной экономики как целостной системы.

Понятие экономического района. Территориальная организация общества (далее — ТОО) одновременно выполняет две основные функции.

1. ТОО — это совокупность процессов и действий по наиболее оптимальному размещению объектов материального производства и непроизводственной сферы и по организации наиболее оптимального взаимодействия между ними.
2. ТОО — это определённое сочетание функций, одновременно расселения, производственных, непроизводственных, управленческих и других структур, размещение и развитие которых происходит в границах ТОО.

Каждая территория страны или региона имеет ту или иную степень сложности пространственных различий. Процесс выявления таких различий и объясняет их название — «Экономическое районирование или зонирование¹».

Этот процесс может быть охарактеризован как специальное научное направление, решающее задачи обоснования состава экономического района и проведение границ экономических районов и зон на карте. Такое районирование понимается как комплексная научная дисциплина, изучающая все стороны и аспекты социально-экономического развития изучаемого района или зоны. Под **экономическим районом** понимается определённая территория страны, которая имеет площадь и конфигурацию, обладает общим историческим развитием, имеет свою экономическую специализацию, своеобразие ЭГП и ПРП, обладает особой структурой хозяйства, характеризуется комплексным характером развития хозяйства.

Степень самостоятельности регионов в разных странах неодинакова, зависит от государственного устройства. Возникающие между центром и регионами противоречия разрешаются, как правило, путём компромиссов, но возможен и силовой путь. Считается, что успехи или неудачи в проведении региональной политики зависят от правильно выбранной, научно обоснованной стратегии регионального развития. Но так бывает в идеале.

Выработка направлений экономической политики в отдельно взятом регионе напрямую зависит не только от четкого представления о процессах, протекающих в самом регионе, но и от позиции, которую он занимает среди прочих субъектов России. Несмотря на наличие разного рода рейтингов, призванных выявить место и роль региона в социально-экономической системе страны, ни федеральные, ни региональные органы власти до сих пор точной информацией об этом не располагают. Пока еще только идет наработка

¹ Зонирование — разделение на зоны.

подходов вычисления таких показателей, которые позволили бы ответить на данный вопрос. Сегодня этот пробел частично может восполнить разрабатываемая типология регионов, которая, в совокупности с информацией о специфике конкретного региона, может быть использована региональными властями для определения степени соответствия региона российским «стандартам», нахождения реально достижимой «планки» развития региона.

По оценкам экспертов, существующие типологии, хотя порой в значительной степени и отличаются друг от друга, но все имеют главный недостаток — в них слабо выражен социально-экономический подход к региону как субъекту РФ. Так, в одной из типологий предлагается разбить все регионы следующим образом:

- добывающие;
- с высоким удельным весом гражданских отраслей обрабатывающей промышленности;
- ориентированные на военно-промышленный комплекс;
- северные территории и удаленные территории Дальнего Востока;
- имеющие спад производства за счет внеэкономических факторов.

Другая типология регионов основана на выделении их основной специализации (агропромышленные, транспортно-промышленные, газо-нефте-промышленные и др.).

Еще один подход основан на использовании показателя спада производства:

- регионы с высокой концентрацией отраслей с сокращающимся спросом (оборонная промышленность и инвестиционное машиностроение);
- регионы, испытывающие недостаток сырья или не выдерживающие конкуренции с импортной продукцией (например, «текстильные» регионы);
- регионы, удаленные от основных поставщиков и потребителей (регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока). Один из вариантов этого подхода охватывает только депрессивные и отсталые регионы.

Следующий подход предполагает учитывать степень благоприятности инвестиционного климата, выделяя группы регионов по их реакции на рыночные преобразования: регионы с сильной и устойчивой реакцией, благоприятными стартовыми условиями вхождения в рынок, выгодным геополитическим положением, диверсифицированной структурой производства, федеральной поддержкой; регионы с сильной, устойчивой реакцией, уступающие первой группе по стартовым условиям; условно депрессивные регионы со средней или подавленной реакцией на рыночные реформы, моноструктурным производством с высокой степенью износа производственных мощностей, достаточно высоким трудовым и интеллектуальным потенциалом, относительно благоприятными стартовыми условиями; регионы с наиболее слабой рыночной реакцией на проводимые экономические реформы.

Примером достаточно комплексного рейтингования является опубликованная в журнале «Профиль» информация: «...в пятерку лучших российских регионов по качеству жизни (выделено авторами учебного пособия) в 2017 году вошли Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан и Белгородская область, — сообщает «РИА Рейтинг». За прошедший год десять регионов показали в рейтинге рост более чем на 5 позиций, лидером роста стала Республика Крым, которая поднялась в рейтинге с 66-го до 55-го места. Замыкают рейтинг Забайкальский край, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Ингушетия и Республика Тыва (места с 81-го по 85-е соответственно). При составлении рейтинга учитывались уровень доходов населения, занятость и рынок труда, жилищные условия, безопасность проживания, демографическая ситуация, экологические и климатические условия, здоровье, уровень образования и другие показатели»¹.

Большинство типологий, скорее всего, основаны на степени доступности статистических данных, поскольку выбранные в их основу индикаторы носят случайный характер (например, прожиточный минимум, средняя заработная плата, средняя задолженность по заработной плате, уровень безработицы, уровень преступности). Одна их разновидностей подобных типологий включает ранжирование без выделения каких-либо типов регионов на основе выделения двух групп факторов (позитивные и негативные) со своими наборами показателей.

Перспективным является подход с выделением так называемых модельных регионов («столичного» типа; экспортно ориентированные; финансово сильные с крупной промышленностью; экономически самостоятельные, богатые природными ресурсами; депрессивные со специализацией на лёгкой промышленности и машиностроении; экономически слаборазвитые (аграрные и периферийные); проводящие политику «мягкого» вхождения в рынок и т.д.). Каждая из этих моделей имеет свои «эталонные» регионы, но большинство регионов занимают промежуточное положение между двумя — тремя типами.

Несколько типологий было предложено правительством и закреплено в соответствующих государственных программах. Так, еще в 2007 г. Министерство регионального развития РФ² разработало новый подход к типологии регионов, основанный на выделении четырех типов регионов, три из которых включают по два подтипа:

¹ Названы лучшие по качеству жизни регионы России // Профиль. 12.02.2018. URL : <http://www.profile.ru/obsch/item/124838-nazvany-luchshie-po-kachestvu-zhizni-regiony-rossii> (дата обращения: 24.04.2019).

² Указом Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития РФ» деятельность Минрегионразвития была прекращена. Его функции были перераспределены между Минэкономразвития России, Минфином России, Минстроем России, Минкультуры России и Министром России.

- «регионы — локомотивы роста» (подтипы: мировые города и центры федерального значения);
- «опорные регионы» (подтипы: сырьевые и старопромышленные);
- «депрессивные регионы» (подтипы: фоновые и кризисные);
- «особые (спецтерритории)».

Районообразование и районирование. В рамках изучения экономических районов следует различать два важных процесса. Под районообразованием понимается постепенное возникновение устойчивых (!) сочетаний всех элементов и компонентов природно-ресурсного, трудо-ресурсного, производственного и непроизводственного потенциалов с высокой интенсивностью взаимосвязей между ними и различного образа взаимосвязей между ними. Этот процесс является объективным, так как он происходит в основном независимо от воли и желания человека.

Районообразование не охватывает всю территорию страны (особенно больших стран). Экономический район формируется в основном на базе развития какого-либо территориально-производственного комплекса (ТПК) с учётом особой экономической зоны вокруг него, все объекты которой взаимодействуют с этим ТПК. Границу такого экономического района выявить сложно и она, как правило, не совпадает с административными границами.

Районирование основано на делении всей территории страны на экономические районы на основе существующей сетки административно-территориального деления (АТД). Этот процесс в основном субъективный, так как проводится по воле и желанию человека. Для лучшей управляемости территории страны к объективно существующим экономическим районам искусственно (субъективно) прибавляются «резервные территории».

Факторы формирования экономических районов. Например, в условиях командно-плановой экономики экономический район в СССР был центральным звеном территориального планирования и управления. В современных рыночных условиях центральным звеном становится регион — субъект АТД РФ. Окончательно установилась практика деятельности официальной статистики, которая вместо экономических районов основывается на изучении регионов и федеральных округов.

Структура и сложность территориального разделения труда (ТРТ) в стране. Можно выделить следующие основные ступени иерархии ТРТ в России:

- 1) межзональное разделение труда (РТ) — (между Европой и Азией, зонами РФ);
- 2) крупнорегиональное РТ (между федеральными округами);
- 3) межрайонное РТ (между экономическими районами);
- 4) межрегиональное РТ (между субъектами РФ);
- 5) внутрирегиональное РТ (между экономическими микрорайонами и муниципальными образованиями).

Региональный комплекс является формой территориальной организации производительных сил. Он возникает в том случае, когда территория перестает быть случайным фактором его формирования и представляет собой такое экономическое сочетание объектов материального производства и непродовольственной сферы, при которой достигается определенный экономический эффект за счет правильного использования его природного, демографического, экономического, социального и экологического потенциала, а также транспортного и рыночного положения.

Региональный хозяйственный комплекс — это система хозяйства и социальных процессов, объективно формирующихся в пределах определенной территории.

1.3. Разграничение предметов ведения на федеральном и региональном уровнях власти и управления

Организация регионального управления. Переход России к новой политической и экономической системе после распада СССР потребовал глубокого реформирования государственного управления региональным развитием, что связано с заменой административно-командного управления рыночными механизмами, радикальным изменением структуры собственности и соответственного распределения доходов, трансформацией унитарного государства¹ в федеративное и расширением экономических прав регионов.

Если в прежней системе централизованное государственное управление осуществлялось централизованно (из одного центра) и планомерно по отдельным отраслям региональной экономики, то в настоящее время федеральный центр строит отношения с регионами как целостными экономическими субъектами главным образом в финансовой сфере — перечисление налогов, межбюджетные трансферты, прямые расходы федерального бюджета в регионе и т. д.

Одним из основных элементов государственного устройства РФ является бюджетный федерализм — система взаимоотношений между бюджетами различных уровней в федеральном государстве, способствующая выравниванию межрегиональных диспропорций и установлению территориальной справедливости. Успех экономических преобразований в Российской Федерации в огромной мере зависит от степени согласования интересов федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

¹ Унитарное государство — форма государственного устройства, при которой государство не имеет в своем составе каких-либо государственных образований, обладающих элементами суверенности, а составляющие его административно-территориальные единицы подчиняются единым центральным органам власти. На территории унитарного государства действует единая конституция и существуют единые законодательные, судебные, денежные и налоговые системы.

Как известно, федерация — это форма государственного устройства, при которой входящие в состав государства административно-территориальные, национально-территориальные и национально-государственные единицы являются ее равноправными членами, имеют собственный статус с соответствующими законодательно-представительными, исполнительными, судебными и другими органами власти. Согласно Конституции РФ в ее состав входят 85 субъектов Федерации, которые мы считаем ее регионами.

Однако после 1993 г. структура федерального устройства РФ усложнилась. Так, Указом Президента РФ от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в целях обеспечения реализации его конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений образован институт полномочных представителей президента в федеральных округах и утверждены соответствующие Положение и перечень федеральных округов. Подробнее система федеральных округов будет раскрыта в следующей главе.

Административное и экономическое районирование. Поскольку организационно-хозяйственная функция — важнейшая для государства не только в плановой, но и в регулируемой рыночной экономике, то в основу новой формы государственно-территориального деления в России положены не национальный или формально административный фактор, а прежде всего принципы экономического районирования (многие так считают). В СССР было иначе.

Нужно четко понимать, что экономические районы и административные единицы могут не совпадать и нередко не совпадают друг с другом. Так как госуправление широко функционально, то в такой большой стране, как Россия, надо использовать элементы специального районирования, которое всегда применялось в России (например, военные округа). Поэтому верхним, межрегиональным звеном территориального деления нашей страны сделаны семь федеральных административно-хозяйственных образований в составе групп и отдельных экономических районов с некоторыми изменениями границ. При этом сохраняется среднее региональное звено (субъекты Федерации) со всеми ветвями власти, а также сохраняется нижнее звено власти и управления — система местного самоуправления.

В таких многоресурсных административно-хозяйственных образованиях могут сложиться наилучшие условия для территориально-экономической интеграции производительных сил, формирования корпоративных производственно-коммерческих структур, региональных рынков с большими товарными ресурсами и мощной рыночной инфраструктурой. Можно будет лучше преодолевать вызванные рынком тенденции к резкой неравномерности экономического и социального развития, осуществлять регулярный мониторинг его региональных уровней.

В Российской Федерации также формируются экономические зоны со льготными налоговыми условиями, упрощёнными административными процедурами и другими привилегиями в России, создаваемые для привлечения инвестиций, ускоренного развития экономики и улучшения жизни населения — *территории опережающего развития* (далее — ТОРы). О необходимости выделения зоны с темпами развития социальной структуры и экономики, опережающими другие регионы, заявил глава государства в ежегодном Послании к Федеральному Собранию РФ в декабре 2013 г. Начать предложил с Дальнего Востока и Сибири. Причем особым условием должно было стать создание производств на не сырьевой основе, ориентированных по большей части на экспорт.

Спустя почти год Правительство РФ внесло на рассмотрение в Государственную Думу пакет проектов законов: «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», поправки в Гражданский, Налоговый, Земельный и другие кодексы РФ. К 30 марта 2015 г. все нормативные акты были подписаны и вступили в силу.

Базовыми пунктами деятельности ТОР стали:

- несовпадение границ ТОР с особыми экономическими или территориальными зонами субъектов РФ;
- каждая отдельно взятая территория опережающего развития имеет специально установленный перечень видов разрешенной экономической деятельности, для которых разработан индивидуальный правовой режим;
- регламентированная сумма минимальных капитальных вложений, определенная законодательно для будущих резидентов;
- свободный таможенный режим;
- разрешение в пределах ТОР создавать индустриальные парки.

В соответствии с Конституцией Россия — федеративное государство с развитой системой местного самоуправления.

Три уровня власти имеют собственную компетенцию:

- власть федеральная, обеспечивающая единство конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, гарантию прав человека и гражданина;
- государственная власть субъектов РФ, обладающих вне пределов ведения полномочий РФ всей полнотой государственной власти;
- власть местного самоуправления, задачей которого является реализация совместных интересов жителей в компактных территориальных образованиях.

Нынешнее местное самоуправление — власть организационно обособленная от государственной власти (см. ст. 130—133 Конституции РФ¹), мало

¹ Конституция РФ. URL : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm> (дата обращения: 22.04.2019).

влияющая на процессы микрорегиональной стабилизации. Общие принципы ее организации основываются на подходах, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления, где провозглашается, что местная власть подчинена исключительно закону.

1.4. Значение изучения учебной дисциплины

«Региональная политика» для подготовки менеджера в сфере государственного и муниципального управления

Учебная дисциплина «Региональная политика» в основном изучается студентами, обучающимися по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата). На наш взгляд, эта дисциплина является одной из важнейших в системе обучения по этому направлению подготовки. Почему? Приведем ряд аргументов.

1. Менеджер в сфере государственного и муниципального управления должен уметь принимать и реализовать управленческие решения в любой точке России, а если понадобится, то и вне ее. Поэтому в таком специфическом и федеративном государстве, как Россия, знание региональной политики становится ключевым для работы по профессии.
2. Специфика регионов России достаточно разнообразна, что влияет на реализацию отечественной государственной политики. Очевидно, что затраты на добычу, перевозку и переработку различных ресурсов также сильно разнятся в различных регионах. Поэтому очевидно, что знание региональных особенностей России и умелое их использование становится ключевым для государственных и муниципальных управленцев.
3. Процесс становления органов (учреждений) и институтов региональной политики в нашей стране еще продолжается. Поэтому менеджерам в сфере государственного и муниципального управления обязательно следует самостоятельно наблюдать и анализировать динамику регионального развития России.
4. До сих пор в отечественном экспертном сообществе продолжается дискуссия о том, должна ли быть в России единая государственная политика, или следует проводить в нашей стране несколько разных государственных политик. Не похоже, что эта дискуссия завершится в ближайшее время. Поэтому менеджерам в сфере государственного и муниципального управления обязательно следует самостоятельно выработать у себя методологическую позицию относительно регионального развития современной России.
5. До сих пор в нашей стране продолжается дискуссия о формах и методах государственно-частного партнерства при формировании и реализации региональной политики. Понятно, что, например,

на Северном Кавказе в силу целого комплекса причин государственно-частное партнерство не может быть идентичным партнерству власти и общества в европейской части России или на Дальнем Востоке.

6. Очевидно, что разные регионы нашей страны не могут делать одинаковый вклад в развитие экономики (объективно в нашей стране существует дотационные и прибыльные регионы). Поэтому региональная политика очень зависима от экономического развития регионов (и наоборот).

* * *

Понятийный аппарат в сфере региональной политики имеет постоянную тенденцию к изменениям, появлению новых терминов, которые обозначают трансформацию процессов в сфере федеративных отношений, экономического взаимодействия между центром и субъектами Федерации, а также между самими регионами. В нашей стране идет перманентный процесс осмысления основ российского федерализма, поиска эффективных моделей регионального развития в целях обеспечения целостности и единства страны, ее экономического, правового, социального пространства.

Задача менеджеров (управленцев) в сфере государственного и муниципального управления в ходе формирования и реализации региональной политики и политики обеспечения национальной безопасности — использовать преимущества экономического, географического, национального, культурного многообразия России во благо укрепления и развития нашей страны. И, крайне важно, полагаем, минимизировать противоречия, недостатки и риски такого многообразия.

В настоящее время перед государственно-управленческим аппаратом и обществом стоят непростые задачи по развитию Российской Федерации. Как отметил 1 марта 2018 г. в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В. Путин, нужно принять давно назревшие, непростые, но крайне необходимые решения. Отсесть всё, что тормозит наше движение, мешает людям раскрыться в полную силу и реализовать себя. Мы обязаны сконцентрировать все ресурсы, собрать все силы в кулак, проявить волю для дерзновенного, результативного труда¹.

При этом глава государства предупредил всех российских граждан о том, что «если не сделаем этого — не будет будущего ни у нас, ни у наших детей, ни у нашей страны. И вопрос не в том, что кто-то придёт, захватит и разорит нашу землю. Нет, дело совершенно не в этом. Именно отставание — вот главная угроза и вот наш враг. И если не переломим ситуацию,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 1 марта 2018 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 30.04.2019).

оно будет неизбежно усиливаться. Это как тяжёлая хроническая болезнь, что неумолимо, шаг за шагом подтачивает и разрушает организм изнутри. Организм часто этого и не чувствует. Нам нужно обеспечить такую созидательную мощь, такую динамику развития, чтобы никакие преграды не мешали нам уверенно, самостоятельно идти вперёд»¹.

В деятельности федеральных органов исполнительной власти России также все большее значение приобретает региональный аспект. Понятийный аппарат из региональной политики все чаще приходится использовать управленческому составу госорганов и госучреждений при подготовке руководящих документов, проектов решений, докладов вышестоящему руководству, а также при исполнении повседневных служебных обязанностей, при организации коммуникации с региональными и местными органами власти.

В настоящее время Правительство РФ сосредотачивает свои усилия в сфере региональной политики на таких направлениях, как:

- общие вопросы пространственного развития и федеративных отношений;
- инструменты развития территорий. Инвестиционные проекты регионального значения;
- качество регионального и муниципального управления;
- миграционная политика;
- развитие Северного Кавказа;
- развитие Крыма;
- развитие Калининградской области;
- арктическая деятельность².

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение государственной региональной политике.
2. В чем состоит главная цель региональной политики России?
3. Какие факторы и условия оказывают влияние на формирование и реализацию государственной региональной политики?
4. В чем состоит принципиальное различие между регионом и макрорегионом?
5. Что такое региональный мониторинг? В каких целях он применяется в деятельности федеральных органов исполнительной власти?
6. Перечислите основные методы проведения региональной политики.
7. Перечислите меры проведения региональной политики.
8. Какие типы регионализации вы знаете?

¹ Там же.

² Работа Правительства. Региональное развитие // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2292/> (дата обращения: 30.04.2019).

9. Раскройте сущность территорий опережающего развития.
10. Приведите примеры (не менее двух) использования терминов из учебной дисциплины «Региональная политика» в повседневной деятельности государственных служащих и сотрудников госучреждений.

Учебный кейс

«Проблема определения ответственных органов власти и общественных институтов, их взаимодействия в целях реализации предложений по совершенствованию деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО)»

Проблематизация. В современных условиях предоставлением социальных услуг населению занимаются не только государственные, но и некоммерческие организации (далее — НКО). Их деятельность положительно отражается на функционировании общества, в частности, на решении актуальных проблем социума и повышении качества жизни граждан.

Сегодня в России динамично формируется некоммерческий сектор. НКО являются мощнейшим ресурсом социально-экономического развития страны. Услугами социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО) при решении различного рода социальных проблем ежегодно пользуются 15% населения страны. Помимо того, данные организации стали фактором и экономического роста — в их рамках создано более миллиона рабочих мест¹.

17 июля 2017 г. в Совете Федерации Федерального Собрания РФ во время парламентских слушаний на тему «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» обсуждался ряд вопросов, связанных с деятельностью НКО. В ходе заседания отмечалось, что деятельность СОНКО — один из способов сохранения и приумножения образовательного, научного, культурного и духовного потенциала общества².

В ходе круглого стола также отмечается, что поддержка СОНКО является одним из долгосрочных приоритетов государственной политики России. Однако успешному развитию СОНКО в России препятствует ряд проблем, к которым можно отнести отсутствие регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ)

¹ Гражданское общество как ресурс модернизации в России // Киберленинка. URL : <https://cyberleninka.ru/article/v/grazhdanskoe-obschestvo-kak-resurs-modernizatsii-v-rossii> (дата обращения: 14.04.2019).

² Круглый стол на тему «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» // Общественная палата Хабаровского края. URL : <http://www.opkhv.ru/news/3405> (дата обращения: 14.04.2019).

с НКО, отсутствие единого перечня необходимых документов для включения НКО в реестр, недостаточное развитие инфраструктуры поддержки некоммерческого сектора, отсутствие единой целостной системы государственного учета НКО.

В целях преодоления существующих преград, а также в целях совершенствования деятельности СОНКО на повестку парламентских слушаний были вынесены следующие предложения.

1. Разработка типовой модели ресурсного центра поддержки НКО, предоставляющих услуги в социальной сфере, переход от разрозненных ресурсных центров к развитию сети межрегиональных и региональных центров, включая центры социальных инноваций.
2. Создание геоинформационной карты инфраструктурных ресурсов и ресурсных центров, которые могут быть использованы СОНКО.
3. Введение публичной отчетности СОНКО о результатах своей деятельности в качестве одного из основных методов повышения ее прозрачности.
4. Создание единых информационных ресурсов СОНКО, аккумулирующих информацию о составе, проектах, услугах СОНКО как один из способов информирования о деятельности СОНКО.
5. Формирование постоянно действующих электронных ресурсов по информированию граждан, повышению их правовой компетентности в сфере социального обслуживания.
6. Регулярное освещение деятельности социальных инвесторов и СОНКО в средствах массовой информации.
7. Формирование единого регламента для различных министерств, содержащего сведения об объеме предоставляемой информации по оказываемым НКО услугам, квалификации сотрудников и т.д.
8. Активное участие самих НКО в мониторинге федерального законодательства о СОНКО — исполнителях общественно полезных услуг и др.¹

Однако на сегодняшний день существует необходимость определения ответственных ФОИВ, общественных институтов и механизмов взаимодействия между ними в целях совершенствования деятельности СОНКО.

Поэтому управленческая проблема данного учебного кейса состоит в том, что в настоящее время не определены ответственные органы государственной власти (ОГВ) и общественные структуры, а также порядок взаимодействия между ними в целях совершенствования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО).

¹ Круглый стол на тему «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» // Общественная палата Хабаровского края. URL : <http://www.opkhv.ru/news/3405> (дата обращения: 14.04.2019).

Задание на решение учебного кейса

Задание 1. Проанализируйте текст учебного кейса и управленческую проблему. Определите какое, по вашему мнению, подразделение в ФОИВ должно отвечать за организацию взаимодействия органов государственной власти и контроля качества СОНКО (см. приложения 1–3 к кейсу). Аргументируйте свой выбор. Заполните табл. 1. Пустые поля во втором столбце предназначены для заполнения.

Таблица 1

Орган власти	Подразделение, которое организует взаимодействие ОГВ и СОНКО	Аргументация авторского выбора
Администрация Президента РФ	Какое управление?	
Советы при Президенте РФ	Какой совет?	
Правительство РФ	Какая правительственная комиссия?	
	Какой вице-премьер должен возглавлять?	

Задание 2. Проанализируйте текст учебного кейса и управленческую проблему. Определите какие, по вашему мнению, структуры Торгово-промышленной палаты РФ и Общественной палаты РФ могли бы взять на себя вопросы взаимодействия СОНКО и ОГВ (см. приложения 4, 5 к кейсу)? Аргументируйте свой выбор. Заполните табл. 2. Пустые поля во втором столбце предназначены для заполнения.

Таблица 2

Общественный институт	Подразделение, которое организует взаимодействие ОГВ и СОНКО	Аргументация авторского выбора
Торгово-промышленная палата РФ	Какой комитет/совет?	
Общественная палата РФ	Какие комиссии?	

Задание 3. Проанализируйте текст учебного кейса и управленческую проблему. В тексте учебного кейса представлены предложения по совершенствованию деятельности СОНКО. Определите, какие, по вашему мнению, ФОИВ и какие комиссии Общественной палаты, советы (комитеты)

Торгово-промышленной палаты должны осуществлять реализацию данных предложений (см. приложения 1–5 к кейсу). Аргументируйте свой выбор. Заполните табл. 3.

Таблица 3

№	Предложения (перечислены в проблематизации кейса)	Какой ФОИВ осуществляет реализацию?	Какая комиссия ОП и какие советы (комитеты) ТПП помогают?	Аргументация авторского выбора
1				
...				
8				

Задание 4. На основе ранее выполненных заданий данного учебного кейса постройте схему взаимодействия органов государственной власти и общественных институтов в целях совершенствования СОНКО. Заполните (напишите) на рисунке внутри прямоугольников названия органов государственной власти и общественных структур. Обращаем внимание, что внутри прямоугольника должен быть указан *только один* орган государственной власти либо *только одна* общественная структура.



Рис. Схема взаимодействия органов государственной власти и общественных институтов в целях совершенствования СОНКО

Приложения (дополнительные материалы) к кейсу

Приложение 1 к кейсу

1. Подразделения Администрации Президента // Президент России. URL : <http://kremlin.ru/structure/administration/departments> (дата обращения: 14.04.2019).

Приложение 2 к кейсу

2. Советы при Президенте // Президент России. URL : <http://kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 14.04.2019).

Приложение 3 к кейсу

3. Советы и комиссии // Правительство России. URL : <http://government.ru/agencies> (дата обращения: 14.04.2019).

Приложение 4 к кейсу

4. Комитеты и советы // Торгово-промышленная палата РФ. URL : <http://tpprf.ru/ru/interaction/committee> (дата обращения: 14.04.2019).

Приложение 5 к кейсу

5. Общественная палата РФ // Общественная палата Российской Федерации. URL : <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 14.04.2019).

Рекомендуемая литература

1. Белокрылова О.С., Киселева Н.Н., Хубулова В.В. Региональная экономика и управление: учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2017. С. 12–18, 56–87.
2. Морозов О.В. Политика не терпит мелочей... (сборник статей и выступлений). М. : АЛЬФА-ДИЗАЙН, 2017. С. 220–288.
3. Региональное управление и территориальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Ю.Н. Шедько. М. : Юрайт, 2015. С. 19–34, 475–492.
4. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. Ф.Т. Прокопова. М. : Юрайт, 2019. С. 25–53.
5. Угрюмова А.А. Региональная экономика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2019. С. 77–113.

СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ

В России как в государстве, расположенном на огромной территории и устроенном на федеративных началах, региональный фактор играет чрезвычайно существенную роль в государственно-политическом устройстве и социально-экономическом развитии страны.

Происходящие изменения во всех сферах жизни территориально-административных образований страны предопределяют необходимость преобразования системы управления развитием регионов, и, прежде всего, создания качественно нового организационно-управленческого механизма воздействия государства на их социально-экономическое развитие. Указанный механизм, с одной стороны, должен соответствовать требованиям, предъявляемым развивающейся практикой хозяйствования, а с другой, системно воздействовать на процессы проводимых преобразований.

Таким механизмом является система государственного и муниципального управления в сфере регионального развития, которая призвана обеспечить эффективную реализацию региональной политики, достижение ее целей. Безусловно, такая система должна учитывать особенности федеративных отношений и регионального устройства России. Необходимо также отметить, что сформированная в настоящее время в нашей стране система государственного и муниципального управления позволяет обеспечить федеральное вмешательство, то есть право федерального центра на вмешательство в дела субъекта, его политическую, экономическую и социальную жизнь.

При изучении данной главы нами ставятся три задачи.

1. Помочь обучающимся разобраться в особенностях региональной политики.
2. Развивать у обучающихся интерес к изучению основных институтов региональной политики в Российской Федерации.
3. Предложить обучающимся авторский вариант характеристики общесистемной и селективной региональной политики в Российской Федерации.

2.1. Особенности регионального устройства РФ, их влияние на федеративные отношения и систему государственного управления

Региональное устройство РФ как один из видов территориальной организации государства представляет собой явление, характеризующееся единой системой составных частей территорий субъектов РФ, и существует параллельно с делением территории на муниципальные образования (только регионов в РФ намного меньше по сравнению с количеством муниципальных образований). Эффективное функционирование публичных органов власти в рамках разделенной на административно-территориальные единицы и одновременно целостной территории субъектов РФ влияет на реализацию основных прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РФ.

При этом административно-территориальное устройство субъектов РФ является одним из видов территориальной организации государства наряду с государственно-территориальным, функциональным (отраслевым, ведомственным), муниципальным видами территориальной организации. Оно представляет собой законодательно закрепленную систему взаимосвязанных территориальных элементов (составных частей территории) субъекта (субъектов) Федерации, в пределах которой осуществляются полномочия органов госвласти РФ и ее субъектов.

В чем состоят *особенности регионального устройства* современного Российского государства?

Во-первых, Россия — это федеративное государство, поскольку в нем единство системы госвласти сочетается с разграничением предметов ведения и полномочий между ФОИВ и ОГВ ее субъектов. Основным институтом обеспечения этого единства и разграничения является институт права и заключаемые на его основе договоры, т.е. Россия сегодня является договорной федерацией.

Во-вторых, самый нижний уровень власти — местное самоуправление (далее — МСУ) в нашей стране в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы МСУ не входят в систему органов госвласти (ни на федеральном, ни на региональном уровнях). При этом в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в нашей стране сформирована двухуровневая система МСУ. Муниципальными образованиями первого уровня являются городские и сельские поселения, второго уровня — муниципальные районы и городские округа.

В-третьих, Россия является самой большой страной (по территории) мира, имеющей значительную региональную специфику (эта специфика различна по природным и климатическим условиям, наличию природных богатств, ландшафту, освоенности среды обитания человека, степени заселенности территории и т.д.).

В-четвертых, существуют серьезные отличия между регионами России по политико-правовому статусу, уровню социально-экономического развития, транспортной доступности, этническому составу, культурным традициям, уровню развития образования и науки, роли в формировании общефедеральной правящей элиты и т.д. В настоящее время нашей стране 85 субъектов Федерации. Из них 22 республики¹, 9 краев (Алтайский, Забайкальский, Краснодарский, Красноярский, Камчатский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский), 46 областей², 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)³, 1 автономная область (Еврейская АО) и 4 автономных округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий).

Таблица 2.1

Особенности статуса субъектов Федерации

Статус субъекта Федерации	Особенности политико-правового статуса
Республика	Охарактеризована в Конституции РФ как «государство» (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ); статус определяется Конституцией РФ и своей конституцией (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66 Конституции РФ); вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ)

¹ Республика Адыгея (Майкоп), Республика Алтай (Горно-Алтайск), Республика Башкортостан (Уфа), Республика Бурятия (Улан-Удэ), Республика Дагестан (Махачкала), Республика Ингушетия (Магас), Кабардино-Балкарская Республика (Нальчик), Республика Калмыкия (Элиста), Карачаево-Черкесская Республика (Черкесск), Республика Карелия (Петрозаводск), Республика Коми (Сыктывкар), Республика Крым (Симферополь), Республика Марий Эл (Йошкар-Ола), Республика Мордовия (Саранск), Республика Саха или Якутия (Якутск), Республика Северная Осетия — Алания (Владикавказ), Республика Татарстан (Казань), Республика Тыва (Кызыл), Удмуртская Республика (Ижевск), Республика Хакасия (Абакан), Чеченская Республика (Грозный), Чувашская Республика (Чебоксары).

² Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области.

³ Согласно Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, статусом, соответствующим городу федерального значения РФ, в отношениях с Российской Федерацией на период аренды ею комплекса космодрома Байконур (до 2050 г.) наделяется город Байконур (город областного подчинения Кызылординской области Республики Казахстан). Однако Байконур при этом не имеет статуса субъекта РФ, а органы его исполнительной власти не представлены в Совете Федерации.

Статус субъекта Федерации	Особенности политико-правового статуса
Край, область, город федерального значения	Статус определяется Конституцией РФ и своим уставом, принимаемым краевым (областным, городским) законодательным (представительным) органом (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66 Конституции РФ)
Автономная область	Статус определяется Конституцией РФ и своим уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом автономной области (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66 Конституции РФ); может быть принят федеральный закон об автономной области (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ)
Автономный округ	Статус определяется Конституцией РФ и своим уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом автономного округа (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66 Конституции РФ); может быть принят федеральный закон об автономном округе (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ)

Таким образом, республики, в отличие от краев и областей, являются национально-государственными образованиями, т.е. формой государственности того или иного народа (народов) в составе России. В отличие от прочих субъектов Федерации республики принимают собственные конституции, имеют право устанавливать свои государственные языки.

Юридическое различие между краем, областью и городом федерального значения отсутствует. Однако и здесь есть свои особенности. Так, административный центр Московской области не определён, и фактически им является другой субъект Федерации — город федерального значения Москва, но некоторые органы управления областью находятся в городе Красногорске. А вот Ленинградская область — это единственный субъект Федерации, органы власти которого полностью располагаются на территории другого субъекта — города Санкт-Петербурга.

Кроме того, самый западный регион России — Калининградская область отделён от остальной России территорией других государств, но соединён морем. Республика Крым и город федерального значения Севастополь расположены на Крымском полуострове. Они не имеют сухопутной границы с другими округами и основной территорией России (хотя имеет таковую с другим государством — Украиной), т.е. три субъекта Федерации — Республика Крым, город федерального значения Севастополь и Калининградская область являются полуэксклавами¹. Это существенно

¹ Полуэкслав — регион страны, который отделен от основной ее территории территорией других государств и имеет выход к морю.

затрудняет вопросы управления этими субъектами Федерации, снабжения региона всем необходимым. А главное — существует проблема обеспечения их коммуникационного единства (в том числе транспортного сообщения, которая в настоящее время успешно решается) с остальной территорией России.

В феврале — марте 2014 г. в Крыму начались масштабные общественно-политические изменения, известные как «Крымский кризис». Начало этим изменениям положили протесты местного (в основной своей массе русскоязычного) населения против действий бывшей оппозиции, пришедшей к власти на Украине в результате событий февраля 2014 г. Так, 23—27 февраля 2014 г. была осуществлена смена исполнительных органов власти Севастополя и Автономной Республики Крым, а те, в свою очередь, не признали легитимность нового украинского правительства и обратились за содействием и помощью к руководству РФ.

Местные органы власти, благодаря поддержке России и, несмотря на попытки противодействия со стороны властей Украины и давление стран Запада (обобщенное название), в сжатые сроки организовали и провели 16 марта 2014 г. референдум о статусе Крыма о возможном его выходе из состава Украины и вхождении в состав Российской Федерации. По результатам референдума 17 марта 2014 г., на основании Декларации о независимости, в одностороннем порядке была провозглашена суверенная Республика Крым. В ее состав вошёл Севастополь в качестве города с особым статусом.

18 марта 2014 г. был подписан международный договор о принятии Крыма и Севастополя в состав России, в соответствии с которым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты: Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Первоначально новые субъекты Федерации были объединены в отдельный Крымский федеральный округ.

31 марта 2014 г. было образовано Министерство по делам Крыма для решения задач по интеграции Республики Крым и Севастополя в состав России. Постановлением Правительства РФ от 10.05.2014 № 427 на Министерство возлагались:

- выработка и реализация политики Правительства РФ по ряду направлений;
- разработка проектов госпрограмм по развитию Крыма, координация деятельности по их реализации;
- контроль за осуществлением органами госвласти Республики Крым и города Севастополя полномочий РФ, передаваемых им в соответствии с законодательством РФ.

В этом же году был принят Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики

Крым и города федерального значения Севастополя», который устанавливает особый правовой режим на территориях этих новых субъектов Федерации.

Закон также регулирует отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, во внутренних морских водах и в территориальном море России, примыкающих к территории Крымского полуострова.

15 июля 2015 г., в связи с завершением переходного периода в Крыму и интеграцией Крыма в состав Российской Федерации, Министерство по делам Крыма было упразднено. Функции упразднённого министерства переданы Министерству экономического развития РФ. А 28 июля 2016 года «в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти» Указом Президента РФ № 375 Крымский федеральный округ был упразднён и включён в состав Южного федерального округа.

Вся законодательная и административно-управленческая деятельность современного Российского государства с марта 2014 г. и по настоящее время ведётся в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

В целях ликвидации угрозы по остановке сообщения России с Крымом через территорию Украины был построен Крымский мост — транспортный переход через Керченский пролив. Переход состоит из двух расположенных рядом друг с другом мостов — железнодорожного и автомобильного. Мост соединяет Керченский и Таманский полуострова через остров Тузла и Тузлинскую косу. В мае 2018 г. состоялся запуск автомобильной части моста, а в декабре 2019 г. состоялся запуск железнодорожной части Крымского моста.

До 1992 года автономные округа существовали только на территории современной России и не были самостоятельными субъектами, а только в составе краев и областей. В настоящее время автономный округ, являясь равноправным субъектом РФ, все же продолжает входить в состав другого субъекта Федерации. Например, Ненецкий автономный округ входит в состав Архангельской области, а Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО в состав Тюменской области. И только Чукотский АО — единственный округ, не входящий в состав какого-либо другого субъекта Федерации, так как 16 июля 1992 г. в соответствии с законом РФ он был официально выведен из состава Магаданской области. Поэтому для остальных автономных округов сохраняется право, при неурегулированности взаимоотношений

с краем или областью, в состав которого он входит, заключить с ним соответствующее соглашение.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» были созданы федеральные округа РФ, которые не являются субъектами или иной конституционной частью административно-территориального деления Российской Федерации. В настоящее время в нашей стране де факто образовано восемь федеральных округов.

Таблица 2.2

Список и состав федеральных округов (по состоянию на 01.05.2019)

№ п/п	Название федерального округа	Количество входящих в федеральный округ субъектов РФ	Административный центр федерального округа
1	Центральный ФО	18	Москва
2	Южный ФО	8	Ростов-на-Дону
3	Северо-Западный ФО	11	Санкт-Петербург
4	Дальневосточный ФО ¹	11	Владивосток ²
5	Сибирский ФО	10	Новосибирск
6	Уральский ФО	6	Екатеринбург
7	Приволжский ФО	14	Нижний Новгород
8	Северо-Кавказский	7	Пятигорск

Среди функций полномочного представителя президента в ФО выделим следующие:

- обеспечение координации деятельности ФОИВ³ в соответствующем федеральном округе;

¹ Указом Президента РФ от 03.11.2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849» Республика Бурятия и Забайкальский край переданы из Сибирского федерального округа в состав Дальневосточного федерального округа. См.: Указ Президента РФ от 03.11.2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811040002> (дата обращения: 15.04.2019).

² До декабря 2018 г. столицей Дальневосточного федерального округа был Хабаровск. 13 декабря 2018 г. президент подписал Указ «О внесении изменения в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849», в котором центром Дальневосточного федерального округа определен Владивосток. См.: Центр Дальневосточного федерального округа перенесен во Владивосток // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/59396> (дата обращения: 15.04.2019).

³ Здесь и далее ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти.

- организация взаимодействия ФОИВ с органами госвласти (далее — ОГВ) субъектов РФ, ОМСУ, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территорий в пределах ФО;
- организация контроля за исполнением ФЗ, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в ФО;
- согласование проектов решений федеральных ОГВ, затрагивающих интересы ФО или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа;
- принятие участия в работе ОГВ субъектов РФ, а также ОМСУ, находящихся в пределах ФО;
- организация по поручению Президента РФ проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными ОГВ и ОГВ субъектов РФ, находящимися в пределах ФО;
- внесение Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов ОГВ субъектов РФ, находящихся в пределах ФО, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, ФЗ, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время возрастает значение полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по изменению субъектного состава РФ путем укрупнения субъектов РФ, прежде всего, путем объединения автономных округов и краев, областей и муниципальных образований. От того, насколько институт федеральных округов способен адекватно отвечать на возникающие проблемы, во многом зависит возможность осуществления устойчивой политики экономического, социального и культурного развития РФ.

За прошедшие годы состоялось фактическое укрепление института федеральных округов, института Полномочных представителей Президента РФ. Конституционно-правовые основы института федеральных округов являются фундаментом, позволяющим данному институту приобретать устойчивое, поступательное развитие. В условиях сегодняшних политических реалий институт федеральных округов следует рассматривать как цементирующий фактор обеспечения федеративных интересов и отношений на территории РФ.

Обратим внимание также на то, что у МСУ, с созданием института Полномочного представителя Президента России в федеральном округе, появилась дополнительная инстанция, куда можно обратиться для привлечения внимания государства при нарушении Конституции РФ, федерального и регионального законодательства в субъектах Федерации.

2.2. Основные институты региональной политики в Российской Федерации

На федеральном уровне в настоящее время не сформирована стройная система органов госуправления в сфере формирования и реализации региональной политики. Важно напомнить, что в сентябре 2014 г. было ликвидировано Министерство регионального развития РФ, а некоторые его функции переданы другим ФОИВ. В настоящее время региональные аспекты присутствуют в деятельности многих федеральных ОГВ.

Рассмотрим далее эти ОГВ отдельно на уровне Президента РФ, уровне Правительства РФ и уровне Федерального Собрания РФ.

Таблица 2.3

Органы госвласти на уровне Президента РФ, деятельность которых связана с региональной политикой (по состоянию на 01.05.2019)

№ п/п	Орган власти	Функции в сфере региональной политики
1	Управление президента по внутренней политике	Готовит в пределах своей компетенции, обобщает и представляет президенту и руководителю администрации президента предложения по вопросам госстроительства, федеративных отношений, МСУ и региональной политики. Организует и обеспечивает взаимодействие главы государства с ОГВ субъектов РФ, ОМСУ. Обеспечивает взаимодействие президента и руководителя администрации президента с полномочными представителями президента в ФО
2	Государственный совет	Является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия ОГВ. Единственный федеральный госорган, в который входят все главы субъектов Федерации. Кроме того, по решению Президента РФ в его состав могут быть включены лица, замещающие должности руководителей высших ОГВ субъектов РФ
3	Совет по развитию МСУ	Подготовка предложений по осуществлению госполитики в области развития МСУ и определения приоритетных направлений ее реализации; рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и региональных ОГВ и ОМСУ

Таблица 2.4

Министерства и ведомства в составе Правительства РФ, деятельность которых связана с региональной политикой (по состоянию на 01.05.2019)

№ п/п	Орган власти	Функции в сфере региональной политики
1	Министерство экономического развития РФ	Является уполномоченным федеральным органом в сфере функционирования зон территориального развития, создания и функционирования особых экономических зон на территории РФ
2	Министерство финансов РФ	Осуществляет деятельность по финансовым взаимоотношениям федерального центра с регионами и муниципальными образованиями
3	Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики ³	На территории Дальневосточного ФО и Арктики: координирует деятельность по реализации госпрограмм и ФЦП, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ; управляет федеральным имуществом; контролирует осуществление ОГВ субъектов РФ полномочий РФ, переданных им в соответствии с законодательством РФ
4	Министерство РФ по делам Северного Кавказа	Выработка и реализация госполитики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского ФО и координация деятельности по реализации гос. и ФЦП на территории СКФО
5	Федеральное агентство по делам национальностей РФ	Является ФОИВ, осуществляющим функции: по осуществлению мер, направленных на укрепление единства многонационального народа РФ (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов РФ, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ; взаимодействию с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества; профилактике любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.

¹ До февраля 2019 г. ведомство носило название Министерство по делам развития Дальнего Востока. 26 февраля 2019 г. Президент РФ Владимир Путин подписал Указ о передаче Минвостокразвития России функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития Арктики и переименованию его в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. См.: Указ Президента РФ от 26.02.2018 № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/59897> (дата обращения: 19.04.2019).

Таблица 2.5

Правительственные комиссии, деятельность которых связана с региональной политикой (по состоянию на 01.05.2019)

№ в/п	Орган власти	Функции в сфере региональной политики
1	Правительственная комиссия по региональному развитию	Является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных ФИОВ, координации взаимодействия ФИОВ, высших исполнительных ОГВ субъектов РФ и ОМСУ при подготовке и реализации документов стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования России
	Трёхсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений	Основными задачами комиссии являются рассмотрение вопросов по совершенствованию и повышению эффективности межбюджетных отношений в стране, формированию, распределению и предоставлению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации и муниципальных образований, а также по развитию механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов
2	Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока	Является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных ФОИВ, а также для координации взаимодействия ФОИВ и высших исполнительных ОГВ субъектов РФ, расположенных на территории Дальневосточного ФО, при решении вопросов социально-экономического развития регионов ДФО
3	Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского ФО	Является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных ФОИВ а также для координации взаимодействия ФОИВ и высших исполнительных ОГВ субъектов РФ Северо-Кавказского ФО при решении вопросов их социально-экономического развития
4	Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Калининградской области	Является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий ФИОВ, а также для координации взаимодействия ФИОВ и высшего исполнительного органа госвласти Калининградской области при решении вопросов социально-экономического развития региона

№ п/п	Орган власти	Функции в сфере региональной политики
5	Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя	Является межведомственным коллегиальным органом, осуществляющим функции по организации разработки и принятия ФОИВ, ОГВ субъектов РФ, ОМСУ, иными органами и организациями согласованных решений, направленных на обеспечение социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя. Также осуществляет функции по координации деятельности органов и организаций при реализации этих решений и по осуществлению контроля за их реализацией
6	Государственная комиссия по вопросам развития Арктики	Является координационным органом, обеспечивающим взаимодействие ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, иных госорганов, ОГВ и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности

Анализируя аспекты в сфере региональной политики Федерального Собрания РФ, полагаем необходимым сразу отметить, что его верхняя палата — Совет Федерации (далее — СовФед) — включает в свой состав по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного ОГВ. Кроме этого в состав СовФеда могут входить представители РФ, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов верхней палаты Федерального Собрания (далее — ФС) — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных ОГВ субъектов РФ, т.е. по сути Совет Федерации — это палата регионов.

Выделим в табличной форме составе СовФеда и Государственной Думы ФС РФ комитеты, деятельность которых происходит в сфере региональной политики.

Таблица 2.6

Комитеты Совета Федерации, деятельность которых связана с региональной политикой (по состоянию на 01.05.2019)

№ п/п	Комитет СФ	Функции в сфере региональной политики
1	Комитет СФ по конституционному законодательству и государственному строительству	К ведению Комитета отнесены вопросы изменений в Конституцию РФ и поправок к ней, госустройства и организации системы госвласти в стране

№ п/п	Комитет СФ	Функции в сфере региональной политики
2	Комитет СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера	<p>К вопросам ведения Комитета относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> федеративное устройство РФ; государственная национальная и региональная политика; госполитика в области МСУ, общие принципы организации МСУ, гарантии МСУ; градостроительная деятельность; госполитика социального и экономического развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; госполитика в Арктике; принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта РФ; изменение границ между субъектами РФ, а также границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; разграничение предметов ведения и полномочий между ОГВ РФ, ОГВ субъектов РФ и ОМСУ; выборы в органы госвласти субъектов РФ и ОМСУ; экономические, финансовые и социальные основы региональной политики; организационные, территориальные и финансово-экономические основы МСУ; наделение ОМСУ отдельными госполномочиями и участие ОМСУ одного уровня в осуществлении отдельных полномочий ОМСУ другого уровня; регулирование особенностей организации МСУ в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, городах федерального значения и на других территориях; межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество; устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, поддержка общин и традиционной хозяйственной деятельности этих народов

Комитеты Государственной Думы, деятельность которых связана с региональной политикой (по состоянию на 01.05.2019)

№ п/п	Комитет ГД	Функции в сфере региональной политики
1	Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления	К ведению Комитета отнесены такие вопросы, как: федеративное устройство РФ; общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных ОГВ субъектов РФ и МСУ; разграничение предметов ведения и полномочий между ОГВ РФ, ОГВ субъектов РФ и органами МСУ; государственная гражданская служба и муниципальная служба; регулирование особенностей организации МСУ в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, городах федерального значения, в малонаселенных и труднодоступных местностях
2	Комитет ГД по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока	К ведению Комитета относятся непосредственно вопросы законодательного обеспечения региональной политики, принятия правовых актов по решению социально-экономических проблем Севера и Дальнего Востока
3	Комитет ГД по конституционному законодательству и государственному строительству	К ведению Комитета относятся непосредственно вопросы внесения поправок в Конституцию РФ, организации системы госвласти в Российской Федерации

Одним из важнейших инструментов реализации региональной политики являются государственные программы, направленные на развитие конкретных макрорегионов и субъектов Федерации. Постепенно расширяется практика совместного решения определенных задач Федерацией и ее субъектами, и, как следствие — государственные программы регионов становятся все в большей степени связанными по целям с государственными программами РФ. Финансовой основой обеспечения подобной координации действий выступает субсидирование бюджетов субъектов России в части соответствующих мероприятий.

Ниже мы приведем перечень госпрограмм, информация о которых размещена на официальном сайте Правительства РФ¹.

Таблица 2.8

**Перечень государственных программ в сфере
региональной политики (по состоянию на 01.05.2019)**

№ п/п	Название государственной программы	Краткая информация о госпрограмме
1	«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445. Курирует вице-премьер В.Л. Мутко
2	Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом	Утверждена Указом Президента РФ от 22.06.2006 № 637 ² . Направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Цели госпрограммы: стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российской Федерации; содействие социально-экономическому развитию регионов; решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения
3	«Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366. Курирует вице-премьер Ю.П. Трутнев
4	«Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 308. Курирует вице-премьер Ю.П. Трутнев
5	«Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 311. Курирует вице-премьер В.Л. Мутко

¹ Государственные программы // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru/programs/> (дата обращения: 30.04.2018).

² На официальном сайте Правительства РФ информация о кураторе данной программы не указана. См. : там же.

№ п/п	Название государственной программы	Краткая информация о госпрограмме
6	«Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя на период до 2020 года»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 30.01.2019 № 63. Курирует вице-премьер Д.Н. Козак
7	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 309. Курирует вице-премьер В.Л. Мутко

Изучение системы госуправления РФ на федеральном уровне в сфере региональной политики показывает, что она представляет собой пока еще сложный и весьма многообразный институциональный дизайн. Поэтому существует острая необходимость в оптимизации устройства ОГВ в целях повышения эффективности развития регионов России, а значит, и всей страны в целом.

2.3. Основные характеристики общесистемной и селективной региональной политики в федеративном государстве

Сегодня региональная политика является основным инструментом территориального развития России. Как совместить стихийную силу рынка и стремление государственной власти регулировать (а иногда и управлять) экономическое развитие страны и регионов? Преодоление советских стереотипов (о том, что государство является основным экономическим субъектом) подразумевает переход от преимущественного госпроекта к самостоятельному развитию регионов, сопряженному с развитием местного бизнеса.

Общеизвестно, что основной целью региональной экономической политики является достижение равномерного и эффективного распределения хозяйственной деятельности по территории страны и смягчения социальных и экономических диспропорций в развитии страны¹. Эта формулировка характеризует две стороны регионального развития:

- экономическую эффективность, которая требует экономически рационального распределения производства в пространстве и использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния;
- социальную справедливость, т.е. такое пространственное распределение экономической деятельности, при котором жители всех

¹ Осипов Б.А., Матузенко Л.И., Романов В.В. Федеральные и региональные аспекты государственного регулирования экономики // Вестник Тихоокеанского государственного экономического университета. 2011. № 4. С. 14–22.

регионов имеют более или менее равные возможности для достижения желаемого благосостояния.

Обе эти цели региональной политики противоречивы. Например, сумма максимумов региональных доходов эквивалентна максимуму национального дохода только при условии свободной конкуренции, однако пространственная экономика не является экономикой свободной конкуренции, поэтому конфликт между национальными целями (рост и эффективность) и региональными (равенство, по возможности) неизбежен. На практике этот конфликт разрешается следующим образом: на каждом конкретном историческом этапе развития в каждой конкретной стране преобладает одна из указанных целей.

По мнению ученых В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, «ни одно государство в мире <...> не имеет права уйти от ответственности за территориальную целостность страны, за недопущение экологических, экономических, этнических и иных региональных кризисов, за развитие всех территорий государства как среды жизнеобеспечения всего народа»¹. В этой связи мы выделяем в структуре государственной региональной политики две составляющие: *общесистемную* и *селективную*.

Целью общесистемной политики является создание институциональной среды регионального развития. Меры такой политики не имеют избирательного назначения, они равномерно влияют на все регионы, т.е. по характеру воздействия она является общегосударственной. В рамках общесистемной региональной политики осуществляется: определение сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов власти по всем аспектам развития регионов; установление общегосударственных правил, процедур и норм федерально-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов.

Системность региональной политики заключается в необходимости для центральной власти создавать оптимальные условия для развития регионов. Для этого общесистемная региональная политика должна отвечать некоторым характеристикам.

Дадим краткую характеристику общесистемной региональной политике в Российской Федерации.

1. Снижение централизации в принятии и реализации решений по проблемам регионального развития. Перераспределение в пользу бюджетов регионов налоговых и иных доходов.
2. Снятие федеральных барьеров, препятствующих привлечению в регионы инвестиций и эффективному их использованию.
3. Снижение параллелизма и дублирующих функций в деятельности федеральных органов власти и управления.

¹ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональная политика России: концепция, проблемы, решения // Российский экономический журнал. 1994. № 3. С. 52. Ст. 4. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития.

4. Обязательный учет региональных условий и оценки региональных последствий решений, принимаемых всеми федеральными органами гос. власти.
5. Введение регионального разреза во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне (в том числе и в ФЦП).
6. Нужна стратегия развития базовых отраслевых комплексов экономики страны.

Дадим краткую характеристику селективной региональной политике. Ее суть выражается в целенаправленном влиянии на определенные территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них конкретные социально-экономические и экологические ситуации.

1. Упорядочивание хаотично складывающейся многолетней практики принятия федеральных решений по «отдельным проблемным территориям».
2. Селекция региональных ситуаций, требующих федерального вмешательства.
3. Выработка и применение наиболее эффективных мер федерального вмешательства в дела регионов.
4. Переход от спонтанного реагирования Центра на «сигналы о помощи» из регионов к систематическому порядку оценки ситуаций в регионах.

Селективная региональная политика представляет собой специфическую форму, частный случай проявления селективности как экономической категории. В развитых странах целенаправленное избирательное вмешательство государства в процессы регионального развития начинается, когда пространственные социально-экономические диспропорции становятся чрезмерными (что рассматривается как неизбежное негативное последствие деятельности рыночных механизмов). Выбор объектов региональной селективной политики зависит от целей государственной региональной политики, которые, как отмечалось ранее, формируют две модели региональной политики: «эффективность» и «равенство». Исходя из содержания моделей региональной политики, мы будем выделять поляризованную и выравнивающую селективную региональную политику.

Поляризованная селективная региональная политика предусматривает приоритетную поддержку одного или нескольких выделенных регионов, имеющих наиболее высокий экономический и инвестиционный потенциал в ущерб другим регионам. Это позволяет обеспечить приток инвестиций в выделенные регионы страны, которые используются в качестве «локомотива» («полюса роста») для ускоренного развития всей экономики. В свою очередь, государственный экономический рост приводит к постепенному подъёму экономики отсталых регионов.

Далее отметим этапы и особенности селективной региональной политики в отношении регионов Дальнего Востока России.

Дальний Восток является самым восточным регионом РФ. Здесь на территории 6,2 млн кв. км, что составляет 36,1% территории страны, расположено девять субъектов Федерации: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область.

На протяжении всего хозяйственного освоения Дальнего Востока России (далее – ДВР) государство проводило селективную региональную политику, направленную на стимулирование его заселения и развития в нём производства, социальной и производственной инфраструктуры с целью создания равных условий функционирования социально-экономической системы Дальнего Востока по сравнению с другими регионами страны.

Весь период избирательного воздействия Российского государства на социально-экономическое развитие регионов ДВР обычно разделяют на три этапа (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Этапы реализации селективной региональной политики государства в отношении регионов Дальнего Востока России

Этапы	Цели селективной региональной политики	Методы и инструменты селективной региональной политики
I этап 1861– 1913 гг.	Создание военно-стратегической базы на востоке России	Программа П.А. Столыпина Программа С.Ю. Витте
1914– 1927 гг.	Отсутствие осознанной селективной региональной политики в отношении регионов ДВР	
II этап 1928– 1990 гг.	Создание военно-экономического плацдарма, инфраструктуры, ресурсоэксплуатирующих отраслей	Программы в форме постановлений (1930, 1967, 1972 гг.); вынужденное переселение населения. Долговременная программа до 2000 г. (1987 г.)
1991– 1995 гг.	Отсутствие осознанной селективной региональной политики в отношении регионов ДВР	
III этап 1996 – по настоящее время	Адаптация региона к рыночным условиям (1996 г.) Формирование инфраструктуры для развития приоритетных отраслей экономики региона	ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» на период 1996–2005 (1996 г.) и на период до 2010 г., на период до 2013 г.

I этап (1861—1913 гг.) — период хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока царской России. В этот период сошлись две основные цели государства: военно-политическая необходимость заселения дальневосточных территорий и потребность в новых, свободных землях для предоставления их освободившимся из крепостной зависимости крестьянам (планировалось создать массовый социальный слой собственников).

Российское правительство ввело специальные правила для переселенцев на Дальний Восток, которые предусматривали предоставление налоговых и земельных льгот. По мнению академика П.А. Минакира, данное решение правительства можно рассматривать как «чуть ли не первый случай формирования целенаправленной политики стимулирования миграции»¹.

Льготы для переселенцев включали в себя: предоставление права владеть наделом земли в 100 десятин на семью с рассрочкой выкупа на 20 лет (отсутствие выкупа не влекло потерю надела, но обязывало к уплате налога); предоставление права на куплю земли по цене 3 руб. за десятину; освобождение от рекрутской повинности и от податей на 20 лет; освобождение от денежных и натуральных податей на три года; освобождение переселенцев в города на 10 лет от пошлин и государственных повинностей, от военного постоя и рекрутства на десять наборов; установление свободного учреждения фабрик и заводов; введение свободной торговли на всей территории генерал-губернаторства.

Целью избирательного воздействия государства на развитие регионов ДВР в этот период являлось создание условий для заселения региона и развития военно-стратегической базы для защиты интересов России на Тихом океане. Основными методами реализации селективной региональной политики в отношении регионов ДВР в этот период стали: программа П.А. Столыпина аграрного переселения крестьян и программа С.Ю. Витте, содержащая идею строительства Транссибирской магистрали. В рамках программного подхода инструменты избирательного воздействия государства на развитие дальневосточных регионов были направлены как на стимулирование эндогенного типа развития территорий (налоговые и земельные льготы для переселенцев) так и экзогенного (субсидии на снижение транспортных тарифов, государственное инвестирование в инфраструктурные объекты).

Особенностью периода 1914—1927 гг. являлось отсутствие осознанной селективной региональной политики государства в отношении дальневосточных регионов, так как не было достаточных финансовых средств для её реализации в период Первой мировой войны, а далее Февральской и Октябрьской революций и Гражданской войны.

Целями следующего этапа (1928—1990 гг.) селективной региональной политики советского государства в отношении дальневосточных регионов

¹ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. С. 135.

являлись: развитие оборонных производств, инфраструктуры и ресурсоэксплуатирующих отраслей в регионе и создание условий по стимулированию притока населения.

В рамках принятия первого пятилетнего плана (1928 г.) регионам ДВР было отведено особое место. В центральных планирующих органах было немало споров о будущем дальневосточных регионов. Существовало мнение о «нерентабельности» реконструкции экономики Дальнего Востока, ссылаясь на трудности в освоении его естественных богатств. Сторонники этого подхода хотели сделать регион сырьевым придатком к промышленно развитым регионам страны и предлагали планировать капитальное строительство на Дальнем Востоке «методом остатков».

Однако правительство не поддержало сторонников этой позиции, и в первом пятилетнем плане были предусмотрены значительные капитальные вложения для решения задачи индустриального развития Дальнего Востока: предполагалось развивать металлообработку, угольную, лесозаготовительную и деревообрабатывающую промышленность, производство строительных материалов, освоить добычу нефти на Сахалине, увеличить улов рыбы.

В этот период в хозяйство региона был вложен почти 1 млрд руб., причём преимущественно в промышленность, в соответствии с принятой концепцией развития и финансирования: в промышленность было направлено 41%, а в транспорт — 28 % капитальных вложений. Именно поэтому мы считаем, что второй этап селективной региональной политики по отношению к Дальневосточному региону начинается с 1928 г. в рамках реализации первого пятилетнего плана.

Следующий этап селективной региональной политики государства по отношению к регионам ДВР также связан с реализацией программно-целевого подхода. Первым программным документом этого периода в отношении ДВР можно считать Постановление Политбюро ЦК ВКП (б) 1930 г., основной целью которого являлось создание экономической базы армии и флота, которое было перевыполнено на 30% по объёмам инвестирования¹.

Далее применение программного подхода в отношении регионов Дальнего Востока отразилось в виде специальных программ, обозначенных в постановлениях ЦК КПСС и Правительства (1967 и 1972 гг.), в которых были определены мероприятия по развитию оборонного комплекса, социальной сферы и усилению комплексного характера экономики макрорегиона. Последним программным документом, принятым в отношении ДВР в советский период, стала «Долговременная государственная программа развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г.», утвержденная в 1987 г.

¹ Минахир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. С. 151.

Анализ программных документов, принятых в отношении ДВР в советский период, позволил сделать вывод о том, что реализация программно-целевого метода осуществлялась с помощью инструментов, направленных на стимулирование преимущественно экзогенного типа развития дальневосточных территорий: госинвестирование, субсидирование, госзаказ.

В период 1991–1995 гг. осознанной селективной региональной политики в отношении ДВР не проводилось. С началом радикальной экономической реформы в России политика госпатронажа над дальневосточными территориями сменилась на государственное дерегулирование в сфере региональных экономических отношений. Первым ударом по экономике макрорегиона стало разрушение сложившейся системы государственных гарантий поддержания равных условий функционирования социально-экономической системы Дальнего Востока по сравнению с другими частями страны.

Очередной этап (1996 г. — по настоящее время) селективной региональной политики России по отношению к дальневосточным территориям начинается с момента принятия в 1996 г. «Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг.». Генеральная цель программы заключалась в максимальном ослаблении влияния факторов, препятствующих адаптации макрорегиона к условиям рыночной экономики.

Основными задачами программы являлись:

- 1) ускоренное относительно средних российских показателей развитие макрорегиона в программной перспективе;
- 2) переход от сырьевой специализации в промышленности к преимущественному развитию обрабатывающего сектора. В программе были предусмотрены инструменты селективной региональной политики направленные преимущественно на стимулирование экзогенного¹ типа развития дальневосточных регионов: госсубсидии, госзаказ для предприятий федерального значения, меры социальной защиты населения, прямые госинвестиции в программные проекты. Однако ни одна из поставленных задач не была выполнена, а декларируемые инструменты на практике не были реализованы. Программа оказалась несбалансированной по целям и ресурсам.

По причине неудачи Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. (1996 г.) была осуществлена корректировка программы с продлением срока её действия до 2010 г. и далее до 2013 г. (ФЦП-13). Целью ФЦП-13 является формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики макрорегиона с учётом геостратегических интересов и обеспечения безопасности РФ.

¹ Экзогенный — внешнего происхождения, вызываемый внешними причинами.

Задачами программы являются: закрепление населения в макрорегионе путем сохранения и создания новых рабочих мест; снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на региональном уровне; реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы. В ФЦП-13 обозначены основные инструменты селективной региональной политики государства в отношении ДВР: госинвестирование в объекты социальной и производственной инфраструктуры и освоение природных ресурсов, создание особых экономических зон.

В настоящее время реализуется Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», которая утверждена Постановлением Правительства от 15.04.2014 № 308.

* * *

До сих пор нет единой точки зрения: кому должен, в первую очередь, должен помогать федеральный центр, сильным или слабым регионам? До сих пор в нашей стране нет единой точки зрения на то, как, каким образом федеральный центр и экономически успешные регионы должны помогать отстающим регионам в их экономическом развитии. На наш взгляд, стратегия Российского государства должна состоять в том, чтобы «развязать руки» (не мешать развиваться) сильным регионам и помогать регионам слабым.

В выравнивании уровня экономического развития регионов и одновременно — в обеспечении ускоренного развития наиболее экономически развитых регионов и заключается основная проблема современной региональной политики. Эта политика должна быть системной и одновременно селективной, что обеспечить одновременно практически крайне затруднительно. Тем более это сложно для такого крупного и сложно устроенного государства, как Российская Федерация.

Полагаем, что любой менеджер в сфере государственного и муниципального управления обязан понимать сложные процессы регионального развития России и, безусловно, обязан использовать в интересах своей организации (органа, учреждения) эти знания.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состоят особенности регионального устройства современного Российского государства?
2. Сколько субъектов Федерации в настоящее время в России?
3. Какое количество федеральных округов в настоящее время в системе административно-территориального деления?
4. Какой город наделен в настоящее время статусом, соответствующим городу федерального значения РФ, однако при этом не имеет статуса субъекта РФ, а органы его исполнительной власти не представлены в Совете Федерации ФС РФ?

5. В какой федеральный округ входят Республика Крым и город федерального значения Севастополь?
6. Перечислите органы государственной власти на уровне Президента РФ, деятельность которых связана с региональной политикой.
7. Назовите федеральные органы исполнительной власти в сфере региональной политики.
8. Какие вы знаете правительственные комиссии в сфере региональной политики?
9. В чем принципиальное отличие общесистемной и селективной региональной политики в федеративном государстве?
10. Какие государственные органы исполнительной и законодательной власти осуществляют свою деятельность в сфере развития Арктической зоны РФ?

Учебный кейс

«Политические парламентские партии как институты формирования региональной политики в Российской Федерации»

Проблематизация. Сроки получения разрешений на строительство для граждан и организаций на всей территории РФ продолжают оставаться долгими, и это является наиболее проблемным направлением для бизнеса, сообщает «Коммерсантъ» со ссылкой на доклад предпринимательских объединений, составленный ими по итогам проведенных анонимных проверок работы госорганов. Как отмечает это издание, в некоторых регионах даже не удалось начать процедуру согласования из-за невозможности получить земельный участок. «Механизмы зачастую слишком непрозрачные», — пояснил руководитель направления «Новый бизнес» Агентства стратегических инициатив (АСИ) А. Аветисян.

В двух регионах, где проверки все же удалось запустить, сроки только на получение участка были превышены на 15—30 дней. Суммарно, по оценке Всемирного банка (ВБ), процедуры занимают 238 дней. По этому индексу Россия получила в рейтинге DoingBusiness (DB) одну из самых низких оценок (156-е место)¹. Согласно принципу территориальной целостности и суверенитета, сроки получения разрешения на строительство должны быть одинаковы во всех регионах страны. Иначе темпы строительства в Российской Федерации будут разные, что негативно отразится на экономической обстановке и повлечёт за собой ещё большую разницу в развитии субъектов. Кроме того, это противоречит Конституции, так как она предписывает всем гражданам России равные права.

¹ <http://www.radidomapro.ru/ryedkztzij/stroytelstvo/kapitalnoye/stroitelstvo-priznani-samym-neproзрачным-sektor-10758.php> (дата обращения: 28.04.2019).

Напомним, что в регионах порядок предоставления разрешения на строительство определяется региональным законодательством, в формировании которого принимают участие политические партии, входящие в региональные парламенты, что немаловажно. Стоит отметить, что использование механизма влияния политической партии на законодательный процесс предлагается редко, хотя этот путь был бы действенным, учитывая тот факт, что любая парламентская партия в каждом регионе имеет своё отделение. К примеру, «Единая Россия» оказывает огромное влияние на политические процессы в подавляющем количестве регионов РФ. Она имеет значительный властный ресурс, который при желании сможет ускорить решение обсуждаемой проблемы.

Проблема: срок получения разрешения на строительство сокращается медленно и сильно варьируется по разным регионам. При решении этой проблемы потенциал политических партий фактически не используется.

Несмотря на то что за последний год в рейтинге DoingBusiness Россия поднялась сразу на 30 позиций, реальному улучшению предпринимательского климата в стране по-прежнему мешают нерешенные проблемы ее ключевых отраслей. Хуже всего дела обстоят в строительстве, а виной всему — крайне непрозрачные механизмы получения необходимых согласований.

Дополнительная информация

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой) и Торгово-промышленная палата РФ (ТПП) подписали соглашение о сотрудничестве, говорится в сообщении Министра России.

Соглашение, в частности, предусматривает участие ТПП в подготовке нормативной правовой базы, обеспечивающей поддержку и развитие строительной и жилищно-коммунальной отраслей, взаимный обмен справочной, аналитической информацией. Предполагается также, что Минстрой и ТПП будут вместе выработать предложения по повышению качества профессиональной подготовки работников стройкомплекса.

По словам главы Минстроя России М. Меня, представителям ТПП также предложат войти в штаб по снижению административных барьеров в строительстве, который будет сформирован при министерстве. В сообщении сказано, что в России сокращается количество согласовательных процедур в сфере строительства и проектирования, введены электронные формы предоставления госуслуг в строительстве. Кроме того, Минстрой готовит законопроект о государственно-частном партнерстве в стройотрасли¹.

¹ <http://rusplt.ru/realty/news/biznes-pomojet-minstroyu-s-zakonami-o-podderjke-stroyotrasli-247376.html> (дата обращения: 28.04.2019).

«У вас нет территориальных подразделений, но давайте тогда мы подключим и полпредов, и прокурорских работников. Возьмите на себя, пожалуйста, роль штаба. Такую штабную работу организуйте по тому, чтобы у нас от региона к региону не было такого разнобоя. Но это же невозможно, понимаете. Мы с вами понимаем, насколько это ухудшает работу в одном из ключевых секторов экономики», — сказал В.В. Путин в ответ на просьбу главы Минстроя М. Меня подключить к контролю за этой работой другие ведомства ввиду отсутствия подразделений в регионах.

По словам М. Меня, средний по России срок получения разрешения на строительство сейчас составляет 276 дней. При этом в Ярославской области показатель составляет 355 дней, а в Москве — 100 дней. Число согласовательных процедур в различных субъектах также неодинаково. Как подчеркнул М. Мень, Министерство ставит перед собой цель сократить средний срок с 276 до 134 дней.

Президент РФ В.В. Путин далеко не первый раз обращает внимание на необходимость снижения административных барьеров в строительстве. В частности, в 2010 г. В.В. Путин на посту премьер-министра РФ заявлял, что субъекты должны подготовить соответствующие программы до конца года. В 2012 году он предложил на федеральном уровне закрепить исчерпывающий перечень административных процедур при строительстве. В апреле 2014 г. В.В. Путиным был подписан ФЗ, согласно которому правительство получило право утверждать исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства¹.

Приложения (дополнительные материалы)

Приложение 1 к кейсу Выдержки из Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»

Ст. 26. Права политических партий

1. Политические партии в порядке, установленном законодательством РФ, вправе:

- а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;
- б) участвовать в выработке решений органов гос. власти и ОМСУ в порядке и объеме, установленных настоящим ФЗ и иными законами;
- в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством РФ;
- г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их организации и ликвидации;

¹ <http://rusplt.ru/realty/news/putin-raskritikoval-minstroy-za-administrativnyie-bareryi-v-stroyotrasli-242451.html> (дата обращения: 28.04.2019).

- д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;
- е) учреждать издательства, информ. агентства, полиграфические предприятия, СМИ и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;
- ж) пользоваться на равных условиях гос. и муницип. СМИ;
- з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;
- и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;
- к) устанавливать и поддерживать международные связи с полит. партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;
- л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством РФ и уставом политической партии.

*Приложение 2 к кейсу
Выдержки из Градостроительного кодекса
РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ*

Глава 6, ст. 51.

21.14. В срок не более чем десять рабочих дней со дня получения уведомления, указанного в части 21.10 настоящей ст., уполномоченные на выдачу разрешений на строительство ФОИВ, ОИВ субъекта РФ, ОМСУ или уполномоченная организация, осуществляющая гос. управление использованием атомной энергии и гос. управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, принимают решение о внесении изменений в разрешение на строительство.

*Приложение 3 к кейсу
Основными формами взаимодействия органов государственной
власти края и политических партий являются:*

- а) информационный обмен между органами госвласти края и региональными отделениями политических партий;
- б) участие представителей политических партий в работе Законодательного Собрания края;
- в) организация встреч губернатора края и председателя Законодательного Собрания края с представителями фракций политических партий в Законодательном Собрании края по общественно значимым вопросам;

- г) участие региональных отделений политических партий в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов края в порядке, установленном действующим законодательством;
- д) привлечение представителей региональных отделений политических партий к участию в работе органов госвласти края в качестве советников, консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов и групп по социально-экономическим вопросам;
- е) проведение органами госвласти края совещаний, круглых столов, конференций, семинаров, слушаний и иных форм обсуждения социально-экономических проблем с участием представителей региональных отделений политических партий;
- ж) предоставление возможности освещения деятельности региональных отделений политических партий в государственных региональных СМИ.

2. Взаимодействие органов госвласти края и региональных отделений политических партий может осуществляться в иных формах, не противоречащих действующему федеральному законодательству и законодательству края¹.

Приложение 4 к кейсу

«Единой Россией» разработана комплексная программа действий по преодолению коррупции. Эта программа охватывает все сферы жизни государства и общества. В частности, предлагается:

- обеспечить информационную открытость власти;
- осуществлять общественную антикоррупционную экспертизу законопроектов и иных государственных актов;
- привести российское законодательство, включая Уголовный кодекс РФ, в соответствие с ратифицированными РФ Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию;
- внести изменения в нормы Уголовного кодекса РФ о взяточничестве, установив зависимость наказания от размеров коррупционной выгоды. Полученное в результате взятки имущество будет изыматься;
- предусмотреть ответственность юридических лиц за дачу взятки. Предложение или обещание дать взятку должностному лицу, предоставление преимуществ нематериального характера будет признано преступлением.

Но главное, что мы готовы сделать уже сегодня, — это привлечь институты гражданского общества, самих граждан к участию в антикоррупционных

¹ <http://docs.cntd.ru/document/985019578> (дата обращения: 28.09.2019).

парламентских расследованиях, обеспечить массовую общественную поддержку антикоррупционной политики, создать в обществе обстановку нетерпимости в отношении взяточничества¹.

Приложение 5 к кейсу

Выдержки из Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства на территории Екатеринославского сельсовета»

I. Общие положения

1.1. Настоящий Административный регламент предоставления администрацией Екатеринославского сельсовета муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства на территории Екатеринославского сельсовета» (далее — Административный регламент) разработан в целях повышения качества и доступности результатов предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) при оказании муниципальной услуги.

Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществить строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов.

2. Муниципальную услугу предоставляет администрация Екатеринославского сельсовета. Предоставление муниципальной услуги осуществляет специалист администрации Екатеринославского сельсовета, назначенный распоряжением главы администрации Екатеринославского сельсовета.

3. Муниципальная услуга предоставляется безвозмездно.

4. Информирование о порядке предоставления муниципальной услуги осуществляется администрацией Екатеринославского сельсовета:

- посредством размещения информации, в том числе о графике приема заявителей и номерах телефонов для справок (консультаций), на официальном интернет-сайте;
- на информационных стендах в помещении администрации по работе с обращениями граждан;

¹ http://www.fryazino-edro.ru/?page_id=8 (дата обращения 28.04.2019).

- по номерам телефонов для справок;
- в средствах массовой информации.

Формы заявления и иных документов, оформляемых непосредственно заявителями, представляемые в администрацию для предоставления муниципальной услуги в электронном виде, должны быть доступны для копирования и заполнения в электронном виде на официальном интернет-сайте.

5. Информирование о порядке предоставления муниципальной услуги производится по адресу: с. Екатеринославка, ул. Коммунальная, 60.

Телефон для справок и предварительной записи 2-25-65. E-mail: ekaterinadm2@rambler.ru.

Заявление с приложением документов в электронной форме может быть направлено через официальный интернет-сайт администрации Екатеринославского сельсовета.

6. Информация о поданных заявлениях, ходе рассмотрения документов должна быть доступна заявителям по обращениям и на официальном интернет-сайте.

7. Срок опубликования информации на сайте составляет: 10 рабочих дней.

II. Стандарт предоставления муниципальной услуги

8. Муниципальная услуга «Выдача разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства» предоставляется: юридическим или физическим лицам, осуществляющим на принадлежащих им (собственность, аренда) земельных участках строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, объектов капитального строительства.

9. В рамках предоставления муниципальной услуги осуществляются деятельность, по реализации исполнения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции администрации Екатеринославского сельсовета.

10. Результатом предоставления муниципальной услуги является:

- выдача разрешения на строительство,
- отказ в выдаче разрешения на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства.

11. Общий срок предоставления муниципальной услуги не должен превышать 10 рабочих дней с даты поступления в администрацию заявления застройщика.

12. Правовыми основаниями для предоставления муниципальной услуги являются:

- Градостроительный кодекс РФ;
- Земельный кодекс РФ;
- Постановление Правительства РФ от 24.11.2005 № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»;

- Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»;
- Приказ Министерства регионального развития РФ от 19.10.2006 № 120 «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения формы разрешения на строительство»;
- Устав Екатеринославского сельсовета;
- настоящий регламент.

IV. Порядок и формы контроля за исполнением муниципальной услуги

29. Контроль за исполнением административных процедур при предоставлении муниципальной услуги, осуществляется должностными лицами администрации Екатеринославского сельсовета, ответственными за организацию работы по предоставлению муниципальной услуги.

30. Персональная ответственность должностных лиц, закрепляется в их должностных регламентах в соответствии с требованиями законодательства РФ.

31. Исполнитель, ответственный за осуществление соответствующих административных процедур Административного регламента, несет персональную ответственность:

- за соответствие результатов рассмотрения документов требованиям законодательства РФ;
- соблюдение сроков и порядка приема документов, правильность внесения записи в журналы учета;
- соблюдение сроков и порядка оформления документов;
- правильность внесения сведений в базы данных.

32. Перечень должностных лиц, осуществляющих контроль, устанавливается индивидуальными правовыми актами администрации городского (сельского) поселения.

33. Контроль осуществляется путем проведения проверок соблюдения и исполнения ответственными должностными лицами положений Административного регламента, иных нормативных правовых актов РФ.

34. Периодичность осуществления контроля устанавливается руководителем администрации Екатеринославского сельсовета.

35. Контроль за полнотой и качеством предоставления муниципальной услуги включает в себя проведение проверок, выявление и устранение нарушений прав заявителей, рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения заявителей, содержащих жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц, связанных с предоставлением муниципальной услуги.

36. По результатам проведенных проверок в случае выявления нарушений прав заявителей виновные лица привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ.

37. Проверка также может проводиться по конкретному обращению (жалобе) заявителя¹.

Задание на решение кейса

1. Самостоятельно определите, какие конституционные права (не менее трёх) граждан нарушаются при наличии разницы по срокам получения разрешения на строительство? Заполните табл. 1.

Таблица 1

№ п/п	Какие права нарушены	Каким правовым актом регулируется
1		
...		
5		

2. Поразмышляйте, может ли политическая партия контролировать соблюдение сроков получения разрешения на строительство? Если да, то назовите не менее пяти механизмов. Если нет, то приведите не менее пяти аргументов. Оформите свой ответ в виде эссе объёмом максимум 0,5 страницы А4.

3. Подготовьте раздел программы партии (на примере ЕР), содержащий комплексную программу действий по устранению большого различия в сроках выдачи разрешения на строительство. Оформите ответ в виде списка (см. приложение 4).

4. Предложите формы взаимодействия (не менее четырёх) политической парламентской партии с органами госвласти и МСУ. (см. приложение 3). Заполните табл. 2.

Таблица 2

№ п/п	Формы взаимодействия	Прогнозируемые результаты
1		
...		
4		

5. Разработайте проект административного регламента выдачи разрешения на строительство для администрации ОМСУ. Опирайтесь на собственные предложения из предыдущих пунктов задания (см. приложение 5).

¹ http://www.admekaterinoslavsky.ru/admreglament.php?id_admreglament=26&razdel=admreglaments (дата обращения: 28.04.2019).

Рекомендуемая литература

1. *Белокрылова О.С., Киселева Н.Н., Хубулова В.В.* Региональная экономика и управление: учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2017. С. 125—130.
2. *Жуков Д.И., Перенджиев А.Н., Седов М.И.* Проблемы управления развитием Северо-Западного федерального округа и поиск путей их решения // Электронный научный журнал «ГосРег». Химки : АГЗ МЧС России. 2018. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/tribuna-moloduh-uchenih/zhukov-d-i-perendzhiev-a-n-sedov-m-i-problemy-upravleniya-razvitiem-severo-zapadnogo-federalnogo-okruga-i-poisk-putej-ix-resheniya.html> (дата обращения: 15.04.2019).
3. *Золкина Д.А., Перенджиев А.Н., Родионова И.Ю.* Проблемы системы управления в Северо-Кавказском федеральном округе и пути их решения // Электронный научный журнал «ГосРег». Химки : АГЗ МЧС России. 2018. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/tribuna-moloduh-uchenih/zolkina-d-a-perendzhiev-a-n-rodionova-i-yu-problemy-sistemy-upravleniya-v-severo-kavkazskom-federalnom-okruge-i-puti-ix-resheniya.html> (дата обращения: 15.04.2019).
4. *Карпова Ю.А., Перенджиев А.Н., Яковлева Э.Н.* Разработка предложений по совершенствованию системы управления социально-экономическим развитием Приволжского федерального округа // Электронный научный журнал «ГосРег». Химки : АГЗ МЧС России. 2018. № 4. URL: <http://gosreg.amchs.ru/metdologia-gos-reg/karpova-yu-a-perendzhiev-a-n-yakovleva-e-n-razrabotka-predlozhenij-po-sovershenstvovaniyu-sistemy-upravleniya-socialno-ekonomicheskim-razvitiem-privolzhskogo-federalnogo-okruga.html> (дата обращения: 15.04.2019).
5. *Перенджиев А.Н.* Структурирование российских органов государственной власти в условиях санкций // Электронный научный журнал «ГосРег»: Государственное регулирование общественных отношений. URL : <http://gosreg.amchs.ru/metdologia-gos-reg/perendzhiev-a-n-strukturirovanie-rossijskix-organov-gosudarstvennoj-vlasti-v-usloviyah-sankcij.html> (дата обращения: 30.04.2018).
6. *Перенджиев А.Н., Литвинова А.В., Ралдугин А.К.* Проблемы системы управления Южного федерального округа и пути их решения // Электронный научный журнал «ГосРег». Химки : АГЗ МЧС России. 2018. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/metdologia-gos-reg/perendzhiev-a-n-litvinova-a-v-raldugin-a-k-problemy-sistemy-upravleniya-yuzhnogo-federalnogo-okruga-i-puti-ix-resheniya.html> (дата обращения: 15.04.2019).
7. *Перенджиев А.Н., Мантулина О.Н.* Проблемы реализации принципа разделения властей в современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2012. № 1. С. 78—84.
8. Региональное управление и территориальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Ю.Н. Шедько. М. : Юрайт, 2015. С. 180—211, 215—237.

9. *Савельев Н.А., Перенджиев А.Н.* Социально-экономические проблемы развития Дальневосточного федерального округа и пути их решения // Научно-практическая конференция «Прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, основанные на результатах фундаментальных и поисковых исследований». 6–7 декабря 2016 г. / под ред. А.П. Кошкина. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2017. С. 218–225.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛОСТНОСТИ СТРАНЫ И СТАБИЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

С целью сохранения лидирующих позиций в глобальном мире России необходимо во внутренней политике придавать приоритетное значение региональной политике. Дело в том, что ее эффективность напрямую влияет на обеспечение целостности и состояние стабильности государства. Устойчивое развитие регионов напрямую зависит от качества и эффективности реализации региональной политики федеративного государства. Об этом уже шла речь в предыдущих главах данного учебного пособия.

Основополагающей целью региональной политики выступает сохранение целостности и единства государства, недопущение распада государства. Но сегодня российские регионы имеют разный уровень экономического развития, у каждого региона свои проблемы, свои кадры и системы управления, свой бизнес, свои взаимоотношения с федеральным центром и другими регионами РФ. И это должна учитывать региональная политика федеративного государства.

Сегодня многие российские регионы экономически достаточно дифференцированы, и призваны уметь самостоятельно решать экономические задачи, так как именно в регионах осуществляется основная хозяйственная деятельность, в основном решаются все социальные проблемы. Очевидно, что от уровня эффективности выполнения региональными властями социальных обязательств зависит целостность и стабильность всех устоев государства. И это тоже должна учитывать региональная политика федеративного государства.

Проведение наиболее активной региональной политики наиболее важно именно для России, как государства, располагающего огромным разнообразием территориальных, природных, национальных ресурсов и менталитетов. Сложившейся же в советское время старой парадигме развития пришла на смену новая парадигма региональной политики, целью которой стало достижение социального, экономического, политико-правового и духовно-культурного равновесия современной России, с учетом соблюдения общенациональных, региональных и локальных (местных) интересов.

По итогам изучения третьей главы, нами преследуются четыре главные цели.

1. Довести до обучающихся предпосылки и факторы стабильного развития регионов в федеративном государстве и пояснить диалектику взаимосвязи госполитики с развитием регионов в Российской Федерации после 2000 г.
2. Объяснить понятие эффективности региональной политики как залога устойчивости и целостности государства.
3. Сформулировать и объяснить обучающимся понятие кризисного состояния региона.
4. Объяснить обучающимся суть внешних и внутренних угроз социально-экономической безопасности региона.

3.1. Предпосылки и факторы стабильного развития экономики регионов в федеративном государстве

В 1970-х годах была сформирована концепция устойчивого развития, которая сохраняет ресурсы для будущих поколений, при этом удовлетворяет потребности нынешних поколений. За прошедшие годы передовые страны продвинулись и достигли определенных успехов в практической реализации этой концепции. В 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро Концепция устойчивого развития получила официальное одобрение глав государств и правительств.

Для достижения устойчивого развития было признано необходимым решать экологические, экономические и социальные проблемы в их взаимосвязи и стремиться к балансу этих составляющих. Во многих странах были созданы национальные комиссии по выработке стратегии устойчивого развития, многие из которых объединили представителей промышленности, неправительственных организаций и официальных правительственных органов. В 2002 году состоялся Всемирный саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, на котором был конкретизирован план реализации устойчивого развития. Первое место в плане отводилось решению социальных вопросов для достижения устойчивого развития — прежде всего: искоренению бедности, развитию здравоохранения и особенно санитарии, включая обеспечение чистой водой.

Вопросы окружающей среды рассматривались в основном с позиций охраны природно-ресурсной базы экономического и социального развития стран. В 2012 году на Конференции ООН в итоговой декларации была подчеркнута необходимость перевода мировой экономики и промышленности на «зеленые рельсы», поскольку за прошедшие 20 лет стратегии устойчивого развития приняли более 100 стран мира. Однако, исходя из результатов изменения экологии планеты, можно сделать вывод, что принципы устойчивого развития не удалось полностью внедрить ни в одной стране мира¹.

¹ Кланцов В.М. Итоги Саммита «РИО +20» // Российский институт стратегических исследований. URL : <https://riss.ru/analitics/2568/> (дата обращения: 25.04.2019).

На первый план глобального развития сегодня выступает смена действующей парадигмы развития, основанной на неограниченном экономическом росте.

Снижение и ограничение эффективности экономики, связанное с восстановлением окружающей среды, в большинстве экономически развитых стран точно приведет к снижению прибыли и дополнительным издержкам. Так, возникает явное противоречие, которое заключается в том, что для современной России, как для большой развивающейся страны, с одной стороны, сегодня архиважно сохранять экологическое равновесие, а с другой стороны, особенно важно наращивать свои производительные силы.

В настоящее время Россия занимает обширную географическую территорию, по этой причине регионы страны просто не могут быть однородными по своей сути. Сравнение регионов можно проводить по разным параметрам, например: территориальное положение, природно-ресурсный потенциал, экономический потенциал, демографический уровень, национальный состав, но всегда в основе сравнения будут выступать различные уровни отличия одного региона от другого.

Сегодня регионы России уполномочены принимать важные решения, значимость которых влияет не только на региональный уровень развития, но и на государственный уровень развития в целом. Но, несмотря на это, экономико-производственную деятельность многих субъектов РФ сложно назвать успешной. Среди основных причин низкого экономического положения регионов следует выделить разные подходы в них к организации хозяйственной деятельности, обусловленные неоднородными природно-климатическими условиями, национальными различиями, различным демографическим статусом субъектов РФ.

К существенным позитивным предпосылкам развития регионов России относятся:

- близость к столичному региону и европейским рынкам;
- создание межрегиональных корпораций;
- возможность развития приграничной кооперации и расширения участия в территориальном разделении труда;
- сравнительная развитость транспортной инфраструктуры и возможность вхождения в европейские транспортные и энергетические сети;
- возможности рекреационного использования морского побережья;
- трудовой, научный и образовательный потенциал;
- относительная развитость экономической инфраструктуры регионов;
- миграционный приток трудовых ресурсов из других регионов России и особенно из стран ближнего зарубежья;
- относительно высокий уровень социокультурного потенциала и толерантности в национально-культурных, межконфессиональных отношениях;

- развитость международных связей;
- усиление взаимодействия между иностранными и российскими предприятиями на территории регионов России.

Практически все вышеперечисленные предпосылки так или иначе связаны с экономикой субъекта РФ, или базируются на ней, либо являются ее составной частью, либо зависят от состояния данного показателя.

Под *экономикой региона* предлагается понимать — пласт национальной экономики, как науки, включающий в себя ее основные характеристики в рамках закономерности хода развития и функционирования хозяйства региона с учетом его особенностей.

По данным электронного периодического издания «Ведомости» от 29.09.2016 из доклада ФАС¹ «Государство стремительно наращивает присутствие в экономике. Вклад его и госкомпаний в ВВП вырос, по данным ФАС, с 35% в 2005 г. до 70% в 2015 г. Количество государственных и муниципальных унитарных предприятий за три года утроилось, они по-прежнему создаются на рынках с развитой конкуренцией, где использование административного ресурса и бюджетного финансирования — серьезная угроза. При этом резко выросло число региональных и муниципальных унитарных предприятий — они главные враги конкуренции на локальных рынках². Напомним, что это мнение экспертов ФАС.

Можно выделить факторы, которые могут оказывать и оказывают тормозящее влияние на развитие промышленно-производственной конкуренции и рост цен на продукцию в регионах и в стране в целом:

- ускоренное импортозамещение;
- ограничение доступа импорта;
- дополнительные административные барьеры;
- запрет на закупку иностранной продукции (например, запчастей для машиностроения) без согласования с правительственной комиссией по импортозамещению;
- чиновничий бюрократизм;

К принимаемым мерам противодействия факторам, тормозящим развитие экономики можно отнести Указ Президента РФ В.В. Путина от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики

¹ ФАС — Федеральная антимонопольная служба России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы.

² Мереминская Е. Государство и госкомпании контролируют 70% российской экономики // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL : <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/29/658959-goskompanii-kontroliruyut-ekonomiki> (дата обращения: 21.04.2019).

по развитию конкуренции»¹, которым был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 гг.

Долгосрочное устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ выступает важной проблемой региональной политики. Под устойчивым социально-экономическим развитием региона следует понимать систему функционирования региона, направленную на конструктивное развитие социально-демографических, институциональных, экономико-хозяйственных, экологических и духовно-культурных характеристик отдельно взятого региона страны, способствующих повышению уровня и качества жизни населения.

К факторам устойчивого развития региона следует отнести следующие.

1. Институциональные факторы развития региона:
 - наличие инвестиций в научные открытия, инновации,
 - развитая сфера культуры и образования (уделение внимания традициям, вопросам религии),
 - наличие низкого уровня преступности в регионе,
 - стабильность существующих институтов.
2. Природно-экологические факторы развития региона:
 - природно-климатические условия,
 - уровень экологии (наличие техногенных загрязнений²).
3. Социальные факторы развития региона:
 - развитая социальная сфера,
 - связь, телекоммуникации, доступность Интернета,
 - научные, образовательные учреждения,
 - наличие квалифицированных трудовых ресурсов и рабочих мест,
 - учреждения культуры и искусства, мероприятия и др.,
 - деятельность общественных организаций (некоммерческих, экологических, студенческих, профсоюзы и т.д.),
 - межнациональные, межрелигиозные отношения.
4. Хозяйственно-экономические факторы развития региона:
 - стабильность бюджета региона, независимость от дотаций, трансфертов из федерального бюджета,

¹ Указ Президента РФ В.В. Путина от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». Официальный сайт Президента РФ. URL : <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/zGNLKO9D1Cp3NhN1Bfe5AXOoBBAFZWzn.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).

² К техногенным загрязнениям следует относить не только загрязнения на территории региона, но и трансграничные загрязнения (воздуха, воды и т.д.), причем это относится не только к другим государствам, но и к другим регионам страны. Например, Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат расположен в Иркутской области, однако он загрязняет акваторию озера Байкал, которая также относится к Республике Бурятия.

- участие региона в федеральных целевых программах, приоритетных национальных проектах, стратегиях развития макрорегионов,
- деятельность кредитных учреждений, страховых компаний и т.д.,
- влияние экономической нестабильности,
- развитая рыночная инфраструктура,
- продовольственная безопасность региона (состояние сельского хозяйства региона, состояние торговой сети, наличие и развитие перерабатывающих предприятий, деятельность вертикально-интегрированных комплексов в АПК),
- региональный маркетинг: (узнаваемость региона в федеральных СМИ, бренды региона, национальные, региональные праздники, торжества)¹.

5. Промышленно-производственные факторы развития региона:

- наличие мощной производственной базы,
- наличие на территории региона минеральных ресурсов,
- зависимость региона от монополий (нефтяных, газовых монополий, предприятий электро- и теплоэнергетики, железной дороги, телекоммуникационных компаний и т.д.),
- наличие в регионе развитой инфраструктуры (наличие и состояние в регионе автодорожной сети, железных дорог, аэродромов, речных и морских портов).

В качестве отдельного вывода по данному вопросу важно отметить, что определение предпосылок и факторов стабильного развития экономики регионов в федеративном государстве на сегодняшний день является наиболее актуальной темой для разработки учебных кейсов по дисциплине «Региональная политика», для проведения научного исследования, и требует соответствующих научно-практических разработок, исследований и политических решений.

3.2. Диалектика взаимосвязи государственной политики с развитием регионов в Российской Федерации после 2000 г.

Примерно до середины 80-х гг. XX в. политика СССР в ключе регионального развития страны отличалась выравниванием экономического уровня регионов за счет обновления промышленных объектов регионов². С началом перестройки, после выхода России на мировой рынок, прежний, плановый характер экономики СССР стал невозможен. Интересны рассуждения современного российского ученого П.Г. Шедровицкого на эту

¹ Подругин М.О. Устойчивое развитие региона: понятие, основные подходы и факторы // Издательство «Креативная экономика». URL: <https://creativeconomy.ru/lib/7864> (дата обращения: 21.04.2019).

² Экономическая история СССР: очерки / рук-ль авт. кол. Л.И. Абалкин. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 14–15.

тему: «...если верить документам Госплана и СОПСа, в советское время территориальные приоритеты всегда были четко обозначены:

- в 1920—1930-е гг. — подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия);
- в 1930-е и начале 1940-х гг. — создание второй металлургической базы и максимально удаленных от вероятностного противника машиностроительных заводов-дублеров на Урале и в Сибири;
- в 1950—1970-е гг. — ускоренное развитие восточных районов страны;
- в 1960—1980-е гг. — формирование крупных территориально-производственных комплексов и т.д.¹

Перелом в региональном развитии страны произошел в 1990-е гг. Индустриализация регионов перестала быть основным способом «стягивания» в них ключевых ресурсов развития (финансовых, интеллектуальных, природно-культурных и так далее). Сформированная в эпоху советской индустриализации экономика начала интегрироваться в глобальный рынок, перестала быть замкнутой и самодостаточной. Эффективность утратили как отдельные производственно-технологические комплексы, так и их территориально-производственная проекция в виде системы расселения. Из неэффективных пространственных структур стали вымываться ресурсы и в первую очередь — человеческие. Например, Мурманская, Архангельская области и Республика Коми за 1990-е гг. потеряли 20—25 % своего населения².

Современный исследователь П.Г. Щедровицкий справедливо отметил в 2009 г., что «Чрезвычайно велик риск перехода региональных властей на позиции идеологического и экономического (управленческого) аутсайдера. Возможный итог: дальнейшая «социализация» бюджета, постоянный бюджетный кризис (дефицит источников дохода), утрата стратегических планов развития региона в рамках открытого рынка, потеря рычагов оперативного управления. При сохранении инерционного сценария развития системы управления региональные власти рискуют в отношении подведомственной им территории постепенно превратиться в одно из ключевых препятствий для развития экономики, в обузу для тех, кто самостоятельно вписался или пытается вписаться в систему глобальных обменов на открытом рынке»³.

Актуальность вопроса преобразования экономики существовала не только для регионального, но и для федерального уровня. Федеральные власти постепенно утрачивали механизмы работы с территориями:

¹ Щедровицкий П.Г. Государственная политика регионального развития в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Русский Архипелаг. URL : <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/prospect/> (дата обращения: 29.04.2019).

² Щедровицкий П.Г. Указ. соч.

³ Щедровицкий П.Г. Указ. соч.

старые — в виде масштабных инвестиционных проектов развития физических инфраструктур (строительство железных дорог, «ГОЭЛРО», так называемое размещение производительных сил и пр.) уже не работают, а новые не найдены. Механизмы «федеральных целевых программ» переставали работать. Уровень диспропорций между территориями продолжал расти.

Ставка федеральной власти на наиболее успешно адаптировавшиеся к глобальному рынку субъекты — крупные корпорации, как на региональные девелоперы¹, в неявном виде сложившаяся к концу 1990-х гг., не слишком оправдала себя. Крупные российские корпорации в ускоренном темпе могли преобразовываться в ТНК², становясь неуправляемыми («неуловимыми») для национального правительства³.

Различный темп, а иногда диаметральный уровень развития регионов России, отрицательно сказывается на длительной перспективе экономического управления над наиболее отдаленными от столицы территориями страны. Федеральной власти важно определить направления новой региональной политики в стране, с учетом успешного входа России в глобальную экономику. Форма и темп интеграции в глобальный рынок — определяющий фактор для развития российских регионов.

Существует несколько базовых принципов, которые могли бы лечь в основу новой федеральной и, шире, государственной региональной политики.

Прежде всего необходимо понимать, что площадкой для реализации планов и программ развития регионов сегодня становится открытый рынок, а потому «рамкой» для разработки данных планов и программ выступают геоэкономические процессы. Это означает, что статус регионов, тренды их возможного и актуального развития стали определяться положением страны и региона на рынке — причем глобальном.

Если для других субъектов этого рынка собственное положение на нём фиксируется без особого труда как стоимость, а точнее оценка их капитализации, то для регионов определить их «вес» в рынке куда сложнее. Можно в качестве исходной гипотезы принять, что у глобального рынка существует единая «матрица капитализации», дооценивающая все факторы, вовлекаемые в рыночные процессы. Эта матрица — система глобальных обменов. Регионы, как и другие субъекты, должны стремиться к расширению своего участия в этих обменах и повышению своей значимости (капитализации) в них⁴.

¹ В данном случае под девелоперами понимаются компании, выступающие в качестве точек экономического роста.

² ТНК — транснациональная корпорация, имеющая подконтрольные активы в нескольких странах и ведущая деятельность далеко за пределами родной страны // Fb.ru. URL: <http://fb.ru/article/194249/tnk-v-ekonomike-tnk---eto> (дата обращения: 29.04.2019).

³ Шедровицкий П.Г. Указ. соч.

⁴ Шедровицкий П.Г. Указ. соч.

Регионы должны заниматься поиском места в более широкой, чем общенациональная, системе мирового разделения труда. В условиях глобализации для любой страны в мире становится важным иметь не только конкурентоспособные технологии и фирмы, но, главное, регионы, способные принять эти технологии и фирмы. Экономическая мощь государства зависит не столько от валовых объемов производства и природных запасов, скрытых в его земле, сколько от обладания центрами, управляющими потоками на глобальном рынке.

Необходимо возрождение культуры планирования использования территории. Проектно-планировочная документация должна выполнять координирующую функцию по отношению к действиям бизнеса и власти на территориях.

Экономический рост отдельно взятого региона, может способствовать снижению уровня экономических диспропорций в развитии территорий. Важно, чтобы органы власти регионов были заинтересованы в росте собственных бюджетных источников, а не в бюджетных трансфертах.

В условиях глобального рынка для России важно актуализировать производительные силы страны:

- обеспечить интеграцию в глобальный рынок за счет повышения стоимости ее активов — территории и рабочей силы;
- способствовать ускоренному социально-экономическому развитию РФ, за счёт правильного распределения производительных сил по территории;
- поддерживать огромную территориальную пространственность страны.

Итак, что нового сложилось в государственной политике регионального развития к наступлению 2020 г.?

Государство предприняло несколько вариантов путей входа в глобальную экономику. Рассмотрим их подробно на примере Дальнего Востока. Дальневосточный и Сибирский федеральные округа страны более всех остальных регионов сегодня могут служить ландшафтом для начала успешного участия России в международной экономической интеграции.

В 2015 году правительство страны утвердило стратегию опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока. В её основе — использовать главные плюсы макрорегиона: бескрайние территории, выход к Тихому и Северному Ледовитому океанам, границы с Китаем, КНДР, США и Японией, огромные запасы минеральных ресурсов, древесины, рыбы и морепродуктов. Государство создало беспрецедентные льготные условия, чтобы привлечь зарубежные инвестиции¹.

¹ Дробышева И. Дальневосточная валюта // Дальний Восток. URL: <https://dv.land/economics/dalnevostochnaya-valyuta> (дата обращения: 27.04.2019).

Дальний Восток ещё со времён СССР (да и долгие годы после его распада) обеспечивал страну минеральными ресурсами, лесом, рыбой и выполнял оборонную функцию¹.

В апреле 2016 г. на Дальнем Востоке прошел агрофорум. Участники форума обсудили наиболее актуальные вопросы развития агропромышленной отрасли Дальнего Востока и Сибири, дискуссии состоялись по ряду ключевых вопросов, связанных с эффективностью производства в экономических и природных условиях восточных территорий страны, практикой землепользования, перспективами малых форм хозяйствования и др. Бизнес представил свои проекты, поделился опытом их реализации на различных территориях. В то же время представители китайской делегации рассказали об условиях особых экономических зон в КНР и выразили надежду на развитие более тесного сотрудничества в области сельского хозяйства².

Государство поставило задачу: осваивать ресурсы эффективно, без ущерба для экологии. Недавно о планах освоения крупнейшего на Камчатке Крутогоровского месторождения каменного угля заявила компания TataPower (Индия). Подписано соглашение, объём инвестиций в проект оценивается в 560 млн дол. Включение проекта в ТОР «Камчатка» поможет создать за счёт государства дороги и инфраструктуру, терминал на берегу Охотского моря. После выхода на полную мощность здесь будут добывать до 10 млн т угля в год³.

В июле—августе 2019 г. Правительство РФ сосредоточило свои усилия на развитии 58 центров экономического роста в Дальневосточном федеральном округе. По словам Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, по сути, это места, где локализуются инвестиционные проекты, в том числе сформированы территории опережающего социально-экономического развития, действует режим свободного порта. Иными словами, это центры по привлечению финансирования⁴.

Таким образом, российские Дальний Восток и Арктическая зона, их природные богатства являются на сегодняшний день очень перспективными и привлекательными для зарубежных инвесторов. В реальности складываются довольно широкие и конструктивные перспективы социально-экономического развития территории Сибири, Дальнего Востока

¹ Дробышева И. Указ. соч.

² Абашева Е. На агрофоруме во Владивостоке обсудили перспективы развития сельского хозяйства // Золотой Пор. URL : http://www.zrpress.ru/business/primorje_29.04.2016_77520_na-agroforume-vo-vladivostoke-obsudili_perspektivy_razvitija-selskogo_khozjajstva.html (дата обращения: 25.04.2019).

³ Дробышева И. Указ. соч.

⁴ О социальном развитии центров экономического развития на дальнем Востоке. Совещание 02 августа 2019 года // Правительство РФ. URL : <http://government.ru/news/37552/> (дата обращения: 05.10.2019).

и Арктики, при условии проведения эффективной региональной политики РФ. Главное условие — активное участие и поддержка государства и частного бизнеса.

3.3. Эффективность региональной политики как залог устойчивого и стабильного развития регионов России

Оценка результатов региональной политики является неотъемлемой частью, специальным действием, без которого станет невозможным планирование дальнейшего экономического, социального, духовного, политико-правового развития регионов, и страны в целом. Предлагается выделять два элемента оценочных действий:

- 1) текущий контроль за реализацией региональной политики — мониторинг;
- 2) специальное (с применением специальных экспертных методик) действие, направленное на измерение качества эффективности проводимой государственной региональной политики — ее результативности.

Эффективность региональной политики представляет собой соотношение результатов и затрат. Так, оценочным фактором региональной политики является ее эффективность. По сути, наличие эффективности региональной политики, проводимой государством, является залогом устойчивого и стабильного развития регионов России. Чем выше уровень эффективности региональной политики, тем выше уровень жизни в регионах и в стране в целом, и наоборот.

С целью выявления общественного мнения о реализации региональной политики в январе—феврале 2018 г. был проведен онлайн-опрос граждан России в количестве 100 человек, возраст опрошиваемых варьируется от 18 до 72 лет (тип выборки — вероятностный отбор).

В рамках проводимого исследования «Эффективность региональной политики как залог устойчивого и стабильного развития регионов России» респондентам предлагалось анонимно ответить «Да», «Нет», «Затрудняюсь ответить» и в некоторых вопросах «Свой вариант ответа» на ряд вопросов анкеты, касающихся их личного мнения и знаний о региональной политике в целом, а также о вопросах, касающихся повышения ее эффективности. Результаты опроса показали несколько важных моментов для авторских выводов (см. далее шесть таблиц и комментарии к ним).

По результатам ответа на данный вопрос подавляющее большинство граждан — 89% (89 человек) от опрошенных — считают, что обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации является основной целью региональной политики.

7% респондентов (7 человек) ответили на этот вопрос отрицательно. 4% (4 человека) респондентов затруднились с ответом. Так подтверждается

основное содержание цели региональной политики, заключающееся в обеспечении целостности страны и стабильности в субъектах Федерации.

Таблица 3.1

Согласны ли вы с утверждением, что основная цель региональной политики государства – обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации

Варианты ответа	Результаты
Да	89%
Нет	7%
Затрудняюсь ответить	4%

Таблица 3.2

Как вы считаете, зависит ли эффективность региональной политики от складывающихся взаимоотношений между государством и регионами?

Варианты ответа	Результаты
Да	82%
Нет	10%
Затрудняюсь ответить	8%

На второй вопрос положительно ответили 82% респондентов (82 человека). Ответили отрицательно на данный вопрос 10% респондентов (10 человек), соответственно, 8% респондентов (8 человек) затруднились с ответом. Итак, можно утверждать, что эффективность региональной политики зависит от строящихся взаимоотношений между регионами и государством.

Таблица 3.3

Укажите, какие, на ваш взгляд, отдельные факторы мешают проведению эффективной региональной политики в государстве

Варианты ответа	Результаты
Частое отсутствие системного подхода и адекватного стратегического планирования в регионах	65%
Недостаточное финансирование регионов	39%
Коррупция в системе государственной службы	36%
Низкая мотивация и заинтересованность чиновников	29%
Наличие препятствий, влияющих на эффективное развитие малого и среднего бизнеса	19%
Свои ответы:	3%
<ul style="list-style-type: none"> • все перечисленное и много чего еще; • имперские замашки элиты и менталитет населения; • предоставление большой свободы регионам, в том числе финансовой 	

При ответе на третий вопрос 65% респондентов (65 человек) отметили основным фактором, препятствующим проведению эффективной региональной политики, частое отсутствие системного подхода и адекватного стратегического планирования в регионах.

39% респондентов (39 человек) отметили недостаточное финансирование регионов.

36% респондентов (36 человек) отметили коррупцию в системе государственной службы.

29% респондентов (29 человек) отметили низкую мотивацию и заинтересованность чиновников.

19% респондентов (19 человек) отметили наличие препятствий, влияющих на эффективное развитие малого и среднего бизнеса.

3% респондентов (3 человека) предложили свои ответы (все перечисленное и много чего еще, имперские замашки элиты и менталитет населения, предоставление большой свободы регионам, в том числе финансовой). Очевидно, что проблема определения факторов требует дальнейшего изучения.

Таблица 3.4

Укажите, какие, на ваш взгляд, отдельные факторы могут способствовать повышению эффективности региональной политики в государстве

Варианты ответа	Результаты
Правильное распределение производительных сил страны, причем не только как поставщика сырья на мировой рынок, но и как производителя высокотехнологичной продукции	73%
Разработка и принятие правительством целевых программ развития каждого отдельного региона	44%
Инновационная модернизация экономики регионов	28%
Интеграция в глобальный рынок (усиление активов страны — ее территории и рабочей силы)	16%
Повышение конкурентоспособности продукции и услуг	14%
Свои ответы: <ul style="list-style-type: none"> • все перечисленное и много чего еще; • усиление наказаний за недобросовестную работу чиновников (применение смертной казни); • умная налоговая политика 	3%

При ответе на четвертый вопрос анкеты большая часть — 73% — опрошенных респондентов (73 человека) выделили фактор правильного распределения производительных сил страны, причем не только как поставщика сырья на мировой рынок, но и как производителя высокотехнологичной продукции.

44% респондентов (44 человека) отметили фактор разработки и принятия правительством целевых программ развития каждого отдельного региона.

28% респондентов (28 человек) отметили фактор «инновационная модернизация экономики регионов».

16% респондентов (16 человек) отметили такой фактор, как интеграция в глобальный рынок (усиление активов страны — ее территории и рабочей силы).

14% опрошенных респондентов (14 человек) выделили фактор повышения конкурентоспособности продукции и услуг.

3% опрошенных респондентов (3 человека) дали свои ответы (все перечисленное и много чего еще, усиление наказаний за недобросовестную работу чиновников (применение смертной казни), умная налоговая политика).

Из ответов респондентов видно, что большинство выделили фактор правильного распределения производительных сил страны, причем не только как поставщика сырья на мировой рынок, но и как производителя высокотехнологичной продукции, как фактор, способствующий повышению эффективности региональной политики в государстве.

Таблица 3.5

Интересуетесь ли вы региональной политикой государства?

Варианты ответа	Результаты
Да	58%
Нет	30%
Затрудняюсь ответить	12%

На пятый вопрос положительно ответили 58% респондентов (58 человек). Ответили отрицательно на данный вопрос 30% респондентов (30 человек), соответственно, 12% респондентов (12 человек) затруднились с ответом. Чуть больше половины опрошенных респондентов интересуются региональной политикой государства.

Таблица 3.6

Считаете ли вы, что результаты государственной региональной политики должны подвергаться анализу не только на уровне федеральных и региональных властей, но и в научных институтах, общественных структурах?

Варианты ответа	Результаты
Да	75%
Нет	13%
Затрудняюсь ответить	12%

На шестой вопрос утвердительно ответили 75% респондентов (75 человек). Ответили отрицательно на данный вопрос 13% респондентов (13 человек), соответственно 12% респондентов (12 человек) затруднились с ответом.

Видно, что подавляющее большинство опрошенных респондентов считают, что результаты государственной региональной политики должны подвергаться анализу не только на уровне федеральных и региональных властей, но и в научных институтах, общественных структурах.

Далее для верификации (проверки) ответов респондентов был проведен экспертный опрос в рамках темы исследования. Исключительно в учебных целях в качестве экспертов выступили преподаватели кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России. В экспертном опросе приняли участие девять преподавателей.

Так, по результатам ответа экспертов на первый вопрос анкеты: «Согласны ли вы с утверждением, что основная цель региональной политики государства — обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации?» 78% ответов экспертов совпадают с ответами респондентов и подтверждают такую цель региональной политики, как обеспечение целостности страны и стабильности в субъектах Федерации (мнение 7 экспертов). По 11% экспертов разделили ответы «Нет» (1 эксперт) и «Затрудняюсь ответить» (1 эксперт).

По результатам ответа экспертов на второй вопрос анкеты «Как вы считаете, зависит ли эффективность региональной политики от складывающихся взаимоотношений между государством и регионами?» эксперты единогласно дали утвердительный ответ, что составило 100% (9 экспертов). Таким образом, подтверждается утверждение и выводы исследования, что эффективность региональной политики зависит от складывающихся взаимоотношений между государством и регионами (между властью федерального уровня и властью уровня субъектов).

Для ответа на третье задание анкеты — «Укажите, какие, на ваш взгляд, отдельные факторы мешают проведению эффективной региональной политики в государстве» — экспертам предлагалось оценить факторы, служащие препятствием проведению эффективной региональной политики, по 10-балльной шкале (где 10 — максимальное, 1 — минимальное значение проявления фактора).

Среди лидирующих ответов экспертов следует отметить следующие факторы, препятствующие проведению эффективной региональной политики в государстве:

- фактор Е — наличие препятствий, влияющих на эффективное развитие малого и среднего бизнеса (оценка 8 баллов);
- фактор А — частое отсутствие системного подхода и адекватного стратегического планирования в регионах (оценка 7 баллов).

Среди факторов, имеющих средние значения, выделяем (оценка 6 баллов):

- фактор С — коррупция в системе государственной службы,
- фактор D — низкая мотивация и заинтересованность чиновников,
- фактор I — имперские замашки элиты и менталитет населения;
- фактор F — предоставление большой свободы регионам, в том числе финансовой.

Далее эксперты отметили фактор В, имеющий значение ниже среднего (оценка 4 балла), — недостаточное финансирование регионов.

Фактор G эксперты отметили в среднем низкой оценкой (оценка 3 балла) — все перечисленное и много чего еще. При выборе этого варианта ответа эксперты добавили такие факторы, как непредоставление регионам большой свободы, в том числе финансовой.

Также одним из факторов низкой заинтересованности чиновников в развитии российских регионов эксперты выделили отсутствие распределения федеральных органов исполнительной власти и соответствующих им элементов инфраструктуры по регионам страны. Может быть, стоит применять ротацию чиновников и т.п.

Для ответа на четвертое задание анкеты «Укажите, какие, на ваш взгляд, отдельные факторы способствуют проведению эффективной региональной политики в государстве» экспертам предлагалось оценить факторы, способствующие проведению эффективной региональной политики, по 10-балльной шкале (где 10 — максимальное, 1 — минимальное значение проявления фактора).

Среди лидирующих ответов экспертов следует отметить такие факторы, отмеченные экспертами, как способствующие проведению эффективной региональной политики в государстве:

- фактор С — инновационная модернизация экономики регионов (оценка 8 баллов);
- фактор F — умная налоговая политика (оценка 7 баллов).

Среди факторов, имеющих средние значения, экспертами выделены (оценка 6 баллов):

фактор А — правильное распределение производительных сил страны, причем не только как поставщика сырья на мировой рынок, но и как производителя высокотехнологичной продукции; фактор E — повышение конкурентоспособности продукции и услуг. А также факторы, которые эксперты оценили (оценкой 5 баллов): фактор В — разработка и принятие правительством целевых программ развития каждого отдельного региона; фактор D — интеграция в глобальный рынок (усиление активов страны — ее территории и рабочей силы).

Оценками ниже среднего (оценка 3 балла) эксперты обозначили:

фактор I — усиление ответственности чиновников за недобросовестное исполнение должностных обязанностей (применение смертной казни);

фактор G — все перечисленное и много чего еще, например — максимальная децентрализация системы федеральных министерств и ведомств.

По результатам ответов экспертов на пятый вопрос анкеты «Интересуетесь ли вы региональной политикой государства?» большинство, т.е. 89% экспертов, дали утвердительный ответ на вопрос (так ответило 8 экспертов), 1 эксперт затруднился с ответом (что составило 11% от всех ответов). Это говорит о том, что все эксперты, за исключением одного, который затруднился с ответом, интересуются темой региональной политики.

По результатам ответа экспертов на шестой вопрос анкеты «Считаете ли вы, что результаты государственной региональной политики должны подвергаться анализу не только на уровне федеральных и региональных властей, но и в научных институтах, общественных структурах?» большинство экспертов, т.е. 78% ответов, дали утвердительный ответ на вопрос (так ответило 7 экспертов), 1 эксперт дал отрицательный ответ (что составило 11% от всех ответов) и 1 эксперт затруднился с ответом (что также составило 11% от всех ответов). Таким образом, понятно, что ответы экспертов полностью подтверждают результаты ответов респондентов.

Итак, среди выявленных факторов, препятствующих проведению эффективной региональной политики, следует выделить в порядке возрастания:

- 1-й фактор — непредоставление регионам большой свободы, в том числе финансовой;
- 2-й фактор — недостаточное финансирование регионов;
- 3-й фактор — предоставление большой свободы регионам, в том числе финансовой;
- 4-й фактор — имперские замашки элиты и менталитет населения;
- 5-й фактор — низкая мотивация и заинтересованность чиновников;
- 6-й фактор — коррупция в системе государственной службы;
- 7-й фактор — частое отсутствие системного подхода и адекватного стратегического планирования в регионах;
- 8-й фактор — наличие препятствий, влияющих на эффективное развитие малого и среднего бизнеса.

Среди выявленных факторов, способствующих проведению эффективной региональной политики, следует выделить в порядке возрастания:

- 1-й фактор — максимальная децентрализация системы федеральных министерств и ведомств;
- 2-й фактор — усиление ответственности чиновников за недобросовестное исполнение должностных обязанностей (применение смертной казни)¹;
- 3-й фактор — разработка и принятие правительством целевых программ развития каждого отдельного региона;

¹ Например, в Китае смертная казнь является официальной мерой наказания, в том числе и за экономические преступления.

4-й фактор — интеграция в глобальный рынок (усиление активов страны — ее территории и рабочей силы);

5-й фактор — правильное распределение производительных сил страны, причем не только как поставщика сырья на мировой рынок, но и как производителя высокотехнологичной продукции;

6-й фактор — повышение конкурентоспособности продукции и услуг;

7-й фактор — умная налоговая политика;

8-й фактор — инновационная модернизация экономики регионов.

Умная налоговая политика должна быть синхронизирована стимулировать приоритетные источники стратегии роста. Рост будет происходить за счет привлечения высокотехнологических инвестиций — в связи с этим повышение производительности труда, создание новых высокопроизводительных рабочих мест у отечественных производителей; развитие предпринимательской активности и выход бизнеса из тени¹.

В качестве отдельного вывода по результатам проведенного анкетирования следует отметить, что в современное время становится важным оценивать подходы к анализу эффективности государственной региональной политики. Чиновникам важно четко понимать цель расходов государственных средств, т.е. видеть конечный результат.

В практике оценивания эффективности региональной политики государства встречаются достаточно противоречивые результаты. Так, с одной стороны, как препятствующий проведению эффективной региональной политики экспертами отмечен фактор предоставления большой свободы регионам, а с другой стороны есть эксперты, которые напротив, считают данный фактор способствующим проведению эффективной региональной политики.

3.4. Понятие кризисного состояния региона

Часто смешиваются понятия «отсталый», «проблемный», «депрессивный» и «кризисный» регионы. Отметим, что *отсталым* является регион, который не был лидером, не вносил существенного вклада в рост экономики страны и не обладал видимым потенциалом развития, т.е. отсталость — это хроническое понятие. *Проблемный* регион — тот, который испытывает определенные сложности, но при этом в данный момент времени вся социально-экономическая система региона не затронута кризисными явлениями. Понятие *депрессии* является комплексным, вся социально-экономическая система региона испытывает сложности в развитии, существует замкнутый

¹ Концепция налоговой политики Российской Федерации 2017–2019 гг., 2020–2025 гг. Умная налоговая система // Институт экономического роста им. Столыпина И.А. URL: <http://stolypin.institute/analytics/institut-ekonomiki-rosta-im-stolykina-predstavil-kontseptsiyu-nalogovoy-politiki/> (дата обращения: 25.04.2019).

круг проблем. Важно отметить, что история развития депрессивного региона должна свидетельствовать о том, что были примеры и успеха региона.

Кризисный регион — это регион, который в данный момент времени испытывает спад экономической активности в виду социально-экономических или природных катаклизмов¹. Также кризисный регион — это территория, подвергшаяся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, регион широкомасштабных общественно-политических конфликтов, вызывающих разрушение накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения, регион, в котором глубина экономического кризиса может вызвать необратимые социальные и политические деформации².

В настоящее время на территории России выделяются четыре кризисных пояса: Центральный, Южный, Уральский и Восточный. Наиболее крупный из них — Центральный, охватывающий части Северо-Западного, Центрального, Волго-Вятского, Центрально-Черноземного и Поволжского экономических районов. Южный кризисный пояс состоит из сопредельных регионов Северного Кавказа и южной части Поволжья. В этом поясе в большинстве регионов произошел сильный спад производства, не утихают межэтнические конфликты, увеличивается безработица (7 регионов), падает уровень жизни (12 регионов), ухудшается финансовое положение (12 регионов).

Здесь сосредоточивается большое количество беженцев и вынужденных переселенцев как из республик самого Северного Кавказа, так и из республик бывшего СССР. Третьим кризисным поясом является Уральский, куда входят 4 субъекта РФ с глубоким спадом производства, 5 регионов находятся в кризисном или предкризисном состоянии по техногенной нагрузке и т.д. Этот кризисный пояс представляет существенную угрозу национальной безопасности России, поскольку на его территории концентрируются базовые отрасли промышленности, крупный оборонный потенциал, атомная промышленность. Восточный кризисный пояс включает республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский край, Читинскую и Амурскую области. Вне рассмотренных кризисных поясов находятся также отдельные кризисные очаги на Крайнем Севере, для которых характерны экологические катаклизмы, потери контактов с Большой Землей³.

¹ Дулова Е.Н. Депрессивный регион: понятие и механизм управления // Электронный научный журнал «Региональная экономика и управление». URL : <http://eee-region.ru/article/2602/> (дата обращения: 22.04.2019).

² Кризисный регион // Центр военно-политических исследований. URL : <http://eurasian-defence.ru/?q=node/3429> (дата обращения: 23.04.2019).

³ Тургель И.Д. Проблемные регионы // Курс лекций «Региональная экономика и управление». URL : <http://mirznanii.com/a/266638/problemnye-regiony-popyatie-i-klassifikatsiya>(дата обращения: 30.04.2019).

Зачастую кризис в регионах носит финансово-экономический характер. Не во всех регионах одинаковое экономическое развитие. По данным РИА «Рейтинг» от 07.12.2017, стало известно, что экспертами РИА «Рейтинг» на основе данных Росстата было проведено исследование по уровню и распределению зарплат в регионах России, составлен рейтинг. В качестве основного показателя ранжирования в рейтинге была использована доля работников, зарабатывающих более 100 тыс. руб. в месяц (высокооплачиваемые работники). Кроме того, были проанализированы и приведены в рейтинге такие показатели, как доля низкооплачиваемых работников (менее 10 тыс. руб. в месяц), медианная зарплата и коэффициент Джини.

Результаты исследования показали масштабы территориального материального расслоения в России. Разница в показателях самых богатых и самых бедных регионов России является очень большой. Регионы-лидеры характеризуются медианной зарплатой (уровень, при котором ровно 50% работников в регионе зарабатывают больше этого уровня, а 50% — меньше) на уровне 53—59 тыс. руб., а в наиболее бедных регионах среднестатистический работник может рассчитывать лишь на 14—15 тыс. руб. в месяц. Так, в Республике Дагестан медианная средняя зарплата составляет всего 13,6 тыс. руб., что в 4,5 раза меньше, чем зарплата среднестатистического работника в самом благополучном регионе¹.

В целом по России более 11% работающих зарабатывает менее 10 тыс. руб. в месяц. Это является значимой социальной проблемой. Как показали результаты исследования, в 22 регионах более 20% работающих получает менее 10 тыс. руб. в месяц. В 9 регионах страны (8 национальных республик и Алтайский край) доля людей, получающих менее 10 тыс. руб. в месяц, превышает 25%. Лидером по доле низкооплачиваемых работников стал Дагестан — 35%, а второй результат у Карачаево-Черкесской Республики (30,5%)². Таким образом, вырисовывается острая социальная проблема регионов — социальное расслоение, которое осложняет кризис.

В 2017 году информационное агентство REGNUM сообщило, что почти в половине регионов России сохраняются проблемы бюджетной разбалансированности³. Для вывода региона из кризисного состояния необходимо применение механизма антикризисного управления регионом.

Под механизмом антикризисного управления регионом понимается система мер управления регионом, содержащая в себе прогнозирование

¹ Рейтинг регионов по зарплатам // РИА «Рейтинг» Восток. URL: <http://riarating.ru/regions/20171207/630078208.html> (дата обращения: 30.04.2019).

² Там же.

³ *Зубаревич Н.* Почти в половине регионов проблемы бюджетной разбалансированности сохраняются // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/2326588.html> (дата обращения: 25.04.2019).

риска кризиса, анализ симптомов кризиса, путей снижения отрицательных последствий кризиса и учет опыта факторов данного кризиса для дальнейшего развития региона.

3.5. Внешние и внутренние угрозы социально-экономической безопасности региона

Приступая к вопросу социально-экономической безопасности, важно сказать о национальной безопасности, поскольку это понятие более широкое и включает в себя все остальные виды безопасности государства.

Национальная безопасность РФ — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан РФ, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие РФ. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и ее законодательством, прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности¹.

Соблюдение и поддержание социально-экономической безопасности страны является главным условием достижения лидерства страны, гарантией ее успеха в глобальном мире. Под социально-экономической безопасностью страны предлагается понимать достижение условий при которых экономика носит стабильный, устойчивый характер.

Отсюда, *экономическая безопасность региона* — это система мероприятий, направленных на систематическое развитие и постоянное совершенствование экономики региона, способствующая росту социально-экономических показателей региона, что, по сути, является главным условием обеспечения социально-экономической безопасности государства в целом. Соблюдение социально-экономической безопасности в регионах России, представляет собой механизм соблюдения, с одной стороны, региональных интересов, а с другой стороны — государственных интересов в целом. Причем под региональными интересами предлагаем понимать интересы населения, т.е. граждан, проживающих на территории региона, а не интересов правящей элиты региона.

Многими исследователями современности принято выделять два основных вида угроз социально-экономической безопасности региона: внешние и внутренние угрозы. В таблице 3.7 представлены основные угрозы социально-экономической безопасности страны.

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/newshtml> (дата обращения: 18.04.2019).

Основные угрозы социально-экономической безопасности страны

№ п/п	Внутренние угрозы социально-экономической безопасности	Внешние угрозы социально-экономической безопасности
1	Рост безработицы в регионе	Рост внешнего (и внутреннего) долга
2	Высокий уровень маргинализации населения	Противостояние регионов центру как следствие ослабления региональной политики в целом
3	Усиление имущественного расслоения населения, низкий уровень жизни населения	Территориальный сепаратизм
4	Криминализация социума	Преобладание массовой культуры
5	Во многих регионах утрата продовольственной независимости	Отсутствие модернизации хозяйственной сферы
6	Изношенность коммуникационных систем и аварийная опасность	Высокий уровень зависимости экономики России и ее регионов от конъюнктуры мирового рынка
7	Неэффективные растраты федеральных средств	Спад производственных средств
8	Рост ценовых диспропорций	Вытеснение России с мирового рынка (потери внешнего рынка)
9	Спад или отсутствие производства	Поглощение сферы производства и потребления западными ТНК, отток валютных средств
10	Удорожание НИОКР ¹ с последующим свертыванием	Неконкурентоспособность региона
11	Отсутствие поддержки предприятий	Преобладание импорта над экспортом
12	Отсталость технологической базы большинства отраслей, высокая энергоемкость и ресурсоемкость, низкое качество продукции и высокие издержки производства	Слабая обустроенность границ объектами таможенных служб, недостаточный экспортный и валютный контроль

В приграничных регионах (Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия, Курганская, Омская, Челябинская области и др.) внешнюю угрозу составляют слабая обустроенность границ на всем протяжении в соответствии с общепринятыми требованиями охраны государственной границы, недостаточное обустройство объектами таможенной службы и слабая их

¹ НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

техническая оснащённость, как следствие, недостаточный экспортный и валютный контроль¹.

Из числа внутренних угроз в институциональной сфере, формирующихся вне компетенций субъектов РФ, в числе первых стоит отметить отсутствие скоординированной промышленной политики. Оно негативно влияет на совершенствование структуры экспорта и увеличивает критическую зависимость от отраслевого импорта.

Отрицательный эффект усиливается тем, что остаётся острой проблема формирования и реализации доступной и эффективно действующей системы гарантий, остаются высокими уровень налоговой и во многих случаях деструктивной тарифной нагрузки, а также высокая стоимость обязательных услуг по сертификации и краткосрочных кредитов. Долгосрочные кредиты остаются недоступными для большинства региональных экспортно ориентированных предприятий и импортёров, уровень культуры страхования внешнеэкономических операций находится на низком уровне, сохраняются административные барьеры на государственном уровне².

К угрозам внешнеэкономической деятельности регионов, генерируемым государством, относится и избыточное сосредоточение функций госрегулирования и контроля в Москве (в одном центре страны). Оно влечёт значительные временные и моральные потери для региональных экспортёров, дестабилизирует их внешнеэкономическую деятельность. А избыточная централизация услуг по контролю, обслуживанию экспорта и импорта товаров и капитала для периферийных территорий оборачивается крупными финансовыми потерями. Огромные средства перетекают в федеральный центр в форме оплаты за обслуживание экспортно-импортных сделок.

Например, объявленный единым для всей таможенной территории режим таможенной обработки грузов несколько либеральнее в Москве, чем в других регионах, так как именно в столице проходит таможенную очистку почти половина российских импортных грузов. Для регионов это оборачивается потерей рабочих мест, региональных налогов, средств на счетах и т.д. На угрозы в сфере внешнеэкономической деятельности регионов, возникающие со стороны деятельности, или, наоборот, бездействия государственных структур, налагаются собственные угрозы, возникающие в регионах³.

¹ Дворядкина Е.Б., Новикова Н.В. Экономическая безопасность // Электронная библиотека Economics.Studio. URL : <https://economics.studio/deyatelnost-predpriyatiya-kommercheskaya/dvoryadkina-novikova-ugrozyi-ekonomicheskoy-88794.html> (дата обращения: 25.04.2019).

² Бабенко Т.М., Блам Т.Ш. [и др.]. Угрозы и защищённость экономики России: опыт оценки. Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2016. С. 149.

³ Бабенко Т.М., Блам Т.Ш. [и др.]. Указ. соч. С. 149–150.

Считаем, что с целью противостояния социально-экономическим угрозам как внешнего, так и внутреннего характера был принят Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»¹, проект которого с 2004 г. находился в стадии обсуждения.

* * *

В экономическом рельефе России много регионов, в которых наиболее неблагоприятными выступают экономические, экологические, социально-демографические, геополитические, а также ряд других проблем и их сочетания. В особый пласт следует выделить регионы, занимающие территорию Крайнего Севера. Они неоднородны по социально-экономическому положению и имеют ряд аналогичных общих проблем. Здесь важно отметить, что не все регионы одинаково могут своими силами преодолевать возникающие проблемы и трудности, поэтому помощь федерального центра всегда должна быть своевременной и масштабной.

В качестве отдельного вывода следует отметить, что в том состоянии, в котором сегодня реально находится Российская Федерация, количество внешних и внутренних угроз социально-экономической безопасности каждому российскому региону и стране в целом огромно. Для противостояния различным угрозам необходимо проведение эффективной региональной политики государства.

При дальнейшем изучении темы эффективности региональной политики государства следует опираться на практические выводы по вопросу 3.3 данной главы, далее разворачивая исследование факторов, влияющих на эффективность региональной политики.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите существенные позитивные предпосылки развития регионов России. Примените их к анализу региона вашего проживания.
2. Назовите основную цель региональной политики. Покажите, как она реализуется в регионе вашего проживания.
3. Каковы особенности развития региона? Перечислите факторы устойчивого развития региона вашего проживания.
4. Объясните понятие «кризисный регион». Приведите примеры таких регионов в России и проанализируйте один из них методом SWOT-анализа.
5. Что такое экономика региона? В чем ее особенности? Проведите анализ экономики региона вашего проживания методом SWOT-анализа.

¹ Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42132> (дата обращения: 16.04.2019).

6. Что такое социально-экономическая безопасность региона? В чем ее особенности? Проведите анализ социально-экономической безопасности региона вашего проживания методом SWOT-анализа.
7. Какие факторы устойчивого развития региона вы знаете? Проведите анализ этих факторов в регионе вашего проживания.
8. Перечислите внешние и внутренние угрозы социально-экономической безопасности региона. Объясните причины появления названных угроз в регионе вашего проживания.
9. Что такое «эффективность региональной политики»? Проанализируйте эффективность региональной политики региона вашего проживания.
10. Какие факторы препятствуют проведению эффективной региональной политики? Проанализируйте эти факторы в регионе вашего проживания.
11. В виде эссе объясните характер и содержание взаимосвязи государственной политики с развитием регионов в Российской Федерации после 2000 г.
12. Под руководством ведущего преподавателя составьте учебный кейс в рамках тем: «Социально-экономическая безопасность региона», «Проблемы эффективности региональной политики: риски, причины, пути решения» и др. (контактируйте с ведущим преподавателем).
13. Составьте «дорожную карту» возможных путей решения проблем экономически отсталых регионов (на примере одного региона по выбору обучающегося).
14. С помощью методов исследования (см., например: <http://kafgmu.ru/category/metody-issledovaniya>) выявите возможные пути противостояния угрозам социально-экономической безопасности региона в регионе вашего проживания.
15. С помощью методов исследования выясните уровень эффективности региональной политики выбранного вами региона.

Учебный кейс

«Решение проблемы безработицы в Республике Ингушетия»

Первичная информация

В Республике Ингушетия в настоящее время высокий уровень общей безработицы. Серьезной проблемой является увеличение длительной безработицы и расширение круга вовлеченных в нее граждан республики. Наибольший удельный вес в структуре безработных в Республике Ингушетия занимают граждане в возрасте 30–49 лет, и данная тенденция характерна как для мужчин, так и для женщин.

Население в Республике Ингушетия составляет 499,5 тыс. человек с преобладанием сельского населения. Уровень зарегистрированной безработицы по состоянию на 2014 г. в Республике Ингушетия составляет 29,8% (<http://www.gks.ru/> Федеральная служба государственной статистики).

При этом уровень реальной безработицы составляет 47,3% (Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1087 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»).

Проблема

Руководство Ингушетии предпринимает последовательные меры по сдерживанию роста уровня безработицы и последовательному его снижению. Министерство труда и социальной защиты РФ, органы исполнительной власти Ингушетии, территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ проводят все возможные меры по снижению уровня безработицы, однако проблема все равно остается злободневной.

В настоящее время разработаны и утверждены: Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», Государственная программа «Социально-экономическое развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», задачей которых является сокращение естественного уровня безработицы. Но добиться (приблизиться) к желаемому результату пока не удастся. В связи с этим назрела необходимость в создании такого механизма взаимодействия общества и государства, при котором будут созданы методы, способы по решению данной проблемы органами государственного управления.

Проблема: неэффективность работы федеральных и региональных органов власти по проблеме снижения безработицы в Республике Ингушетия.

Задание на решение учебного кейса

Предложите мероприятия по решению проблемы безработицы в Республике Ингушетия (не менее трех каждому федеральному органу исполнительной власти). Используя приложение 1 к кейсу, заполните табл. 1.

Таблица 1

№	Федеральные органы исполнительной власти	Мероприятия, направленные на решение проблемы безработицы	Планируемый результат
1	Министерство экономического развития РФ	1.	
		2.	
		3.	
2	Министерство труда и социальной защиты РФ	1.	
		2.	
		3.	

Окончание

№	Федеральные органы исполнительной власти	Мероприятия, направленные на решение проблемы безработицы	Планируемый результат
3	Министерство РФ по делам Северного Кавказа	1.	
		2.	
		3.	

2. Предложите мероприятия по решению проблемы безработицы в Республике Ингушетия (не менее трех конкретных мероприятий каждому органу власти субъекта РФ). Используя приложение 1 к кейсу, заполните табл. 2.

Таблица 2

№	Органы власти субъекта РФ	Мероприятия, направленные на решение проблемы безработицы	Планируемый результат
1	Глава Республики Ингушетия	1.	
		2.	
		3.	
2	Правительство Республики Ингушетия	1.	
		2.	
		3.	
3	Законодательный орган власти Республики Ингушетия	1.	
		2.	
		3.	

3. Выберите и проанализируйте деятельность коммерческих предприятий, которые благодаря функционированию на территории Республики Ингушетия снижают уровень безработицы. Используя приложение 3 к кейсу, заполните табл. 3, приведите не менее пяти коммерческих предприятий Республики и ответьте на вопрос, как сможет данное предприятие повлиять на снижение уровня безработицы? Обоснуйте свой выбор.

Таблица 3

№ п/п	Коммерческие предприятия	Аргументация вашего выбора (почему вы выбрали именно это предприятие?)
1.		
...		
5.		

4. Для повышения уровня социально-экономического положения в Республике Ингушетия необходимо привлекать как можно больше инвесторов. Из приложения 2 к кейсу выберите пять, по вашему мнению, наиболее выгодных инвестиционных предложений, которые в настоящее время реализуются на территории Республики Ингушетия. Аргументируйте привлекательность выбранных вами инвестиционных предложений. Заполните табл. 4.

Таблица 4

№ п/п	Инвестиционное предложение, реализуемое в Республике Ингушетия	В чем его привлекательность и эффективность в решении проблемы безработицы в Республике Ингушетия?
1		
...		
5		

5. Используя решение предыдущих заданий, самостоятельно разработайте основные положения проекта Стратегии (не менее 10 положений) по снижению уровня безработицы и созданию рабочих мест в Республике Ингушетия на период до 2030 г. Используйте приложение 4 к кейсу.

Приложения (дополнительные материалы)

Приложение 1 к кейсу

Министерство экономического развития РФ: <http://economy.gov.ru/mines/main/>.

Ссылка на сайт Министерства РФ по делам Северного Кавказа (Минкавказ России): www.government.ru/department/297/events.

Ссылка на сайт президента Республики Ингушетия — официальный сайт: <http://www.ingushetia.ru/president/>.

Правительство Республики Ингушетия: <http://pravitelstvori.ru/>.

Народное собрание Республики Ингушетия: <http://www.parlamentri.ru/>.

Ссылка на комментарий министра РФ по делам Северного Кавказа Л.В. Кузнецова журналу «Коммерсант» от 14.09.2015, интервью «Ъ»: www.kommersant.ru/doc/2832728.

Приложение 2 к кейсу

Корпорация развития Северного Кавказа: <http://krskfo.ru/home>.

Инвестиционные предложения на территории Северо-Кавказского федерального округа.

Строительство полностью роботизированной фермы на 3000 голов, из которых 1200 голов дойного стада, и молокоперерабатывающего завода с цехом по производству VIP-сыров типа «Конте».

Создание интегрированного рыбохозяйственного комплекса для индустриального выращивания ценных пород рыбы.

Создание современного высокотехнологичного комплекса по добыче и глубокой переработке нефти на базе Коринского нефтяного месторождения.

Строительство тепличного комбината «АгроТехноПарк».

Строительство племенной молочно-товарной козьей фермы.

Инвестиционная программа в области элитного семеноводства.

Строительство плодохранилища на 6288 т и цеха по переработке фруктов.

Освоение участка «Бозанг» Джимидонского свинцово-цинкового месторождения.

Организация современного производства твердых сплавов.

Объект рекреационного назначения, комплекс всесезонного парка спорта, отдыха и развлечений «Лысая Гора».

Производство медицинского стекла.

Производство питьевой ледниковой воды.

Производство электрохромных стекол.

Модернизация системы № 2 МВЦ-3 с реконструкцией ванной стекловаренной печи и установкой трех стеклоформирующих машин.

Система оптимального сжигания газа на предприятиях тепловых сетей.

Организация производства инновационного стабилизатора напряжения (СН).

Организация производства изделий на основе базальта.

Комплексная система коллективной безопасности в Республике Северная Осетия — Алания «Безопасная Республика».

Техническое перевооружение ОАО «Завод строительных изделий и материалов» и создание на его основе современного домостроительного комбината.

Всесезонный многопрофильный санаторно-курортный комплекс «Кора-Урсдон».

Приложение 3 к кейсу

Ссылки на коммерческие предприятия: www.ingush.yuginform.ru;
<http://www.list-org.com/list.php?okato=26>.

Приложение 4 к кейсу

Официальный интернет-портал правовой информации (правовые акты органов государственной власти Республики Ингушетия): <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region06>.

Рекомендуемая литература

1. *Бабенко Т.М., Блам Т.Ш. [и др.]*. Угрозы и защищённость экономики России: опыт оценки. Новосибирск : ИЭОППСО РАН, 2016.
2. *Гончаров М.А.* Основы маркетинга и консалтинга в сфере образования. Учеб. пособие. М. : КноРус, 2010. С. 336.
3. *Дворяджина Е.Б., Новикова Н.В.* Экономическая безопасность. // Электронная библиотека Economics.Studio. URL : <https://economics.studio/deyatelnost-predpriyatiya-kommercheskaya/dvoryadkina-novikova-ugrozyi-ekonomicheskoy-88794.html> (дата обращения: 25.04.2019).
4. *Дробышева И.* Дальневосточная валюта // Дальний Восток. URL : <https://dv.land/economics/dalnevostochnaya-valyuta> (дата обращения: 07.02.2019).
5. *Дулова Е.Н.* Депрессивный регион: понятие и механизм управления // Электронный научный журнал «Региональная экономика и управление». URL : <http://eee-region.ru/article/2602/> (дата обращения: 12.02.2019).
6. *Злотникова Е.В., Бодрова К.Н.* Влияние миграционных потоков на экономическое развитие Российской Федерации // Электронный научный журнал «ГосПер». URL : <http://gosreg.amchs.ru/economi-polici/zlotnikova-e-v-bodrova-k-n-vliyanie-migraci-onnyx-potokov-na-ekonomicheskoe-razvitiye-rossijskoj-federacii.html> (дата обращения: 29.04.2019).
7. *Зубаревич Н.* Почти в половине регионов проблемы бюджетной разбалансированности сохраняются // ИА REGNUM. URL : <https://regnum.ru/news/2326588.html> (дата обращения: 25.04.2019).
8. *Клапцов В.М.* Итоги Саммита «РФО +20» // Российский институт стратегических исследований. URL : <https://riss.ru/analitycs/2568/> (дата обращения: 25.04.2019).
9. Кризисный регион // Центр военно-политических исследований. URL : <http://eurasian-defence.ru/?q=node/3429> (дата обращения: 23.04.2019).
10. *Мереминская Е.* Государство и госкомпании контролируют 70% российской экономики // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL : <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/29/658959-goskompanii-kontroliruyut-ekonomiki> (дата обращения: 21.04.2019).
11. *Панкрухин А.П.* Маркетинг территорий. СПб. : Питер, 2006.
12. *Перенджиев А.Н., Ефимова П.В.* Анализ состояния региональной информационной безопасности и пути её совершенствования (на примере Московской области) // Электронный научный журнал «ГосПер». URL : <http://gosreg.amchs.ru/polit-problem-gosreg/perendzhiev-a-n-efimova-p-v-analiz-sostoyaniya-regionalnoj-informacionnoj-bezopasnosti-i-puti-eyo-sovershenstvovaniya-na-primere-moskovskoj-oblasti.html> (дата обращения: 29.04.2019).
13. *Подпругин М.О.* Устойчивое развитие региона: понятие, основные подходы и факторы // Издательство «Креативная экономика». URL : <https://creativeconomy.ru/lib/7864> (дата обращения: 21.04.2019).

14. *Рудой В.В., Шутов А.Ю., Буров А.В. [и др.]*. Проблемы национальной безопасности: региональный уровень. Информационно-аналитические материалы круглого стола с международным участием в рамках научно-практической конференции «Великая Отечественная война в исторической памяти поколений». 23–24 октября 2015 г., Ростов-на-Дону. Ростов н/Д. : ЮРИУ ; РАНХиГС, 2015.
15. *Соловьёв Б.А.* Маркетинг: Учеб. пособие. М., 2008.
16. *Тургель И.Д.* Проблемные регионы // Курс лекций «Региональная экономика и управление». URL : <http://mirznanii.com/a/266638/problemnyeregionu-ropuatie-i-klassifikatsiya> (дата обращения: 30.04.2019).
17. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. URL : <http://www.kremlin.ru/acts/newshtml> (дата обращения: 25.04.2018).
18. Указ Президента РФ В.В. Путина от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // Официальный сайт Президента РФ. URL : <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/zGNLKO9D1Cp3NhNIBfe5AXOoBBAFZWzn.pdf> (дата обращения: 16.04.2019).
19. Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // Гарант.Ру. URL : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71630188/> (дата обращения: 16.04.2019).
20. *Щедровицкий П.Г.* Формула развития. Сборник статей: 1987–2005. М. : Архитектура-С, 2005.
21. *Щедровицкий П.Г.* Государственная политика регионального развития в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Русский Архипелаг. URL : <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/prospect/> (дата обращения: 29.04.2019).
22. Экономическая история СССР: очерки / рук-ль авт. колл. Л.И. Абалкин. М. : ИНФРА-М, 2007.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПЕРСПЕКТИВНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Эффективную реализацию региональной политики можно осуществить только при умелом использовании инструментов регионального развития, которые, по мнению авторов, представляют собой комплекс механизмов и методов воздействия со стороны властных структур на экономические, общественные и другие социальные субъекты в рамках стратегического управления развитием регионов.

Инструменты регионального развития в России направлены, с одной стороны, на использование экономического, инновационного, интеллектуального, культурного потенциала субъекта Федерации. С другой стороны, умелое использование самих инструментов одновременно предполагает и повышение всех видов потенциалов региона в целях его эффективного развития, решения различных проблем во всех сферах общественной деятельности отдельного муниципального образования, субъекта Федерации и федерального округа.

В настоящее время в условиях проведения политики импортозамещения и инновационных преобразований пространственной организации современной России усилилась потребность в разработке качественно новых инструментов регионального развития. Решение задачи повышения конкурентоспособности и устойчивости развития субъектов РФ предполагает использование функциональных возможностей инструментов регионального развития.

Нами преследуются три цели написания данной главы.

1. Ознакомить обучающихся с составом современных методов и инструментов развития в рамках региональной политики.
2. Ознакомить обучающихся с основными пропорциями регионально-го развития и инструментами регулирования.
3. Сформировать у обучающихся представление о региональном форуме.

4.1. Территориальное развитие и прогнозирование социально-экономического развития регионов в Российской Федерации

Ключевым для регулирования процесса регионального развития в политико-управленческом пространстве нашей страны в настоящее время является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ).

Именно он устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов госвласти, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Закон № 172-ФЗ регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности России, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования¹.

Статья 3 Закона № 172-ФЗ определяет основные понятия, используемые в нем. Кратко процитируем их из закона.

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности России, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности России.

Государственное управление — деятельность органов госвласти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

Муниципальное управление — деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

Целеполагание — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

Прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности РФ, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (последняя редакция). URL : <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.05.2019).

Планирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности ФОИВ и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Стратегия пространственного развития РФ — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития РФ и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории России.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Федерации на долгосрочный период.

Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта Федерации на среднесрочный или долгосрочный период.

Государственная программа субъекта РФ — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимозавязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта РФ.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период.

Муниципальная программа — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимозавязанных

по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Макрорегион — часть территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования.

Обратим внимание, что стратегия социально-экономического развития субъекта РФ разрабатывается на срок, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период, в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта РФ, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития страны в целом.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ содержит:

- 1) оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта РФ;
- 2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта РФ;
- 3) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ, сроки и этапы реализации стратегии;
- 4) ожидаемые результаты реализации стратегии;
- 5) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- 6) информацию о госпрограммах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- 7) иные положения, определяемые законами субъекта РФ.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ является основой для разработки госпрограмм субъекта РФ, схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ, схемы территориального планирования субъекта РФ и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Далее отметим еще несколько важных моментов для стратегического планирования на уровне субъекта РФ. **Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации госполитики и нормативно-правовому регулированию** в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. При этом Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ утверждается законодательным (представительным) органом госвласти субъекта РФ

либо высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ определяется законом или иным нормативным правовым актом самого субъекта РФ.

Переходя от правовых основ регионального развития к сущностным вопросам, подчеркнем, что процесс регионального развития в нашей стране включает в себя сложную взаимосвязанную целенаправленную совокупность элементов, процессов, взаимосвязей и взаимодействий. Рассматривая региональное развитие с точки зрения процесса его организации, понимая при этом сущность организации как инструмент упорядочения чего-либо, выделим основные принципы, цели и методы, составляющие основу его организации. При этом мы выделим в первую очередь управленческо-экономическую составляющую развития как основную системообразующую часть, успех в которой будет определять успех развития и остальных, например социальной составляющей.

Существенным отличием механизма социально-экономического развития страны и её территорий в советский период от существующего сегодня является то, что основными его элементами в то время были методы командно-административного управления при жёстко централизованном планировании и его направленности сверху вниз¹. Сегодня в условиях складывающихся рыночных отношений стратегическая направленность социально-экономического развития страны меняется на прямо противоположную — снизу вверх. Наверное, банально, но успехи регионального развития сегодня действительно определяют успехи развития страны в целом.

При такой схеме развития (когда экономические интересы формируются снизу вверх) положительный результат будет зависеть от профессионального уровня руководителей и органов управления на местах. Важно подчеркнуть, что определение миссии региона, его «ниши» в общей мозаике социально-экономического развития нашей страны в целом осуществляется на местах органами местного самоуправления, исходя из возможностей своего региона, своей территории. Таким образом, управление развитием того или иного территориального образования (муниципальное образование, регион, макрорегион) будет успешным в том случае, если на ключевые управленческие должности на местах будут приходиться высокопрофессиональные, ответственные управленческие кадры.

Региональное развитие включает расширенное воспроизводство производительных сил территории (природной среды, средств производства, рабочей силы) и воспроизводство производственных отношений. Воспроизводство факторов производства в регионе носит комплексный характер. Комплексность означает, что для устойчивого развития необходимо

¹ Экономическая история СССР: очерки. С. 12–14.

обеспечить пропорциональность и сопряженность в развитии всех факторов производства в данном регионе, отражающих наиболее рациональную структуру регионального хозяйства.

Известно, что развитие любого объекта — это переход от одного его качественного состояния к другому. Оно характеризуется структурой (механизмом), источниками, формами и направленностью. Развитие — это не просто и не всякое изменение, а изменение, связанное с преобразованиями во внутренней структуре, представляющей собой совокупность функционально связанных между собой элементов и зависимостей. Исходя из этого развитие региона можно представить как комплексный процесс изменений его экологической, экономической, социальной, духовной, пространственной, политической сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и в конечном счете к изменениям условий жизни самого человека.

Региональная экономика с хозяйственных позиций в процессе своего развития выражает отношения, возникающие между центром и регионами, между самими регионами, а также внутри регионов по поводу производства, распределения, обмена и потребления конечного продукта производственной деятельности. В этой связи необходима оптимальная трансформация всего комплекса региональных экономических отношений, повышение их эффективности с учетом требований объективных экономических законов. Законы функционирования рыночной экономики не отрицают, а предполагают максимально полный учет специфики и особенностей регионального экономического пространства.

Это пространство как составная часть целостного метапространства¹ представляет собой систему реально существующих экономических связей, постоянно развивающихся и углубляющихся в процессе взаимного переплетения, взаимного дополнения и обеспечения экономической целесообразности хозяйствующих структур, между которыми имеет место устойчивое территориальное разделение труда. Целью формирования экономического пространства является создание эффективной региональной экономической интеграции, базирующейся на взаимном интересе и равноправном партнерстве.

Основой регионального экономического пространства должна стать самостоятельность товаропроизводителей как главных субъектов экономической деятельности. Таким образом, одним из ведущих принципов формирования и функционирования регионального экономического пространства является общее хозяйственное законодательство, определяющее правовые нормы функционирования субъектов экономических отношений.

¹ Метапространство — это пространство, имеющее бесконечное число измерений и бесконечные размеры и бесконечную протяженность по всем измерениям.

К основным принципам формирования экономического пространства можно также отнести следующие.

1. Единая финансовая и ценовая политика с существенным перемещением прав от федеральных в пользу местных и региональных органов управления и производителей. Единая налоговая и бюджетная политика, а также регулирование цен на ключевые виды сырья, продукции, товаров и услуг, круг которых согласовывается всеми субъектами общего экономического пространства.

2. Единая рыночная инфраструктура — общие транспортные и информационные коммуникации, а также системы статистики и стандартизации.

3. Единая социальная политика, направленная на установление гарантированных минимальных уровней заработной платы, пенсий, пособий и других выплат, компенсаций, индексаций доходов населения, а также нормативов обеспечения населения жильем и объектами сферы социально-культурного обслуживания с учетом региональных условий.

4. Централизованное регулирование развития регионального экономического пространства посредством целевых инвестиций, дотаций (субвенций), в частности, по оказанию помощи районам бедствия (например, после крупномасштабных чрезвычайных природных или техногенных ситуаций), депрессивным районам, а также протекционистской политики по отношению к отдельным сферам хозяйственной деятельности. По мере становления этих сфер (специализации в регионе, повышении технического уровня региональных экономических субъектов, конкурентоспособности малого и среднего бизнеса в регионах) государство в регионе может освободиться от непосредственных экономических функций, например от функции производителя.

В процессе проводящихся в России реформ реализуется предоставление большей экономической самостоятельности всем субъектам экономической жизни страны. В этой связи особое значение имеет изучение категории «региональный интерес». Региональный интерес, на наш взгляд, должен находить свое отражение в удовлетворении потребностей населения региона, коллективов и отдельных граждан в результате четкого и эффективного осуществления экономических связей.

Региональный интерес в первую очередь должен реализовываться в эффективном использовании имеющихся на территории региона средств производства и природных ресурсов, а также в присвоении определенной части результатов от их применения. Движущими силами экономической деятельности служат экономические интересы, ведущие из которых всегда связаны с присвоением всевозрастающей доли производимого продукта и услуг как материального условия существования людей. Поэтому цели экономической деятельности сводятся к организации такой системы экономических (хозяйственных) связей, при которой можно присваивать во всевозрастающих размерах результаты производства.

На региональном уровне действует своя специфическая система экономических интересов, что является главной особенностью производственных отношений на уровне региона. Это связано с наличием множества субъектов хозяйственной деятельности на территории региона: предприятия местного, регионального, федерального подчинения, организации различных ведомств. Поэтому взаимодействие личных, корпоративных и общественных интересов здесь осложняется наличием территориального (регионального) интереса.

В условиях, когда в недалеком прошлом региональный интерес был во многом подавлен, вопросы о его противоречивости и последствиях не возникали. В настоящее время в связи с предоставлением регионам РФ большей самостоятельности неизбежно возникают определенные проблемы. Наиболее остро противоречивость интересов проявляется в процессе взаимодействия Федерации и ее регионов. Данное противоречие невозможно разрешить, на наш взгляд, в условиях, когда многие регионы являются дотационными (причем в основном не из-за объективных экономических причин, а в силу нерациональности финансовых взаимоотношений между субъектами Федерации и отсутствия четкой *критериальной базы* для подобной рационализации). При рассмотрении регионального интереса ни в коем случае нельзя упускать из виду специфический интерес администрации региона. Недооценка данного вида интереса также может привести к множеству негативных последствий.

Региональный интерес предполагает направленность на развитие отраслей специализации, перерабатывающей промышленности, обеспечивающей наиболее глубокую переработку местного сырья, производство товаров народного потребления, охрану окружающей среды, улучшение условий труда, создание всесторонне развитой производственной и социальной инфраструктуры, формирование высококвалифицированных кадров во всех звеньях народного хозяйства.

Его носителем является работник, чья жизнедеятельность осуществляется на территории примерно с одинаковыми природно-климатическими, географическими и демографическими условиями и определенной направленностью экономического развития. Очевидно, что заинтересованность региона неодинакова по отношению к развитию отраслей специализации и охране окружающей среды, к созданию развитой социальной инфраструктуры и подготовке высококвалифицированных кадров.

Таким образом, система региональных интересов — это осознанная необходимая система целей для всестороннего самоосуществления территориальной общности. Здесь делается упор на народонаселенческий фактор социально-экономического развития общества, определяемый демографической политикой, которую можно рассматривать как часть общей социально-экономической политики. В структуре объекта региональных

интересов условно можно выделить две стороны. Одна — результат материально-вещественной деятельности предприятий и организаций, объектов производственной и социальной инфраструктуры, использования ресурсов окружающей среды и т.п.; другая (социально-экономическая) включает общественные отношения по производству, распределению, обмену и потреблению материальных и духовных благ.

Современный этап реализации региональных интересов характеризуется формированием целостных систем территориального самоуправления. Единым субъектом региональных интересов выступает все население данного региона, а его представителями — органы самоуправления (местные органы управления). Укрупненно содержание регионального интереса разделим на две составляющих: *прямую и косвенную*.

Прямая составляющая включает непосредственные потребности региона (обеспечение оптимальных условий жизнедеятельности населения): удовлетворение потребностей в товарах народного потребления, создание благоприятной экологической обстановки, обеспеченность услугами социальной инфраструктуры, реализация потребностей населения в труде. *Косвенная составляющая* включает потребности системы более высокого уровня (народного хозяйства), в которую регион входит как подсистема: производство продукции, удовлетворяющей потребности внерегионального уровня. На это направлен интерес отраслей, и это является прямой составляющей отраслевого интереса.

При такой трактовке структуры экономических интересов прямые составляющие являются объектом непосредственной деятельности субъектов интересов, а косвенные составляющие — областью их взаимодействия. В настоящее время, не делая предложенного разграничения, ошибочно включают производство товаров народного потребления в состав регионального экономического интереса, а регионы добиваются обязательного подчинения себе таких предприятий. Но, как известно, в условиях товарного производства изготовитель любой продукции должен быть достаточно самостоятельным.

Развитие российской экономики, обеспечение ее динамичного и сбалансированного функционирования немислимо без совершенствования территориального разделения труда, без рационализации и оптимизации региональных пропорций всего воспроизводственного процесса (труда, капитала, земли и т.д.). При этом особое внимания требуют проблемы экономики отдельных регионов РФ с целью увеличения вклада каждого региона в прирост российского национального богатства.

При развитии и установлении сбалансированных региональных пропорций объективно необходим учет множества факторов, связанных с трансформационным периодом российской экономики, таких как спад промышленного производства, безработица, инфляция, неплатежи, инвестиционный кризис и др.

4.2. Основные пропорции регионального развития и инструменты госрегулирования

Региональные пропорции воспроизводственных процессов предполагают наличие определенных соотношений между отдельными составляющими экономической системы в рамках страны, региона, экономического района. Здесь необходим учет межрегиональных экономических взаимосвязей между отдельными экономическими субъектами.

Особенностью общеэкономических региональных пропорций является их высокая инерционность и статичность, а их изменения происходят в течение довольно длительного промежутка времени. А также: чем крупнее регион по масштабам общественного производства, тем большей инерцией обладают общеэкономические пропорции. Это обуславливается тем, что в крупных регионах имеется развитая экономика. При этом на уровень и степень изменения региональных пропорций оказывает влияние состояние, а также динамика и вектор изменений базовых отраслей в экономике страны и региона.

При анализе в долгосрочном периоде времени общеэкономические региональные пропорции также подвержены определенным изменениям, причем, иногда довольно резко. Комплекс инструментов и мероприятий по сглаживанию поляризации регионального развития представим на рис. 4.1.

Особенности процессов установления внутрирегиональных экономических пропорций зависят от целого ряда пропорций: как между стадиями воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен и потребление), так и в каждой из них, взятой в отдельности. В этой связи наиболее важными из пропорций являются такие, которые в наибольшей степени выражают специфические особенности развития экономических систем в каждом конкретном регионе и обуславливают экономическую эффективность, а также внутрирегиональную структуру региональных экономических систем. Сюда включаются фундаментальные экономические пропорции, которые складываются между:

- отраслями (промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, торговлей, банковским сектором);
- уровнем развития производства и инфраструктуры;
- состоянием капитального строительства и наличными мощностями строительных организаций;
- производственной и непроизводственной сферами;
- уровнем развития производства и трудовыми ресурсами;
- производственной и непроизводственной инфраструктурами;
- отраслями производства средств производства и предметов потребления и т.д.

Весь взаимосвязанный комплекс пропорций, складывающихся в рамках региона, можно подразделить на два основных вида пропорций, выражающих внутрирегиональную специфику всей экономической системы,



Рис. 4.2. Система региональных экономических пропорций

Социально-экономические преобразования, проводимые в России и направленные на становление и развитие рыночных отношений, вызывают необходимость пересмотра основополагающих принципов госрегулирования экономики. Современное положение экономики страны и отдельных регионов является в определенной степени следствием кризиса системы госуправления, который привел к утрате экономической таких динамических характеристик, как устойчивость и сбалансированность. Действительно, особенностью российской экономики является разнообразие экономической, социальной и этнической ситуации в отдельных регионах страны (об этом ранее уже речь шла в главах 1 и 3).

Современная система госрегулирования развития регионов зачастую не несет необходимых корректирующих воздействий, направленных на выход регионов из депрессивного состояния. Кроме того, регулирование на уровне региона не опирается на ресурсы, механизмы и принципы, которые обеспечивают возможность создания условий для устойчивого, сбалансированного и социально ориентированного территориального развития.

Все это не образует основу для стабилизации социально-экономического положения регионов, поскольку не определены целевые ориентиры развития, без которых выход из кризиса затруднителен. В качестве таких целей могут быть следующие функциональные направления деятельности государства.

1. Ориентация регулирования территориального развития на формирование структуры экономики, соответствующей как комплексу имеющихся условий развития, так и целям осуществляемых социально-экономических преобразований. Например, Северный Кавказ является слаборазвитым экономическим макрорегионом, в котором наиболее остро стоит проблема нехватки рабочих мест. В настоящее время ведется интенсивная работа по созданию туристического кластера на Северном Кавказе, который был полностью построен в 2019 г. При этом к 2025 г. планируется создать с помощью создания инфраструктуры проекта 217 763 рабочих места¹.

2. Учет специфических особенностей регионов страны, обуславливающих их место и роль в территориальной организации экономики. Так, Краснодарский край — один из основных регионов, который обеспечивает продовольственную безопасность РФ: в регионе около 14% валовой сельскохозяйственной продукции всей страны. Общая земельная площадь составляет более 7,5 млн га, в том числе 52% состоит из пахотных земель. Поэтому Краснодарский край является лидером реализации целевых программ по поддержке агропромышленного комплекса. Инвестиции занимают особое место в поддержке и развитии АПК (здесь и далее — агропромышленный комплекс). С помощью них происходит реализация механизма рыночно-конкурентной самоорганизации воспроизводства на всех уровнях агропромышленного производства².

3. Формирование механизмов согласования интересов субъектов регулирования территориального развития. Например, согласование и обеспечение совместных интересов Москвы и Московской области при достижении целей и выполнении задач территориального планирования³. Создание и реализация этих механизмов возможны только при условии учета региональной специфики, поскольку именно последняя выступает фактором, формирующим региональный интерес в госрегулировании территориального развития.

4. Обоснование задач регионального регулирования экономики исходя, прежде всего, из социальной направленности развития, а также производственно-ресурсного потенциала региона.

Цели госрегулирования регионального развития можно ранжировать в зависимости от их значимости. Главная, на наш взгляд, должна состоять в создании обоснованных внутренних территориальных пропорций

¹ Концепция создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея. URL : <http://www.ewnc.org/files/ksk/doc/tourist-conception-Aug-2011.pdf> (дата обращения: 01.05.2019).

² *Симаков Г.А.* Развитие агропромышленного комплекса в Краснодарском крае // Молодой ученый. 2017. № 29. С. 59–62. URL : <https://moluch.ru/archive/163/45189/> (дата обращения: 01.05.2019).

³ Цели и задачи территориального планирования в части обеспечения совместных интересов Москвы и Московской области. URL : <http://base.garant.ru/389641/4222b3fb6ee656486420c40cbf42b2e7/> (дата обращения: 01.05.2019).

экономики на базе стимулирования развития отраслей специализации и использования сравнительных преимуществ территорий¹. Достижение этой цели формирует основу для успешной реализации остального комплекса задач. Только такая последовательность формирования и реализации системы мероприятий региональной политики может обеспечить целенаправленный характер регулирующих усилий государства, ориентированных на снятие социально-экономической напряженности в регионах.

Отсюда вытекает необходимость определения на уровне региона потенциальных направлений роста — отраслей, которые смогут поднять экономику региона и оказать мультиплицирующее воздействие на развитие сопряженных секторов регионального хозяйства². Таким образом, одной из основных черт системы госрегулирования социально-экономического развития региона должна стать поддержка отраслевых ориентиров, являющихся фактором позитивной территориальной динамики.

Под регулированием социально-экономического развития в регионе следует понимать, на наш взгляд, специально организуемые системные действия по обеспечению сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения. При этом очевидно, что госрегулирование регионального развития распространяется на сферы деятельности, связанные с общенациональными проблемами.

К ним относятся: политика природопользования; социальная политика и решение проблем занятости; развитие производственных систем, требующих централизованного управления; разработка государственных региональных программ развития; размещение госзаказов на предприятиях региона на условиях, обеспечивающих экономические интересы предприятий и, соответственно, регионов; ценовая и кредитная политика; разработка правовых основ развития хозяйства; определение налоговой политики и ее дифференциация с учетом стимулирования процесса рынокообразования в регионе; режим внешнеэкономической деятельности и др.

¹ Например, в Крыму и в Краснодарском крае существует сеть лечебно-оздоровительных и курортных учреждений. Несмотря на благоприятные климатические условия, в настоящее время российские черноморские курорты пока еще проигрывают конкуренцию зарубежным курортам. См.: Пятизвездочные отели на черноморских курортах проигрывают в конкуренции с Турцией // Ассоциация туроператоров. URL: <http://www.atorus.ru/NEWS/PRESS-CENTRE/new/38646.html> (дата обращения: 01.05.2019).

² Например, территории, входящие в состав Байкальского региона, резко отличаются по уровню индустриального развития. Доля продукции Иркутской области в промышленности России составляет около 1,8%, тогда как на Республику Бурятия приходится менее 0,3%, а на Забайкальский край — 0,2%. См.: *Тараханов М.А., Манжигеев А.Ф.* Устойчивое развитие промышленности Байкальского региона // Известия Иркутской государственной экономической академии (электронный журнал). 2011. № 1. URL: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=7528> (дата обращения: 01.05.2019).

На федеральном уровне госрегулирование территориального развития чаще всего осуществляется в виде государственной селективной поддержки отдельных регионов (о ней ранее уже шла речь в главе 2). Эта поддержка как совокупность специально организуемых действий политического, правового, социального, финансового, экономического и иного характера призвана к следующему.

Во-первых, давать стимулы (в том числе и ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития. Например, было принято решение привлекать и закреплять трудовые ресурсы на Дальнем Востоке посредством бесплатного предоставления земельных участков.

В этих целях был принят так называемый закон о дальневосточном гектаре¹, введена в эксплуатацию федеральная информационная система для предоставления гражданам земельных участков — ФИС «На Дальний Восток», организована работа с представителями субъектов Федерации на территории Дальневосточного федерального округа в целях реализации Федерального закона и решения вопросов функционирования федеральной информационной системы для предоставления гражданам земельных участков.

Во-вторых, создавать условия для возникновения и функционирования государственно значимых потенциальных точек роста (территорий опережающего развития (далее — ТОР), свободных экономических зон, технопарков и т.п.). Например, как мы уже отмечали в главе 1, ТОРы используются как механизм ускорения социально-экономического развития отдельных территорий. Так, в марте 2018 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев утвердил статус территорий опережающего развития еще для 19 городов. В ближайшие 10 лет в них планируется привлечь 160 млрд руб. инвестиций и создать 30 тыс. рабочих мест².

В-третьих, обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (содержание на территории объектов и отраслей федерального значения, финансирование закрытых административно-территориальных образований, содержание курортов, развитие моногородов и т.п.).

¹ Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция). URL : <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.05.2019).

² В России появятся 19 новых территорий опережающего развития // Российская газета. URL : <https://rg.ru/2018/03/16/reg-sibfo/v-rossii-poiaviatsia-19-novyh-territorij-operezhaiushchego-razvitiia.html> (дата обращения: 01.05.2019).

В-четвертых, формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого экономического и геополитического значения (например, Калининградская область).

В-пятых, оперативно реагировать на образование зон бедствий стихийного, техногенного и иного характера.

При этом возникает сложная задача даже для ФОИВ объективного отбора только тех наиболее нуждающихся в поддержке территорий, на которые можно оправданно потратить госресурсы. При этом госрегулирование территориального развития осуществляется в масштабах системы политических, социальных, экономических, финансово-кредитных, бюджетных, налоговых, природно-ресурсных, национально-этнических и иных отношений и ограничений внутри единой страны.

Каждое действие, изменяющее структуру и пропорции этих отношений в пользу одной из территориальных единиц, автоматически изменяет их (и часто в худшую сторону) для других. Например, дотационные регионы получают денежные средства из федерального бюджета РФ без необходимости их возврата на безвозмездной основе.

Цели расходования дотаций в законе РФ не указаны, поэтому регион может распоряжаться ими по своему усмотрению. С другой стороны, государство направляет средства бюджета для поддержания местного производителя. Таковыми могут быть любые крупные предприятия, чья значимость для всей территории России достаточно велика. Например, предприятия по добыче полезных ископаемых в Республике Саха (это дотационные регионы)¹.

Проблемы госрегулирования территориального развития дополнительно осложняются наложением друг на друга нечетких норм конституционного, административного и гражданского права, что вызывает необходимость разработки и принятия специального закона об основах госрегулирования территориального развития как России в целом, так и ее субъектов (включая города, районы и т.п.).

Госрегулирование региональной экономики преследует следующие цели.

1. Обеспечение условий для социальной безопасности и достойного уровня жизни населения регионов. В среднесрочном периоде — достижение докризисного уровня жизни и стандартов потребления. В долговременной перспективе, ближе к окончанию переходного периода, — приближение уровня и качества жизни жителей региона к стандартам так называемого постиндустриального общества.

Так, в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г. основным целевым индикатором демографического

¹ Список дотационных регионов России // FB.ru. URL: <http://fb.ru/article/143513/dotatsionnyie-regionyi---eto-spisok-dotatsionnyih-regionov-rossii> (дата обращения: 01.05.2019).

развития является ожидаемая продолжительность жизни граждан, которая в 2030 г. может составить до 80 лет, т.е. почти на 10 лет выше, чем в 2015 г. В целом за период с 2016 по 2030 г. реальные располагаемые доходы населения области, по мнению авторов Стратегии, могут увеличиться в 1,4 раза. Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума будет постепенно сокращаться до 5,3% от общей численности населения к 2030 г.¹

2. Проведение целенаправленной структурной, инвестиционной и научно-технической политики, стимулирование деловой активности реального сектора экономики, решение социальных проблем экономического реформирования.

Как мы отмечали ранее, такую целенаправленную политику в настоящее время проводят в отношении своих макрорегионов Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа, Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Калининградской области, Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя.

3. Обеспечение экономической безопасности региона. Под экономической безопасностью субъекта Федерации или региона понимается совокупность текущего состояния, условий и факторов, характеризующих стабильность, устойчивость и поступательность развития экономики территории, органично интегрированной в экономику Федерации как относительно самостоятельной структуры. Это актуально для всех регионов РФ.

К основным принципам госрегулирования региональной экономики с учетом развития сетевых форм организации в условиях переходного периода, по нашему мнению, относятся следующие.

1. Дозированное сочетание госрегулирования и рыночного саморегулирования. Другими словами, методы госрегулирования используются в тех случаях, когда ни на одном из нижестоящих уровней нет достаточных прав и ресурсов для самостоятельного решения возникших проблем экономики, не прибегая к помощи администрации области, края. Этот принцип обеспечивает концентрацию региональных ресурсов на ограниченном числе объектов регулирования и предполагает полную информационную открытость городов, районов в плане их собственных возможностей.

¹ Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года // Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. URL : http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf (дата обращения: 01.05.2019).

2. Инициирование субъектами Федерации решений администраций областей (краев) о конкретных мерах госрегулирования для стабилизации и развития экономики региона и муниципальных образований с последующим участием в выполнении этих решений. В то же время не исключены ситуации, когда администрация области (края) в общих интересах экономики региона должна сама проявлять властную инициативу и реализовывать ее на территории того или иного города или района.

3. Обоснование и реализация процедур госрегулирования региональной экономики в режиме особой ответственности. Процедуры распределения ответственности должны закрепляться в специальных нормативных актах или актах, регламентирующих порядок осуществления каждого решения.

4. Все решения администрации субъекта Федерации о регулирующих воздействиях на экономику региона должны вписываться в вектор ее развития, выработанный совместно с федеральными органами власти. При этом должны быть обеспечены:

- обоснование неизбежности регулирующих действий и их легитимность,
- учет отдельных и сопряженных результатов,
- установление временных границ каждого действия,
- широкое использование договорных отношений,
- преимущественная ориентация на программно-целевые методы,
- конкретно-целевой характер регулирующего воздействия, его адресность и предельно допустимая локализация.

5. Каждый город, район (каждое муниципальное образование) обязаны иметь ясную и реалистическую программу своего социально-экономического развития с четко обозначенными целями, в значительной степени рассчитанными на собственные ресурсы.

Как известно, государство воздействует на региональное развитие и размещение производительных сил разнообразными административными и главным образом экономическими методами и инструментами. Фактически авторы данного учебного пособия рассматривают методы и инструменты как синонимы.

Инструменты регулирования и развития. Правовое и административное регулирование осуществляется путем утверждения различных юридических актов, регламентирующих права, функции и обязанности субъектов рыночных отношений, в том числе госорганов. К этой сфере регулирования относятся также госзаказы, лимиты, квоты, действия госорганов по лицензированию, выдаче разрешений, установление различных отраслевых норм, норм амортизации и др.

Одной из основных форм прямого участия государства в регулировании регионального развития является размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки

слабых регионов) посредством контрактной системы. К финансированию госконтрактов, помимо средств госбюджета, целесообразно привлекать средства целевых фондов, банковские кредиты и т.д. Именно на основе контрактной системы (путем разработки механизма подряда и субподряда) могут осуществляться взаимоотношения между регионами.

Среди форм госрегулирования регионального развития важную роль играет осуществление госпрограмм, финансируемых за счет госбюджета, отдельных структурообразующих проектов. Число федеральных региональных программ (имеются в виду ФЦП¹, реализуемые в отдельном регионе) невелико; они разрабатываются и финансируются только для регионов с особо сложными (критическими) социально-экономическими и экологическими проблемами или же для регионов, способных при господдержке совершить быстрый рывок в своем развитии, ускоряющий общий экономический рост.

В настоящее время принципиальное значение имеет увязка процессов разработки и принятия программ с формированием и проведением бюджетной политики. Необходима инвентаризация всех уже начатых на территории России программ с пересмотром приоритетов, сроков, источников их ресурсного обеспечения. Наиболее крупномасштабные комплексные программы, как представляется, необходимо рассматривать и утверждать в высших законодательных органах. В условиях рыночных отношений управление государственными региональными программами не ограничивается существующими органами исполнительной власти. В этих целях могут утверждаться (на договорных началах) специальные государственные, частные, смешанные независимые компании, консорциумы, агентства со специальными полномочиями и ответственностью.

Государственные капиталовложения — один из важных инструментов регулирования общественного воспроизводства, который обеспечивает преимущественное развитие тех или иных регионов, производственной и социальной инфраструктуры, научных исследований, структурные изменения и др. Кроме того, централизованные инвестиции могут направляться в наиболее перспективные экспортные отраслевые комплексы регионов. Это предполагает сосредоточение соответствующих финансовых, материальных ресурсов и развитие необходимой инфраструктуры.

Через госдотации и субсидии целесообразно оказывать поддержку отдельным отраслям и регионам для развития госпредприятий, а также организаций смешанных видов собственности в областях приоритетного развития. В частности, они могут быть направлены на покрытие убытков малодоходных предприятий, создание дополнительных рабочих мест, стимулирование развития вновь осваиваемых регионов, покрытие части затрат по ведению местного хозяйства и др. В нашей стране и за рубежом субсидии

¹ ФЦП — федеральная целевая программа.

используются в основном в сельском хозяйстве, жилищном строительстве, на транспорте, в отдельных отраслях добывающей промышленности.

Регулирование цен осуществляется государством по определенным видам товаров и услуг с помощью установления различных тарифов. Это относится, прежде всего, к продукции государственного сектора экономики.

Важным инструментом госрегулирования регионального развития является финансирование целевых региональных программ¹ через специальные бюджетные фонды. Фонды регионального развития призваны сосредоточивать финансовые ресурсы для решения неординарных задач регионов. Наиболее успешно функционируют такие, как Региональный фонд компенсаций, Региональный фонд софинансирования социальных расходов, Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований, Региональный фонд финансовой поддержки поселений и Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Основным источником федерального фонда станет территориальная рента, частично изымаемая у предприятий и регионов, которые используют благоприятные природные условия, географическое положение, эффект прежних госинвестиций. Распределение средств из этого фонда по регионам может быть осуществлено путем выделения субвенций и субсидий, а также финансирования государственных региональных программ и крупных инвестиционных проектов. Использование данного метода госрегулирования регионального развития повышает маневренность и мобильность финансовой системы. Мобилизуя дополнительные средства, государство получает резерв на случай возможных финансовых затруднений.

Важнейшим методом госрегулирования регионального развития является использование средств бюджетов разных уровней. В условиях реформирования бюджетной системы единый госбюджет страны был заменен системой самостоятельных бюджетов: государства и региональных образований. Это означает, что регионы берут на себя основную часть расходов по обеспечению определенного уровня и качества жизни населения, выполнению региональных программ развития и т.п.

Особое значение при переходе к рыночным отношениям имеют косвенные экономические методы и инструменты госрегулирования регионального развития. Прежде всего это относится к кредитной системе. Регулируя ссудный процент, государство способно влиять на накопление реального и денежного капиталов, их перемещение, на уровень инфляции, динамику цен и заработной платы, валютный курс, на экспорт и импорт капитала и товаров.

¹ Например, в Архангельской области успешно реализуют региональную целевую программу устойчивого развития сельских территорий. За 2015 год поддержку получили больше полутора сотен семей. См.: В регионе успешно реализуется программа развития сельских территорий. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=11EkbMYoKM84> (дата обращения: 01.05.2019).

Кредитные отношения становятся важным элементом движения госфинансов. При этом степень кредитного регулирования экономики в региональном аспекте в значительной мере определяется возможностями самофинансирования предприятий. Большая доля заемных средств предприятий определяет и их большую зависимость от источников кредитования, а следовательно, и возможность регулирования их развития со стороны государства. Как показывает мировая практика, центральные банки государств обычно воздействуют на деятельность коммерческих банков путем изменения учетной ставки процента по ссудам, установления резервов и общих правил деятельности.

Например, кредитные методы госрегулирувания стимулирования экспорта являются в настоящее время необходимой составной частью внешнеэкономической и региональной стратегии. Несмотря на усиливающуюся кредитную поддержку экспортеров и совпадение направлений этих процессов, наблюдаются значительные различия в интенсивности и характере применяемых инструментов. Наиболее распространенные методы и инструменты — предоставление прямых экспортных кредитов; рефинансирование экспортных льготных процентных ставок по экспортным кредитам; страхование экспортных кредитов, прежде всего от политических рисков (война, национализация, санкции, терроризм, и т.д.).

Универсальным регулирующим инструментом рыночной экономики выступает налоговый механизм, который применяется прежде всего для воздействия на инвестиционную деятельность, производство, торговлю и миграцию рабочей силы. При регулировании регионального развития налоги могут использоваться в качестве стимулов или антистимулов размещения производства. Кроме различных видов прямых и косвенных налогов, взимаемых на государственном уровне, большое значение имеют и налоговые льготы. К ним относятся отсрочка от уплаты налога на прибыль, дифференцированные льготы по регионам или полная отмена налога.

Состав современных инструментов региональной социально-экономической политики представим в виде блок-схемы на рис. 4.3.

Одним из важных косвенных методов госрегулирувания регионального развития должна стать амортизационная политика, обеспечивающая восстановление морального и физического износа средств производства за счет соответствующего фонда (образуется путем отчисления части прибыли, освобожденной от налогообложения). Ставки амортизационных отчислений, дифференцированные по регионам, позволяют государству воздействовать на инвестиционную политику и регулировать региональное развитие.

Порядок определения параметров экономических регуляторов, а также суммарные пределы их воздействия на хозяйствующие субъекты устанавливаются законодательными актами РФ. Однако все составляющие системы госрегулирувания для каждого региона должны рассматриваться в рамках комплексного рыночного хозяйственного механизма.

Таким образом, в целом госрегулирование осуществляется главным образом посредством индикативного планирования¹ (в перспективе программирования экономики), а также денежно-кредитных инструментов.



Рис. 4.3. Состав современных инструментов региональной политики

Одним из важнейших и эффективных инструментов регионального развития является государственно-частное партнерство, которое представляет собой совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач

¹ Индикативное планирование — это процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующих государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов. В качестве индикаторов социально-экономического развития выступают показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

на взаимовыгодных условиях. Такими формами могут быть в виде государственных контрактов¹, арендных отношений², финансовой аренды (лизинга)³, создания государственно-частных предприятий⁴ и концессионные соглашения⁵.

Наиболее удачными проектами государственно-частного партнерства в нашей стране явились постройка спортивных и жилых объектов для проведения зимней Олимпиады в Сочи, строительство Крымского моста, соединяющего полуостров с основной территорией России.

4.3. Понятие такого инструмента, как региональный форсайт

Сущность и особенности регионального форсайта⁶. Цель регионального форсайта — сформировать у власти, экспертного сообщества, институтов гражданского общества и СМИ обоснованное видение будущего региона, способного обеспечить достойный уровень жизни населения и благоприятные условия для бизнеса; представить запросы на технологии и показать, какие из них должны отмереть. Форсайт должен соединить потенциал науки с потребностями региона и, скорее всего, завершиться созданием карты технологических дорог региона.

Региональный форсайт может быть применен для решения различных сторон регионального развития, таких как:

¹ Государственный контракт — договор на поставку товаров для государственных нужд, в соответствии с которым поставщик (исполнитель) обязуется передать производимые им товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров (ст. 526 ГК РФ).

² Арендные отношения — это отношения между арендатором и арендодателем. Аренда — имущественный наем, договор, по которому собственник (арендодатель) передает арендатору в срочное владение и пользование имущество (арендуемые активы), необходимое для самостоятельного ведения хозяйственной деятельности за соответствующую (арендную) плату.

³ Лизинг — операция, в которой задействованы три участника. Первый предоставляет товар, второй его покупает (лизинговая компания), а третий берет этот товар в аренду у второй стороны. Со временем товар переходит в собственность третьему участнику (после оплаты остаточной стоимости товара), которая во время аренды выплачивала взносы второй стороне.

⁴ Государственно-частное предприятие — предприятие, в основе которого находятся государственная и частная собственности.

⁵ Концессионное соглашение — форма государственно-частного партнерства, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно оказываемых государством, на взаимовыгодных условиях.

⁶ Форсайт — система методов экспертной оценки стратегических направлений социально-экономического и инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных оказать воздействие на экономику и общество в средне- и долгосрочной перспективе.

- научно-технологическое развитие;
- развитие научно-образовательного комплекса;
- вопросы загрязнения окружающей среды;
- развитие транспортной системы города;
- кластерное развитие территории и т.д.

Особенность регионального форсайта в том, что регион сам является потребителем его результатов. Функции регионального форсайта — передавать участникам инновационной деятельности информацию о перспективных технологиях, информировать население о долгосрочной перспективе условий проживания в регионе и социальных технологиях. Форсайт связывает прогнозирование и выбор стратегии в одну задачу.

В региональном форсайте могут участвовать различные субъекты, действующие на данной территории: администрация региона, университеты, предприятия, торгово-промышленные палаты, местные средства массовой информации, промышленные ассоциации и граждане — потенциально все могут быть его участниками. Здесь важную роль играет то, на что ориентирован проект: деятельность, направленная на отраслевое развитие, привлекает в основном интерес коммерческих структур, деятельность социального и территориального характера вызывает интерес самых широких слоёв общества.

В условиях нестабильной экономики, постоянных изменений внешней среды региональный форсайт приобретает все большую актуальность как новая форма прогнозирования (активного прогнозирования).

Российский опыт регионального форсайта. В настоящее время в Российской Федерации проводится несколько региональных форсайтов — в Иркутской, Саратовской, Пермской, Белгородской областях, Республике Башкортостан¹. Первые форсайты в России были проведены начиная с 2006 г.

Один из первых был ИТ-форсайт, организованный Минкомсвязи России². Цель состояла в выявлении приоритетов в развитии информационно-коммуникационных технологий примерно на 15 лет. Выяснялось, какие технологии могут оказать самое активное влияние на социально-экономические процессы с целью выделения наиболее перспективных. Рассматривалось около 100 различных технологий, участвовало более 1000 экспертов из различных слоев общества.

Минпромэнерго России производился промышленно-энергетический форсайт. Главная цель состояла в том, чтобы создать такую картину будущего ключевых отраслей российской промышленности, чтобы понять,

¹ Региональный форсайт — возможности применения в России: Стенограмма круглого стола, проведенного в Институте современного развития 22 октября 2010 г. URL : http://www.virtass.ru/admin/pics/24_04_IO.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

² Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ.

как будет развиваться та или иная отрасль. Были созданы так называемые линейки времени за счет сбора данных по ключевым событиям. Сейчас все это имеет развитие в нашей стране. В форсайте Минпромэнерго России использовались разные методы: ролевые игры, «дорожные карты».

Министерство науки и высшего образования озабочено долгосрочным технологическим развитием России, для чего ими тоже выполнялся технологический форсайт. При этом активно использовался метод обработки коллективных оценок — метод Делфи.

По региональным форсайтам — уже десяток регионов нашей страны вовлечены в это движение. Но существенным является отсутствие специалистов. Нужно, полагаем, чтобы Правительство РФ предложило регионам в обязательном порядке ввести форсайты в контур государственного и муниципального управления.

Исследуемый опыт проведения форсайта в регионах РФ показывает, что, несмотря на некоторые отличия (в сроках, используемых методах, временном горизонте), проекты имеют общие черты. Целью всех проектов является сформировать перспективное видение будущего территории, определить приоритетные направления развития, некоторые проекты акцентируют особое внимание на ряде важнейших аспектов развития территории.

Так, в форсайте Иркутской области особое внимание уделяется исследованию лесного рынка и рынка жилья. Горизонт форсайта в нашей стране наибольший у Иркутской области — 25 лет, чуть меньше у Республики Башкортостан — 20 лет, Саратовская область имеет более короткий горизонт исследования — 10 лет. Анкетирование и опрос экспертов — методы, используемые во всех трех описанных проектах: форсайт Иркутской области отличает использование таких методов исследования, как деловые игры, проводимые на базе ведущих вузов региона, сканирование внешней среды, в форсайте Саратовской области широкое применение получил метод критических технологий.

Инициаторами проекта во всех исследуемых регионах выступают органы власти, в Иркутской области — региональные органы власти, в Республике Башкортостан — региональные органы власти совместно с федеральными, в Саратовской области — федеральные органы власти. Информационное обеспечение проектов составляют интернет-порталы, форумы, издание брошюр, книг, публикация статей.

Анализ региональных форсайтов в субъектах РФ позволяет сделать вывод о том, что метод форсайта постепенно внедряется в практику стратегического планирования развития территорий, определения основных направлений будущего развития региона, муниципальных образований. Однако опыт проведения региональных форсайтов в Российской Федерации пока очень мал. В настоящее время применение форсайта на региональном уровне не имеет достаточной нормативно-правовой базы.

Хотя можно отметить некоторую активизацию в использовании метода на региональном уровне. Так, ряд регионов рекомендует при разработке планово-прогнозных документов использовать метод форсайта.

Отсутствие четкого представления о данном инструменте и единой методологии проведения регионального форсайта затрудняет внедрение этого инструмента в практику стратегического планирования развития территории. По мнению авторов данного учебного пособия, разработка модели проведения регионального форсайта как для комплексного развития региона, так и для его отделенных сфер будет способствовать более активному внедрению форсайта в практику стратегического планирования, а также повысит качество планово-прогнозных документов территории.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каким федеральным законом определяются правила и нормы стратегического планирования в Российской Федерации? Четко сформулируйте, что в этом федеральном законе подразумевается под содержанием стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.
2. Что означает «развитие любого объекта»? Чем оно характеризуется? Примените характеристики развития к анализу региона вашего проживания.
3. Назовите основные принципы формирования экономического пространства региона. Примените эти принципы к анализу региона вашего проживания.
4. Назовите основные инструменты (политики) сглаживания поляризации регионального развития. Примените эти инструменты к анализу региона вашего проживания.
5. Перечислите комплекс основных мероприятий по сглаживанию поляризации регионального развития. Проанализируйте эти мероприятия в регионе вашего проживания.
6. Назовите основные элементы системы региональных экономических пропорций. Найдите эти элементы в регионе вашего проживания.
7. Назовите основные задачи государственной селективной поддержки отдельных регионов. Найдите эти задачи в регионе вашего проживания.
8. Какие цели преследует государственное регулирование региональной экономики? Покажите эти цели в регионе вашего проживания.
9. Назовите состав современных инструментов региональной социально-экономической политики. Охарактеризуйте два — три из них в регионе вашего проживания.
10. Раскройте формы государственно-частного партнерства на примерах региона вашего проживания.
11. Назовите цели, которые преследует концепция регионального экономического развития. Покажите реализацию этих целей в регионе вашего проживания.

12. Назовите стратегические альтернативы развития региона на определенную перспективу. Покажите эти альтернативы в регионе вашего проживания.
13. Какие прогнозы необходимо провести для обоснования в деталях стратегии развития региона? Сделайте краткий прогноз развития региона вашего проживания.
14. Что такое региональный форсайт? Объясните, как он реализуется в регионе вашего проживания.

Учебный кейс

«Решение проблемы неэффективности работы региональных органов государственной власти в сфере повышения туристической привлекательности Калининградской области»

Проблематизация. В настоящий момент региональные органы государственной власти Калининградской области имеют право осуществлять полномочия по развитию туризма, а также имеют возможность использовать соответствующие материальные и финансовые средства с целью повышения туристической привлекательности области.

Региональные органы государственной власти Калининградской области с учетом положений федерального законодательства могут решать такие важные вопросы, как развитие туристской индустрии, сохранение и развитие туристских ресурсов, поддержка социального туризма, поддержка туризма в целом, обеспечение безопасности туристов и др.

За первое полугодие 2015 г. Калининградскую область посетило более 500 тыс. туристов. Всего ожидаемое количество туристов в регион, соответственно, составит около 1 млн человек (за год) — такие данные приводит сайт «Калининград.ру» со ссылкой на представителей регионального правительства. При этом загрузка отелей Калининграда в пиковый сезон составила 90–95%. Если посмотреть данные за 2013–2014 гг., где Калининградскую область посетили 450–550 тыс. туристов, то можно увидеть, что количество туристов, посещающих регион, осталось примерно на том же уровне, и это не так сильно отразилось на финансовом положении туристического бизнеса в области. Отсюда можно сделать вывод, что работа региональных органов государственной власти Калининградской области, направленная на развитие туристической привлекательности региона, является неэффективной, и это подтверждается приведенной статистикой.

Тем не менее Калининградская область располагает морским побережьем, песчаными пляжами, сетью гостиниц и санаториев. Курорты Светлогорск и Зеленоградск характеризуются мягким климатом, чистым морским побережьем, минеральными водами и торфяными грязями. В 2015 году в Светлогорске построили большой театр эстрады «Янтарь Холл» в рамках федеральной целевой программы развития Калининградской области,

что, безусловно, должно положительно повлиять на наплыв туристов всех возрастов в область.

Также в Калининградской области к 2020 г. должен быть построен международный морской порт, предназначенный для приёма круизных и грузопассажирских судов, и в таком случае можно говорить о развитии туризма в сфере морских круизов по Балтийскому морю и в странах Скандинавии. Хотелось бы донести то, что на территории всей Калининградской области достаточно большое разнообразие объектов инфраструктуры, заповедных зон, санаториев, лечебных профилакториев, гостиниц, а также область располагает приятным климатом для развития туризма, как в летний сезон, так и в зимний.

Таким образом, *проблема заключается в неэффективности работы региональных органов государственной власти в сфере повышения туристической привлекательности Калининградской области.*

Задание на решение кейса

1. Предложите, какие туристические объекты инфраструктуры смогут значительно повысить туристическую привлекательность Калининградской области? Свои предложения (не менее четырех) аргументируйте и запишите в табл. 1. При решении задания используйте приложение 3 к кейсу.

Таблица 1

№ п/п	Туристические объекты инфраструктуры Калининградской области	Аргументация эффективности выбранных объектов инфраструктуры
1		
...		
4		

2. Предложите конкретные мероприятия (не менее четырех), которые необходимо, по вашему мнению, проводить в городах Светлогорск и Зеленоградск в целях и интересах повышения туристической привлекательности всей Калининградской области. Спрогнозируйте результат от проводимых мероприятий (не менее четырех) и запишите в табл. 2. При решении задания используйте приложения 3, 6, 7 к кейсу.

Таблица 2

№ п/п	Предлагаемые конкретные мероприятия	Прогнозируемый результат
1.		
...		
5.		

3. Определите министерства и ведомства в системе правительства Калининградской области (не менее пяти), которые в первую очередь должны определять развитие туристической привлекательности Калининградской области. Предложите одно мероприятие для каждого выбранного вами министерства или ведомства в составе правительства Калининградской области по повышению туристической привлекательности региона. Свой ответ запишите в табл. 3. При решении задания используйте приложения 2, 6, 7 к кейсу.

Таблица 3

№ п/п	Министерства или ведомства правительства Калининградской области	Мероприятия для министерства или ведомства
1		
...		
5		

4. Предложите мероприятия (не менее трех), которые должны совместно провести Общественная палата Калининградской области и Торгово-промышленная палата Калининградской области в целях повышения туристической привлекательности региона. Свой ответ аргументируйте и запишите в табл. 4. При решении задания используйте приложения 5, 6, 7 к кейсу.

Таблица 4

№ п/п	Совместные мероприятия Общественной палаты Калининградской области и Торгово-промышленной палаты Калининградской области	Аргументация эффективности проводимых мероприятий
1		
2		
3		

5. Используя решения заданий 1–4, разработайте основные положения (не менее 10 положений) концепции развития туристической привлекательности Калининградской области. При решении задания используйте приложения 4, 6, 7 к кейсу.

Приложения (дополнительные материалы)

Приложение 1 к кейсу Тезаурус (тематический словарь)

Экслав (от лат. ex — «из» + clavis — «ключ») — несuverенный регион, отделённый от основной территории страны и окружённый другими государствами (одним или несколькими). Одна и та же территория является

эксклавом для той страны, которой она принадлежит, и анклавом для той страны, которой она не принадлежит. Исключение составляет чистый экс-клав — несuverенный регион, отделённый от основной территории страны и окружённый более чем одним государством.

Приложение 2 к кейсу

Сайт правительства Калининградской области: <http://gov39.ru>.

Приложение 3 к кейсу

*Сноски на объекты инфраструктуры,
привлекающие внимание туристов*

Калининградский информационный центр туризма: <http://www.visit-kaliningrad.ru/attractions>.

Туристический портал, посвященный Куршской косе: <http://www.smileplanet.ru/russia/kurshskaya-kosa>.

Сайт туризма в Зеленоградске: http://www.o-kaliningrade.ru/ru/kaliningradskaj_oblastj/zelenogradsk.

Сайт туризма в Светлогорске: http://www.o-kaliningrade.ru/ru/kaliningradskaj_oblastj/svetlogorsk.

Сайт театра эстрады «Янтарь Холл»:

http://www.tripadvisor.ru/Attraction_Review-g298508-d8337960-Reviews-Variety_Theater_Yantar_Hall-Svetlogorsk_Svetlogorsky_District_Kaliningrad_Oblast_.html.

Сайт школы кайтсерфинга «Балтийский Ветер»:

<http://kaliningrad.gmstar.ru/organizations/1-1347919-baltiyskiy-veter-shkola-kaytserfinga>.

Полезная информация для туристов о Калининградской области:

<http://russiabase.ru/rubric.php?rubric=192®ion=2>.

Приложение 4 к кейсу

Пример Концепции развития туристической привлекательности: <http://www.pomorland.pro/upload/iblock/14a/14ae162ae5996e40aac5917912431765.pdf>

Приложение 5 к кейсу

Сайт Общественной палаты Калининградской области: www.op-kaliningrad.ru.

Сайт Торгово-промышленной палаты Калининградской области: www.kaliningrad-cci.ru.

Приложение 6 к кейсу

Сайт федерального агентства по туризму в России: www.russiatourism.ru.

Сайт интернет-журнала об отдыхе и путешествиях в России: www.rostur.ru.

Приложение 7 к кейсу

План социально-экономического развития Калининградской области до 2020 г.: http://www.consultant.ru/cons/document/cons_doc_LAW_155362/.

Рекомендуемая литература

1. Аксенова О.В. Институциональное развитие в регионах (1991–2000 годы) // Россия реформирующаяся: Ежегодник — 2005. М.: Институт социологии РАН, 2006. С. 298–17.
2. Белокрылова О.С., Киселева Н.Н., Хубулова В.В. Региональная экономика и управление: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 125–284.
3. Бодрова К.Н., Булашева Н.В., Хохлова А.В., Эркин А.Ф. Решение проблемы отсутствия в густонаселенных регионах России земель для их бесплатного предоставления многодетным семьям (на примере Московской области) // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2018. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/23number/articles/Hohlova-Bodrova-Bulasheva-Erkin-23.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
4. Боева А.О., Лябах А.Ю., Малинина Д.С., Хохлова А.В. Ситуационный анализ уровня эффективности выполнения государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/22number/articles/Boeva-Malinins-Lyabakh-Hohlova-22.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
5. Гаджиалиев С.Г., Душков Д.А., Лябах А.Ю., Эркин А.Ф. Решение проблемы недостаточной прогнозной оценки региональными властями факторов, влияющих на социально-экономическое развитие вновь образованного региона — Камчатского края путем слияния Камчатского края и Корякского автономного округа // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/22number/articles/Gadzialie-Dusshkov-Lyabakh-Erkin-22.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
6. Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. М.: Весь Мир, 2011.

7. *Кашарная М.А., Малека Ю.Н., Милова Е.Д., Хохлова А.В.* Ситуационный анализ социально-экономических проблем полуострова Крым на этапе становления региональной политики // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2018. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/23number/articles/Milova-Kasharnaya-Maleka-Khokhlova-23.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
8. *Колбина Т.Ю., Кони́на Ж.А., Хохлова А.В.* Перенос столицы России из Москвы — путь прогрессивного развития регионов или способ загнать страну «в тупик»? (на основе изучения мнения жителей столицы) // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/22number/articles/Konina-Kolbina-Nohlova-22.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
9. Региональное управление и территориальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Ю.Н. Шедько. М. : Юрайт, 2015. С. 266–354, 475–492.
10. Сингапурское чудо: Ли Куан Ю : пер. с англ. В.Н. Верченко. М. : Издательство АСТ, 2017.
11. *Сушанский А.С., Шитова Е.П.* Анализ практического применения механизма объединения регионов на примере муниципальных образований Московской области // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 1. URL : http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19number/articles19/Sushanskiy_Shitova_19.pdf (дата обращения: 30.04.2019).
12. *Сюй Цзыцэ, Цай Жэньцюнь.* Специальные экономические зоны Китая : пер. с кит. Новосибирск : ВО «Наука», Сибирская издательская фирма, 1993.
13. *Терехина А.А., Булашева Н.В., Устюжанинова Е.В.* Анализ необходимости управления стоимостью проекта для его реализации в рамках запланированного бюджета (на примере проекта «Северный широтный ход») // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 4. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/22number/articles/Bulasheva-Terehina-Ustuzhaninova-22.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).
14. *Уколов В.Ф.* Приоритеты управления региональным развитием. М. : 2012.
15. *Чирикова А.Е., Ледаев В.Г.* Власть в малом российском городе. М. : Изд-дом высшей экономики, 2017.
16. *Швецов А.Н.* Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. М. : КРАСАНД, 2011.

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УСКОРЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Интеграционные процессы занимают особое место во внутренней политике любого государства, наша страна в этом плане не является исключением. На сегодняшний день интеграционные процессы в России протекают крайне пассивно и однобоко, что негативно воздействует на социально-экономическое развитие большинства регионов, делая их полностью зависимыми от поддержки федерального центра (общий долг регионов в 2015 г. составил 2,318 трлн руб.¹).

Очевидно, что принципы развития региональной политики должны быть кардинально пересмотрены, об этом заявил и Президент РФ В.В. Путин, обращаясь к Федеральному Собранию в марте 2018 г.² Достижение амбициозных целей президента невозможно при слабой экономике, где 86% федерального бюджета составляют доходы от продажи нефти и газа, инновационный потенциал страны практически не находит финансовой поддержки государства, а инвестиционная активность распространена только на 58 наиболее развитых регионов.

Настоящая глава посвящена рассмотрению условий, необходимых для повышения конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и инновационного развития каждого региона страны. Особое внимание мы уделим привлечению финансовых ресурсов и развитию новых технологий.

По итогам изучения этой главы обучающимися должны быть достигнуты три цели.

1. Уяснить информацию об интеграционных механизмах регионального развития в России.
2. Рассмотреть цели, задачи и порядок организации государственно-частного партнерства.
3. Наметить основные пути развития инновационной деятельности в регионах РФ.

¹ Рейтинг регионов по уровню долговой нагрузки – первое полугодие // Россия сегодня. URL : http://giarating.ru/regions_rankings/20160811/630035528.html (дата обращения: 10.04.2019).

² Послание президента Федеральному Собранию, 01.03.2018 // Президент РФ. URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 10.04.2019).

5.1. Проектные и институциональные проблемы регионального развития в Российской Федерации

Важнейшим условием прогрессивного развития региональной политики является многоуровневая интеграция субъектов РФ. Механизм развития экономических связей предусматривает взаимодействие между центром и конкретными субъектами РФ (см. далее модель № 1), между несколькими регионами (модель № 2), транснациональную интеграцию (модель № 3), взаимодействие государства и частных партнеров (модель № 4 будет подробнее рассмотрена в параграфе 5.2).

Модель № 1. Первая модель взаимосвязи объединяет регион и федеральный центр. Каждый субъект РФ представляет собой особую подсистему национальной экономики, обладающей собственной специализацией, внутренними производственно-экономическими связями и уровнем концентрации производственных сил, а также другими особенностями развития, которые должны быть учтены при рациональном управлении территориями.

Проблемы развития экономической и социальной сфер данного уровня решаются на основе государственных программ, стратегий и концепций долгосрочного регионального развития. Между тем недостаточный объем налоговых поступлений в бюджет региона создает предпосылки к образованию бюджетного дефицита, который в сочетании с постоянно возрастающими финансовыми потребностями приводит к тому, что регионы вынуждены активно использовать кредиты и таким образом наращивать долг перед государством. Высокий уровень долговой нагрузки в сочетании с низким уровнем управления долговыми обязательствами проблемных (отсталых, депрессивных и др.) регионов, а также низким уровнем инвестиционной привлекательности создает предпосылки для снижения их экономических показателей.

Для решения финансовых проблем таким регионам неизбежно требуется помощь федерального центра, организованная на возмездной и безвозмездной основе. Например, федеральные власти предоставляют нуждающимся регионам дотации, оказывают содействие в реструктуризации госдолга, а также помогают в выработке и реализации новых институциональных, инфраструктурных и политических решений, способных привлечь в эти регионы инвесторов.

В качестве такой помощи можно рассматривать поручение Президента РФ В.В. Путина Правительству РФ разработать механизмы упрощения порядка предоставления российского гражданства иностранным инвесторам, осуществившим на территории Дальневосточного федерального округа инвестиции от 10 млн дол.¹ Одновременно по поручению Президента РФ

¹ Чернявская Е. Иностранные инвесторы в развитие Дальнего Востока, возможно, смогут получить российское гражданство по упрощенной процедуре // Гарант.РУ. URL: <http://www.garant.ru/news/1138530/> (дата обращения: 10.04.2019).

в настоящее время разрабатываются меры государственной поддержки эко-туризма в Сибири и на Дальнем Востоке, а ранее была утверждена Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г.¹

Аналогичной мерой является создание особых экономических зон в отдельных субъектах РФ. Так, для особой экономической зоны (далее — ОЭЗ) Калининградской области действуют налоговые льготы для внутренних воздушных перевозок пассажиров и багажа. Кроме того, прибыль от реализации инвестпроекта на этой территории в течение шести налоговых периодов облагается по нулевой ставке, а следующих шести налоговых периодов — по уменьшенной на 50% ставке. В качестве мер, направленных на развитие бизнеса, в ОЭЗ Калининградской области введены пониженные тарифы страховых взносов новых рабочих мест, действующие в течение семи лет, с момента внесения сведений о плательщике в специальный реестр².

Следующей мерой поддержки регионов является стимулирование развития аграрного сектора. В настоящее время подобная поддержка действует только в отношении Республики Крым и города Севастополя, однако в рамках программы импортозамещения и постоянно ужесточающихся экономических санкций может быть распространена на территории всей России. Речь идет о так называемых налоговых каникулах при выплате единого сельскохозяйственного налога. Предполагается, что регионы смогут самостоятельно определять ставку указанного налога в пределах от 0 до 6%³ и тем самым воздействовать на развитие сельского хозяйства и создание новых рабочих мест в данном секторе экономики.

Одним из важнейших видов поддержки регионов является оказание финансовой помощи федеральным центром в виде дотаций. Указанный вид материальной помощи направлен на выравнивание бюджетов субъектов. Дотации выделяются преимущественно в «ручном режиме», иллюстрируя коммунистический лозунг «От каждого по его способностям, каждому по его потребностям». Например, в 2014 г. федеральные дотации составили 439 млрд руб.⁴

Таким образом, интеграционная модель «государство — регион» использует как прямые, так и косвенные способы оказания поддержки. Для

¹ Там же.

² Федеральный закон от 27.11.2017 № 353-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL : <https://giod.consultant.ru/documents/3721828> (дата обращения: 10.04.2019).

³ Ключеская Н. Регионам могут разрешить вводить «налоговые каникулы» для налогоплательщиков ЕСХН // Гарант.РУ. URL : <http://www.garant.ru/news/1179694/#ixzz5DI1dbX10B> (дата обращения: 10.04.2019).

⁴ Проценко А. Минфин определил самый дотационный регион на следующий год // Российская газета. URL : <https://rg.ru/2015/10/06/dotacii-site-anons.html> (дата обращения: 10.04.2019).

успешного развития рыночного процесса более предпочтительны методы косвенного воздействия (налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики и использования льгот). Несмотря на разнонаправленную поддержку государства, эффективное развитие региональной политики предполагает создание, укрепление и восстановление множества других экономических связей, в том числе и разрушенных в период распада СССР.

Модель № 2. Вторая модель отражает экономическое взаимодействие регионов между собой (друг с другом).

В современных условиях особое значение в развитии Российской Федерации стало играть экономическое взаимодействие между отдельными ее субъектами на основе взаимного обмена товарами, развития производственных отношений (с учетом специализации регионов и возможностей кооперации); сотрудничества в области научно-технической деятельности, инноваций, финансов и кредита; перемещения трудовых ресурсов и совместного использования природных ресурсов; сотрудничества в области развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт и т.д.). Связи такого рода не только способствуют решению проблем в различных сферах жизнедеятельности и отраслях народного хозяйства, но и содействуют развитию и укреплению экономической, а также социальной основ российского общества.

К основным формам межрегионального сотрудничества относятся торговля, производственная кооперация и инвестиционное сотрудничество. Торговля имеет стратегическое значение для экономики любого региона, так как оказывает огромное влияние на социально-экономические показатели субъекта РФ посредством удовлетворения потребностей населения в товарах различного назначения. Торговля является источником пополнения бюджета, сбыта произведенной продукции, а также создания рабочих мест и снабжения отраслей экономики региона необходимыми ресурсами.

На сегодняшний день бюджет субъекта Федерации имеет несколько крупных источников поступления финансов. Первым и основным источником являются собственные и регулирующие налоги, формирующиеся в результате использования природных ресурсов, а также средств, получаемых от финансовых отчислений населения и предприятий. Второй источник — это финансовые поступления от федерального бюджета, предоставленные на возвратных и невозвратных условиях (субвенции, трансферты и т.п.).

Третьим источником являются средства внебюджетных фондов. Источниками формирования внебюджетных фондов являются заемные средства, социальные сборы (в том числе страховые и т.п.), добровольные взносы, поступления из федеральных внебюджетных фондов и др.

Таким образом, уровень наполняемости бюджета напрямую зависит от развития производственного сектора экономики (обрабатывающего и добывающего производства), уровня развития торговли и уровня благосостояния граждан (в том числе покупательской способности). Между тем

темпы роста оптовой торговли в России по федеральным округам крайне скромные (см. далее табл. 5.1), следовательно, потенциал региональных связей использован лишь частично.

Основой производственной кооперации является долгосрочное экономическое сотрудничество между фирмами из разных регионов. Целью сотрудничества такого рода является:

- расширение рынка сбыта товаров (в том числе возможность заключения бартерных сделок на поставку продукции);
- повышение эффективности производства за счет снижения затрат и роста производительности труда;
- выгодное промышленное сотрудничество в процессе производства, способствующее созданию в короткие сроки новых видов продукции (по мнению специалистов, можно говорить о снижении сроков в пределах от 14 до 20 мес.);
- снижение стоимости освоения производства на 50–70%¹.

Таблица 5.1

Оборот оптовой торговли по субъектам РФ
в период с 2011 по 2016 г., млрд руб. (по состоянию на 17.04.2017)²

Название федерально- го округа	Год					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Центральный	21 825,5	23 658,5	24 556,6	27 316,7	29 475,9	30 824,4
Северо-Западный	3 746,8	3 796,5	4 373,1	6 075,1	6 135,5	7 910,2
Южный	1 911,3	2 263,9	2 510,2	2 891,0	3 373,5	2 989,3
Северо-Кавказский	367,5	460,0	470,3	515,1	671,3	700,2
Приволжский	4 441,3	5 067,6	5 114,2	5 703,2	6 518,6	7 093,6
Уральский	3 288,8	3 590,2	3 673,3	3 546,1	4 247,3	4 267,4
Сибирский	2 750,5	3 103,4	3 240,3	3 699,5	4 253,2	4 586,1
Дальневосточный	822,0	1 005,6	1 183,0	1 563,8	1 889,2	1 979,7

Инвестиционное сотрудничество служит движущей силой экономической интеграции большинства регионов. Ранее уже упоминалось, что инвестиционной привлекательностью обладают в России всего 58 ее регионов, таким образом, значительная их часть испытывает острый дефицит инвестиционных средств. Производственно-инвестиционное сотрудничество является для таких регионов необходимым условием экономического

¹ Лукин Е.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. С. 20.

² Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/ (дата обращения: 10.04.2019).

развития. Однако инвестиционное сотрудничество большинства регионов развито слабо, что можно наблюдать на конкретных примерах, например Стратегии развития Самарской области.

Так, Самарская область является одним из ведущих индустриальных регионов России, обладающих значительным экономическим и социальным потенциалом. В настоящее время эта область является одним из 13 регионов, которые формируют более 50% доходов консолидированного бюджета нашей страны. Основными направлениями экономической специализации Самарской области являются производство автомобилей и автокомпонентов, авиакосмическое машиностроение, нефтедобыча и нефтепереработка, цветная металлургия, химия, электроэнергетика, сельское хозяйство¹ (в частности, развито производство зерна, подсолнечника, картофеля и овощей, молока и мяса).

При этом удельный вес объема отгруженных промышленных товаров собственного производства в общем объеме промышленного производства России составляет более 2%. Важно отметить, что Самарская область имеет и хорошо развитый рынок сбыта товаров, так как предприятия региона поддерживают торговые отношения более чем со 110 странами мира и выводят по показателю внешнеторгового оборота данный регион на 12-е место среди всех регионов России.

Несмотря на довольно высокие экономические показатели, стратегия развития данного региона крайне опосредованно нацелена на межрегиональное взаимодействие в нашей стране. Основными направлениями развития внутренних межрегиональных связей Самарской области являются субъекты РФ, входящие в Приволжский федеральный округ (ПФО), где особое внимание предполагается направить на развитие кластерных ассоциаций, включающих в себя алгоритм действий по реализации совместных инициатив участников, а также планируется совместная разработка туристических и курортно-санаторных проектов.

Более масштабные проекты Самарская область планирует осуществить совместно с Казахстаном и со странами азиатского региона. Аналогичная ситуация прослеживается в других регионах, в том числе депрессивных и кризисных. Например, стратегия развития Севастополя учитывает только федеральный уровень взаимодействия, предполагающий получение дополнительных средств на развитие.

Создается парадоксальная ситуация: с одной стороны, начиная с 1993 г., когда рыночные отношения в экономике были законодательно закреплены, все субъекты РФ получили широкие права и возможности для

¹ Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года, утвержденная Постановлением правительства Самарской области от 12.07.2017 № 441. URL : http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf (дата обращения: 10.04.2019).

самостоятельной хозяйственной деятельности¹, с другой стороны, наделение регионов полномочиями по развитию территорий показало низкую эффективность этой деятельности и требует корректирования принципов региональной стратегии. Этот факт признают и руководители регионов. Так, по словам главы Башкортостана Р. Хамитова, большинство межрегиональных проектов не реализуются из-за того, что работа над ними осуществляется лишь по формальным признакам².

В руководстве ассоциаций сложилось мнение, что низкий результат межрегиональных связей обусловлен тем, что в федеральном центре этому направлению деятельности губернаторов не уделяют должного внимания, таким образом, пока угроза административных санкций не будет мотивировать глав регионов, ситуация останется прежней³. Между тем Президент РФ придерживается той позиции, что федеральная власть не может навязывать регионам или муниципалитетам требования по ведению экономических вопросов, так как они отнесены исключительно к компетенциям региональных властей⁴.

В настоящее время вопросы межрегионального взаимодействия на уровне Федерации решают подразделения в аппарате Президента и Правительства РФ, а также полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, федеральные министерства и ведомства. Их участие сводится к прогнозированию и планированию социально-экономического развития регионов, а также обеспечению методического единства региональных и государственных программ развития.

Таким образом, причинами слабого социально-экономического развития регионов в настоящий момент являются: низкий управленческий уровень глав регионов, высокий уровень внутреннего соперничества между ними, низкая управленческая дисциплина руководителей, отсутствие координатора интеграционной деятельности субъектов РФ, также надежда на всестороннюю помощь федеральных властей.

Следовательно, прогрессивные перемены в этой деятельности наиболее ожидаемы при четырех основных условиях: установление координации межрегиональных экономических связей из центра для тех регионов, которые в этом нуждаются; упрощение механизмов оценки деятельности

¹ *Комкова Г.Н.* Конституция РФ в схемах и таблицах: Учеб.-метод. Пособие. М.: Проспект, 2015. С. 56.

² *Ефимов Н.В.* Межсубъектные или межрегиональные отношения — это сила государства, или Позиция глав субъектов Российской Федерации по вопросам межсубъектного взаимодействия // Молодой ученый. 2016. № 16. С. 235–249. URL: <https://moluch.ru/archive/120/33264/> (дата обращения: 30.04.2019).

³ Там же.

⁴ См., например: Поездка в Иваново. В ходе поездки в Иваново Владимир Путин провел заседание Совета при президенте по развитию местного самоуправления // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/21097> (дата обращения: 01.05.2019).

региональных и муниципальных властей; привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь к динамике привлечения инвестиций); смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями.

В период 1990-х гг. было отмечено усиление интеграционных процессов внутри макрорегионов, что в свою очередь привело к появлению новых территориальных образований (межрегиональных ассоциаций) на основе добровольного объединения субъектов РФ и экономического самоуправления, деятельность которых регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»¹.

Понятие «межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия» подразумевает добровольное объединение группы субъектов РФ, создаваемой совместным решением их органов госвласти и зарегистрированной в установленном порядке в Минюсте России. При этом субъект РФ может состоять в нескольких межрегиональных ассоциациях.

Основной целью возникновения межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия стало создание условий для дальнейшего перехода к экономическим районам нового типа, формирующимся в условиях действия рыночных отношений. Основными задачами ассоциации являются:

- обеспечение взаимодействия в вопросах организационного, экономического, научно-технического и социального развития регионов;
- подготовка предложений по вопросам рационального использования экономических потенциалов субъектов РФ;
- оптимальное размещение производительных сил;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры, коммуникаций;
- создание комплексных информационных структур и формирование банка данных, необходимых для принятия оптимальных управленческих решений;
- содействие заключению взаимовыгодных экономических соглашений между регионами;
- участие в установленном порядке в разработке и реализации совместных программ и проектов, в том числе федерального значения;
- представление интересов членов ассоциации и др.

Границы вновь образованных межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия во многом совпадают с границами федеральных округов. В настоящее время действуют следующие ассоциации (табл. 5.2).

¹ Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант.РУ. URL : <http://base.garant.ru/12117772/> (дата обращения: 01.05.2019).

**Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия
и их состав (по состоянию на 01.05.2019)**

Ассоциация	Состав
Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение»	Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия; Алтайский, Забайкальский, Красноярский края; Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области; Ханты-Мансийский автономный округ
Межрегиональная ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье»	Республики Бурятия, Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края; Амурская, Магаданская, Сахалинская области; Еврейская автономная область; Чукотский автономный округ
Ассоциация «Юг»	Республики Адыгея, Калмыкия. Краснодарский край. Астраханская, Волгоградская, Ростовская области
Ассоциация межрегионального социально-экономического взаимодействия «Центральный федеральный округ»	Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области; Город федерального значения — Москва
Ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, «Северный Кавказ»	Республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия — Алания, Чечня; Ставропольский край

Отметим, что система регулирования межрегиональных экономических связей в Российской Федерации находится в стадии формирования, и этот процесс происходит очень медленными темпами. На государственном уровне нет четко определенных приоритетов межрегионального сотрудничества, в национальной стратегии социально-экономического развития не установлена роль межрегионального сотрудничества в качестве особой области региональной политики. Приоритетные направления межрегионального сотрудничества недостаточно организованы и скоординированы, а имеющиеся опыт аналогичного сотрудничества остается все же недостаточно востребованным.

Модель № 3. Рассматривая интеграционные механизмы ускорения регионального развития, следует упомянуть о трансграничных территориальных образованиях, охватывающих соседние государства и также подпадающих под понятие «регион».

Формирование транснациональных регионов произошло в результате процессов глобализации, интернационализации экономики, унификации систем административно-территориального и экономического районирования. Примером транснационального региона является Евроарктический регион, созданный на севере Европы с участием России, Финляндии, Норвегии, Швеции с целью координации экономической деятельности. На условиях совместного использования ресурсов Баренцева моря и прилегающих к нему территорий, включая минерально-сырьевые и биологические, страны-участники достигают значительных экономических выгод.

Кроме того, одной из задач работы Координационного центра транснационального региона является решение экологических проблем, разработка мер, направленных на обеспечение интересов и потребностей коренных народов Севера, а также реализация инвестиционных проектов в рамках своих полномочий.

Значение данного проекта крайне велико в первую очередь для жителей этих мест. Суровый климат и беспрецедентно низкая плотность населения этого региона, составляющая в среднем 3,5 человека на 1 кв. км, а в Ненецком округе всего 0,3 человека, требует особого управленческого подхода к данной территории и большого количества инвестиций, в том числе и иностранных партнеров¹ для улучшения условий жизни и обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

В качестве практических достижений такого сотрудничества можно отметить реализацию экономических, образовательных, научных и иных проектов. Осуществление соглашений в области образования позволило российским студентам пройти обучение в зарубежных вузах. Так, в 2011 г. в одной только Финляндии обучалось 1500 российских студентов. Достижениями научной сферы стало издание специалистами Финляндии, Норвегии и Швеции в 2015 г. многотомной работы по истории Евроарктического региона.

Достижениями в экономической деятельности является постоянный приток иностранных инвестиций в регион. Например, правительство Норвегии ежегодно выделяет на развитие данного проекта 30 млн норвежских крон (3,5 млн евро). Эти средства используются для разработки и воплощения совместных норвежско-российских проектов. Всего за 25 лет функционирования данного сотрудничества было профинансировано более 3200 норвежско-российских проектов сотрудничества².

¹ Общая информация. Баренц регион // Barentssekretariatet. URL: <https://barents.no/ru/o-sekretariate/barenc-region> (дата обращения: 02.05.2019).

² Развивая российско-норвежские связи на Севере // Barentssekretariatet. URL: <https://barents.no/ru/razvivaa-rossiisko-norvezskie-svazi-na-severe> (дата обращения: 02.05.2019).

Другим примером является Туманганский проект, реализуемый на территории КНДР, КНР и России (южной части Приморского края — от Хасана до порта Восточный). Данный проект является одним из наиболее эффективных экономических предприятий, когда-либо предложенных для осуществления в регионе Северо-Восточной Азии (СВА).

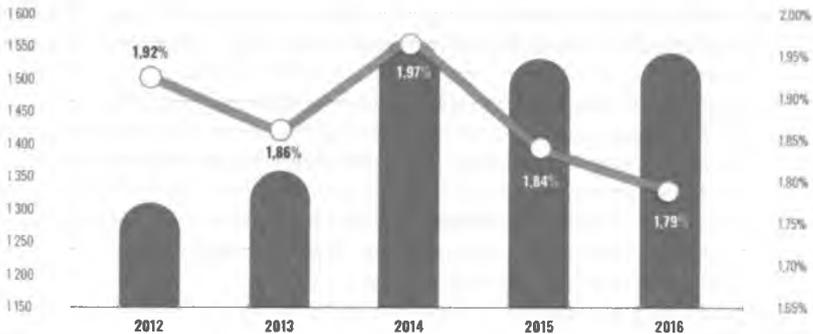
Таким образом, международные проекты для Российской Федерации и отдельных регионов страны в настоящее время являются приоритетными. В ближайшей перспективе российским регионам, особенно приграничным, предстоит более активно включиться в экономику стратегически важных транснациональных районов в Европе и Азии. В Европе к такому можно отнести Балтийский (страны Балтийского моря), а в Азии — Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), являющийся самым динамичным по темпам экономического роста районом мира. В качестве евразийского следует рассматривать Каспийский регион, где сходятся политические и экономические интересы России, государства Кавказа и Центральной Азии.

5.2. Государственно-частное партнерство при реализации инфраструктурных проектов регионального развития

Необходимыми условиями стабильного развития региональной экономики являются обеспечение бесперебойного функционирования ее инфраструктурного сектора и, прежде всего, объектов производственно-инженерного назначения. В настоящее время все российские регионы остро нуждаются как в модернизации действующих, так и строительстве новых инфраструктурных объектов, таких как автомобильные дороги, аэропорты, энергетические и коммунальные системы, очистные сооружения, морские, речные порты, подводные и подземные технические сооружения и т.д.

Процесс строительства и модернизации таких объектов требует масштабных инвестиций (по оценкам Всемирного банка, общие расходы на инфраструктуру в России должны составлять 4–5% ВВП) в то время как региональные и муниципальные бюджеты такими средствами не располагают, а большая часть средств должна выделяться именно из местных бюджетов. В среднем государственные инвестиции в инфраструктуру составляют 1,9% ВВП, т.е. более чем в 2 раза ниже необходимого (рис. 5.1). По оценке Минэкономразвития России, в 2019 г. непокрытая потребность в финансировании инфраструктуры составит 1,6 трлн руб.

По экспертным оценкам, в социальной сфере потребность в финансировании объектов общественной инфраструктуры составляет 18,2 трлн руб., а в сфере энергетики и водоснабжения этот показатель достигает 6,1 трлн руб. Таким образом, возникает потребность в тесном взаимодействии государства и бизнеса, так называемом государственно-частном партнерстве (см. модель № 4 в параграфе 5.1).



Источник: данные Федерального казначейства, Федеральной адресной инвестиционной программы РФ, государственных программ РФ, данные *InfraOne*, расчеты Национального центра ГЧП.

Рис. 5.1. Государственные расходы на развитие объектов общественной инфраструктуры, млрд руб.¹

Понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП) представляет собой долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в реализации общественно значимых проектов.

В качестве частного партнера могут выступать российские или иностранные юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также объединения индивидуальных предпринимателей и (или) коммерческих организаций. В роли публичного партнера может выступать как непосредственно сама Российская Федерация, так и ее субъекты (в том числе муниципальные образования). Следовательно, государственно-частное партнерство представляет собой прогрессивную и гибкую форму привлечения инвестиций как иностранных, так и отечественных партнеров с различными финансовыми возможностями и ориентированных на ведение бизнеса в самых разнообразных сферах хозяйственной деятельности.

Цель государственно-частного партнерства состоит в повышении уровня доступности и качества публичных услуг, а также в привлечении частных ресурсов и разделении инвестиционных рисков между частным и государственным капиталом.

Мировой опыт показывает, что выгоды государства от такого партнерства весьма значительны, к ним относятся:

- улучшение характеристик (например, путем реставрации) объекта общественной собственности, передаваемого во временное владение и пользование частному сектору;

¹ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 гг. М.: Национальный центр государственно-частного партнерства, 2018. С. 57.

- снижение финансовых затрат со стороны государства на строительство, содержание и эксплуатацию объектов общественной собственности;
- получение дополнительной прибыли в бюджеты всех уровней;
- формирование предпосылок для технического и технологического развития государственных и муниципальных производств, объектов и услуг;
- создание условий для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности и оптимального управления ими;
- эффективная эксплуатация природных ресурсов, а также защита окружающей среды¹.

Важно отметить, что в течение всего периода действия контракта государство имеет право осуществлять строгий контроль за деятельностью частной компании. В случае выявления серьезных нарушений с ее стороны представители власти могут вернуть объект в непосредственное подчинение органам госуправления или передавать его другому хозяйствующему субъекту.

Интерес частных инвесторов в таком сотрудничестве выражается в том, что:

- реализация проектов предполагает получение гарантированного дохода на протяжении длительного периода независимо от экономической ситуации в стране, т.е. инвестиционные риски минимизируются, а компания при этом получает стабильного клиента. Такая тенденция объясняется высоким спросом населения на предоставленные услуги;
- за счет повышения производительности труда и нововведений частная компания способна увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока контракта с государством, т.е. появляется потенциальная возможность расширения предприятия;
- низкая конкуренция при передаче во временное владение и пользование объекта общественной собственности способствует предоставлению для частной компании льготных условий, т.е. появляется возможность разумной оптимизации затрат;
- в некоторых сферах деятельности ГЧП для частных компаний существует возможность получения дополнительных средств из бюджета (например, в целях повышения качества предоставляемых услуг государство оказывает финансовую поддержку частным партнерам, работающим в сфере водо-, газо-, теплоснабжения)².

¹ Барьеры развития механизма ГЧП в России. М.: НИИФ «Экспертный институт», 2010. С. 15.

² Барьеры развития механизма ГЧП в России. С. 15–17.

Кроме того, по мнению экспертов, частные компании готовы идти на взаимодействие с государством даже в том случае, если для них проект не представляет непосредственной экономической выгоды, но дает возможность использовать возникающий в рамках взаимодействия по такому проекту административный ресурс в других областях их деятельности. Такая особенность взаимодействия государства и бизнеса характерна только для России и негативно расценивается экспертами, так как формирующийся механизм выходит из принятых границ ГЧП.

Таблица 5.3

Оценка инфраструктурных разрывов по отраслям, млрд руб.

Отрасль	Программные расходы на 2019 г.	Непокрытая потребность на 2019 г.	Потенциал покрытия через ГЧП
Здравоохранение	44,7	100,0	30 (30%)
Физическая культура и спорт	13,4	40,0	20 (50%)
Образование	24,3	40,0	20 (50%)
Культура и туризм	12,9	20,0	15 (75%)
Коммунально-энергетическая инфраструктура	41,1	300,0	120 (40%)
Транспортная инфраструктура	626,9	950,	220 (23%)
IT-инфраструктура	0,8	50,0	35 (70%)
Сельскохозяйственная инфраструктура	35,0	50,0	10 (20%)
Иные отрасли	5,3	50,0	12,5 (25 %)

Независимо от того, какие мотивы лежат в основе заинтересованности частных партнеров, этот вид взаимодействия считается весьма привлекательным для представителей бизнеса. По оценкам InfraOne, только в 2019 г. при благоприятной экономической ситуации частные компании могут покрыть потребность инфраструктурных инвестиций в объеме 480–500 млрд руб., т.е. $\frac{1}{3}$ необходимых средств (табл. 5.3). Таким образом, реализация проектов государственно-частного партнерства является весьма перспективным направлением делового сотрудничества и важнейшим инструментом модернизационного развития различных отраслей экономики.

Приоритетными направлениями взаимодействия государства и бизнеса на условиях ГЧП являются: развитие транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры. При этом в наиболее долгосрочной перспективе (прогноз до 2030 г.) наибольший дефицит финансирования будет приходиться именно на коммунальную сферу и составит 60%.

Одной из наиболее распространенных форм ГЧП является концессионное соглашение. Концессии — это механизм привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры и обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества социально значимых услуг, предоставляемых населению.

Концессионное соглашение предполагает деловое сотрудничество, в рамках которого одна сторона (концессионер в лице индивидуального предпринимателя) создает или реконструирует за свой счет имущество, определенное договором и принадлежащее другой стороне (концеденту¹ в лице законного представителя федеральной, региональной или муниципальной власти). *Концедент* в свою очередь обязуется предоставить *концессионеру* на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом данного соглашения для осуществления установленной деятельности.

Особенность концессий состоит в том, что данные соглашения предполагают реализацию сложных, крайне дорогостоящих и долгосрочных проектов, рассчитанных на 25 и более лет. Однако отсутствие стабильного экономического развития, недостатки стратегического планирования и нормативно-правовые пробелы позволяют частным компаниям рассматривать такие проекты только как условно или частично прибыльные, что ограничивает развитие подобных проектов и сокращает их временные рамки до 12–16 лет². Следовательно, многие потенциально рентабельные проекты не реализуются.

Насколько этот вид связей может быть эффективен, показывает международный опыт таких ведущих стран мира, как США, Франция, а также многие другие страны Европы.

Впервые опыт по заключению сотрудничества между государственными и частными предприятиями состоялся в 1943 г. в США. Тогда по инициативе президента одного из банков был начат проект по развитию городской общественной инфраструктуры. Опыт оказался не только успешным, но и очень востребованным, что позволило осуществить многочисленные инициативы и проекты на уровне города. В конце 70-х — начале 80-х гг. XX в. применение механизмов государственно-частного партнерства при решении проблем градостроительства стало рассматриваться в качестве одной из концепций национальной политики США.

Большое значение государственно-частному партнерству американское правительство придает и в настоящее время. Согласно информации Национального совета по государственно-частному партнерству, муниципальные власти постоянно привлекают коммерческие фирмы для исполнения более

¹ Концедент — государство, предоставившее концессию.

² Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 гг. С. 25.

чем 35% базовых видов своей деятельности¹. Заинтересованность властей сотрудничеством с частными партнерами выражается при помощи предоставления последним налоговых льгот, субсидий и гарантий по кредитам.

Концепция и процедуры государственно-частного партнерства получили распространение и в Западной Европе. Отличительной особенностью европейских ГЧП является то, что инициатор такого партнерства — государственная власть, которая выработала здесь гораздо больший объем официальных прерогатив в отношении экономического и социального регулирования.

С точки зрения международных организаций проекты ГЧП помогают не только решать экономические проблемы разных стран и отдельных регионов, но и оказывают благоприятное воздействие на социальную сферу общества. Так, ООН активно поощряет правительства разных стран использовать механизмы ГЧП в области инфраструктуры для устойчивого развития и сокращения масштабов нищеты. В Монтеррейской декларации ГЧП рассматривается как важный инструмент в создании благоприятных условий для нормального функционирования бизнеса, привлечения инвестиций и создания рабочих мест².

Опыт подобного взаимодействия существует и в России. Так называемый договор уступки, прообраз современных концессий, успешно реализовывался в нашей стране начиная с первой четверти XVIII в. до 1917 г. В советский период истории данный вид связей также осуществлялся, хотя и непродолжительное время.

На современном этапе экономического развития указанная форма взаимодействия государства и бизнеса только начинает полноценно развиваться. Так, если в 2012 г. было заключено только 66 концессионных соглашений, то в 2017 г. число таких проектов возросло до 413 (табл. 5.4).

С учетом приведенных выше приоритетных направлений развития ГЧП отметим, что концессии находят достаточно большое применение в сфере ЖКХ (целью таких проектов является возведение и реконструкция системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), а также социальной, транспортной и энергетической сфере (табл. 5.5). Хотя нужно признать, что такие инвестиционные проекты только в самом начале развития. Так, по мнению экономистов, в строительстве сосредоточено свыше 80% заемных средств, а в ЖКХ максимум 15–20% внебюджетных источников.

¹ *Джабоева С.И.* Хочет ли государство решать проблемы? Развитие государственно-частного партнерства в России // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). Ч. 1. М.: МГУ, 2011. С. 294.

² *Тощенко В.В.* Партнерство государства и предпринимательских структур как необходимое условие достижения устойчивого развития // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). Ч. 1. М.: МГУ, 2011. С. 675.

Таблица 5.4

**Сведения о заключенных концессионных соглашениях
в период 2012–2017 гг.¹**

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Количество концессионных соглашений	66	110	223	465	1072	413
Объем частных инвестиций, млрд руб.	33,6	25,4	101,5	85,5	155,5	126,7

Таблица 5.5

**Распределение проектов и частных инвестиций
в реализуемых проектах ГЧП²**

Сфера деятельности	Количество проектов	Объем частных инвестиций на инвестиционном этапе (тыс. руб.)
Транспортная	87	1 031 216 621
Коммунальная	2 429	488 042 997
Социальная	368	220 381 729

Рассматривая востребованность концессий на различных административно-хозяйственных уровнях, можно отметить, что из 2496 проектов, функционирующих на сегодняшний день, 2381 проект реализуется на муниципальном уровне, 106 на региональном и 9 на федеральном (табл. 5.6). Приведенная статистика, по нашему мнению, положительно характеризует муниципальные власти, стремящиеся использовать данный механизм наиболее полно.

Так, в Воронеже реализуется инвестиционная программа по реконструкции-модернизации централизованных систем водоснабжения и водоотведения с объемом инвестиций 2,5 млрд руб. Использование качественных материалов и современных технологий при возведении систем водоснабжения способствовало обеспечению круглосуточной бесперебойной подачи воды для населения городского округа, где проживают 1039,8 тыс. человек. За пять лет на 10% была снижена потеря воды, уровень аварийности на водопроводных сетях, а также удельный расход энергопотребления по системе водоснабжения³. Таким образом, передовые прак-

¹ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018. С. 25.

² Там же. С. 30–32.

³ Сборник лучших муниципальных практик по итогам 2017 года // Министерство экономического развития. URL : http://minjust.ru/sites/default/files/sbornik_luchshih_municipalnyh_praktik_po_itogam_2017_goda.pdf (дата обращения: 04.05.2019).

тики и технологии в сочетании со значительной экономией финансовых средств решили проблемы жителей города Воронежа, а заодно легли в основу успешного бизнес-проекта.

Таблица 5.6

Заключенные концессионные соглашения в разрезе сфер и уровней власти

Сферы	Муниципальный		Региональный		Федеральный	
	Количество	Объем частных инвестиций, тыс. руб.	Количество	Объем частных инвестиций, тыс. руб.	Количество	Объем частных инвестиций, тыс. руб.
Социальная	94	4 511 120	49	25 198 289	2	3 077 000
Транспортная	15	5 813 223	15	147 405 574	6	134 541 000
Информационные системы	2	61 577	8	1 045 0287	1	28 900 000
Коммунально-энергетическая	2 256	237 708 484	34	18 891 080		
Благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	13	2 501 201				
Сельско-и охотохозяйственная	1	5 405				
Общий итог	2 381	250 601 010	106	201 945 231	9	166 518 000

Региональные власти перспективность концессионных соглашений оценили лишь отчасти. Наибольшее распространение проекты ГЧП получили в Центральном федеральном округе (рис. 5.2), в список аутсайдеров попал Северо-Кавказский федеральный округ.

К основным препятствиям развития государственно-частного партнерства можно отнести:

высокий уровень коррупции в сочетании с низкой прозрачностью проектов. Данный фактор наиболее часто проявляется на региональном и муниципальном уровнях и создает дополнительный барьер на пути развития регионов;

низкий уровень организации взаимодействия заинтересованных сторон. Согласно отзывам экспертов, региональный бизнес с опозданием получает информацию о возможности и условиях участия в проектах ГЧП.

Выявляется низкое качество подготовки конкурсных документов, что создает дополнительное препятствие к заключению подобных контрактов. Существуют трудности и во взаимодействии между органами местного самоуправления и региональной власти. Следует отметить, что организационные проблемы существует и в других странах и чаще всего возникают из-за отсутствия опыта у представителей власти, курирующих проекты ГЧП от лица государства, а также слабо сформированного алгоритма действий каждой стороны;

несовершенство нормативно-правовых инструментов государственно-частного партнерства, создающее дополнительный риск для частных инвесторов и нерациональное ограничение концессионных проектов¹.

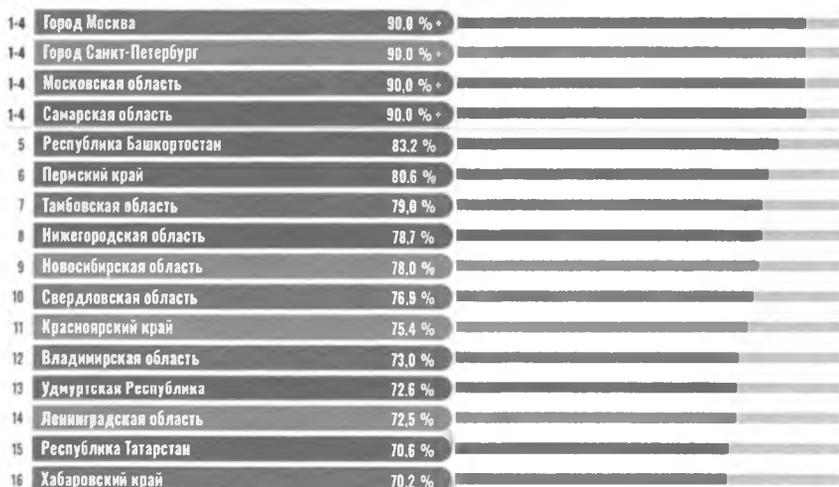


Рис. 5.2. Регионы-лидеры по числу региональных и муниципальных концессий в период 2017–2018 гг.

В качестве основных мер, направленных на развитие ГЧП, можно выделить:

развитие нормативно-правовой базы. Так, принятие в 2015 г. федерального закона о государственно-частном партнерстве² значительно облегчило

¹ Барьеры развития механизма ГЧП в России. С. 15.

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // КонсультантПлюс. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 19.04.2019).

реализацию подобного проекта, однако многие юридические аспекты в настоящее время все еще находятся в стадии разработки и внедрения¹;

расширение перечня объектов ГЧП. В 2017 году были рассмотрены предложения по расширению перечня объектов концессий и ГЧП за счет объектов промышленности, сооружений связи, объектов похоронного значения, объектов культурного наследия, и пр.²;

создание налоговых льгот и иных мер поддержки частных партнеров. В настоящий момент это направление действует крайне ограниченно и осуществляется только в Тюменской и Ульяновской областях, а также в Удмуртской Республике и Республике Коми.

Таким образом, институт государственно-частного партнерства преодолевает серьезные препятствия на пути своего становления и развития. Складывается устойчивое впечатление, что интерес к ГЧП больше проявляют представители бизнеса, которые трезво оценивает перспективы сотрудничества с государством и существующие риски, однако постепенно государство начинает осознавать необходимость такого сотрудничества.

5.3. Основные пути развития инновационной деятельности в регионах РФ

Одним из ключевых факторов социально-экономического развития региона является активизация инновационной деятельности. Влияние инноваций на динамику экономического развития давно стало предметом пристального внимания ученых. Этим проблемам посвящены труды Н.Д. Кондратьева, В.И. Вернадского, Й. Шумпетера, Г. Менша и других ученых.

Так, Н.Д. Кондратьев показал, что в период кризиса и зарождения нового цикла создаются предпосылки для освоения научных открытий и крупных технических изобретений, позволяющих преодолевать кризисные явления и выходить на новые рубежи технологического и экономического развития. В.И. Вернадский раскрыл взаимосвязь процессов развития природы и общества, сущность ноосферы, он утверждал, что разум такая же вечная составляющая бытия, как материя и энергия.

Американский ученый-экономист австрийского происхождения Й. Шумпетер под инновацией подразумевал результат инвестирования в разработку и получение нового знания, ранее не применявшейся идеи

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 03.07.2016) // КонсультантПлюс. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (дата обращения: 19.04.2019).

² Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018. С. 64.

по обновлению сфер жизни людей. Он отмечал, что радикальные (базисные) инновации определяют облик крупных перемен в мире, тогда как инкрементальные (улучшающие, модификационные) инновации наполняют собой процесс изменений непрерывно.

Профессор экономики Г. Менш подтвердил статистически учение Н.Д. Кондратьева и Й. Шумпетера о длинных волнах технологической динамики и ведущей роли в них инноваций. Он выделял не только базисные и улучшающие нововведения, но и псевдоинновации — частичное улучшение устаревших поколений техники. Существует и обратная зависимость, при критически низком уровне инноваций наступает разрушение интеллектуального потенциала государства. Отметим, что так называемый «предельно критический уровень» инноваций в мировой практике может различаться в зависимости от исследований, однако общая доля ассигнований на науку должна составлять не менее 2% от уровня ВВП, в том числе не менее 1–1,5%¹ государственных ассигнований. В настоящее время уровень инвестиций в науку находится на критически низкой отметке в 0,3% ВВП².

Таким образом, установлено, что инновации являются основой экономического прогресса и требует всестороннего, в том числе и финансового участия государства. Важность инновационной деятельности находит отражение и в Концепции пространственного развития РФ³, где, в частности, указывается, что модернизация отечественной экономики должна лежать в основе продвижения нового технологического уклада и служить основным фактором пространственного развития страны.

Этот тезис в полной мере применим и к региону, экономическое развитие которого напрямую зависит от интенсивности инновационной деятельности на его территории. Между тем уровень инновационной активности в России за последние годы значительно снизился. Основными причинами этого явления стало падение реального объема ВВП, снижение валового накопления основного капитала, а также сокращение инвестиций в основной капитал. В связи с этим актуализируется вопрос о возрождении и (или) динамичном развитии инновационной деятельности в регионе.

Кроме снижения финансовых ресурсов, стоит отметить и другие негативные факторы, препятствующие инновационному развитию регионов. Одним из таких факторов является точечная концентрация научно-технического потенциала в промышленно ориентированных субъектах РФ, сформированная еще в советский период. Так, на долю Москвы, Московской

¹ Кротов М.И., Мутян В.И. Экономическая безопасность России: системный подход. СПб.: НИК «РОСТ», 2016. С. 76.

² Кузнецов Е. Национальный доклад об инновациях в России в 2016 г. URL: https://www.rvc.ru/upload/RVK_innovation_2016_v.pdf (дата обращения: 02.05.2019).

³ Концепция пространственного развития Российской Федерации до 2030 г. // Министерство экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/sd/> (дата обращения: 04.05.2019).

области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской, Свердловской и Новосибирской областей приходится более 66% от общей численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, и более 70% затрат на научные исследования и разработки¹.

Инновационный потенциал также распределен крайне неравномерно. Инновационный потенциал региона представляет собой совокупность интеллектуальных, материально-технических, информационных и других ресурсов, предназначенных для собственного развития, что открывает возможности для появления инновационной восприимчивости и активности. Он предстает в виде научно-исследовательских, проектно-конструкторских, технологических организаций, экспериментальных производств, опытных полигонов, учебных заведений, персонала и технических средств этих организаций.

В пространственном распределении большинства показателей инновационной активности абсолютно доминируют регионы Приволжского федерального (республики Башкортостан и Татарстан, а также Самарская и Ульяновская области) и Центрального федерального округов (Москва, Московская, Липецкая и Ярославская области)². Указанные факторы приводят к общему научно-технологическому отставанию России от ведущих индустриально-развитых стран в темпах модернизации экономики и негативно воздействуют на развитие регионов, делая труднодостижимым осуществление амбициозных целей, поставленных Президентом РФ на ближайшие шесть лет. Несколько слов о стратегических целях президента России:

- прочно закрепиться в пятёрке крупнейших экономик мира;
- увеличить ВВП на душу населения в 1,5 раза;
- развивать города и другие населенные пункты;
- внедрить передовые технологии и материалы в строительстве, современные архитектурные решения и т.д.³

В решении модернизационных задач в науке выделяется два основных подхода. В рамках первого подхода — развитие технологий может быть реализовано исключительно государством. В рамках второго (расширенного) подхода государственное участие осуществляется совместно с бизнесом и обществом (а в этом и состоит суть ГЧП).

Рассмотрим каждый из них. Государственное участие в информационной поддержке инновационной деятельности является необходимым элементом региональной инновационной системы, особенно в тех случаях, когда в регионе происходит изменение экономических или правовых условий инновационной и инвестиционной деятельности. В этом случае

¹ Там же.

² Там же.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Президент РФ. URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 10.04.2019).

особое значение приобретают актуальность сведений, доверие к источнику информации и уровень затрат на получение данных в нужном формате.

Исходным пунктом инновационной деятельности являются фундаментальные научные исследования и разработки, конечным — внедрение и использование инновационных продуктов, в первую очередь в экономику, в экономические продукты и производства. Следовательно, основным ресурсом являются научные знания, а движущей силой — рыночный спрос. Это предполагает поддержку науки, коммерциализацию результатов инновационной деятельности и стимулирование спроса на инновационные продукты. Между тем значительная часть госрасходов, направленных на исследования и разработки, не трансформируется в конкурентоспособные и востребованные изобретения, а остается в виде более или менее успешных проектов.

Таким образом, необходима продуманная инновационная политика в регионе, нацеленная на развитие научных исследований и разработок, рост объемов производства и реализации наукоемкой продукции, решение социальных проблем с использованием новейших технологий (организационных, управленческих и др.).

Однако многие эксперты, изучающие проблемы инновационного развития страны, отмечают отсутствие у государства стратегического подхода к отраслевым стандартам и последовательной политики финансовой поддержки инноваций, что крайне негативно отражается на инновационной активности и в полной мере отражается слабость фундаментальных слоев экономической системы, которая не позволяет эффективно искать, поддерживать и продвигать проекты.

Поэтому необходимо создать в России, в том числе и в каждом регионе, систему поддержки и продвижения инноваций, которая будет учитывать представленные выше негативные факторы.

Региональная инновационная система, являясь, с одной стороны, элементом социально-экономической системы региона, позволит учесть особенности его научного потенциала, с другой стороны, являясь частью национальной инновационной системы, обеспечит инновационное развитие региона в соответствии с общероссийским вектором.

Важнейшей задачей при формировании региональной инновационной системы является создание инфраструктуры инновационной деятельности в регионе. В настоящее время в инфраструктуре инновационной деятельности выделяют производственно-технологическую, консалтинговую, финансовую, кадровую, информационную и сбытовую составляющие. Технологическая составляющая, направленная на создание условий для доступа предприятий (прежде всего малых) к производственным ресурсам, включает технопарки, инновационно-технологические комплексы, технико-внедренческие зоны и т.п. Роль консалтинговых организаций (центров трансфера технологий) заключается в том, что они обеспечивают доступ

к профессиональным консультациям даже небольшим инновационным предприятиям, мало знакомым с особенностями инновационной деятельности в регионе.

Финансовая составляющая тесно связана с инвестициями, поэтому необходимо также развивать инфраструктуру регионального инвестиционного рынка. К основным институтам инфраструктуры инвестиционной деятельности региона относятся: государственные, муниципальные и коммерческие банки, инвестиционные компании и фонды, фондовые биржи и фондовые магазины, аудиторские и консалтинговые фирмы, страховые компании, пенсионные фонды (прежде всего негосударственные), финансово-промышленные группы и компании, ипотечные банки, риэлтерские фирмы и другие структуры, аккумулирующие средства юридических и физических лиц и обеспечивающие их выгодное размещение. Особое внимание при этом следует обратить на организацию территориальных отделений (филиалов, представительств) институтов инвестиционного рынка в муниципальных образованиях региона.

Информационное обеспечение инновационной деятельности в регионе представляет собой процесс непрерывного целенаправленного подбора данных, необходимых для принятия обоснованных решений в инновационной сфере региона.

Сбытовая составляющая в инфраструктуре инновационной деятельности связана с коммерческой привлекательностью инноваций, поэтому необходимо повысить качество инновационных продуктов, обеспечить их продвижение и сопровождение. Необходимо наладить взаимосвязи между научными организациями, университетами и потребителями инноваций, создать благоприятные условия для перехода от идеи к конечному инновационному продукту. Для стимулирования спроса на инновации необходимо заинтересовать в их внедрении потенциальных потребителей и обеспечить сопровождение инновационных проектов. В этом направлении необходимо, прежде всего, широко распространение информации о созданных инновационных продуктах, их достоинствах и возможностях. Подобная информация конкретизирует цели внедрения инноваций, показывает, что с их помощью будет достигнуто и какие недостатки будут устранены.

Следует отметить, что объекты инновационной инфраструктуры могут решать лишь часть проблем и успешное развитие инновационной деятельности не может быть поставлено исключительно в зависимость от наличия или количества соответствующих объектов инфраструктуры. Для активизации инновационной деятельности в регионе необходима также благоприятная нормативно правовая база. Кроме того, необходимо провести анализ подготовленности и восприимчивости региона к нововведениям, выявить, обладает ли он достаточными для этого финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами, определить основные барьеры на пути инноваций. Необходимо раскрыть и оценить инновационный потенциал региона.

Совместная деятельность государства и крупного бизнеса в настоящее время рассматривается в качестве прогрессивного подхода, так как именно зрелый бизнес создает основной спрос на инновации, приносящие в конечном итоге значительную прибыль. Кроме того, доля крупных компаний в России составляет 79%, что значительно превышает показатели сопоставимых стран, в которых аналогичный показатель составляет только 42%¹.

Рассмотрим факторы, тормозящие потребность в инновациях у крупных компаний:

- отсутствие свободных финансовых средств;
- ограниченный рынок сбыта продукции из-за высокой степени вертикальной интеграции крупных компаний и высоких барьеров для входа;
- короткий горизонт планирования из-за специфики экономической политики страны.

Таким образом, крупный бизнес в условиях постоянных экономических потрясений, в том числе и от санкционных мер, осторожно относится к финансированию разработок новейших технологий. Следовательно, мы можем наблюдать две противоречивые тенденции, с одной стороны государство заинтересовано в создании условий для совершенствования новейших технологий, с другой, финансирование на реализацию этих целей постоянно сокращается. Бизнес потенциально готов вкладывать деньги, но ждет от государства проявления заинтересованности в сотрудничестве.

* * *

В данной главе были рассмотрены некоторые проектные и институциональные проблемы регионального развития в Российской Федерации. Обозначены реальные и перспективные механизмы организации государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов регионального развития, а также были выделены основные пути развития инновационной деятельности в регионах России.

Стратегия регионального развития государства неоднородна по отношению к регионам, его формирующим. Механизм взаимодействия различных уровней экономической системы по вопросам планирования отрегулирован слабо, что не позволяет на практике обеспечить требуемую эффективность управления данными процессами.

Несмотря на все недостатки, указанные выше, следует отметить, что интеграционные механизмы постепенно начинают формироваться и приносить свои плоды. В настоящее время это можно наблюдать на примере наиболее успешных регионов.

¹ Кузнецов Е. Национальный доклад об инновациях в России в 2016 г. URL: https://www.rvc.ru/upload/RVK_innovation_2016_v.pdf (дата обращения: 04.05.2019).

Важным направлением развития интеграционных механизмов страны является изучение международных традиций пространственного планирования Франции, Германии, США, Нидерландов и других стран, а также изучения международного опыта развития приграничных, депрессивных и кризисных территорий.

С условием того, что инвестиции являются важнейшим источником развития экономики, следует создавать условия для их привлечения как со стороны иностранных, так и российских партнеров.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под термином «инвестиционная привлекательность» региона. Какие регионы РФ подпадают под это определение?
2. Определите факторы, влияющие на успешное развитие следующих регионов:
 - 1) Ленинградская область;
 - 2) Сахалинская область;
 - 3) Республика Татарстан;
 - 4) Липецкая область;
 - 5) Московская область.
3. Предложите авторскую схему внутренних межрегиональных связей (не менее пяти), возможных для реализации в Северо-Кавказском федеральном округе. Схема должна содержать направления связей, сферу интересов, пояснение возможной экономической эффективности.
4. Какова роль государства в развитии регионов? Покажите эту роль на примере двух — трех регионов РФ (по выбору преподавателя).
5. В чем вы видите причину инертности экономического развития регионов? Покажите эти причины на примере двух — трех регионов РФ (по выбору преподавателя).
6. Предложите механизм развития межрегиональных связей на муниципальном уровне. Проиллюстрируйте этот механизм на примере двух — трех регионов РФ (по выбору преподавателя).
7. Что собой представляет институт государственно-частного партнерства? В чем вы видите его преимущества и слабые стороны в регионах РФ (на примере одного региона — по выбору преподавателя)?
8. Приведите пример успешного государственно-частного сотрудничества в России на примере двух — трех регионов (по выбору преподавателя).
9. Укажите факторы, влияющие на развитие инноваций в регионах РФ (на примере двух — трех регионов — по выбору преподавателя). Каково их значение в региональной политике?
10. Предложите механизм активизации инновационной активности в регионах России (на примере двух — трех регионов — по выбору преподавателя).

Учебный кейс

«Решение проблемы неравной конкуренции между городским общественным транспортом и нелегальными перевозчиками на примере города Архангельска»

Проблемная ситуация

На данный момент в городе Архангельске существует управленческая проблема, связанная с неравной конкуренцией между городским общественным транспортом и нелегальными перевозчиками. Данная проблема вызвана неэффективной работой руководства города Архангельска по контролю над деятельностью муниципального автотранспортного предприятия «АПАП-1», занимающегося городскими перевозками. Вследствие такой работы в Архангельске практически полностью отсутствует муниципальный транспорт, а качество обслуживания граждан оставляет желать лучшего. Всё это привело к тому, что большую часть перевозок в городе стали осуществлять нелегальные частные перевозчики, из-за чего перевозчики с лицензией теряют деньги, а граждане, пользующиеся услугами нелегалов, ежедневно подвергаются опасности.

К врио губернатора Архангельской области И. Орлову обратились водители муниципального автотранспортного предприятия «АПАП-1» с жалобами о том, что частные нелегальные перевозчики мешают их работе, тем самым, нарушая эффективность работы данного муниципального предприятия.

Также один из сотрудников подчеркнул некоторые аспекты данной проблемы:

- «Сейчас на маршрутах работают всего 20 автобусов вместо 46. Нам выделены самые экономически не выгодные маршруты. Наши графики движения совпадают с графиками нелегальных частных перевозчиков, что мешает зарабатывать. К тому же очень много дублирующих маршрутов», — сказал один из водителей.
- «С нас требуют выручки, но какая может быть выручка, когда впереди едет десять пазиков? У нас город воинской славы, а ездят сельские автобусы», — возмущается другой водитель.

Глава региона подтвердил всю важность данной проблемы, взяв её под контроль. И. Орлов также предложил ряд мер, направленных на повышение качества пассажирских перевозок. Глава региона подчеркивает, что общественный транспорт очень важен, но данную проблему быстро не решить, так как в Архангельске практически полностью отсутствует муниципальный транспорт. Врио губернатора считает, что проблему также осложняет то, что полномочия по организации городских пассажирских перевозок закреплены за мэрией областного центра. На межмуниципальных маршрутах,

которые контролируются региональным правительством, многие вопросы решаются быстрее.

Становится понятно, что данная проблема является достаточно актуальной для данного региона. Архангельская область не является исключением, подобная проблема существует во многих регионах России. Следовательно, после решения проблемы на примере города Архангельска появится возможность устранить подобные проблемы и в других регионах нашей страны.

Задание на решение кейса

1. Письменно сформулируйте собственное отношение к актуальности проблемной ситуации данного кейса для жителей города Архангельска (выделите не менее пяти аргументированных актуальных положений). Ответ составьте в форме эссе объёмом не менее 0,5 страницы формата А4. Используйте приложения 2, 6.

2. Как вы считаете, что послужило причинами неэффективной работы органов власти Архангельска в управлении городским транспортом? Приведите не менее пяти причин, используя приложения 2, 3, 6, 7. Заполните табл. 1.

Таблица 1

№ п/п	Причины неэффективной работы органов власти города Архангельска	Доказательства (почему вы считаете это причиной?)
1		
...		
5		

3. Как вы считаете, почему врио губернатора Архангельской области И. Орлов считает, что полномочия по организации городских пассажирских перевозок, закрепленные за мэрией областного центра, осложняют транспортную проблему города (сформулируйте не менее трех причин)? Ответ составьте в форме эссе объёмом не менее 0,5 страницы формата А4. Используйте приложения 4, 5, 6 к кейсу.

4. Как вы считаете, какие меры нужно предпринять для повышения эффективности работы органов власти города Архангельска в управлении городским транспортом? Кто должен этим заниматься? Приведите не менее семи конкретных мер и заполните табл. 2. Используйте приложения 3, 4, 5, 6, 7 к кейсу.

5. Подготовьте проект Концепции повышения эффективности развития городского транспорта в городе Архангельске (укажите в данном проекте не менее трех пунктов), используя результаты решений заданий 1—4 кейса. В качестве образца Концепции используйте приложения 3, 8 к кейсу.

Таблица 2

№ п/п	Меры по повышению эффективности работы органов власти г. Архангельска	Должностные лица, которые должны заниматься вопросом повышения эффективности работы властей г. Архангельска в управлении городским транспортом	Доказательства эффективности предлагаемых мер
1			
...			
7			

Приложения (дополнительные материалы)

Приложение 1 к кейсу Основные термины

Конкуренция – соперничество в какой-либо области с целью получения выгоды.

Муниципальный транспорт – комплекс различных видов транспорта, осуществляющих перевозку населения и грузов на территории города и ближайшей пригородной зоны, имеющий на это разрешение.

Нелегальные перевозчики – лица, занимающиеся общественными перевозками, без требуемого разрешения.

Муниципальное автотранспортное предприятие «АПАП-1» – основной задачей предприятия является предоставление населению города Архангельска качественных и безопасных услуг по перевозке пассажиров автобусами городского пассажирского транспорта.

Приложение 2 к кейсу

Обращение жителей к уполномоченному по правам человека Архангельска с жалобой на работу общественного транспорта:

<http://www.pomorupolnom.ru/rezonans/87.html>.

Приложение 3 к кейсу

Цели и задачи отдела транспорта и связи МУП «АПАП-1»:

<http://arhcity.ru/?page=999/4>.

Приложение 4 к кейсу

Сайт Правительства Архангельской области: <http://www.dvinaland.ru>.

Приложение 5 к кейсу

Сайт Губернатора Архангельской области: <http://www.orlov29.ru>.

Приложение 6 к кейсу

Портал для специалистов транспортной отрасли: <http://www.rostransport.com>.

Приложение 7 к кейсу

Сайт журнала «Автомобильный транспорт»: <http://www.transport-at.ru>.

Приложение 8 к кейсу

КОНЦЕПЦИЯ

*повышения эффективности деятельности органов
исполнительной власти Ярославской области:*

<http://www.yarregion.ru/depts/uor/doclib/Концепция%20повышения%20эффективности%20деятельности%20органов%20исполнительной%20власти%20Ярославской%20области%20на%20период%20до%202014%20года.doc>.

Рекомендуемая литература

1. Белокрылова О.С., Киселева Н.Н., Хубулова В.В. Региональная экономика и управление. Учеб. пособие. М. : Альфа-М ; ИНФРА-М, 2012.
2. Диденко К.Д., Перенджиев А.Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства по преодолению транспортной и экономической удаленности Камчатского края от остальной территории РФ // Научно-практическая конференция «Прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, основанные на результатах фундаментальных и поисковых исследований». 6—7 декабря 2016 г. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2017. С. 49—58.
3. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России: Учебник. М. : Финансы и кредит, 2006.
4. Лукин Е.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы: монография. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016.
5. Проблемы государственной политики регионального развития России // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва 4 апреля 2008 г.). М. : Научный эксперт, 2008.
6. Проблемы национальной безопасности: региональный уровень. Информационно-аналитические материалы круглого стола с международным участием в рамках научно-практической конференции «Великая Отечественная война в исторической памяти поколений». 23—24 октября 2015 г., Ростов-на-Дону. Ростов н/Д. : ЮРИУ РАНХиГС, 2015.
7. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. Ф.Т. Прокопова. М. : Юрайт, 2018.

8. Региональная экономика: учебник для академического бакалавриата / под ред. Е.Л. Плисецкого, В.Г. Глушковой. 2-е изд. М. : Райт, 2018. С. 459.
9. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017. : Стат. сб. / Росстат. М., 2017.
10. *Савельев Н.А., Перенджиев А.Н.* Социально-экономические проблемы развития Дальневосточного федерального округа и пути их решения // Научно-практическая конференция «Прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, основанные на результатах фундаментальных и поисковых исследований». 6–7 декабря 2016 г. / под ред. А.П. Кошкина. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2017. С. 218–225.

ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ И НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Нам нужно создать современную среду для жизни,
преобразить наши города и посёлки.

При этом важно, чтобы они сохранили своё лицо
и историческое наследие.

У нас уже есть успешный опыт обновления
городской среды и инфраструктуры.

*Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию,
01 марта 2018 г.*

Региональная политика государства, справедливо считают политики, чиновники и эксперты, должна определять не только систему воздействия на управленческую структуру, а вместе с ней и на экономику макрорегионов и регионов в составе РФ, но также формировать и реализовывать стратегию развития городов и поселков. Такова общемировая тенденция.

В настоящее время в нашей стране продолжается поиск наиболее эффективных методов и форм развития городской среды. В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. Президент РФ В.В. Путин предложил «развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населённых пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет»¹. По мнению главы государства, развитие городов должно стало движущей силой для всей страны. Активная, динамичная жизнь России, с её огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России².

Другими словами, в настоящее время высшее политическое руководство ориентирует госструктуры всех уровней, а также местные органы

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Президент РФ. URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 06.05.2019).

² Там же.

власти на развитие населенных пунктов как одно из важнейших направлений в деятельности всех органов государственного и муниципального управления. Фактически нынешним студентам вузов в скором будущем предстоит заниматься реализацией этих указаний главы нашего государства. Авторы данного учебно-методического пособия обращают также внимание на то, что настоящая глава была написана сразу же после инаугурации Президента РФ 07 мая 2018 г., когда высшим руководством страны были приняты новые концептуальные политические решения в сфере развития отечественных населенных пунктов.

По итогам изучения шестой главы мы преследуем три главные цели.

1. Дать общее представление о развитии городов в Российской Федерации и становлении современной урбанистики.
2. Показать перспективы развития современных мегаполисов и городских агломераций в Российской Федерации.
3. Ознакомить обучающихся с основами современной политики развития городов и других населенных пунктов в Российской Федерации.

6.1. Современная урбанистика.

Проектирование современного города

Средовой подход в проектировании города. В результате философско-социологического осмысления проблемы и формирования новой парадигмы проектирования средовой подход начинают воспринимать практики, работающие в сфере градостроительства. Первым профессиональным планировщиком, который отказался от отчужденно-бюрократического подхода и поставил в центр человеческое восприятие городской среды, стал американский специалист в области городского планирования Кевин Линч (1918—1984). Он заложил основу так называемого средового подхода к развитию городов — это направление, объединяющее психологические, социально-психологические, социологические разработки в изучении городов с городским планированием и проектированием.

Одними из первых работ, посвященных вопросу формирования городской среды, стали монографии К. Линча «Образ города» и «Совершенная форма в градостроительстве». Книги писались в годы, когда во всех индустриальных странах (включая и Россию) произошла индустриализация самого строительного комплекса, результатом которой стало массовое строительство типового жилья. Концепция К. Линча стала реакцией на полное отсутствие гуманитарных качеств (своего собственного «лица», индивидуальности) у подобной застройки.

Исследования К. Линча были направлены на разработку показателей качества города, учитывающих характер человека и культуры. К их числу отнесены:

жизнепригодность, определяемая тем, в какой степени поселение поддерживает жизненные функции, потребности и способности людей;

осмысленность — возможность для обитателей воспринимать и мысленно структурировать в пространстве и времени свое окружение, степень его соответствия культурным конструкциям;

соответствие — отношение емкости пространства, коммуникации и оборудования поселения структуре и объему деятельности, среда как условие поведения людей;

доступность — возможность удобного доступа к различным видам деятельности, ресурсам, видам обслуживания, информации, местам обитания других людей;

контролируемость — степень включения горожан в принятие решений, которые могут привести к изменениям среды.

Кевин Линч разработал теорию когнитивного восприятия городской среды: точкой отчета должна быть не форма города, а то, как воспринимают городскую среду жители; каковы последствия этого для проектирования городов. Точкой отчета должен стать человек, вернее, человеческое восприятие города. Основные идеи этой теории следующие.

1. Идея ментального образа города и ментальных карт (*mentalimage, mentalmaps*). Ментальный образ города, или общественный образ — это групповые образы, которые захватывают большое количество городских жителей, по отношению к которым есть общее согласие. «Каждый индивидуум создает и несет свой собственный образ, но может существовать значительное согласие между членами одной и той же группы. Именно групповые образы, проявленный консенсус среди значительного количества людей интересуют городских проектировщиков, которые стремятся моделировать среду, которая будет использоваться многими людьми»¹.

2. Идея образоспособности среды (*imageability*). Образоспособность (вообразимость) — качество физического объекта, которое дает высокую вероятность пробуждения сильного образа в каждом конкретном наблюдателе. Это могут быть форма, цвет, порядок, которые облегчают создание ярких и мощных ментальных образов среды. К элементам городского образа К. Линч относит пути, границы, районы, узлы и ориентиры. Примером высокообразного города К. Линч считает Флоренцию.

3. Идея четкости и понятности среды (*legibility*) — читаемость визуального городского образа, легкость, с которой можно распознать его части и соединить в связное содержание.

Концепция К. Линча показала, как от индустриального проектирования города перейти к постиндустриальному, что стало актуальным на следующем этапе урбанизации.

¹ Линч К. Образ города // Сайт В.Л. Глазычева. URL : http://www.glazychev.ru/books/translations/Lynch/Lynch_Image_of_the_city/Lynch_Image_of_the_city_2.htm (дата обращения: 06.05.2019).

Развитие социологического направления урбанистики в постиндустриальную эпоху. Начало постиндустриальной эпохи отражается на городах в форме локальной, фрагментированной постиндустриальной урбанизации (1970–2010). Происходят революции в электронике, новой энергетике, включая возобновляемые источники, создание новых материалов. Эти революции напрямую связаны с информационной и предполагают в качестве двигателя своего развития информационно-коммуникационные технологии, компьютерную технику, программное обеспечение, новые коммуникации и средства связи. Начинает формироваться то, что сегодня называют «креативный» класс. При этом прорыв в новые технологии основан на концентрированном и интенсивном применении знаний, и удастся это только в локальном, а не глобальном, и даже не в страновом масштабе.

Одновременно значительное количество городов теряют свой промышленный потенциал, теряют население. Политики называют их сжимающимися городами. Как правило, в этот пояс попадают не инновационные зоны, которые не смогли сконцентрировать у себя новые отрасли экономики. Попытки решить проблему старыми методами — созданием новых промышленных производств, оканчиваются неудачей.

У людей в городах нет работы, но «создание новых рабочих мест» не приводит к снижению уровня безработицы, так как люди больше не ассоциируют себя с фордистским организованным человеком, человеком, работающим на конвейере. Тогда власти делают еще одну ошибку: они принимают решение продлить функционирование индустриального экономического уклада на западе за счет привлечения мигрантов из стран, только вступающих в индустриализацию. Достаточно быстро стало очевидно, что проблемы городского развития таким способом решить невозможно, а можно их только усугубить. Обеспечить городское развитие в постиндустриальную эпоху можно только совершенно новыми средствами.

На сегодняшний день многие государства со сформировавшейся рыночной экономикой стремятся к устойчивому развитию, т.е. к экономическому росту, обеспечивающему повышение качества жизни без ущерба для окружающей среды и природных ресурсов. Вместе с тем отсутствие общепринятых методов оценки достигнутых успехов в городах развивающихся стран зачастую мешает властям принимать эффективные решения и воплощать их в жизнь.

Чтобы устранить этот пробел и помочь политикам указанных государств в поиске действенных механизмов развития городских территорий, разработана новая система показателей — так называемый индекс устойчивого развития городов¹. Этот индекс позволяет количественно оценивать

¹ The urban sustainability index: A new tool for measuring China's cities. Доклад подготовлен Исследовательским центром по вопросам урбанизации Китая (UrbanChina-Initiative), создан в рамках совместного проекта Университета Цинхуа, Колумбийского университета и McKinsey & Company. URL: <http://gmarket.ru/news/state/2011/03/28/2774> (дата обращения: 06.05.2019).

динамику роста городов по пяти критериям: степень удовлетворения основных потребностей населения, эффективность использования ресурсов, чистота окружающей среды, городская инфраструктура и ориентация на устойчивое развитие в будущем.

Определение понятия «устойчивое развитие» применительно к развитию городов, как правило, охватывает пять составляющих.

1. Основные потребности населения. Доступ к безопасной питьевой воде, наличие достаточных жилых площадей, доступность качественных услуг в области здравоохранения и образования — основные приоритеты в удовлетворении потребностей городского населения.
2. Эффективность использования ресурсов. Эффективность городского хозяйства в таких областях, как потребление воды и электроэнергии, а также утилизация промышленных отходов, напрямую влияет на уровень жизни горожан.
3. Чистота окружающей среды. Ограничение вредного воздействия загрязняющих веществ на окружающую среду играет важную роль в обеспечении пригодности городских территорий для проживания.
4. Городская инфраструктура. Равный доступ жителей к зонам зеленых насаждений, услугам общественного транспорта и качественному, рационально построенному жилью позволяет улучшить качество жизни в городе и повысить эффективность городского хозяйства.
5. Ориентация на устойчивое развитие в будущем. Динамика количества работников и объема финансовых ресурсов в сфере обеспечения устойчивого развития свидетельствует о том, насколько активно городские власти стремятся выполнять общенациональные и местные программы и соблюдать нормативы.

Возможны и иные характеристики оценок эффективной городской среды. Но студентам следует знать и использовать хотя бы одну в своей будущей профессиональной управленческой деятельности.

6.2. Стратегии развития мегаполисов в Российской Федерации.

Миссии, ценности и видения

На начало 2018 г. в нашей стране имелось 15 городов-миллионников. Так, согласно последним данным Росстата, мегаполисами с населением более 1 млн человек в стране являются следующие города: Москва (12 380 тыс. человек), Санкт-Петербург (5281,5 тыс. человек), Новосибирск (1602,9 тыс. человек), Екатеринбург (1455,5 тыс. человек), Нижний Новгород (1261,6 тыс. человек), Казань (1231,8 тыс. человек), Челябинск (1198,8 тыс. человек), Омск (1178,3 тыс. человек), Самара (1178 тыс. человек), Ростов-на-Дону (1125,3 тыс. человек), Уфа (1115,5 тыс. человек),

Красноярск (1082,9 тыс. человек), Пермь (1048 тыс. человек), Воронеж (1039,8 тыс. человек)¹.

Административный центр Волгоградской области признан местом с одними из самых неблагоприятных условий для проживания. В то же время в сентябре 2018 г. Росстат официально признал Краснодар городом с числом жителей более одного миллиона человек. Свидетельство об этом мэру Евгению Первышову вручила руководитель Управления Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю и Республике Адыгея Татьяна Курнякова².

Государственная политика в сфере развития мегаполисов должна исходить из внешнеполитических и внутривнутриполитических приоритетов, которые, в свою очередь, продиктованы условиями современной действительности и нынешним положением России. Ключевым фактором, определяющим внутривнутриполитическое значение мегаполисов и крупных городов в современной России, является их роль в системе расселения. Неравномерность и дифференциация процесса урбанизации в России определяется рядом параметров, прежде всего связанных с концентрацией политико-административных, финансово-экономических, социально-производственных, культурно-досуговых ресурсов и населения, а также территориальными условиями, опосредующими этот процесс.

К внутривнутриполитическим приоритетам развития мегаполисов необходимо отнести такие как: регулирование системы расселения, упорядочивание внутренних миграционных потоков, формирование опорного каркаса расселения страны, соблюдение баланса между городом и деревней, снижение сложившихся в стране региональных диспропорций, формирование конкурентного принципа взаимоотношений между мегаполисами. Агломерирование³, реализация концепции «большого города», стимулирующей развитие крупных городов как точек роста (практически любых точек роста), а также средних и малых городов в качестве единых крупных образований, выступающих «полюсами роста», является еще одним внутривнутриполитическим приоритетом.

Помимо конкретных факторов и обстоятельств объективного и субъективного плана, эндогенной и экзогенной природы, актуального и потенциального характера, формирование и развитие мегаполисов в современной

¹ Города-миллионники России в 2018 году: список // 2018 год. URL: <http://2018god.net/goroda-millionniki-rossii-v-2018-godu/> (дата обращения: 19.04.2019).

² Краснодар стал 16-м городом-миллионником // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/09/24/reg-ufo/krasnodar-stal-16-m-gorodom-millionnikom.html> (дата обращения: 07.05.2019).

³ Агломерирование — действия по слиянию отдельных объектов, фрагментов в единое целое. Городская агломерация — это компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями.

России обусловлено императивами устойчивого роста экономического потенциала страны и обеспечения внутривнутриполитической стабильности. Это возможно на основе развития новых отраслей экономики, децентрализации системы производств, диверсификации сфер производства и потребления услуг по территории России. Необходимость развития мегаполисов очевидна и по внутривнутриполитическим соображениям социального характера, в частности, в связи с необходимостью повышения уровня жизни, развития социальной сферы, здравоохранения, сферы услуг.

С точки зрения внешнеполитических приоритетов развитие мегаполисной и городской среды в современной России обусловлено, во-первых, необходимостью повышения инвестиционной привлекательности страны, притока внешних инвестиций, стимулирования реализации на территории России крупных международных проектов, формирования и продвижения ее образа как страны с развитой городской сетью, обладающей всей необходимой инфраструктурой для проведения мероприятий мирового значения и уровня. Во-вторых, интеграцией России в мировую экономику и глобальную систему разделения труда на выгодных условиях, формированием геополитических союзов и геоэкономических транзакций. В-третьих, обеспечением безопасности, обороноспособности и конкурентоспособности страны.

Ряд актуальных аспектов может быть интерпретирован с позиции реализации как внешнеполитических, так и внутривнутриполитических приоритетов. В частности, это развитие рекреационно-туристического потенциала страны на основе привлечения туристических потоков в крупные города, а также формирование городов-мегаполисов по всей территории страны для включения наиболее отдаленных территорий государства в общероссийский рынок.

Анализ моделей городского развития в федеральных округах страны, а также на примере конкретных урбанизационных и агломерационных проектов, способствует формулированию векторов внешнеполитического влияния российских мегаполисов и крупнейших городов, в будущем способных обрести такой статус. Преимущественная роль позиционирования российских городов в глобальном пространстве связана с их макрорегиональным значением как экономических, транспортно-логистических, культурных центров, а также с глобальными инфраструктурными проектами в связи с организацией и проведением различных мероприятий международного масштаба.

Сегодня очевидна конкуренция между российскими мегаполисами. Несмотря на попытку федеральных властей реализовывать курс равномерного развития территорий, многие региональные столицы и крупные города получают совершенно разный уровень инвестиций и дотаций. В составленном «Русским репортером» рейтинге перспективности современных российских мегаполисов первые места занимают далеко не «традиционные»

города-«миллионеры». Основными лидерами являются города Тюмень и Краснодар, за ними следуют Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Казань, Новосибирск, Красноярск и Пермь. Среди наиболее перспективных мегаполисов авторы рейтинга выделяют также Нижний Новгород и Уфу. Основными критериями для составления рейтинга стали показатели результатов опроса населения, мнений экспертов относительно экономических и политических перспектив развития мегаполисов¹.

Сегодня же основной подход к политике формирования и развития мегаполисов — это **стратегическое планирование**. Местные власти активно ищут возможность управления стихией рыночной трансформации жизни городов. Возникла потребность в формировании городской политики, определении приоритетных направлений развития и рычагов влияния на поведение людей и структур, вовлеченных в социально-экономические перемены.

Стратегическое планирование основывается на выработке и принятии концепций долгосрочного развития городов. За последние 15 лет стратегии развития были разработаны для многих мегаполисов России. Так, к 2005 г. в 6 из 11 тогда существовавших городов-миллионников были одобрены планы стратегического развития: Санкт-Петербург (1997), Омск (2002), Новосибирск (2002), Екатеринбург (2003), Казань (2003), Ростов-на-Дону (2004). Генеральный план развития Москвы до 2020 г. был принят в 2005 г., однако дополнен в 2010 г. и сформулирован как Генеральный план развития Москвы до 2025 года². В большинстве других крупных городов страны концепции стратегического развития частично сформулированы в различных программных документах, прописывающих и определяющих принципы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Практическое использование разработанных стратегий развития крупных городов осуществляется в зависимости от «встроенности» этих разработок в действующую систему проектов и планов городского управления.

Анализ стратегических планов российских мегаполисов показывает, что основным приоритетом политики развития крупнейших городов является обеспечение высокого качества жизни населения и улучшение имиджа города. Например, во введении к стратегическому плану развития Санкт-Петербурга указывается на «проблему самоидентификации города»:

¹ Рейтинг российских мегаполисов журнала «Русский репортер» комментирует заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» ИЭГ Роман Попов // Институт экономики города. URL : <http://www.urbanomics.ru/centrobshchestvennyh-svyazey/news/rejting-rossijskih-megapolisov-zhurnala-russkiy-reporter> (дата обращения: 07.05.2019).

² *Федякин И.В.* Приоритеты политики развития мегаполисов современной России в зеркале городских стратегий и программ // WP Мир и политика. URL : <http://mir-politika.ru/4043-prioritety-politiki-razvitiya-megapolisov-sovremennoj-rossii-v-zerkale-gorodskih-strategy-i-programm.html> (дата обращения: 07.05.2019).

«Изменение внешних условий (геополитических и социально-экономических) поставило Санкт-Петербург перед необходимостью развития новых функций и новых источников существования. Причем впервые проблема поиска своего пути возникла как проблема самоидентификации города, который сам, без диктата центра и расчета на его поддержку, должен найти и закрепить собственное место на карте глобализированной мировой экономики и постиндустриального общества»¹.

Современное экономическое развитие мегаполиса требует учета трех ключевых параметров измерения постиндустриальной системы развития: монополии, концентрации и конкуренции. Так, в Концепции развития Челябинской агломерации до 2010 г. этот принцип был раскрыт наиболее полно. Документ прописывает следующие факторы ускоренного развития мегаполиса:

- выявление и развитие точек ускоренного роста муниципальных образований на основе их конкурентных преимуществ;
- выявление точек ускоренного роста экономики области с целью концентрации финансовых, природных и трудовых ресурсов для получения максимальных результатов в установленные сроки;
- выявление точек стратегического дохода — наиболее рентабельных видов производств и услуг, основанных на монопольном владении или эксплуатации ресурсов, с целью получения сверхприбыли на длительное время (более 15 лет)².

Пожалуй, наиболее показательным при рассмотрении приоритетов современной политики формирования и развития российских мегаполисов может стать анализ Генерального плана развития Москвы до 2025 г. Генеральный план столицы включает в себя главным образом конкретные принципы развития инфраструктуры города и его территориального планирования. Документ содержит следующие базовые положения:

- массовая перестройка жилищной инфраструктуры, обеспечение каждого пятого москвича новым жильем;
- строительство двух диагональных трасс (рокад), вдоль которых будут выстроены параллельные Москве-реке хорды;
- строительство четвертого транспортного кольца к 2015 г.;
- строительство дублеров Дмитровского, Ленинградского, Варшавского шоссе и Кугузовского проспекта;
- дальнейшее строительство и развитие линий метрополитена на 440 км. В первую очередь — строительство новых участков

¹ Там же.

² Михайлов И.В. Челябинская агломерация как проект социально-экономического развития территории // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL : <http://mir-politika.ru/4043-prioritety-politiki-razvitiya-megapolisov-sovremennoy-rossii-v-zerkale-gorodskih-strategiy-i-programm.html> (дата обращения: 07.05.2019).

на Люблинской и Митинско-Строгинской линиях, новой станции «Технопарк» на Замоскворецкой линии¹.

Крупнейшим проектом в рамках политики развития российских мегаполисов за последние годы стало расширение Москвы. «Новая Москва» — это самый амбициозный и масштабный со всех точек зрения проект за всю историю не только столицы, но и страны. Площадь Москвы с 1 июля 2012 г. была увеличена в 2,4 раза за счет присоединения территорий Подмоскovie. Основные цели проекта — демонтировать традиционную моноцентрическую структуру Московской агломерации, а также упорядочить градостроительное зонирование, придав вновь присоединенным территориям отчетливо выраженную правительственно-административную специализацию.

Заметим, что расширение столицы изменило ее положение в системе рейтинга мировых городов. Так, по занимаемой площади Москва заняла шестое место (до присоединения новых территорий — 11) в мире, но по численности населения города остается на прежней позиции, поскольку на новых территориях проживает менее 250 тыс. человек, что относительно мало по сравнению с численностью населения сегодняшней столицы.

Очевидно, что политика формирования и развития Москвы исходит не столько из поиска стимулирующих факторов и внешних источников инвестирования, сколько из необходимости решения ряда серьезных проблем, существующих в мегаполисе. Так, одним из ключевых положений проекта «Новая Москва» является перенос органов и учреждений федеральной власти за пределы исторической столицы. Также проект призван решить проблему сверхплотности населения (на данный момент показатель составляет 10 588 человек на 1 кв. км), что в 2,5 раза превышает показатели Санкт-Петербурга, однако меньше, чем в таких мегаполисах, как Токио и Париж.

В целом современный этап развития мегаполисов можно назвать попыткой переосмысления на федеральном и региональном уровнях власти и управления исторического опыта и синтеза предыдущих достижений. Формальные и содержательные аспекты мегаполисной политики (осмысленного и целенаправленного развития крупных городов) базируются на достижениях отечественного и зарубежного опыта в данной сфере. Несомненным достижением современного периода можно назвать обогащение и систематизацию нормативно-правовой базы, равно как и концептуализацию места и роли мегаполисов в структуре государственной политики.

Можно резюмировать, что сегодня на высшем уровне власти и управления осознается значимость развития мегаполисов. Особая роль мегаполисов в пространственном развитии России предполагает проектирование

¹ Генеральный план развития Москвы // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы. URL : <https://stroim.mos.ru/generalnyi-plan-razvitiya-moskvy> (дата обращения: 07.05.2019).

и концептуализацию политики по их формированию и развитию в логике выстраивания опорного каркаса территории нашей страны. Функциональное значение мегаполисов и крупнейших городов как ядер узловых агломерационных центров, объединенных сетью магистральных связей, определяет формальные основания и характер их взаимодействия в процессе структурирования опорного каркаса расселения.

Одной из важных функций российской системы госуправления является развитие крупных городов. Структурной соподчиненностью различных управленческих уровней обеспечивается единство при определении региональной политики и политики федерального центра по отношению к мегаполисам. Это формализуется в плановых показателях регионального развития, на основе которых разрабатываются показатели развития мегаполисов. Они используются в деятельности районных администраций и муниципалитетов, а также отдельных предприятий мегаполиса.

6.3. Стратегии развития небольших городов в Российской Федерации¹

Малые города России (далее — МГР) с населением до 50 тыс. человек представляют подавляющее большинство городов (787) с общим населением 16 млн 447 тыс. человек (12% населения РФ). Для них, к сожалению, сегодня характерен нарастающий разрыв уровня и качества жизни населения МГР от среднероссийского уровня, особенно от крупных городов. Важно подчеркнуть, что такая тенденция характерна для всех российских регионов (наименее она выражена, пожалуй, в Московской области).

У подавляющего большинства малых городов происходит сокращение населения (в целом по МГР примерно на 3% в год) при начавшемся его росте по Российской Федерации в целом. При этом у 48 МГР демографическая проблема встает очень остро, поскольку население сокращается с нарастающим темпом (по некоторым городам до 11% в год), что приводит к угрозе их исчезновения. Текущее положение в МГР характеризуется повышенной остротой социально-экономических проблем и острым дефицитом финансовых и человеческих ресурсов, требуемых для кратного повышения уровня жизни, необходимого для прекращения оттока населения, особенно молодёжи. Получается, что круг замкнулся.

¹ При подготовке данного вопроса использовался материал из Концепции Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов» // Министерство экономики Республики Татарстан. URL : <http://mert.tatarstan.ru/file/КОНЦЕПЦИЯ%20ФЦП%20МГР.pdf> (дата обращения: 07.05.2019). О разработке данной программы была официальная правовая информация в 2014 г. Однако отсутствует какое-либо сообщение о ее выполнении после расформирования Министерства регионального развития РФ.

В целом по МГР происходит спад объёмов производства и ВРП¹, соответственно, их отрицательный вклад в темп роста ВВП (около – 3% в год) ограничивает возможности решения приоритетной задачи повышения темпов роста ВВП в общенациональном и региональном масштабах. Низкий уровень ВРП и доходов трудоспособного населения обусловлен его занятостью преимущественно в слабоконкурентных секторах с низким уровнем производительности труда.

Первоочередной задачей становится опережающий рост реального сектора экономики МГР в основном за счёт конкурентоспособных, эффективных, новых и модернизированных производств. Реализация проектов, которая способна обеспечить высокий темп экономического роста, в настоящее время ограничивается неудовлетворительным состоянием у МГР результатов инновационного развития и инфраструктуры, необходимой для повышения качества жизни и для успешного роста (автомобильные дороги, порты, системы водоснабжения и водоотведения, объекты энергетики и газоснабжения), отсутствием собственных необходимых инвестиций.

Решение этих проблем напрямую связано с приоритетной задачей повышения качества жизни. Для преодоления технических проблем устаревшего оборудования и общей технической отсталости в первую очередь необходимо решить правовые, организационные и экономические проблемы. Длительность и устойчивость сложившихся негативных тенденций (сохраняющихся более 20 лет), которые не удалось переломить и за счёт реализации в 1996–2001 гг.

Специалисты Минэкономразвития России полагают, что улучшение социально-экономического состояния МГР только сложившимися привычными методами практически невозможно. Нужен качественный перелом многолетних негативных тенденций, требуются более эффективные нестандартные, в чём-то кардинально новые решения, то есть нужны результативные новшества (инновации). Другими словами, возникла практическая жизненная необходимость в реальном переходе на инновационное развитие, дающее заметный вклад в улучшение недопустимо тяжёлого социально-экономического состояния МГР.

Специалисты в сфере регионального развития выделяют следующие основные функциональные типы МГР.

1. Малые города инновационного научно-производственного профиля (инновационные территориальные кластеры, технопарки и другие формы инновационной инфраструктуры, наукограды²). Такие города находятся, как правило, на острие научно-технического прогресса в своих отраслях

¹ ВРП – внутренний региональный продукт.

² Наукоград (технополис) – город либо район более крупного города, имеющий высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом.

и представляющие особую значимость для страны (их более 250 ссылка и именно они могут дать основной вклад в рост высококонкурентных инновационных производств, в прирост ВВП, привлекательных рабочих мест и, как следствие, — в рост уровня жизни). В таких городах в первую очередь создаются стартапы¹.

2. Малые промышленные города, сложившиеся в основном в местах размещения филиалов и специализированных производств крупных предприятий больших городов, при предприятиях оборонной и добывающей промышленности, в том числе моногорода. Их около 200, они могут дать следующий по величине вклад в рост реального сектора экономики и в темп роста ВВП и уровня жизни. В первую очередь за счёт ведущейся масштабной модернизации предприятий оборонной промышленности, включая кратный рост выпуска на новых мощностях технологиях конкурентоспособной гражданской продукции. Необходимо отметить, что представители федеральных и региональных органов власти, институтов развития и бизнеса высоко оценили итоги реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2017 г. Ее обсуждение состоялось 15 февраля 2018 г. на сессии «Моногорода — проектируем будущее», организованной Фондом развития моногородов в рамках Российского инвестиционного форума в Сочи. Также были намечены новые направления реализации программы в 2018—2025 гг.²

3. Малые города — местные районные и межрайонные социально-культурные центры с соответствующими предприятиями обслуживания и промышленностью в основном местного значения. Модернизация таких предприятий предполагает качественное повышение роли малых городов в региональном развитии: реформировании территориальных агропромышленных комплексов, включая оказание специализированных услуг по распространению передового опыта, повышению квалификации кадров, финансовому обслуживанию и обеспечению доступности заёмных средств, организации маркетинговой и юридической службы и т.п.

¹ Стартап (от англ. startupcompany, startup, букв. «стартующий») — компания с короткой историей операционной деятельности. Понятие закрепилось в языке в 1990-е гг. и получило широкое распространение во время возникновения экономического пузыря доткомов (англ. dotcom, dot-com, также dot.com; от англ. .com) — термин, применяющийся по отношению к компаниям, чья бизнес-модель целиком основывается на работе в рамках сети Интернет). Американский предприниматель С. Бланк определил стартапы как временные структуры, существующие для поиска воспроизводимой и масштабируемой бизнес-модели. Основатель бизнес-акселератора Y Combinator П. Грэм считает быстрый рост главной характеристикой стартапов (4–7% в неделю по ключевому показателю).

² Программа комплексного развития моногородов в 2018 г. охватит новые направления // Информационный интернет-портал Губернаторы.ru. URL : <http://governors.ru/news/Programma-kompleksnogo-razvitiya-monogorodov-v-2018-godu-okhvatit-novyye-napravleniya/116626> (дата обращения: 07.05.2019).

В настоящее время в нашей стране насчитывается всего 150¹ малых городов — местных районных и межрайонных социально-культурных центров с соответствующими предприятиями обслуживания и промышленностью в основном местного значения, которые могут внести основной вклад в повышение качества жизни большинства проблемных МГР и региона в целом (назовем их беспроблемными городами). Прежде всего за счет развития таких направлений, как инновационная малая энергетика, переработка, обеспечение квалифицированными кадрами, инновации в управлении и др.

4. Малые историко-туристические города, связывающие перспективы своего развития на базе новейших технологий туристического бизнеса и рекреации в качестве центров туризма и отдыха. Их всего около 50², и они могут существенно улучшить свой уровень и качество жизни.

Выделим *приоритетные направления развития МГР*, на которые должны быть усилены усилия федерального и региональных центров, по мнению специалистов в сфере регионального развития.

I. В социальной сфере.

1. Повышение результативной активности населения, профессиональных и общественных сообществ. Организация самоуправления, координация усилий участников на общий результат.
2. Привлечение и удержание молодых семей и специалистов (комплекс привлекательных условий, включающий интересную и достойно оплачиваемую работу, доступное жильё, возможность развития детей, места в детсады, досуг, патриотизм малой Родины и др.). Даёт вклад в повышение качества жизни, в закрепление молодых, в рождаемость, в развитие реального сектора экономики.
3. Обеспечение конституционных равных возможностей гармоничного развития детей и молодёжи.
4. Качественное образование на местах.
5. Здоровье и экология.
6. Модернизация ЖКХ.

II. В реальном секторе экономики.

7. Нарращивание объёмов производства на предприятиях промышленности и с/х (в первую очередь МСП³) за счёт освоения достижений лучших российских и мировых практик.

¹ Концепция Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов» // Министерство экономики Республики Татарстан. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/КОНЦЕПЦИЯ%20ФЦП%20МГР.pdf> (дата обращения: 07.05.2019).

² Там же.

³ МСП — малые и средние предприятия.

8. Создание привлекательных инвестиционных площадок и размещение на них новых крупных и средних современных производств.

III. Повышение результативности и эффективности управления.

9. Создание при Администрациях муниципальных образований целостной Системы управления инновационной деятельностью территории, включая комплекс программно-целевых инструментов с повышенной бюджетной эффективностью (подсистемы управления разработкой и реализацией взаимосвязанных муниципальных, региональных и федеральной целевых программ развития МГР). Через несколько лет после создания этот комплекс в совокупности с несколькими сотнями организаций инновационной инфраструктуры (инновационные территориальные кластеры, технопарки, инкубаторы и т. п.), с инновационными вузами и другими образуют в части территориального развития регулярно функционирующую подсистему Национальной инновационной системы.
10. Создание систем управления результативным инновационным развитием на предприятиях и в корпорациях.
11. Освоение механизмов непрерывного пополнения инновационного потенциала развития предприятий и территорий, включая механизмы мониторинга, анализа, адаптации и освоения (бенчмаркинг¹) лучших российских и зарубежных практик развития.
12. Целевая переподготовка управленческих команд предприятий и администраций с одновременной оценкой и активизацией их инновационного потенциала развития.

IV. Ресурсное обеспечение.

13. Заблаговременная целевая подготовка, начиная со школьного возраста, местных квалифицированных дефицитных кадров и команд, способных успешно разработать и реализовать целевые программы инновационного развития на муниципальном уровне. Освоение повышающего производительность и качество труда комплекса современных персонал — технологий

¹ Бенчмаркинг (от англ. Benchmarking) — эталонное тестирование. В равной степени включает в себя оценивание и сопоставление. Обычно за образец принимают «лучшую» продукцию и маркетинговый процесс, используемые прямыми конкурентами и фирмами, работающими в других подобных областях, для выявления фирмой возможных способов совершенствования ее собственных продуктов и методов работы. Сопоставительный анализ на основе эталонных показателей — одно из направлений стратегически ориентированных маркетинговых исследований.

и организационных форм (мотивация на результат, аутсорсинг¹, инжиниринг² и др.).

14. Обеспечение привлечения финансовых ресурсов и повышение бюджетной эффективности (включая увеличение привлечения бюджетных средств из ФЦП и РЦП, фондов и из внебюджетных источников); реализацию программы повышения инвестиционной привлекательности и привлечение частных инвестиций на предприятия и территории; освоение современных эффективных финансовых инструментов, таких как облигационные займы. IPO³, бюджетирование, ориентированное на результат; новые возможности улучшения межбюджетных отношений и т.п.
15. Эффективное использование информационных и коммуникационных ресурсов, включая автоматизацию, а в будущем — «умный город»⁴, «умное предприятие», «умную организацию».

V. Прочие результативные инициативные проекты развития с повышенной бюджетной эффективностью⁵.

¹ Аутсорсинг (от англ. *Outsourcing, outer-source-using* — «использование внешнего источника и (или) ресурса») — передача организацией на основании договора определенных видов или функций производственной, предпринимательской деятельности другой компании, действующей в пущей области. Позволяет повысить эффективность предприятия в целом и использовать освободившиеся ресурсы для развития новых направлений или концентрации усилий, не требующих повышенного внимания. В российской предпринимательской практике на аутсорсинг чаще всего передаются ведение бухгалтерского учета, обеспечение функционирования офиса, переводческие услуги, транспортные услуги, поддержка работы компьютерной сети и информационной инфраструктуры, рекламные услуги, обеспечение безопасности.

² Инжиниринг (транслитерация с англ. *engineering* — «технический») — технические консультационные услуги, связанные с разработкой и подготовкой производственного процесса и обеспечением нормального хода процесса производства и реализации продукции. К таким услугам относятся: предпроектные; послепроектные; специальные услуги.

³ IPO (от англ. *Initial Public Offering*) — первичное публичное предложение, первичное публичное размещение — первая публичная продажа акций акционерного общества, в том числе в форме продажи депозитарных расписок на акции, неограниченному кругу лиц. Продажа акций может осуществляться как путем размещения дополнительного выпуска акций путем открытой подписки, так и путем публичной продажи акций существующего выпуска.

⁴ Обратим внимание обучающихся на тот факт, что система «Умный город», как и система «Безопасный город» активно разрабатывается в МЧС России и ряде других федеральных органов исполнительной власти.

⁵ Концепция Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов» // Министерство экономики Республики Татарстан. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/КОНЦЕПЦИЯ%20ФЦП%20МГР.pdf> (дата обращения: 07.05.2019).

Планирование стратегического социально-экономического развития малых и средних городов как одна из ведущих функций управления городом имеет своей целью не только управление развитием социальной и экономической среды города, но и совершенствование процесса этого управления. Проведенный анализ программ и прогнозов социально-экономического развития территорий, больших, малых и моногородов выявил отсутствие единого методического подхода к их разработке.

Задачами планирования стратегического развития малых и моногородов являются:

- упорядочивание процесса пространственного развития территории;
- формирование единого подхода к прогнозированию и планированию развития малого города на основе построения взаимоувязанной системы документов федерального, регионального, муниципального уровней;
- мониторинг и внесение корректив¹.

В пользу стратегического планирования свидетельствует целый ряд факторов:

- комплексное планирование позволяет повысить эффективность городского (муниципального) управления в условиях ограниченности финансовых ресурсов;
- наличие разработанного плана (программы) позволяет проанализировать имеющиеся ресурсы для эффективного их расходования, а также поиска новых источников ресурсов;
- наличие стратегии (программы) позволяет организовать процесс управления, прежде всего при решении долгосрочных проблем. Наличие инвестиционных программ и проектов служит веским аргументом при обоснованности стратегии;
- стратегия развития города (муниципалитета) это весомый бренд, определяющий его репутацию на федеральном и региональном уровнях. Он формирует образ территории, привлекательной для инвестиций.

Стратегический план (программа) социально-экономического развития. Этот документ должен стать основой для консолидации местного сообщества вокруг стратегической идеи развития города, района, поселения. В рамках работы над планом формируется основа для согласования интересов сторон, принимающих участие в процессе (власть, бизнес, население, общественные организации), предотвращения конфликтов между ними.

¹ Чернышева Е.А. Стратегия социально-экономического развития малых городов : автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2013. С. 11.

6.4. Правовые и институциональные основы региональной политики в сфере современного развития населенных пунктов в России

Правовую и целевую основу современной концепции развития городов и поселков в настоящее время определяют требования следующих современных документов.

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. Пункт 6 Указа определяет, что Правительству РФ при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить:

- а) достижение следующих целей и целевых показателей:
- обеспечение доступным жильём семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8%,
 - увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год,
 - кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30%, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза,
 - создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%,
 - обеспечение устойчивого сокращения не пригодного для проживания жилищного фонда;
- б) решение следующих задач:
- совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и поэтапного перехода от привлечения денежных средств для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости к другим формам финансирования жилищного строительства, обеспечивающим защиту прав граждан и снижение рисков для них,
 - модернизация строительной отрасли и повышение качества индустриального жилищного строительства, в том числе посредством установления ограничений на использование устаревших

¹ Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент РФ. URL : <http://www.kremlin.ru/acts/news/57425> (дата обращения: 07.05.2019).

технологий и стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве, совершенствование механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья,

- снижение административной нагрузки на застройщиков, совершенствование нормативно-правовой базы и порядка регулирования деятельности в сфере жилищного строительства,
- обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства при условии сохранения и развития зелёного фонда и территорий, на которых располагаются природные объекты, имеющие экологическое, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение,
- создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населённых пунктов с учётом индекса качества городской среды,
- создание механизмов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, обеспечивающих соблюдение их жилищных прав, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Федеральный закон направлен на дополнительное правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципального образования.

В этих целях вводится понятие «правила благоустройства территории муниципального образования», определяется перечень вопросов, которые могут быть урегулированы такими правилами, включающий в том числе определение границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Федерации. При этом предусматривается возможность дополнения этого перечня законом соответствующего субъекта РФ исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и других особенностей отдельных муниципальных образований. Федеральным законом также благоустройство территории вводится в понятийный аппарат Градостроительного кодекса в качестве одного из видов градостроительной деятельности².

¹ Федеральный закон от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Государственная Дума ФС РФ. URL: <https://duma.consultant.ru/documents/3723180> (дата обращения: 08.05.2019).

² Президент России подписал разработанный Правительством Федеральный закон о совершенствовании процедуры публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности // Правительство РФ. URL: <http://government.ru/activities/selection/525/30943/> (дата обращения: 08.05.2019).

3. Приоритетный проект по основному направлению стратегического развития РФ «Формирование комфортной городской среды» (Паспорт проекта утвержден 05.12.2016)¹. Ключевая цель проекта — обеспечить комплексное развитие современной городской инфраструктуры на основе единых подходов. Срок реализации проекта: с ноября 2016 г. по февраль 2021 г. (включительно). В рамках реализации проекта муниципальные образования должны будут сформировать и реализовать пятилетние комплексные программы по благоустройству городов и поселений с учётом рекомендаций Минстроя России.

В целом реализация данного приоритетного проекта предусматривает более активное участие граждан в формировании и реализации муниципальных программ по благоустройству. Так, на основе принципов, разработанных Минстроем России, субъекты РФ и муниципалитеты численностью от 1000 человек должны принять новые правила благоустройства, предусматривающие в том числе учёт мнения граждан при формировании таких программ. Также принять механизм поддержки мероприятий по благоустройству, инициированных гражданами, и финансовое участие граждан и организаций в их реализации. Должны быть предусмотрены и инструменты общественного контроля в вопросах благоустройства. Кроме того, предстоит разработать и внедрить систему оценки качества городской среды, которая позволяла бы сформировать индекс качества городской среды в конкретном муниципалитете. Планируется, что такая оценка будет проводиться с обязательным участием граждан.

На базе портфеля фактически реализованных проектов по благоустройству будет сформирован федеральный реестр лучших практик, например, в номинациях «Центральный парк», «Набережная», «Главная торговая улица», в который войдут не менее 400 проектов. Кроме того, в ходе реализации проекта не менее 2000 представителей региональных проектных групп и муниципальных образований — в среднем по 23 представителя от каждого субъекта РФ — пройдут обучение по программе «Создание комфортной городской среды»².

В 2017–2018 годах в мероприятиях по проекту «Формирование комфортной городской среды» участвовали 1653 муниципальных образования с общей численностью населения свыше 85,9 млн человек (58,5% от общей численности населения России) всех 85 субъектов Федерации, в том числе:

¹ Утвержден паспорт приоритетного проекта по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Формирование комфортной городской среды» // Правительство РФ. URL : <http://government.ru/news/25517/> (дата обращения: 08.05.2019).

² Утвержден паспорт приоритетного проекта по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Формирование комфортной городской среды» // Правительство РФ. URL : <http://government.ru/news/25517/> (дата обращения: 19.04.2019).

- 15 городов-миллионников¹;
- 119 крупных муниципальных образования численностью населения от 100 тыс. до 1 млн человек;
- 31 историческое поселение,
- 304 моногорода;
- 347 сельских поселений;
- 837 средних и малых городов с численностью населения до 100 тыс. человек.

В 2017 году благоустроено 20 183 дворовые территории (103% от плана 19 570), 2578 парков и других общественных зон во всей стране (103% от плана 2502), в том числе 212 парков в малых городах (96,4% от плана 220). За время реализации приоритетного проекта в регионах в 2017 г. проведено 38 206 мероприятий с участием бизнеса и граждан, вовлеченных в реализацию проектов благоустройства. Более 200 тыс. человек приняли трудовое участие в благоустройстве дворовых территорий.

В 2017 году внедрена методика по измерению индекса качества городской среды. Системное получение данных индекса позволит вырабатывать на их основе квалифицированные решения по развитию населённых пунктов, оценивать эффективность уже реализуемых программ и проектов².

4. Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710. Курируют в настоящее время — вице-премьер В.Л. Мутко и вице-премьер А.Г. Силуанов (в части государственной политики в области кредитования)³.

Государственная программа имеет три направления (подпрограммы):

- направление (подпрограмма) «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильём граждан России»;
- направление (подпрограмма) «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России»;
- направление (подпрограмма) «Обеспечение реализации государственной программы»⁴.

¹ В настоящее время их 16. В число городов-миллионников вошел город Краснодар.

² Городская среда: некоторые факты // Правительство РФ. URL: <http://government.ru/info/32038/> (дата обращения: 19.04.2019).

³ Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Правительство РФ. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/870/events/> (дата обращения: 08.05.2019).

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/556184998> (дата обращения: 08.05.2019).

Какие органы государственной власти осуществляют свою деятельность в сфере развития городской среды? Сведем информацию к табличной форме (табл. 6.1).

Таблица 6.1

Органы и учреждения государственной власти, осуществляющие деятельность в сфере развития городской среды

№ п/п	Органы и учреждения госвласти	Основные функции в сфере развития городской среды
1	Правительственная комиссия по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности РФ	Комиссия образована в целях содействия развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, для формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан
2	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой России)	Осуществляет выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и ЖКХ
3	Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России)	Осуществляет комплексное стратегическое планирование и социально-экономическое развитие территорий, территориальное планирование, перспективное пространственное планирование

Среди общественных структур, задействованных в сфере развития городской среды, отметим Комитеты и Советы Торгово-промышленной палаты РФ, которые отобразим в табличной форме (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Комитеты и Советы Торгово-промышленной палаты РФ, осуществляющие деятельность в сфере развития городской среды

№ п/п	Комитеты и Советы	Основные функции в сфере развития городской среды
1	Комитет по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства	Содействует реформированию, модернизации, повышению качества и эффективности управления сферой ЖКХ
2	Комитет по предпринимательству в сфере строительства	Осуществляет взаимодействие с органами госвласти по вопросам развития строительной отрасли, представление интересов отечественных организаций

№ п/п	Комитеты и Советы	Основные функции в сфере развития городской среды
3	Комитет по предпринимательству в сфере экономики недвижимости	Создается в целях содействия установлению эффективного диалога между бизнес-сообществом, органами госвласти и местного самоуправления в сфере земельно-имущественного комплекса

* * *

Вопросы развития городской среды, населенных пунктов и отдельных территорий занимают важное место в российской региональной политике. Их успешное и эффективное разрешение является необходимым фундаментом для развития регионов, макрорегионов и в целом всей страны — это очевидно. Однако следует специально подчеркнуть, что развитие малых и больших городов России идет с огромными различиями по скорости, стоимости, демографическим показателям, инновационной активности населения и т.д.

Изучение функций городов и состояния их экономической и социальной базы способствует раскрытию трудностей и противоречий, характерных для современного этапа их развития. Знания и умения в этой сфере могут быть использованы при выработке социально-экономической стратегии развития страны в целом, программ социально-экономического развития отдельных регионов и малых городов России, при отработке конкретных механизмов, обеспечивающих реализацию функций и перспективных направлений развития городов и других населенных пунктов, улучшению жизнеустройства их населения (с учетом имеющихся региональных различий в уровне и качестве жизни населения).

Поэтому существует необходимость овладения студентами вузов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» навыками и умениями в сфере развития городской среды.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие органы и учреждения государственной власти осуществляют деятельность в сфере развития городской среды? Назовите не менее пяти, дайте характеристику деятельности одного из них (по выбору обучающегося).
2. Какие Комитеты и Советы Торгово-промышленной палаты РФ осуществляют деятельность в сфере развития городской среды? Назовите не менее пяти, дайте характеристику деятельности одного из них (по выбору обучающегося).
3. Раскройте основные требования Указа Президента РФ от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской

Федерации на период до 2024 года» в сфере развития жилья и городской среды.

4. Раскройте основные функциональные типы малых городов России. Дайте характеристику одному из них (по выбору обучающегося).
5. В чем состоит сущность средового подхода в проектировании города по Кевину Линчу? Приведите на примере двух российских городов — по выбору преподавателя.
6. Какие три ключевых параметра измерения постиндустриальной системы развития необходимо учитывать в современном экономическом развитии мегаполиса. Приведите на примере (по выбору студента) любого российского города-миллионника.
7. Раскройте сущность и основные положения Стратегического плана (программы) социально-экономического развития на примере двух российских городов — по выбору студента.
8. Какие в настоящее время реализуются Правительством РФ государственные программы в сфере строительства жилья и развития городской среды? Дайте характеристику одной из госпрограмм (по выбору преподавателя).
9. Предложите механизм активизации инновационной активности в городах-миллионниках России (на примере двух городов — по выбору преподавателя).
10. Предложите механизм активизации инновационной активности в малых городах России (на примере двух городов — по выбору преподавателя).

Учебный кейс

«Изучение деятельности координационного органа в области развития малого и среднего предпринимательства при Администрации г.о. Серпухов Московской области»

Первичная информация и проблематизация. Согласно ст. 13 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» на территории муниципальных образований создаются совещательные и координационные органы в области развития малого и среднего предпринимательства в целях:

- 1) привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к выработке и реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 2) выдвижения и поддержки инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию госполитики в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов РФ, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства;
- 4) выработки рекомендаций органам исполнительной власти РФ; органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного

самоуправления при определении приоритетов в области развития малого и среднего предпринимательства (см. Приложение 3);

- 5) привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся реализации права граждан на предпринимательскую деятельность, и выработки по данным вопросам рекомендаций.

Так, на территории г.о. Серпухов Московской области существует Координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Главе городского округа Серпухов, который оказывает поддержку представителям малого и среднего бизнеса, помогает решать конкретные проблемы предпринимателей и предлагает инструменты для решения системных проблем малого и среднего бизнеса. Одной из основных задач является привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства к выработке и реализации совместных решений по развитию малого и среднего предпринимательства; а также обсуждение, изучение и обобщение имеющихся проблем у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Оценивая работу данного Координационного совета, следует отметить, что влияние этой организации является недостаточным для эффективной поддержки малого и среднего предпринимательства. Причин для этого несколько, среди них и наличие коррупции в органах власти, и пробелы в законодательных и подзаконных актах. Недостаточная активность объясняется разобщенностью самих предпринимателей и нелегитимным способом формирования руководящего органа ассоциации. Нелегитимность заключается в том, что формирование органа происходит не по воли большинства предпринимателей, а по указанию местных властей, следовательно, Координационный совет в своем большинстве состоит из своих людей.

Еще одна причина недостаточно эффективной поддержки Координационным советом малого и среднего предпринимательства — ограниченные возможности органа в части решения вопросов, не относящихся к компетенции местного самоуправления (орган не может решать вопросы, влияющие на развитие малого и среднего предпринимательства федерального уровня и повлиять на решение таких важных проблем, как проблема кредитования). В итоге получается, что у формально числящегося координационного органа в области развития малого и среднего предпринимательства в г.о. Серпухов Московской области и на практике нет возможности поддерживать малых и средних предпринимателей с максимальной эффективностью ввиду описанных выше причин.

Таким образом, основная управленческая проблема данного учебного кейса заключается в недостаточно эффективной работе Координационного совета по развитию малого и среднего предпринимательства при главе городского округа Серпухова.

Задание на решение учебного кейса

Задание 1. Изучите структуру Администрации г.о. Серпухов и поразмышляйте: нуждается ли Координационный совет во взаимодействии с ней. Укажите не менее пяти перспективных задач, которые Администрация и её подразделения могли бы выполнять в области поддержки малого и среднего бизнеса (используйте приложения 1, 2 к кейсу). Заполните табл. 1.

Таблица 1

№ п/п	Подразделения администрации г.о. Серпухов	Перспективные задачи подразделений администрации г.о. Серпухов
1.		
...		
5.		

Задание 2. Подумайте и приведите не менее трех общественных организаций, активно действующих на территории г.о. Серпухов Московской области, с которыми Координационный совет может наладить взаимодействие для повышения эффективности работы в области поддержки малого и среднего предпринимательства и обоснуйте: почему вы выбрали именно эту организацию (используйте приложение 4 к кейсу). Заполните табл. 2.

Таблица 2 к кейсу

№ п/п	Общественная организация г.о. Серпухов Московской области	Обоснование выбора данной общественной организации в качестве контрагента для Координационного совета
1.		
2.		
3.		

Таблица 3 к кейсу

№ п/п	Мероприятия Координационного совета по повышению эффективности его деятельности	Ожидаемый результат повышения эффективности деятельности Координационного совета
1.		
...		
5.		

Задание 3. Опираясь на предыдущее задание, подумайте и предложите мероприятия (не менее пяти мероприятий), которые нужно реализовать Координационным органом совместно с вошедшими в него представителями общественных организаций. Докажите значимость их совместной

работы в повышении эффективности МСБ (малого и среднего бизнеса). Используйте приложения 2–4 к кейсу. Заполните табл. 3.

Задание 4. Опираясь на содержание учебного кейса и результаты решений первых трех заданий, составьте проект «дорожной карты» (которая должна содержать не менее шести логически взаимосвязанных между собой пунктов), включающий в себя последовательность действий по повышению роли Координационного совета в сфере развития МСБ в г.о. Серпухов Московской области (используйте приложение 5 к кейсу).

Приложения (дополнительные материалы) к кейсу

Приложение 1 к кейсу

Официальный сайт Администрации г.о. Серпухов (субъектам малого и среднего бизнеса): <http://serpuhov.ru/subektam-malogo-i-srednego-biznesa/#t3>.

Приложение 2 к кейсу

Положение о Координационном совете по развитию малого и среднего предпринимательства в Серпуховском муниципальном районе Московской области: <http://serpreion.ru/content/view/16228>.

Приложение 3 к кейсу

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144.

Приложение 4 к кейсу

Список общественных организаций г.о. Серпухов: http://serpuhov.ru/officialno/obshestvennie_organizacii.

Приложение 5 к кейсу

Статья «О методологии дорожного картирования»: <http://www.fbk.ru/publications/columns/11771>.

Рекомендуемая литература

1. Борисова А.Р., Зуева А.В., Мирзалиева М.А., Перенджиев А.Н., Хохлова А.В. Сравнительный анализ программы «Стандарт двора» города Зеленодольск Республики Татарстан и программы «Наше Подмосковье» Московской области // Электронный научный журнал «ГосРег». Химки : АГЗ МЧС России. 2018. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/...23.pdf> (дата обращения: 19.04.2019).

2. Бурак П.И., Ростанец В.Г., Топилин А.В. Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития / РАЕН, Междунар. ассамблея городов, Ин-т регион. экон. исследований. М. : Экономика, 2009.
3. Бурак П.И. [и др.]. Основы экономики крупного города. М. : Экономика, 2009.
4. Ладенко П.А., Перенджиев А.Н. Проблемы развития доступной среды для лиц с ограниченными возможностями в городском округе Химки и пути их решения // Научно-практ. конф. «Прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, основанные на результатах фундаментальных и поисковых исследований». 6–7 декабря 2016 г. / под ред. А.П. Кошкина. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2017. С. 121–131.
5. Перенджиев А.Н., Волкова О.А. Оборудование мест парковки личного транспорта в отдельном районе города (на примере района Старого Крюково Зеленоградского административного округа города Москвы): проблемы и пути их решения // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19...pdf> (дата обращения: 19.04.2019).
6. Перенджиев А.Н., Дрюмов Е.А. Анализ экологических проблем и выработка предложений по снижению интенсивности их развития (на примере города Клин Московской области) // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 1. URL : http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19..._19.pdf (дата обращения: 19.04.2019).
7. Перенджиев А.Н., Ключкова М.Н. Пути решения проблемы переселения граждан из аварийного жилищного фонда (на примере г.п. Дедовск Истринского муниципального района Московской области) // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 1. URL : http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19number/..._19.pdf (дата обращения: 19.04.2019).
8. Перенджиев А.Н., Куликов В.С. Основные проблемы управления в социальной сфере и пути их решения (на примере г.о. Химки Московской области) // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19...19.pdf> (дата обращения: 19.04.2019).
9. Перенджиев А.Н., Мыскар З.В. Управление развитием транспортной системой городского округа Химки: проблемы и пути их решения // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 1. URL : http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/19..._19.pdf (дата обращения: 19.04.2019).
10. Перенджиев А.Н., Петров Н.В., Хохлова А.В., Эркин А.Ф. Низкие и неравноценные зарплаты медицинских работников в Ульяновской области и Республике Башкортостан // Электронный научный журнал «ГосРег». 2018. № 1. URL : <http://gosreg.amchs.ru/pdffiles/23...23.pdf> (дата обращения: 19.04.2019).
11. Севастьянов А.В., Папикян Л.М., Цыганкова А.А. Управление проектами комплексного освоения территории. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ имени Г.В. Плеханова», 2017.

12. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малом российском городе. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.
13. *Шароватов А.А., Перенджиев А.Н.* Особенности решения проблемы экологии в Юго-Восточном административном округе (на примере Управы района Выхино-Жулебино г. Москвы) // Научно-практ. конф. «Прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, основанные на результатах фундаментальных и поисковых исследований». 6–7 декабря 2016 г. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2017. С. 260–268.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональная политика как одно из важнейших направлений взаимодействия власти и общества по ключевым вопросам социально-экономического развития, решению различных социальных проблем, обеспечению национальной безопасности требует постоянного совершенствования системы и качества государственного и муниципального управления, а также инструментов и методов, применяемых в этой сфере. В полной мере эта мысль относится как к федеральному уровню управления, так к уровню региональному и местному.

В настоящее время региональная политика в России осуществляется в соответствии с Основами государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г., которые утверждены Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13. Профессорско-преподавательский состав кафедр государственного и муниципального управления российских вузов ориентирует своих студентов, обучающихся в бакалавриате и магистратуре по данному направлению¹ на достижение ожидаемых результатов реализации региональной политики в соответствии с требованиями руководящих документов. А именно:

- сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан России, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;
- достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий РФ;
- дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках;
- повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В то же время на занятиях по учебной дисциплине «Региональная политика», а также по другим учебным дисциплинам, например «Система государственного и муниципального управления», «Исследование социально-экономических и политических процессов», «Теория и механизмы

¹ Имеется в виду направление «Государственное и муниципальное управление».

современного государственного управления», «Модернизация системы государственного и муниципального управления», «Современные технологии планирования и прогнозирования социально-экономического развития территорий», «Местное самоуправление» и «Прогнозирование и планирование», «Управление проектами» — преподаватели кафедр государственного и муниципального управления ориентируют студентов на решение таких значимых проблем, как:

- поиск и применение таких управленческих механизмов, которые могут более полно реализовывать производственный, научно-технологический, образовательный, предпринимательский потенциал регионов, гибко использовать их конкурентные преимущества, создавать новые точки роста и тем самым обеспечить поступление в бюджет дополнительных доходов;
- совершенствование системы межбюджетных отношений, финансового обеспечения полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципалитетов;
- поиск решений, которые повысят самостоятельность регионов и муниципалитетов в вопросах развития своей налогооблагаемой доходной базы;
- совершенствование координации федеральных, региональных программ, направленных на развитие территорий, с участием частных предприятий, концентрация ресурсов на то или иное направление, что, по мнению Президента РФ В.В. Путина, должно «создавать так называемый синергетический эффект»¹.

Региональная политика в прикладном аспекте, безусловно, имеет важное значение для всех сторон деятельности федеральных органов исполнительной власти. Выступая с отчетом 17 апреля 2019 г. о работе Правительства РФ в Государственной Думе ФС РФ Дмитрий Медведев обратил внимание депутатов и на региональный аспект работы высшего органа исполнительной власти страны. «Регионы живут очень по-разному, есть богатые, есть совсем небогатые. Главная цель — помочь каждому региону найти внутренние точки роста, и в Правительстве РФ рассчитываем на очень плотную, уважаемые коллеги, с вами работу, — отметил в своём докладе председатель Правительства РФ. Именно на эти цели как раз и нацелена Стратегия пространственного развития, которая была принята и которая должна создать такие условия, чтобы каждый регион нашёл свою нишу в экономике нашей страны»².

¹ Заседание Совета Безопасности. Президент провел заседание Совета Безопасности Российской Федерации. Обсуждались вопросы совершенствования государственной региональной политики, Москва, 22 сентября 2016 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/52947> (дата обращения: 10.04.2019).

² Отчет Правительства об итогах работы в 2018 году // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru/news/36422/#dam> (дата обращения: 10.04.2019).

Отметим также, что Распоряжением Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р был утвержден План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. Планом, в частности, предусмотрены меры, направленные на инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики, совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции, стимулирования субъектов Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала¹. А выполнять этот План предстоит уже нынешним выпускникам вузов!

Таким образом, в данном учебном пособии нам удалось, полагаем, дать основной теоретико-методологический и прикладной материал для всех видов занятий по учебной дисциплине «Региональная политика». Поставленная авторами учебного пособия цель достигнута, а задачи реализованы.

¹ Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru/docs/27960/> (дата обращения: 10.04.2019).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Александр Перенджиев: «Единая Россия» должна стать субъектом формирования и повышения эффективности региональной политики¹

В настоящий момент для повышения эффективности региональной политики созданы все благоприятные условия. Но главное, чтобы этой задачей занялись руководители партии «Единая Россия», которая на прошедших выборах завоевала конституционное большинство в Госдуме.

«В рамках повышения региональной политики будут решаться и все остальные вопросы. И социально-экономическое развитие регионов, развитие местного самоуправления, федеративных отношений (между центром и субъектами Федерации), и социально-экономическое положение граждан. Важный вопрос в рамках санкционной войны — импортозамещение. Его тоже легче решать в условиях понимания, какие регионы и с какими ресурсами могут обеспечить импортозамещение.»

Вопросы строительства Керченского моста, обеспечение единства Крыма с остальной частью единой России и другого анклава. Анклаву у нас это Крым и Калининградская область. Важно, чтобы она тоже чувствовала себя составной частью России. Это вопрос политики обеспечения национальной безопасности. Считаю, что сейчас для повышения эффективности региональной политики созданы благоприятные условия. Но самое главное, чтобы именно эту задачу четко понимали руководители «Единой России».

Отметим, ранее совершенствованию региональной политики было посвящено заседание Совета безопасности РФ. На нем президент страны Владимир Путин отметил, что повышение качества жизни на территории всей страны — это ключевой приоритет. Глава государства обратил внимание на то, что благосостояние регионов слишком зависит от их близости к центру, и такой дисбаланс необходимо устранить.

«Сохраняются риски, связанные с несбалансированностью бюджетной системы, диспропорциями в территориальном развитии и на рынке труда.

¹ Перенджиев А.Н. «Единая Россия» должна стать субъектом формирования и повышения эффективности региональной политики (дата выступления: 29 сентября 2016 года) // Невские новости. URL: <https://nevnov.ru/465025-aleksandr-perendzhiev-edinaya-rossiya-dolzha-stat-subektom-formirovaniya-i-povysheniya-effektivnosti-regionalnoi-politiki> (дата обращения: 07.09.2019).

Немало проблем остаётся в образовании, здравоохранении, культуре», — приводятся слова Путина на сайте Кремля.

«По-прежнему заметна разница в экономическом развитии регионов, не преодолена тенденция стягивания экономики в центральные районы страны. Это приводит к диспропорциям в бюджетной обеспеченности, а как результат — к разрыву в уровне доходов, социальных гарантий людей, живущих в разных субъектах Российской Федерации», — добавил президент.

По словам Путина, общие доходы пяти самых богатых и самых бедных регионов различаются в 43 раза. «А если взять самый богатый и самый бедный — даже и говорить не буду. Там вообще в сотни раз», — возмутился глава государства.

Очевидно, что необходимо уточнить приоритеты и задачи региональной политики на современном этапе. Для этого, заявил президент, правительство разработало Проект основ государственной политики регионального развития. Документ рассчитан до 2025 г.

В свою очередь военный политолог отмечает, что государственная власть всегда уделяла данному вопросу особое внимание. Однако понимание того, какие именно предпринять шаги в этом направлении, «пришло только сейчас».

«Именно региональная политика является одним из серьезных, злободневных вопросов. И большое внимание региональной политике стал уделять лично президент России. В структуре правительства есть различного рода министерства и правительственные комиссии, которые занимаются тем или иным регионом. Как, например, есть Министерство по делам Северного Кавказа и Министерство по развитию Дальнего Востока. До недавнего времени существовало Министерство по делам Крыма. Кстати, именно вред бюрократического подхода в региональной политике вылился в деятельность Министерства регионального развития, которое было расформировано, а функции перераспределены между Министерством экономического развития, Министерством культуры и Федеральным агентством по межнациональным отношениям».

По словам господина Перенджиева, «настал момент, когда именно «Единая Россия должна стать субъектом формирования и повышения эффективности региональной политики». Потому что важно «сохранить единство страны и ее целостность». В этой связи важны итоги прошедших выборов в Государственную Думу.

«Партия «Единой России» получила конституционное большинство, а это свидетельствует о том, что граждане голосовали именно за сохранение единства страны. Может, не все это понимали, но, тем не менее, косвенно этот порыв поддержки «Единой России» говорит о том, что на повышение эффективности региональной политики дан карт-бланш».

Поэтому сейчас главное — обеспечить единство страны, а оно возможно только при проведении очень эффективной региональной политики. И для правящей партии данное направление должно стать одним из идеологических, наиглавнейших. И, учитывая, что «Единую Россию» поддерживает сам президент и конституционное большинство, то партии передаются все бразды правления».

А. Перенджиев, доцент кафедры политологии и социологии
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Военный политолог: Россия готова удерживать Арктику в своих руках¹

Доцент кафедры политологии и социологии Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова Александр Перенджиев оценил указ президента о переименовании Минвостокразвития в Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Президент России Владимир Путин подписал указ о расширении полномочий Минвостокразвития. Соответствующий документ ранее был опубликован на официальном портале правовой информации. Ведомство, согласно указу, переименовано в Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики и получит ряд функций.

«Переименовать Министерство РФ по развитию Дальнего Востока в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, возложив на него дополнительно функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны РФ», — говорится в указе.

Отмечается, что изменения внесены «в целях повышения эффективности государственного управления в сфере развития Арктической зоны».

Необходимость создания в системе государственного управления отдельного федерального органа исполнительной власти по вопросам Арктики, «назрела давно», комментирует указ президента постоянный эксперт «Невских новостей», ветеран Вооруженных Сил, доцент кафедры политологии и социологии Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова Александр Перенджиев.

«Мы знаем, что в последнее время обострилась ситуация вокруг Арктической зоны в вопросах геополитической борьбы. В частности, продолжают высказывания со стороны США по поводу того, что Северный морской путь не должен принадлежать России, а также со стороны министра обороны Британии о том, что они начинают борьбу за Арктику... Очевидно, нам надо закрепляться в Арктике, но не только военным путем, а нужно развивать регион экономически,

¹ Перенджиев А.Н. Военный политолог: Россия готова удерживать Арктику в своих руках (дата выступления: 27 февраля 2019 года) // Невские новости. URL: <https://nevnov.ru/645130-voenniy-politolog-rossiya-gotova-uderzhivat-arktiku-v-svoikh-rukakh> (дата обращения: 07.09.2019).

развить там инфраструктуру. Только тогда с помощью экономической базы, за счет увеличения населения, которое будет там проживать и находиться, мы удержим Арктическую зону.

Эксперты, конечно, предполагали, что должно появиться отдельное министерство по Арктике. Дело в том, что в системе государственного управления у нас были до этого два министерства, которые занимались конкретными макрорегионами. Например, Министерство по делам Северного Кавказа занимается именно Северо-Кавказским федеральным округом и его развитием, как и Министерство по развитию Дальнего Востока, которое непосредственно занималось вопросами этого региона. Таким образом, были выделены самые проблемные макрорегионы на территории России».

Однако, по словам политолога, «логика совершенствования системы государственного управления» привела к тому, что принято решение не о создании нового министерства по развитию Арктики, а расширении полномочий Минвостокразвития при поддержке полномочного представителя президента в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) Юрия Трутнева.

«Почему так произошло? Дальневосточный федеральный округ усилился Забайкальским краем, во-вторых, он занимает значительную часть Арктической зоны, которая тем временем входит в несколько федеральных округов. Поэтому возник вопрос, какое министерство будет этим вопросом заниматься. Логика такова, что Юрий Трутнев, помимо того, что он является полномочным представителем президента в Дальневосточном Федеральном округе, он еще и заместитель председателя правительства Российской Федерации, и в этом качестве возглавляет две комиссии: государственную комиссию по вопросам развития Арктики и правительственную комиссию по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, т.е. человек, отвечающий за Дальневосточный Федеральный округ, за его развитие, при этом ответственен за развитие всей Арктической зоны».

В этой связи Александр Перенджиев не в первый раз обращает внимание на «тенденцию расширения круга полномочий и ответственности» вице-премьера Юрия Трутнева, который «одновременно в правительстве и администрации президента отвечает за самые сложные территории — Дальний Восток и Арктика». Подобное свидетельствует о «высоком доверии» со стороны главы государства, объясняет эксперт.

«Важно, повторюсь, что Дальневосточный федеральный округ еще и расширился за счет такого сложного региона как Забайкальский край, который передали из Сибирского федерального округа. Это говорит о существенном увеличении полномочий Трутнева, а также о том,

что, скорее всего, тенденция к расширению полномочий политика будет продолжена.

Между тем теперь наличие федерального исполнительного органа по развитию Арктической зоны, демонстрирует готовность России удерживать ее в своих руках. Что касается мирного экономического взаимодействия в регионе, то государство готово сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами, но если будут угрозы или попытки отобрать у нас данную территорию, то мы ответим жестко. Однако, подчеркну, чтобы удержать Арктику, нужно ее в первую очередь развивать, и речь не только о вложениях. Михаил Ломоносов однажды сказал, что «богатство России будет прирастать Сибирью», так вот в данном случае богатство России будет прирастать Арктикой», — резюмировал Александр Перенджиев.

Напомним, дополнить компетенцию Министерства по развитию Дальнего Востока вопросами Арктики в январе на встрече с президентом предложил премьер-министр России Дмитрий Медведев.

«Тем самым мы не будем создавать никаких новых органов управления, останется одно министерство, но ему в обязанности будет вменено вести работу по развитию всей нашей Арктической зоны, что, на мой взгляд, вполне естественно, поскольку и сейчас Министерство по развитию Дальнего Востока занимается развитием Дальневосточной зоны, которая выходит на Арктику», — пояснил премьер, отметив, что благодаря этому можно будет «решать задачи напрямую из правительства».

Тем временем ранее издание The Wall Street Journal сообщило о планах Соединенных Штатов Америки укрепить военное присутствие в Арктике, чтобы получить выход к новым морским путям и ослабить влияние России и Китая в регионе. Летом ВМС США намерены направить в арктические воды военный корабль.

А. Перенджиев, доцент кафедры политологии и социологии
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Мнение:

Разработка Антисанкционной доктрины — веление времени¹

Стало известно, что администрация Соединенных Штатов начнет консультации с Конгрессом по второму этапу санкций против России по делу Скрипалей после 6 ноября. Об этом, как пишет ТАСС, заявил накануне заместитель руководителя пресс-службы Госдепартамента Роберт Палладино, отметив, что обсуждение не имеет временных ограничений.

Вместе с тем Палладино подчеркнул, что без санкций можно обойтись, если российская сторона докажет, что «больше не будет использовать химическое оружие», а также позволят международным инспекторам «удостовериться в этом».

«Если к 6 ноября этого не случится, то мы будем обязаны начать второй этап санкций после консультаций с Конгрессом», — сказал он.

Напомним, ограничительные меры отношении России были введены США в конце августа из-за дела Скрипалей. Они включают в себя запрет на поставки в страну продукции двойного назначения. Второй пакет санкций предусматривает угрозу понижения уровня двусторонних дипломатических отношений или даже их полную приостановку.

Кроме того, за продление антироссийских мер ранее выступила канцлер Германии Ангела Меркель. В четверг, на встрече с президентом Украины Петром Порошенко в Киеве, она обосновала необходимость данного шага отсутствием прогресса в реализации минских договоренностей.

Санкционная война, которая сегодня ведется против России, — «всерьез и надолго», комментирует происходящее постоянный эксперт «Невских новостей», ветеран Вооруженных Сил, доцент кафедры политологии и социологии Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова Александр Перенджиев. По его словам, «ситуация будет только усугубляться, а потому необходимо вести речь о формировании полноценной антисанкционной политики в стране».

«Главная задача антисанкционной политики в первую очередь — это просчет рисков от введения новых ограничений. Во-вторых, нужно выработать систему государственного управления противодействию

¹ Перенджиев А.Н. Мнение: Разработка Антисанкционной доктрины — веление времени (дата выступления: 02 ноября 2018 года) // Невские новости. URL: <https://nevnov.ru/607521-mnenie-razrabotka-antisankcionnoj-doktriny-velenie-vremeni> (дата обращения: 07.09.2019).

санкциям: чиновники всех рангов должны понимать свои задачи, что им делать сейчас и на перспективу в этом направлении. Также должно быть представление, что следует делать внутри страны и на международной арене; как выстраивать отношения с другими государствами, чтобы реализовывать антисанкционную политику эффективно. Нам нужны партнеры, а потому надо понимать, что мы можем предложить другим странам.

В этой связи считаю, что существует необходимость разработки полноценной Антисанкционной доктрины, где и будут отражены все вопросы: анализ самой обстановки, понятные правила, алгоритмы действий... Эта доктрина может быть в определенном смысле публичной, чтобы другие государства, которые вводят санкции, знали о последствиях и понимали, что мы ответим».

Таким образом, в этом направлении еще «непочатый край работы, которую начинать надо было еще вчера», отмечает эксперт.

«Мне непонятно, почему до сих пор высшее руководство страны, в том числе правительство и Совет Безопасности Российской Федерации не пришли к тому, что Антисанкционную доктрину необходимо разработать. Ведь эти все вопросы как раз связаны и с национальной безопасностью страны, и с развитием экономики, и с вопросами функционирования самой системы государственного управления в стране. Безусловно, такая доктрина нужна, чтобы четко понимать цели, задачи и инструменты противодействия, и то, какие образовательные структуры должны участвовать в санкционной политике.

Поэтому в доктрине, помимо прочего, следует предусмотреть такое положение, как подготовка специалистов в сфере геоэкономики. Речь идет о том, что нужны специалисты по использованию экономических инструментов для реализации политических целей. Как раз этим могли бы заняться экономические вузы, например, РЭУ имени Г.В. Плеханова», — заключил Александр Перенджиев.

А. Перенджиев, доцент кафедры политологии и социологии
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Учебное пособие

Редактор *Н.А. Смирнова*
Корректор *Н.С. Орлова*
Верстка *М.С. Коротковых*
Дизайн обложки *О.Н. Ганиной*

