

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №4, Том 10 / 2018, No 4, Vol 10 <https://esj.today/issue-4-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/40ECVN418.pdf>

Статья поступила в редакцию 01.08.2018; опубликована 19.09.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Коварда В.В. Анализ государственной политики регионального развития в Российской Федерации // Вестник Евразийской науки, 2018 №4, <https://esj.today/PDF/40ECVN418.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Kovarda V.V. (2018). Analysis of state policy of regional development in the Russian Federation. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 4(10). Available at: <https://esj.today/PDF/40ECVN418.pdf> (in Russian)

УДК 332

ГРНТИ 06.61.33

Коварда Владимир Васильевич

ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», Курск, Россия

Кандидат физико-математических наук, доцент

E-mail: kovarda@yandex.ru

Анализ государственной политики регионального развития в Российской Федерации

Аннотация. В статье проанализированы основные аспекты региональной политики в России. Во введении обоснована актуальность темы в аспекте обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

В первой части статьи автор рассматривает основы политики экономически развитых и развивающихся стран (на примере Европы, США, Китая) по формированию регионального сбалансированного развития и делает вывод о широком распространении проблемы дифференциации регионов.

Во второй части работы проанализирована нормативно-правовая база региональной политики в России, при этом акцентируется внимание на федеральных распорядительных документах и отмечается наличие целевого программирования в отношении макрорегионов, таких, как Дальний Восток.

В третьей части статьи автор анализирует основные инструменты политики развития регионов РФ и снижения степени их дифференциации. Отмечается, что бюджетными трансфертами на выравнивание бюджетной обеспеченности и прямой помощи регионам из федерального бюджета РФ невозможно добиться повышения их конкурентоспособности. Рассматриваются такие инструменты стимулирования регионального развития и привлечения инвестиций как создание территорий с особым правовым статусом. Делается вывод, что нельзя достичь эффективного функционирования относительно нового инструмента (территорий опережающего социально-экономического развития) без учета причин негативных результатов деятельности особых экономических зон, а особенно без единой четкой политики государства по территориальному развитию и повышения ответственности чиновников федерального и регионального уровней.

Автором делается предположение, что в целях повышения конкурентоспособности регионов по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

субъектов РФ будут выделяться гранты (трансферты) пропорционально занимаемому месту. Таким образом, будет развиваться атмосфера конкурентного противостояния.

В заключении делается вывод о необходимости развития политики повышения конкурентоспособности регионов.

Ключевые слова: регион; региональное развитие; макрорегион; сбалансированное развитие; дифференциация регионов; уровень социально-экономического развития

Введение

Региональная политика имеет важное значение в формировании фундамента устойчивого развития государства. Некоторые авторы отмечают особенности региональной политики в СССР, когда в каждом регионе, в каждом муниципальном образовании создавались рабочие места (посредством формирования производственных мощностей) и население в основной части не мигрировало по стране в поисках работы (тем не менее существовал человекопоток в столичные города, но незначительный в масштабах государства). Они также отмечают, что именно такой путь выбрал Китай. При этом, в качестве антипода приводится современное состояние в России, странах Латинской Америки, США, где большинство населения перемещается в столичные регионы (крупные промышленные и торговые центры), создавая перенаселенность и рост социальной напряженности (наглядным свидетельством являются трущобы по периметру крупных городов Латинской Америки).

В России наблюдается подобная ситуация – население в поисках работы перемещается в крупные города, что, вкупе с демографическими проблемами, вызывает уменьшение количества небольших городов, деревень и т. п., усилению пространственной дифференциации и росту социальной напряженности.

Сложившаяся политика распределения доходов государства между бюджетами, практика выделения финансирования на выравнивание бюджетной обеспеченности¹, потенциал территорий, сформировавшийся в «советский» период (например, наличие АЭС, крупных промышленных объектов и т. п.), географический потенциал (например, транзитный, наличие ресурсов и т. п.), т. е. сложившаяся структура и потенциал экономики региона, приводят к усилению дифференциации регионов России². К тому же, проблему усугубляет отсутствие единого комплексного подхода в финансовой политике [1].

Учитывая важность проблемы дифференциации регионов в Стратегии экономической безопасности в качестве одного из основных вызовов и угроз экономической безопасности выступает неравномерность пространственного развития РФ, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития³.

В связи с этим, одним из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности является сбалансированное пространственное и

¹ Согласно ст. 131 Бюджетного кодекса РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

² «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 19.07.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.

³ Указ Президента РФ от 13.05.2017 N 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/.

региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства ее экономического пространства.

Исследование зарубежного опыта развития регионов

Принципы политики регионального развития на европейском уровне были приняты с 1957 г., когда был подписан договор об учреждении экономического Европейского сообщества, который предусматривает, что миссия сообщества, в частности, заключается в том, чтобы содействовать во всем сообществе гармоничному, сбалансированному и устойчивому развитию экономической деятельности, высокой трудовой и социальной защите, повышению уровня жизни, экономической и социальной сплоченности и солидарности между государствами-членами [2]. В целом, страны Европы в процессе развития региональной политики прошли ряд этапов. На первом этапе усилия были направлены на социальное выравнивание региональных различий и, посредством этого, предполагалось стимулировать спрос и экономическое развитие в целом. На втором этапе основной целью региональной политики являлась проблема безработицы, которую пытались решить финансовыми ресурсами (субсидии, льготы), однако региональные различия значительно не изменились.

В настоящее время в некоторых странах Европы реализуется новая парадигма экономической региональной политики, ключевые особенности и отличия от традиционной парадигмы представлены в таблице 1 [3].

Таким образом, акцент был перенесен с политики сокращения региональных различий на политику повышения конкурентоспособности региона.

В настоящее время старая парадигма все-таки превалирует в Европе, однако все чаще применяются механизмы стимулирования эндогенных факторов развития региональной экономики. В целом, новый подход ориентирован на адаптацию инструментов развития к конкретному региону.

Таблица 1

Различия старой и новой парадигмы региональной политики [3]

Характеристики парадигмы	Традиционная региональная политика	Новая парадигма
Цели	Выравнивание экономического развития за счет компенсаций для снижения региональных диспропорций	Стимулирование недостаточно используемого потенциала региона для обеспечения конкурентоспособности
Стратегии	Секторальный подход	Проекты комплексного освоения территорий
Инструменты	Субсидии и государственная помощь	Различные методы стимулирования
Действующие силы	Центральное правительство	Различные уровни власти
Объект воздействия	Административные регионы	Функциональные регионы
Результат	Перераспределение ресурсов от ведущих к отстающим регионам	Создание конкурентоспособных регионов

Следует отметить, что осуществление политики повышения конкурентоспособности регионов посредством стимулирования более эффективного использования внутренних факторов требует определенной степени децентрализации, т. е. предоставление определенной свободы действий с целью развития эндогенных факторов.

В США разработкой и реализацией региональной политики занимаются Администрация экономического развития, которая входит в состав Министерства торговли и в основе деятельности которой лежит реализация программ развития отстающих и депрессивных регионов, Управление по разработке политики и административно-бюджетного управления

при Президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле [4].

Интересным представляется политика США по развитию укрупненных регионов страны (макрорегионов). Так, в 1965 г. Конгресс США принял закон о региональном развитии Аппалачей. Сочетание федерального (государственного) и местного участия обеспечило инновационную комбинацию развития, которая, как утверждают многие, послужила основой для продолжения успехов в будущем [5]. Опыт Региональной комиссии гор Аппалачей интересен тем, что Комиссия использует свою систему оценки для выявления и контроля экономического состояния региона (неоднородного по ресурсному, промышленному, инфраструктурному потенциалу), в результате округа подразделяются на депрессивные и конкурентоспособные [6].

В Китае в 1958 г. на основе шести административных районов (отмененных в 1954 г.) образовали семь зон экономического сотрудничества с целью наибольшей мобилизации потенциала различных областей и повышения эффективности использования природных ресурсов в рамках восстановления после войны. Данная мера была также направлена на содействие формированию независимых промышленных систем и достижению сбалансированного развития Китая [7].

С 1979 году началось создание особых экономических зон, и региональное развитие стало рассматриваться как важная часть реформирования и политики открытости. Центральное правительство дало привилегии свободных экономических зон и открытых городов для того, чтобы «протестировать» реформы и политику открытости, практику децентрализации власти и передачи прибыли, финансовую и налоговую политику, инвестиции и другие реформы сначала в определенных областях, а затем постепенно распространило данные практики в других регионах. К тому же, оно выделяло большой объем инвестиций этим территориям. На этом этапе открытые города в прибрежном регионе получили быстрое экономическое развитие и являлись новым двигателем экономического развития в Китае.

Седьмой пятилетний план экономического и социального развития КНР, принятый в 1986 году, четко поставил задачу градиентного развития региональной экономики и разделил Китай на три экономические зоны, а именно прибрежный регион Восточного Китая, внутренний регион Среднего Китая и Западный Китай.

Однако, за более чем 30 летний период с момента начала осуществления политики открытости, несмотря на рост всех экономических показателей, разрыв в уровнях социально-экономического развития между районами (Восточный Китай, Средний Китай и Западный Китай) и регионами Китая увеличился.

Начиная с 2006 года центральное правительство приняло в качестве национальной стратегии ряд документов по модернизации развития Среднего Китая, по созданию нескольких национальных экспериментальных зон, экономических зон и демонстрационных зон в его провинциях, по оказанию поддержки развитию, а также созданию платформы для национальной стратегии подъема. Средний Китай – это единственная территория в Китае, где каждая провинция имеет стратегическую платформу национального уровня [7].

Интерес представляет такой факт, что в рамках госполитики осуществляется партнерская помощь более сильного региона с развитой экономикой отстающему в социально-экономическом аспекте территориальному образованию, т. е. скоординированное развитие взаимодействия между регионами под руководством центрального правительства и с участием органов местного самоуправления.

В целом, можно отметить тот факт, что проблема сбалансированного регионального развития не является только российской спецификой и характерна для развитых и

развивающихся экономик. Опыт рассмотренных выше стран в сфере регионального развития показывает, что на уровне государства с позиции региональной политики территория рассматривается и как отдельные регионы по административно-территориальному делению, и как укрупненные ареалы (макрорегионы).

Анализ нормативной правовой базы по формированию региональной политики в России

В настоящее время нормативно-правовой фундамент формирования региональной политики в Российской Федерации можно представить тремя основными уровнями: Конституция РФ, Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства РФ (рисунок 1).

В основе региональной политики России лежит Конституция РФ, статья 71 которой отмечает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство и территория России, а статья 65 определяет все субъекты, входящие в состав РФ.

Конституция Российской Федерации	
Указы Президента РФ	Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»
	Указ Президента РФ от 14.11.2017 №548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"
	Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
Распоряжения и Постановления Правительства РФ	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")
	Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166-р Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.
	Постановлении Правительства РФ от 19.04.2018 №472 "Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации"
	Постановление Правительства Российской Федерации № 1317 от 17.12.2012 года «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
	Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 N 870 "О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации" (вместе с "Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее...")

Рисунок 1. Федеральные нормативные правовые документы по региональной политике в РФ (составлено автором)

В Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации⁴. Там же дано определение термину «регион» – часть территории РФ в границах территории субъекта РФ.

Цели государственной политики регионального развития: обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан России на всей территории страны, повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики России на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований (МО), а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.



Рисунок 2. Приоритетные задачи по достижению целей, поставленных в Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (составлено автором)

В соответствии с поставленными целями определены приоритетные задачи (рисунок 2) и механизмы реализации государственной политики регионального развития РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166-р определены основные направления реализации государственной политики регионального развития РФ⁵, а также ответственные исполнители, сроки выполнения и виды документов по каждой из приоритетных задач (рис. 2).

⁴ Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166-р «Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217769/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/.

Указом Президента РФ от 14.11.2017 №548 утверждается перечень из 24 показателей⁶, по которым в соответствии с методиками, отраженными в Постановлении Правительства РФ от 19.04.2018 №472 осуществляется оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по повышению уровня социально-экономического развития и по достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий⁷. Этим же постановлением утверждаются правила предоставления субъектам РФ грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607⁸ и Постановление Правительства Российской Федерации № 1317 от 17.12.2012 года о мерах по реализации вышеотмеченного Указа Президента РФ утверждают перечень основных и дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов⁹. Этим же постановлением утверждены методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; типовая форма доклада глав местных администраций, методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации.

Необходимость развития регионов России как гармоничная составляющая социально-экономического развития РФ в целом отмечена в главе VII «Региональное развитие» Распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р¹⁰. В этом документе отражено, что государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

⁶ Указ Президента РФ от 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/.

⁷ Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 №472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации...» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/.

⁸ Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/.

⁹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 (ред. от 06.02.2017) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов"» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/.

В Постановлении Правительства РФ от 20.08.2015 N 870¹¹ утверждено положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации; а также правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Таким образом, нормативная правовая база по формированию региональной политики в России имеет ряд основополагающих документов, которые характеризуются определенной степенью динамизма. Так, в настоящее время подготовлен проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года¹², где, в числе прочего, представлены механизмы реализации госполитики по совершенствованию пространственного развития России.

Наряду с общегосударственными нормами поддержки регионов и региональной политикой в целом, в России осуществляется региональное целевое программирование в отношении таких макрорегионов, как Дальний Восток, Байкальский регион¹³, северный Кавказ¹⁴ и т. п.

Анализ политики регионального развития в Российской Федерации

На данный момент сохраняется почти полная зависимость регионов РФ от безвозмездной помощи в форме из федерального бюджета [8]. Так, общий объем дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации составит в 2018 году 645,1 млрд рублей.

Перечень регионов – получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 г. состоит из 73 субъектов РФ, и только 12 – не являются получателями вышеуказанных дотаций¹⁵. Таким образом, бюджет 73 регионов является дефицитным и требует финансовой поддержки из федерального центра.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 N 870 "О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации" (вместе с "Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее...") [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185091/.

¹² Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf.

¹³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 308 (ред. от 30.03.2018) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162190/.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 309 (ред. от 30.03.2018) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162127/.

¹⁵ Приказ Минфина России от 15 ноября 2017 г. № 1029 "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации" (Приказ вступил в силу 01.01.2018 г) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287645/.

К тому же, субъекты РФ имеют право привлекать заемные средства¹⁶, в результате чего на 1 января 2017 г. долг субъектов Российской Федерации составил 2,35 трлн руб., долг муниципалитетов – 0,36 трлн руб.

В последние годы проводится политика постепенного замещения коммерческих кредитов бюджетными. Однако, такая финансовая поддержка никак не стимулирует развитие внутренних факторов роста, не оказывает положительное влияние на рост конкурентоспособности региона, а, зачастую, формирует ситуацию, когда эффективность деятельности представляет собой возможность получения средств из федерального бюджета РФ.

В настоящее время помимо межбюджетных трансфертов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности и помощи регионам, в России имеется ряд механизмов, применение которых направлено на развитие региона посредством поддержки активизации внутренних факторов экономического роста. Так, важным инструментом территориального развития и привлечения инвестиций в регион является механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) в рамках территорий с особым правовым статусом. Прежде всего, это особые экономические зоны (ОЭЗ) и территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Для резидентов таких территорий действует целый ряд льготных режимов (рисунок 3).

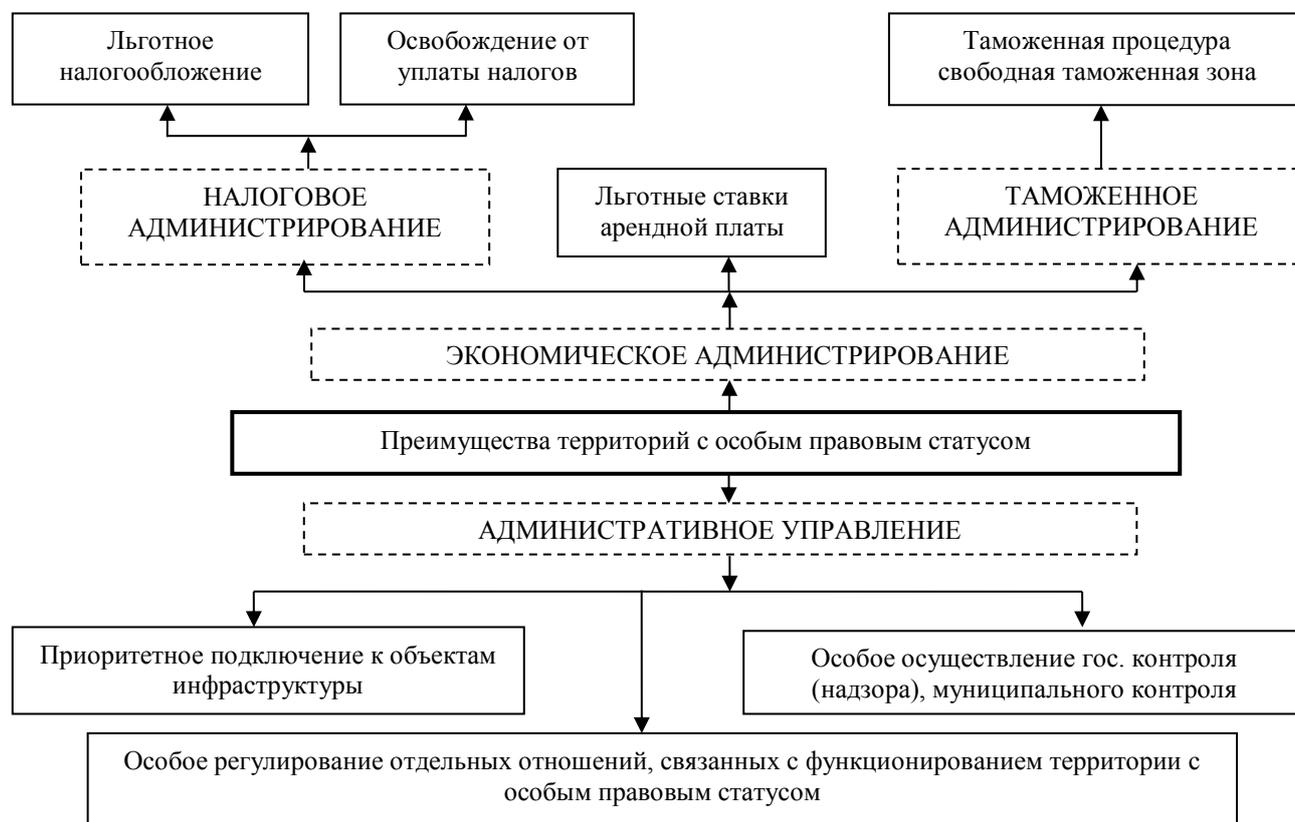


Рисунок 3. Основные преимущества для резидентов территорий с особым правовым статусом (составлено автором)

¹⁶ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 19.07.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.

Опыт многих стран (например, Китая) показывает, что посредством создания подобных территорий можно добиться как развития конкретного региона, так и сформировать «точку» социально-экономического роста страны.

Особые (свободные) экономические зоны и территории опережающего социально-экономического развития имеют схожие признаки, однако существенны и отличия.

Резиденты таких территорий пользуются налоговыми льготами, а по некоторым налогам – полным освобождением от уплаты; могут помещать ввозимые на таможенную территорию ЕАЭС товары под таможенную процедуру свободная таможенная зона (при соблюдении определенных условий позволяет сэкономить около 30 % стоимости ввозимого товара); подготовленной за счет органов федеральной и региональной власти инфраструктурой; особым административным режимом; а также гарантиями от неблагоприятного изменения законодательства.

При этом, помимо периода, на который создаются ОЭЗ и ТОСЭР (49 лет без продления и 70 лет с возможностью пролонгации, соответственно), имеются отличия в целях формирования и территориальной принадлежности. Так, особые экономические зоны на территории России могут быть только четырех типов и создаваться в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. В то же время, для каждой ТОСЭР утверждается перечень видов экономической деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, а также минимальный объем капитальных вложений резидентов и др.

ТОСЭР создается на территории муниципального образования (МО) или территориях нескольких МО в границах одного субъекта РФ, в то время, как ОЭЗ может располагаться как на территории одного МО или территориях нескольких МО в пределах территории одного субъекта РФ или территорий нескольких субъектов РФ.

Таким образом, ТОСЭР является более гибким и ориентированным на региональное развитие (особенно учитывая мультипликативный эффект) инструментом привлечения инвестиций и формирования точек роста. Тем более, что в итоговом докладе по результатам аудиторской проверки Счетной палаты России был сделан вывод о низкой эффективности или неэффективности ОЭЗ России.

Однако, ТОСЭР как инструмент привлечения инвестиций и формирования базы регионального социально-экономического развития представляют интерес с учетом устранения негативных моментов, полученных на примере ОЭЗ.

В первую очередь, необходима единая государственная политика, направленная на развитие территорий с учетом общегосударственных целей, а также проблем и перспектив каждого конкретного региона с учетом всех видов потенциала (природно-климатического, географического, ресурсного, промышленного и т. п.) в аспекте обеспечения сбалансированного социально-экономического роста и снижения степени региональной дифференциации в масштабах страны.

В рамках вышеотмеченной политики следует определить возможность дифференцированного подхода к управлению территориями с особым правовым статусом, а решение о создании подобных территорий должно сопровождаться критическим анализом и ужесточением ответственности федеральных и региональных чиновников за неверные решения, повлекшие неэффективное расходование государственных средств (перерасход как

по абсолютной величине, так и по времени, или же значительное отклонение от прогнозируемого эффекта).

Следует отметить, что предоставление льгот некоторые эксперты называют своеобразным субсидированием, т. к. на эту величину федеральный бюджет недополучит средства. К тому же, подготовка объектов инфраструктуры для деятельности инвесторов, в том числе, осуществляется за счет средств федерального бюджета РФ. Таким образом, данный инструмент развития в отличие от межбюджетных трансфертов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности и помощи регионам, может стать локомотивом социально-экономического роста только при четкой стратегии, целеполагании и перманентного мониторинга. В противном случае, как в ситуации с ОЭЗ, это может перерасти к завуалированному субсидированию или «осваиванию» выделенных средств.

В императиве повышения конкурентоспособности регионов, предполагается, что 40 субъектам РФ в соответствии со значениями оценки эффективности деятельности и в зависимости от степени достижения высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала будут выделены гранты пропорционально занимаемому месту¹⁷. Таким образом, государство старается стимулировать развитие регионов, поощряя 40 из 85 субъектов РФ. Однако, остальные регионы, на данный момент, также получают финансовую помощь (и это неудивительно и правильно с позиций социального государства), а в распорядительных документах отсутствует упоминание об ответственности за низкие темпы социально-экономического роста (тем более стагнацию или деградацию). К тому же, результат ниже 40-го может также свидетельствовать о развитии, однако относительно других субъектов РФ регион не сможет претендовать на получение гранта. В такой ситуации, помимо трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности и другой помощи из федерального бюджета России, необходима региональная стратегия развития с четкими прозрачными целями и, что особенно важно, источниками финансирования. В данном случае интерес представляет создание специального регионального финансового фонда [9], средства которого направляются на конкретные цели исходя из императива сбалансированного развития субъекта РФ [10].

Заключение

В России создана нормативно-правовая база регионального развития, анализ которой показал, что государство в лице Правительства РФ стремится к переходу от безвозмездной финансовой помощи к стимулированию повышения конкурентоспособности субъектов РФ. Это происходит как посредством инструментов привлечения инвестиций в развитие отдельных сфер деятельности или территорий, так и по результатам оценки результативности работы региональных органов власти.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 №472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации...» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бреусова А.Г. Социально-экономическое выравнивание регионов в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2012. №1. С. 12-18.
2. Mateoc-Sîrb N., Otiman P.I., Mateoc T., Gavrilesco C., Goşa V., Mănescu C. The importance of regions in the regional development policy of the European union // Agricultural Economics and Rural Development, New Series, Year VI, no. 1, p. 61-78, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/46532392THE_IMPORTANCE_OF_REGIONS_IN_THE_REGIONAL_DEVELOPMENT_POLICY_OF_THE_EUROPEAN_UNION, свободный.
3. Соболева Г.В., Попова И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. Сер. 5. Вып. 1. С. 5-26.
4. Петросянц В.З., Арсланова Х.Д., Ниналалова Л.Г. Зарубежный опыт государственного регулирования регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. №10. С. 99-105.
5. Hewings J.D., Feser E., Poole K. Spatial / territorial development policies in the United States // Background paper, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/4231006-1204741572978/Hewings.pdf>, свободный.
6. Батманова В.В. Направления использования в регионах России американского опыта реализации комплексных программ регионального развития // Вестник Волгоградского гос. Ун-та (Сер. 3). 2014. №3 (26). С. 93-103.
7. Экономическое развитие регионов: опыт России и Китая: монография / под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуневой, К.А. Гулина, Д. Мао. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. – 402 с.
8. Ахмедуев А.Ш. Проблемы чрезмерной поляризации уровня социально-экономического развития регионов России и императивы модернизации государственной региональной политики // Региональные проблемы преобразования экономики. 2017. №6. С. 37-51.
9. Коварда В.В. Совершенствование системы выравнивания социально-экономического развития региона посредством формирования регионального финансового фонда // Общество: политика, экономика, право. 2018. №7. С. 37-40.
10. Коварда В.В. Определение уровня социально-экономического развития курской области на основе построения "блочных индикаторов" // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 12 (59). С. 1084-1088.

Kovarda Vladimir Vasilievich

Southwest state university, Kursk, Russia

E-mail: kovarda@yandex.ru

Analysis of state policy of regional development in the Russian Federation

Abstract. The main aspects of regional policy in Russia are analyzed in the article. The relevance of the topic in the aspect of ensuring the economic security of the Russian Federation are substantiated in the introduction.

In the first part of the article, the author considers the fundamentals of the policy of economically developed and developing countries (in the example of Europe, the United States, China) on the formation of regional balanced development and concludes that the problem of differentiation of regions is widespread.

In the second part of the paper, the regulatory and legal framework for regional policy in Russia has been analyzed, with emphasis on federal regulatory documents and the existence of targeted programming for macroregions such as the Far East.

In the third part of the article the main instruments of the policy of development of the regions of the Russian Federation and of the policy of reduces the degree of their differentiation are analyzed by the author. It is noted that budget transfers to equalize the budget provision and direct assistance to regions from the federal budget of the Russian Federation can not achieve an increase in their competitiveness. Such instruments to stimulate regional development and attract investments as creation of territories with a special legal status are considered. It is concluded that it is impossible to achieve effective functioning with respect to a new instrument (territories of advanced social and economic development) without taking into account the causes of negative results of the activities of special economic zones, and especially without a clear state policy on territorial development and increasing the responsibility of officials at the federal and regional levels.

The author makes the assumption that in order to increase the competitiveness of the regions, according to the results of the assessment of the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation, grants (transfers) will be allocated proportionally to the place occupied. Thus, the atmosphere of competitive opposition will develop.

In conclusion, the conclusion is made about the need to develop a policy of increasing the competitiveness of the regions.

Keywords: region; regional development; macroregion; balanced development; differentiation of regions; level of socio-economic development