

ПРИОРИТЕТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

DOI 10.29003/m252.sp_ief_ras2018/32-52

Пространственное развитие является результатом сложного переплетения социальных, социально-политических, геостратегических и экономических процессов, причем последние не всегда являются главенствующими. При этом пространственное распределение ресурсов и производства может служить как росту экономики в целом, так и существенно ему препятствовать. Реальные возможности влияния региональной политики на экономический рост зависят от выбранных приоритетов и механизмов регулирования пространственного развития.

Все страны с большой территорией и значительным уровнем пространственной дифференциации условий производства и жизни населения неизбежно сталкиваются с проблемой выбора приоритетов регионального развития. Последние определяются в зависимости от модели региональной политики, принятой в той или иной стране. Теоретические концепции определяют два типа региональной политики: выравнивающую и стимулирующую, однако в реальности всегда реализуется некоторое их сочетание, включающее как элементы выравнивания условий для производства и жизнедеятельности, уровней экономического развития регионов, доходов населения, так и элементы стимулирования производства в отстающих регионах.

Насколько важным может оказаться влияние выбранных приоритетов регионального развития на общеэкономическую динамику, показано на примере стран Евросоюза, Китая и России, имеющих, несмотря на существенные различия их экономик, значительное пространственное разнообразие условий производства и жизнедеятельности.

Приоритет выравнивания или стимулирования? Зарубежный опыт. Наднациональная региональная политика Евросоюза

¹ Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 53 «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов».

и региональная политика Китая являются в определенном смысле противоположностями с точки зрения выбранной модели политики и соответствующих ей приоритетов.

Региональная политика Евросоюза (политика сплочения) изначально позиционировалась как политика сглаживания межрегиональных различий, по крайней мере, на уровне стран-участниц, хотя отнесение европейской региональной политики к «выравнивающему» типу является большой условностью. Начиная с процесса европейской интеграции и, в особенности с каждым последующим расширением Евросоюза, существовали значительные различия в уровнях экономического развития между странами-участницами и регионами. В рамках первых моделей европейской интеграции региональная политика рассматривалась, в том числе, и как механизм помощи регионам в достижении средних показателей по ЕС (хотя этот аспект и сейчас не утратил своего значения). С каждым последующим этапом развития ЕС региональная политика совершенствовалась, усложнялась, охватывая все новые сферы социально-экономического развития стран и регионов Евросоюза. В настоящее время она представляет собой политику, которая ориентируется на будущие возможности, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого [1-2].

В современной европейской региональной политике выделяются три основные направления [2]. Во-первых, это содействие экономическому сближению стран и регионов, посредством помощи менее развитым регионам (которые расположены в основном в новых странах-участницах) с целью уменьшения их отставания от более развитых. Во-вторых, реализуются мероприятия, направленные на улучшение региональной конкурентоспособности и занятости. Третьим направлением является содействие сотрудничеству между регионами и странами с целью экономического значения национальных границ.

Ассигнования из структурных фондов, которые были созданы для реализации региональной политики в ЕС, распределяются в соответствии с 11 выделенными приоритетами: инновации и НИОКР, информационно-коммуникационные технологии, поддержка малого и среднего бизнеса, низко-углеродная экономика, адаптация к изменениям климата, экологические мероприятия,

сетевая инфраструктура, занятость, социальная инклюзия, образование, качество управления.

Для политики, реализующей финансовый план ЕС на 2014-2020 гг., из числа указанных приоритетов выделено четыре ключевых. К ним отнесены: поддержка НИОКР, информационно-коммуникационных технологий, малого бизнеса и низко-углеродной экономики.

Эффективность европейской региональной политики и ее влияние на экономический рост оценивается по-разному [3-4]. С точки зрения увеличения частных показателей (строительства дорог и других инфраструктурных объектов, обеспечения занятости, привлечения инвестиций в наиболее слабые экономики) позитивные сдвиги наблюдаются. По поводу того, насколько политика сплочения достигла долгосрочной цели – выравнивания межтерриториальных различий в уровне экономического развития, ответ не столь однозначен.

Положительные тренды в развитии стран ЕС, отмечавшиеся до 2007 г., оцениваемые как результат проводившейся наднациональной и национальных региональных политик, были прерваны экономическим кризисом [5]. С 2008 г. снизились доходы населения, уровень безработицы превысил показатели, существовавшие в предыдущее двадцатилетие, усилилась межрегиональная дифференциация показателей безработицы, межрегиональные различия среднедушевых показателей ВРП либо увеличились, либо перестали сокращаться. С началом восстановления экономического роста эти различия начали снова сокращаться в связи с более высокими темпами роста в странах с более низкими уровнями ВВП на душу [6-7]. Процесс сокращения внутристрановых различий происходил очень медленно и практически прекратился после 2008 г. [8]. Оценки результатов межрегионального выравнивания формальными методами не показывают устойчивой тенденции к выравниванию [9-11], в новых странах дифференциация между центральными и периферийными регионами усиливается, при этом основным фактором, определяющим межрегиональную дифференциацию, является общеэкономическая динамика. Современным трендом европейской региональной политики является усиление внимания к мерам стимулирования эндогенных факторов роста в каждом регионе.

Принципиально важным моментом европейской региональной политики является то, что ее приоритеты конкретны и задаются на определенный период, а не просто декларируются. В большинстве случаев по ним устанавливаются целевые показатели, их реализация обеспечивается соответствующим финансированием, результаты регулярно мониторятся.

Если трендом региональной политики в ЕС является сдвиг от политики выравнивания к стимулированию экономического роста, то противоположным примером является региональная политика Китая, где за сравнительно небольшой период времени – около 30 лет – произошла смена приоритетов с поддержки самых благополучных и перспективных регионов на сближение уровней экономического развития регионов через поддержку проблемных территорий.

Региональная политика в Китае, также как и рыночные реформы, осуществляется поэтапно, регионы включаются в систему мирохозяйственных связей в разном темпе и масштабе.

В 1980-х годах в Китае была принята концепция поэтапной региональной политики, которая характеризуется как «центр-периферическая» [12] и, по сути, является моделью стимулирующей политики. На первом этапе приоритет получили наиболее перспективные регионы (центр), обладавшие сравнительными конкурентными преимуществами на мировом рынке. На втором этапе, после достижения перспективными регионами запланированных экономических показателей поддержка оказывается отстающим регионам (периферия).

Предполагалось, что восточные провинции станут локомотивом для экономического развития остальной территории Китая. Благодаря такой политике Восточный Китай добился выдающихся экономических успехов. Вместе с тем, его влияние на экономическое развитие остальной территории Китая остается ограниченным – экономическая дифференциация даже усилилась за время экономических реформ [13]. Сейчас Китай перешел к осуществлению второго этапа региональной политики – в целях смягчения межрегиональной дифференциации поддержка начинает оказываться отстающим регионам Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая. Как и в случае с Восточным Китаем, ставка делается на государственные инвестиции в инфраструктурные проекты, введение режима максимального благоприятствования.

Анализ долгосрочных трендов регионального развития китайской экономики [14] показывает, что в течение последних шести десяти лет обнаруживаются множественные пики регионального неравенства, что совпадает с различными этапами стратегий развития Китая, но тенденция к региональному неравенству не показывает четких расходящихся, конвергентных или инвертированных U-моделей. Региональное неравенство оказывается чувствительным к масштабам регионов. В то время как неравенство между провинциями обнаруживает тенденцию к сокращению, межрегиональное неравенство между Восточным, Западным и Центральным регионами продолжает расти. Тем не менее, как межрегиональное, так и межпровинциальное неравенство значительно сократилось после глобального экономического кризиса в 2008 г.

В целом результаты нового этапа региональной политики оцениваются как положительные [15], разница между уровнем экономического развития разных частей Китая, хотя и медленно, но сокращается. В 2001 г. среднедушевой ВРП в Западном регионе составлял 38,7% ВРП Восточного региона, в 2014 г. отношение составило уже 55,9%, минимальный уровень среднедушевого ВРП в 2014 г. составлял 25,1% максимального уровня [16]. Однако большинство исследователей не смогли обнаружить сильного влияния программ развития центральных и западных регионов на сокращение разрыва между прибрежными (богатыми) и внутренними (бедными) регионами [17-18]. Отмечаются некоторые положительные последствия реализации программы «Идти на Запад» на развитие западных провинций, но в целом результаты по-прежнему неубедительны [19].

Программа сокращения межрегиональных различий российских регионов. Экономические программы Правительства РФ включали разделы по региональной политике, начиная с 1992 г. Представленные в них цели и задачи отражали общегосударственные приоритеты пространственного развития, такие как укрепление экономического единства страны, повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение примерно равных условий социального развития во всех регионах, использование региональных факторов и благоприятных предпосылок для формирования в регионах эффективной социально ориентированной экономики.

Официальным документом, формирующим государственную политику в отношении развития регионов, стали «Основные по-

ложения региональной политики в Российской Федерации» [20], которые действовали вплоть до 2017 г. Документ определял фактически «выравнивающий» характер региональной политики в России, поскольку основными целями региональной политики в России были названы: обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных *Конституцией Российской Федерации*, независимо от экономических возможностей регионов, выравнивание условий социально-экономического развития регионов, а также приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение. В числе задач региональной экономической политики было названо стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов РФ, однако конкретных механизмов стимулирования представлено не было.

Конкретным шагом в реализации государственной региональной политики стало принятие в 2002 г. федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002-2010 годы и до 2015 года) [21]. Целью Программы являлось сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. – в 2 раза.

Основными задачами Программы являлись: формирование условий для развития регионов, социально-экономические показатели которых ниже средних по стране; создание благоприятной среды для развития предпринимательской деятельности и улучшения инвестиционного климата; повышение эффективности государственной поддержки субъектов РФ.

Согласно паспорту Программы общий объем финансирования должен был составить 66,3 млрд. руб., в том числе: средства федерального бюджета – 12,4 млрд. руб. (18,7%); бюджеты субъектов РФ – 15,2 млрд. руб. (22,9%); внебюджетные источники – 38,7 млрд. руб. (58,4%).

Ожидаемые конечные результаты Программы: уменьшение различий в социально-экономическом развитии субъектов РФ по уровню валового регионального продукта на душу населения с

учетом покупательной способности и доходам на душу населения в 2 раза к 2010 г. и в 3 раза – к 2015 г.; сокращение доли населения, живущего за чертой бедности на 15% в 2010 г. и на 25% в 2015 г.

Программа предполагала проведение отбора регионов для оказания им государственной поддержки. Субъектами РФ, претендующими на государственную поддержку в рамках реализации Программы, признавались те, в которых темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости населения, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг ниже общероссийских показателей. В основу отбора регионов, которым было необходимо оказать государственную поддержку, были положены критерии наибольших относительных различий в социально-экономическом развитии при отсутствии на региональном и местном уровне ресурсов. Отбор объектов Программы осуществлялся по критериям снижения различий в социально-экономическом развитии регионов в наименьшие сроки и с наибольшей эффективностью.

Программу сокращения межрегиональных различий постигла участь большинства ФЦП, принятых в начале 2000-х годов. Больше половины финансирования Программы предполагалось за счет внебюджетных источников, привлечь которые удалось в весьма скромных масштабах. Обязательства федерального бюджета по финансированию Программы по сравнению с предполагаемыми в паспорте корректировались в меньшую сторону, однако именно федеральный бюджет оказался основным источником финансирования. Доля внебюджетных источников в финансировании Программы составила в 2002 г. 12,7% в суммарном финансировании, в 2003 г. – 7,8% паспорта Программы, в 2004 г. – 14%. Отсутствие необходимых средств в региональных бюджетах также не позволило выполнить обязательства регионов по софинансированию мероприятий Программы. В 2006 г. финансирование Программы было прекращено, реализация программы была завершена.

Отчеты о реализации Программы за 5 лет [22], в течение которых она действовала, включают перечни объектов в регионах, которые были построены за счет средств Программы, это - преимущественно объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Объем вложенных из федерального бюджета

инвестиций за период реализации Программы составил 23,5% предполагавшихся в ее паспорте, доля реального финансирования за счет других источников была еще ниже. В этой связи ожидать сколько-нибудь заметного влияния Программы на макроэкономические показатели не приходится, тем более, что мероприятия Программы должны были дать эффект в долгосрочной перспективе.

Реализация Программы пришлась на период высоких темпов экономического роста, среднегодовой темп прироста ВРП в 2002-2006 гг. составил 7,3%, темп прироста реальных доходов населения – 12,5% (табл. 1). В этих условиях разрыв между максимальным и минимальным уровнями среднедушевого ВРП по сравнению с 2001 г. увеличился. Резкое сокращение разрыва началось с 2007 г., после завершения Программы, однако оно было вызвано сокращением ВРП в наиболее богатых нефтегазодобывающих и столичных регионах, вызванных началом экономического кризиса.

Высокие темпы роста доходов населения в период реализации Программы наблюдались практически во всех регионах, разрыв между максимальным и минимальным уровнями последовательно сокращался в течение всего периода, существенным фактором снижения межрегиональной дифференциации доходов являлось межрегиональное перераспределение экспортных доходов.

Характерно, что целевой показатель Программы – сокращение разрыва между наиболее богатыми и наиболее бедными регионами к 2010 г. по ВРП был почти достигнут, а по доходам населения даже превышен, однако вряд ли следует связывать эти показатели с реализацией Программы.

Оценивая первый (и единственный в постсоветский период) опыт целенаправленной государственной политики сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов, следует отметить, что Программа изначально не нацеливалась на стимулирование экономического роста, внести существенный вклад в общенациональную динамику она не могла в связи коротким сроком реализации и незначительными объемами финансирования. Тем не менее, она позволила решить ряд конкретных проблем развития социальной и инженерной инфраструктуры в отдельных регионах.

Опыт разработки и реализации Программы интересен с другой позиции. Программа сокращения различий в уровне социально-

экономического развития регионов практически в чистом виде была «российской адаптацией» программы сплочения Евросоюза. Важной причиной скромных результатов ее реализации и досрочного завершения является переоценка возможностей финансирования программы еще на стадии ее разработки, когда около 60% всех ресурсов должны были составить внебюджетные источники. Для их реализации предполагалось создать институциональные условия, обеспечивающие привлечение внебюджетных инвестиций, что не было сделано.

Таблица 1

Динамика целевых показателей Программы*

Показатель	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Отношение максимального уровня ВРП к минимальному	24,3	27,0	24,8	24,0	28,9	25,2	14,2	14,0	13,0	13,7
Темп роста ВРП, %	106,0	105,5	107,6	107,4	107,6	108,3	108,3	105,7	92,4	104,6
Отношение максимального уровня денежных доходов населения к минимальному	7,5	6,5	7,1	6,4	5,9	4,8	4,5	3,6	3,6	3,6
Темп роста реальных доходов населения, %	110,1	110,8	114,6	111,2	111,7	114,1	113,1	103,8	101,8	105,4
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения, %	27,5	24,6	20,3	17,6	17,8	15,2	13,3	13,4	13,0	12,5

* Расчеты проведены по 79 субъектам РФ, Архангельская область представлена с учетом Ненецкого автономного округа, Тюменская область с учетом автономных округов, Чеченская Республика из расчетов исключена. Среднедушевые показатели ВРП и доходов населения рассчитаны с учетом стоимости фиксированного набора товаров и услуг (ФНТУ), как это предполагалось в Программе.

Источник: расчеты автора.

Переоценены были возможности региональных бюджетов, в которых не оказалось ресурсов для софинансирования Программы. Однако ситуация с данной программой была характерна для всех программ, принятых в тот период.

Оценка вклада приоритетных регионов в экономической рост. После завершения Программы официально продекларированные приоритеты регионального развития сфокусировались на развитии стратегически важных для России регионов. Они были закреплены в принятых государственных программах на период до 2020-2025 гг.: «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

В Послании Президента Федеральному Собранию в декабре 2013 г. национальным приоритетом России на весь XXI век объявлено опережающее развитие Восточной Сибири и Дальнего Востока. Принципиальным является тезис о том, что разворот на Восток имеет своей целью не просто реализацию отдельных, пусть и масштабных проектов, а качественно иное развитие уральских регионов как опорного плацдарма России. Практическая реализация «восточного вектора» развития России пока выражается преимущественно в отношении Дальнего Востока, для которого дополнительно к государственной программе реализуется система мер государственной поддержки по разным направлениям экономического и социального развития.

Все регионы, в отношении которых приняты госпрограммы, имеют невысокую долю в общенациональных показателях, и в этой связи практически не оказывают влияния на общероссийскую динамику² (табл. 2). Даже в годы высоких темпов роста суммарный вклад приоритетных регионов обеспечивал прирост

² Росстатом опубликованы данные о доле Арктической зоны в суммарном по РФ ВВП, она составляла в 2014 г. 5%, в 2015 г. 5,1%, это сопоставимо с долей в ВВП Дальневосточного ФО и вдвое превышает долю Северо-Кавказского ФО (Доля ВВП, произведенного в Арктической зоне РФ, в суммарном ВВП субъектов РФ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar2-2016.htm). Доля Республики Крым и г. Севастополя в суммарном по РФ ВВП составляет менее 0,5%, поэтому оказать влияния на общенациональную динамику эти регионы не могли, несмотря на высокие темпы роста ВВП в 2015-2016 гг.

менее чем 1%, однако в целом за период 2007-2016 гг. ВРП за счет приоритетных регионов увеличился на 3,2% (совокупный прирост по РФ составил 24,8%). Также отметим, что суммарный вклад в ВРП приоритетных регионов в течение всего периода оставался положительным. Кроме того, для всех регионов сократился отрыв среднедушевых показателей ВРП от средних по стране.

Таблица 2

Вклад приоритетных регионов в темпы прироста суммарного по РФ ВРП, %

Регион	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016/2006
Дальний Восток и Байкальский регион	0,50	0,21	0,04	0,40	0,34	0,07	0,05	0,07	0,03	0,00	1,72
Северо-Кавказский ФО	0,21	0,17	0,03	0,09	0,15	0,08	0,09	0,12	0,01	0,02	1,24
Калининградская область	0,09	0,02	0,04	0,04	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,23
Всего	0,79	0,41	0,02	0,52	0,52	0,04	0,04	0,21	0,02	0,03	3,20
ВРП РФ	8,3	5,7	-7,6	4,6	5,4	3,1	1,8	1,3	-0,6	0,8	24,8

Источник: расчеты автора

Указанные приоритеты регионального развития изначально нацеливались на решение проблем конкретных регионов, имеющих стратегическое значение, а не на выбор общенациональных драйверов экономического роста. Рост национальной экономики обеспечивали другие факторы. Географическое распределение вклада различных регионов в общенациональную динамику представлено в табл. 3.

Вклад федеральных округов в общенациональную динамику определяется в зависимости от доли округа в суммарном ВРП и темпов его роста. Несмотря на то, что наиболее высокие темпы роста ВРП за период 2007-2016 гг. наблюдались в Северо-Кавказском, Южном и Северо-Западном округах, почти половина совокупного прироста ВРП была обеспечена за счет Центрального и Приволжского ФО, которые формально никогда не относились к приоритетам регионального развития.

Таблица 3

Погодовой прирост суммарного по РФ ВРП и прирост за период 2007-2016 гг. за счет отдельных федеральных округов, %

Регион	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016/2006
Центральный	3,15	2,74	4,04	1,07	1,71	1,31	0,56	0,28	0,25	0,45	7,12
Северо-Западный	0,88	0,47	0,51	0,47	0,64	0,40	0,03	0,09	0,15	0,19	3,39
Южный	0,54	0,48	0,42	0,34	0,40	0,23	0,26	0,14	0,03	0,09	2,69
Северо-Кавказский	0,21	0,17	0,03	0,09	0,15	0,08	0,09	0,12	0,01	0,02	1,30
Приволжский	1,42	0,81	1,18	0,85	1,03	0,64	0,38	0,31	0,20	0,00	4,25
Уральский	0,91	0,52	1,14	0,93	0,62	0,21	0,31	0,14	0,17	0,04	1,90
Сибирский	0,81	0,44	0,42	0,47	0,55	0,32	0,22	0,16	0,12	0,03	2,53
Дальневосточный	0,42	0,16	0,07	0,37	0,30	0,08	0,05	0,10	0,04	0,02	1,62
ВРП РФ	8,3	5,7	-7,6	4,6	5,4	3,1	1,8	1,3	-0,6	0,8	24,8

Источник: расчеты автора.

Выше отмечалось, что в числе задач региональной экономической политики в «Основных положениях» 1996 г. было названо стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста». В упоминавшихся выше федеральных целевых и государственных программах приоритетные для государственной поддержки территории определялись в самих программах. А вот в документе 1996 г. конкретные критерии отбора пространственных объектов, стимулирование развития которых направлено на рост экономики, в целом не заданы.

В понятие «регионы-лидеры» («регионы-локомотивы роста»), которое широко используется в медийном пространстве, вкладывается разный смысл, поскольку «лидеры», определенные в разные годы на основе различных рейтингов, различаются. В большинстве публикуемых региональных рейтингов (инвестиционной

привлекательности, инновационных, качества жизни, конкурентоспособности и др.) первые места занимают наиболее крупные по численности населения и производимому ВРП регионы. Оценка вклада в суммарный по России рост ВРП за период 2007-2016 гг. не является исключением, десять субъектов Федерации (Санкт-Петербург, Москва, Московская область, Краснодарский край, Республика Татарстан, Тюменская и Свердловская области, Республика Башкортостан, Красноярский край, Белгородская область) обеспечили половину совокупного прироста ВРП в силу масштабов их экономики, при этом средние за период темпы роста ВРП в Москве и Тюменской области были более чем в 2 раза ниже среднероссийских. Из числа указанных регионов только Белгородская область и Санкт-Петербург входят в число регионов, лидирующих по темпам роста.

Темп прироста ВРП за 10-летний период в 2 и более раз превысил среднероссийский в 15-ти субъектах Федерации, однако в основном это регионы с невысоким базовым уровнем ВРП, их суммарный вклад в прирост ВРП по РФ в целом составил 7,2 проц. п. В число наиболее быстро растущих вошли три Северо-Кавказских региона (Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Ингушетия), которые входят в сферу действия госпрограммы, т.е. «официально» объявлены приоритетами.

Вклад в экономический рост регионов, в отношении которых использовались меры селективной региональной политики, рассмотрим на примере особых экономических зон (ОЭЗ), полагая, что принятие решения о создании в регионе ОЭЗ и означает, что регион является приоритетным³, т.е. оценивается как потенциальная точка роста. По состоянию на 2015 г. в рамках федерального закона об особых экономических зонах на территориях 30-ти регионов России создано 33 ОЭЗ 3-х типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, портовые и туристско-рекреационные [23], ряд из них уже прекратил свое существование, в 2016 г. была создана еще одна промышленно-производственная ОЭЗ – «Узловая» в Тульской области.

³ В 2005–2009 гг. ОЭЗ создавались на основе конкурса субъектов РФ, с 2010 г. создаются решениями Правительства РФ на основе заявок субъектов РФ, однако, решение принимается на федеральном уровне.

Результаты деятельности ОЭЗ оцениваются неоднозначно [23-25], относительно успешными можно считать ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типов, перечень которых представлен в табл. 4.

Мотивы выбора регионов для создания ОЭЗ промышленно-производственного типа были разными [24]. ОЭЗ «Алабуга» и «Липецк» создавались в результате конкурса субъектов РФ, в ходе которого отбирались территории с наилучшими условиями для привлечения инвесторов. ОЭЗ «Титановая долина» и «Тольятти» были созданы в рамках федеральной антикризисной политики для поддержки монопрофильных городов.

Доля субъектов РФ, в которых созданы ОЭЗ
промышленно-производственного и технико-внедренческого
типов, в общероссийских показателях

ОЭЗ	Регион	ВРП 2016/2007, %	Доля в ВРП 2006 г., %	Текущие цены		Постоянные цены		Вклад в суммарный прирост ВРП за 2007-2016 гг., проц. п.
				доля в ВРП 2016 г., %	изменение доли в ВРП, проц. п.	доля в ВРП 2016 г., %	изменение доли в ВРП, проц. п.	
Липецк	Липецкая обл.	129,4	0,80	0,68	-0,12	0,83	0,03	0,19
Алабуга, Иннополис*	Респ. Татарстан	141,4	2,69	2,80	0,10	3,07	0,37	1,07
Тольятти	Самарская обл.	109,6	2,17	1,84	-0,33	1,91	-0,25	0,20
Титановая долина	Свердловская обл.	130,4	2,91	2,86	-0,05	3,05	0,14	0,84
Мogliно	Пековская обл.	113,5	0,23	0,21	-0,02	0,21	-0,02	0,03
Калуга	Калужская обл.	161,9	0,38	0,54	0,16	0,50	0,12	0,28
Владивосток	Приморский край	125,2	0,96	1,06	0,10	0,97	0,01	0,26
Лотос	Астраханская обл.	152,7	0,38	0,49	0,11	0,47	0,09	0,22
Ступино Квадрат, Исток*, Дубна*	Московская обл.	143,0	4,15	5,15	0,99	4,78	0,63	1,97
Узловая	Тульская обл.	152,2	0,63	0,75	0,12	0,77	0,14	0,34
Санкт-Петербург*	Санкт-Петербург	148,2	3,67	5,40	1,74	4,38	0,71	2,18
Технополис «Москва»*	Москва	109,3	23,39	20,65	-2,74	20,57	-2,81	2,09
Томск*	Томская обл.	119,3	0,84	0,70	-0,14	0,81	-0,03	0,14
Доля в РФ	-	124,2**	43,20	43,13	-0,07	42,31	-0,88	9,81

* ОЭЗ технико-внедренческого типа.

** Рост ВРП по РФ в целом.

Источник: [26], расчеты автора.

ОЭЗ «Моглино» и «Владивосток» создавались для поддержки проблемных регионов, «Калуга» – в качестве поощрения органов власти субъекта РФ, который продемонстрировал заметные успехи в реализации инвестиционной политики. ОЭЗ «Лотос» - проект в сфере импортозамещения. ОЭЗ «Ступино Квадрат» и «Узловая» созданы для поддержки уже существующих промышленных парков. ОЭЗ технико-внедренческого типа созданы в регионах, которые являются лидерами инновационного развития. Однако в общем случае регионы, в которых создавались ОЭЗ, позиционировались как потенциальные точки роста.

В большинстве случаев определенные таким образом приоритетные регионы оказались в лидерах экономического роста. Темпы роста ВРП ниже средних по России были только в Самарской и Псковской областях, доля их в общероссийском ВРП к концу периода снизилась как в текущих, так и в постоянных ценах. Не стала «точкой роста» Томская область, которая во всех рейтингах позиционируется как инновационный регион, однако вклад региона в общероссийскую динамику минимален, доля области в суммарном ВРП также снизилась как в текущих, так и в постоянных ценах. Проблемы в добывающем секторе, на долю которого в 2016 г. приходилось 27,3% созданной в области валовой добавленной стоимости (на долю обработки только 9,4%), полностью определяют динамику развития региона, перекрывая достижения в инновационном секторе.

Неоднозначна оценка вклада Москвы в экономический рост, по крайней мере, в его количественные показатели. Темпы роста ВРП Москвы после 2006 г. одни из самых низких среди российских регионов, здесь сказывается эффект масштаба – в 2006 г. в Москве была зарегистрирована почти четверть суммарного ВРП РФ, а также постиндустриальная структура экономики столицы, не обеспечивающая высоких темпов роста, ряд других факторов, при этом теснейшим образом связанная с Москвой экономика Московской области относится к числу наиболее динамичных российских регионов.

В целом регионы, на территории которых действовали ОЭЗ, обеспечили за десятилетний период около 10% прироста суммарного по РФ ВРП, при том, что на их долю приходилось 42-43% суммарного ВРП.

Новым инструментом федеральной поддержки «точек роста» стали территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР или ТОР – территории опережающего развития), федеральный закон о создании которых был принят в конце 2014 года [27]. Особенность данного инструмента состоит в создании особого правового режима хозяйствования и льготных условий для развития на локализованных территориях отдельных муниципальных образований. Решения о создании ТОСЭР принимаются Правительством РФ, их тоже можно рассматривать как приоритетные «точки роста». Первоначально ТОСЭР создавались как специальный инструмент поддержки развития Дальнего Востока, в дальнейшем использование инструмента ТОСЭР распространилось на другие дальневосточные регионы, моногорода, другие российские регионы, поскольку закон содержит норму, гласящую, что после трех лет со дня вступления его в силу ТОСЭР могут создаваться и на других территориях, то есть в 2018 г. можно прогнозировать активное появление ТОСЭР в других регионах. По данным Минэкономразвития России [28], на середину апреля 2018 г. только в моногородах было создано 129 ТОСЭР.

По сути, инструмент ТОСЭР пришел на смену в большинстве случаев не оправдавших возлагаемых на них надежд особых экономических зон, экспертное сообщество весьма пессимистично оценивает их возможности выступать в качестве «точек роста» [29-30]. «Точки роста», которые могут возникнуть на ТОСЭР, вряд ли окажут существенное влияние на общеэкономическую динамику, поскольку служат преимущественно для разрешения кризисных ситуаций, имеющих локальный характер.

Новый этап формирования приоритетов регионального развития. После принятия в 2014 г. федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ФЗ-172) появился ряд новых документов, определяющих общенациональные приоритеты регионального развития, призванные обеспечить решение задач экономического роста, стоящие перед страной в современных условиях.

В начале 2017 г. были приняты «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [31] и «Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [32], разрабаты-

вается Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

В «Основах государственной политики регионального развития» определены приоритеты регионального развития, в числе которых: сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан РФ, 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.

Эти же приоритеты с некоторыми вариациями дублируются в «Стратегии экономической безопасности», особо выделяется приоритетное развитие экономического потенциала Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области; развитие Северного морского пути, модернизация Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей.

Перечень приоритетов регионального развития в новых документах не претерпел существенных изменений, в их число традиционно входит сокращение межрегиональной дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов, т.е. выравнивающая региональная политика по-прежнему декларируется, однако конкретных мер по ее реализации, подобных Программе 2002 года, не предлагается. По-прежнему приоритетом остается развитие регионов, имеющих геостратегическое значение.

Относительно новыми можно считать приоритеты региональной политики, касающиеся её стимулирующей части, специальной поддержки «точек роста», «центров роста», в качестве которых (в разных формулировках) определено дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности, развитие крупных городских агломераций. В еще более конкретном виде это положение включено в Концепцию Стратегии пространственного развития [33], где в качестве приоритетов пространственного развития России на период до 2025 г. предусмотрены: «опережающее развитие густонаселенных территорий, отстающих в уровне социально-экономического развития и обладающих собственным потенциалом экономического роста; инфраструктурная поддержка развития «центров экономического роста» (включая городские агломе-

рации) с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации».

Задача стимулирования развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом, ставилась в Указе 1996 г. [20], тезис относительно того, что «локомотивами роста» выступают столицы и крупные агломерации использовался при подготовке концепций региональной политики, в актуальных документах дальнейшее развитие процессов урбанизации, развитие крупных городских агломераций закреплены в качестве одного из приоритетов регионального развития в явном виде.

Вопрос о том, насколько данный приоритет может стать существенным фактором роста российской экономики, остается открытым. Широко распространенная идея [34-35] о том, что экономический рост сосредоточен в крупных городах и городских агломерациях, не находит убедительного научного обоснования, по крайней мере, в российском случае ситуация не однозначна.

Анализ зарубежных литературных источников и экономики городов [36], показывает, что существуют совершенно разные модели городских систем в странах, близких по уровню жизни. Тезисы о превосходстве крупных городов с точки зрения эффективности производства и темпов экономического роста проверены на обширном статистическом материале и не нашли однозначного подтверждения. Развитие процесса урбанизации будет способствовать росту национальной экономики, только в случае, если не сведется к концентрации ресурсов и населения в агломерациях, а обеспечит раскрытие потенциала каждого города независимо от его размера.

Анализ динамики крупнейших городов [37] показывает, что концентрация населения в городах-миллионниках продолжает увеличиваться, однако ситуация с изменением их роли в обрабатывающих производствах и розничной торговле регионов складывается по-разному. Численность занятых в обрабатывающих производствах и доля обработки в занятости почти повсеместно снижаются, возможно, что это является следствием трансформации и модернизации самой промышленности и возрастанием доли технологически сложных производств. Однако в перспективе роль крупных городов как промышленных центров будет возрастать только в случае, если в стране будет развиваться высокотех-

нологичная промышленность. Серьезной проблемой для развития городов-миллионников является развитие социальной сферы.

Пространственный ресурс роста экономической эффективности в России связан скорее не с ростом уровня урбанизации, а с изменениями во внутренней структуре городской системы, разнообразием городской системы [38], т.е. положительное влияние на уровень общей региональной продуктивности оказывает развитие городов разных размеров.

Обозначенный в официальных документах приоритет развития городских агломераций пока является только декларацией, поскольку не определены не только конкретные объекты государственной поддержки и предназначенные для этого механизмы, но и сами агломерации как объекты управления. В этой связи вопрос о том, смогут ли они стать новыми «точками роста» пока остается открытым.

* * *

Анализ приоритетов регионального развития на разных этапах эволюции российской экономики, их сравнение с приоритетными направлениями развития регионов Евросоюза и Китая показывают, что в российском случае «срабатывают» только приоритеты, реализация которых держится на государственной поддержке. Можно по-разному оценивать результаты государственных программ поддержки регионов, имеющих геополитическое и геостратегическое значение, однако они внесли положительный вклад в экономический рост страны и способствовали стабилизации ситуации в проблемных регионах. Попытка использования европейского опыта сглаживания межрегиональных различий, несмотря на то, что он был реализован в виде ФЦП, не достигла результатов, поскольку для программы не нашлось достаточных финансовых ресурсов, она была завершена досрочно.

Модель регионального развития в России по сути (но не по форме) оказалась ближе к китайской, где на первом этапе приоритет был отдан росту восточных провинций. В России реальные приоритеты, начиная с 1990-х годов, получили регионы, связанные с добычей и экспортом природных ресурсов, и столичные агломерации. Однако в отличие от Китая, где на втором этапе государственным приоритетом стало развитие отстающих западных регионов, в российском случае этап перераспределения ресурсов в пользу отстающих регионов и их приоритетного развития пока не наступил.

Попытки стимулирования экономического роста путем специальных мер поддержки «точек роста» особых успехов не принесли. В качестве «нового» приоритета регионального развития заявлены городские агломерации, однако пока это только декларация, поскольку реальные объекты государственной поддержки и направляемые на нее ресурсы пока не обозначены.

Литература и информационные источники

1. *Regional policy. European Union (2014)*. [Электронный ресурс]. URL: https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en (дата обращения: 01.04.2018).
2. *Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? Применение принципов и обмен опытом. Европейская Комиссия по вопросам региональной политики (2009)*. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
3. *European Commission (2016). Synthesis Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
4. *Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.*
5. *6th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. (2014)*. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/light_6cr_en.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
6. *7th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. (2017)*. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
7. *Regional policies and European Commission priorities. Eurostat Statistics Explained (2017)* URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional_policies_and_European_Commission_priorities (дата обращения: 10.04.2018).
8. *Kramar H. (2016), Regional convergence and economic development in the EU: the relation between national growth and regional disparities within the old and the new member states. International Journal of Latest Trends in Finance & Economic Sciences. Vol. 6. № 1. March, 2016. 1052-1062.*
9. *Becker S., Egger P., von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance // Journal of Public Economics. 94. 578-590.*
10. *Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union // Journal of Common Market Studies. 41(4). 621-664.*
11. *Pellegrini G., Terribile F., Tarola O., Muccigrosso T., Busillo F. (2013). Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach // Papers in Regional Science. 92(1). 217-233.*
12. *Самбурова Е. Китай – страна-«супергигант»: проблемы и преимущества. Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 145-158.*
13. *Keidel A. (2007). China Regional Disparities. The Causes and Impact of Regional Inequalities in Income and Well-Being*. [Электронный ресурс]. URL: <http://carnegieendowment.org/files/keidel1.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
14. *Felix Haijeng Liao and Yehua Dennis Wei. (2016). Regional Inequality in China: Trends, Scales and Mechanisms. Territorial Cohesion for Development Working Group // Working paper series. Document № 202. September 2016*. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1473279216202_FH_Liao_YD_Wei.pdf (дата обращения: 10.04.2018).
15. *Самбурова Е.Н., Мироненко К.В. Региональные диспропорции в экономическом развитии Китая в пореформенный период (1978-2015 гг.) // Метаморфозы в пространст-*

- венной организации мировой экономики в начале XXI века: монография / Под ред. проф. И.А. Родионовой. М.: Университетская книга, 2016. С. 79-85.
16. *China Statistical Yearbook - 2015*. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm> (дата обращения: 10.04.2018).
 17. Chen A. (2010). Reducing China's regional disparities: Is there a growth cost? // *China Economic Review*. 21. 2-13.
 18. Chen A. P. & N. Groenewold. (2010). Reducing regional disparities in China: An evaluation of alternative policies // *Journal of Comparative Economics*. 38. 189-198.
 19. Li Y. R. & Y. H. D. Wei (2010). The spatial-temporal hierarchy of regional inequality of China // *Applied Geography*. 30. 303-316.
 20. Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9020553> (дата обращения: 10.04.2018).
 21. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 717 (с изменениями на 22 июня 2006 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901798968> (дата обращения: 10.04.2018).
 22. Федеральные целевые программы России. Программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2006/142> (дата обращения: 10.04.2018).
 23. За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики. Счетная палата РФ. Пресс-центр. 2016. 04 апреля. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369?sphrase_id=2817227 (дата обращения: 10.04.2018).
 24. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // *Пространственная экономика*. 2016. №4. С. 129-152.
 25. Емец М.И., Пургин А.С. Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития // ЭГО. Экономика. Государство. Общество. 2015. № 4. URL: <http://ego.uara.ru/en/issue/2015/04/2/> (дата обращения: 10.04.2018).
 26. Министерство экономического развития РФ. Особые экономические зоны. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez/> (дата обращения: 10.04.2018).
 27. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (с изменениями на 31 декабря 2017 года) [Электронный ресурс]. URL:<http://docs.cntd.ru/document/420243009> (дата обращения: 05.04.2018).
 28. Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований. Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/econreg/monitoringmonocity/2016160505> (дата обращения: 05.04.2018).
 29. Фаляхов Р. Территории опережающего развития: пастбище для розовых пони. Почему не стоит ждать отдачи от территорий опережающего развития. [Электронный ресурс]. URL:<https://www.gazeta.ru/business/2017/08/11/10828634.shtml> (дата обращения: 05.04.2018).
 30. Улицкая Н.Ю., Акимова М.С., Кокорева Т.П. Территория опережающего социально-экономического развития как фактор развития территории и привлекательности для резидента // *Стратегии бизнеса: анализ, прогноз, управление*. 2017. № 10 (42). [Электронный ресурс]. URL:<http://www.strategybusiness.ru/jour/article/viewFile/364/326> (дата обращения: 05.04.2018).
 31. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. [Электронный ресурс]. URL:<http://docs.cntd.ru/document/420389221> (дата обращения: 05.04.2018).
 32. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. №

208. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 05.04.2018).
33. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 22 мая 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2017/06/170522_Kontseptsiya-SPR-RF_Kozak2.pdf (дата обращения 02.02.18).
34. Эффект масштаба. Первый глобальный рейтинг агломераций. PWC, июль 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/assets/agglomerations-rus.pdf> (дата обращения: 05.04.2018).
35. Дмитриев М.Э. Итоги пространственного развития России и его вклад в будущий экономический рост / Юбилейная конференция Леонтьевского Центра «25 лет после СССР». Санкт-Петербург, 10 сентября 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Dmitriev_M.pdf дата обращения: 05.04.2018).
36. Мельникова Л.В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. № 7. С. 5-19.
37. Кузнецова О.В. Сдвиги в занятости и качестве жизни населения российских городов-миллионников // Проблемы прогнозирования. 2017. № 6. С.121-131.
38. Коломак Е.А. Развитие городской системы России: ресурсы и результаты // Труды Гранберговской конференции. Новосибирск, 10-13 окт. 2016 г. Сб. докладов Междунар. конф., посвящ. 80-летию со дня рождения акад. А.Г. Гранберга «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность / Под ред. В.И. Сулова, Л.В. Мельниковой. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. С. 253-264.