

**Куликова Е. И.**

*доцент кафедры «Финансовые рынки и финансовый инжиниринг»,  
Финансовый университет при Правительстве РФ  
e-mail: kulikovae@yandex.ru*

## **Региональная экономическая политика: состояние и проблемы**

*Результаты исследования проблем формирования экономической политики регионов указывают на необходимость использования рыночных механизмов привлечения инвестиций для реализации региональных проектов.*

**Ключевые слова:** *региональная экономическая политика, государственная целевая программа, свободная экономическая зона, регион, бюджетные средства, инвестиционный ресурс.*

**Kulikova E. I.**

*associate professor «Financial markets and financial engineering» department,  
Financial university at the Government of the Russian Federation*

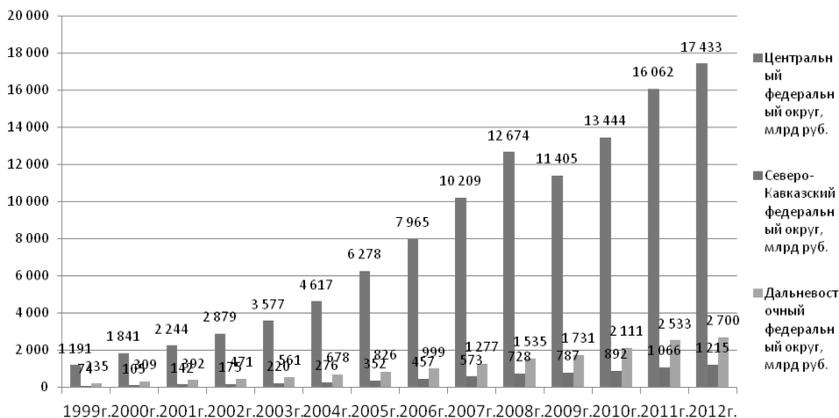
## **Regional economic policy: status and challenges**

*The results of the study of problems of formation of economic policies of the regions indicate the need for the use of market mechanisms attraction of investments for the implementation of regional projects.*

**Keywords:** *regional economic policy, state target program, a free economic zone, region, budget funds, investment resource.*

Доминирующим фактором развития российских регионов является ресурсный фактор — обеспеченность минеральными ресурсами, востребованными мировыми рынками, поэтому самым высоким уровнем экономического развития обладают регионы добычи нефти и газа, на что указывают показатели внутреннего валового продукта (ВВП). Однако неоднородность климатических, экономических, экологических, социальных условий, протяженность территории Российской Федерации формирует объективные различия, связанные не только с социополитической и экономической средой субъектов Федерации, но и неоднородностью факторов экономического роста внутри субъектов Федерации, если таковые расположены в южных, северных и других территориях России.

График на рисунке 1 отражает дифференциацию трех российских регионов по внутреннему региональному продукту (ВРП). Отметим, что если в 1999 г. объем ВРП Северо-Кавказского федерального округа составлял 6,2% от объема ВРП Центрального федерального округа, а Дальневосточного федерального округа – 20%, то 2012 г. объем валового регионального продукта СКФО составлял 7%, а ДВФО – 15,5% от объема валового регионального продукта ЦФО. Следовательно, за 13 лет объем ВРП Северо-Кавказского федерального округа по отношению к ВРП ЦФО вырос на 1%, а объем ВРП Дальневосточного федерального округа снизился по отношению к ВРП ЦФО на 4,5%.



**Рисунок 1. Динамика роста валового регионального продукта [7]**

Вторая волна мирового экономического кризиса, а также введенные западноевропейскими странами и США санкции в отношении России, обусловили необходимость корректировки экономической политики субъектов Федерации. Ограничение возможности привлечения финансирования в европейских и американских банках, а также запрет на ввоз ряда товаров зарубежных производителей актуализировали проблему стимулирования отечественного бизнеса.

В связи с этим, представляется важным рассмотреть результаты анализа последствий первой волны кризиса на экономику российских регионов, поскольку сравнение первопричин кризисных явлений позволяет выявить главные «болевые точки» и понять всю глубину развития событий, без чего невозможно разработать сколько-нибудь действенный пакет мер нивелирования последствий кризиса. Российские ученые Файбусович Э.Л., Калоева А.Т., Сазонова И.Е. отмечают, что «именно «регионы – локомотивы роста» тяжело перенесли кризис. В

большинстве из них уровень спада промышленного производства оказался значительнее, чем в среднем по России (85,2% от уровня первого полугодия 2008 г.). В тоже время регионы, относимые с точки зрения уровня социально-экономического развития к отсталым или депрессивным, во многих случаях не только не снизили объемы промышленного производства, но даже обеспечили значительный их прирост» [6, с. 27–29]. Это такие регионы как Амурская, Архангельская, Калужская, Магаданская и Тамбовская области, а также республики Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия и Хакассия.

Причины того, что регионы – «локомотивы роста» пострадали больше других, кроются в особенностях экономики данных регионов. По данным [6, с. 26–27] у таких регионов как Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Пермский край и Свердловская область индексы промышленного производства в первом полугодии 2009 г. по отношению к первому полугодю 2008 г. были ниже, чем в среднем по России. Вследствие того, что доходы региональных бюджетов формируются за счет высокого спроса на мировом рынке на минеральное сырье, топливо и продукты первого передела, регионы – «локомотивы роста», в которых локализованы производящие или добывающие экспортную продукцию отрасли, были вовлечены в торговые операции на международных рынках. Это и обеспечило в предкризисном периоде их ведущую роль в российской экономике и относительные успехи в социально-экономическом развитии в сравнении с другими регионами. Большинство таких регионов имеют на своей территории либо крупные металлургические заводы или нефтеперерабатывающие предприятия, поставляющие свою продукцию на международные рынки, либо, например, автомобильные предприятия, имеющие сбыт на внутреннем рынке, где спрос обеспечивается высокими заработками населения в регионах с существенной долей экспорта в структуре ВРП. Падение спроса на их продукцию на международном рынке обусловили спад экономики в данных регионах.

Особенность регионов, относимых к отсталым и депрессивным (по типологии регионов для целей региональной политики, разработанной Министерством регионального развития РФ в 2007 г.), состоит в том, что их промышленность слабо участвует не только в международном, но и во внутрироссийском разделении труда, поэтому производимая продукция, в основном, ориентирована на местного потребителя. Кроме того, для производства такой продукции используются чаще всего местные ресурсы, прежде всего, сырьевые. Поскольку в кризисные периоды происходит снижение импорта потребительских то-

варов, то спрос на изделия местного производства возрастает. Это приводит к тому, что именно к экономически слабым регионам, практически не участвующим в глобальных экономических процессах, переходит роль «амортизаторов», нивелирующих показатели спада по стране в целом. Полагаем, что при формировании региональной политики необходимо учитывать не только возможности участия регионов в глобальной экономике, но и развивать и поддерживать экономику, ориентированную на местного потребителя.

Однако привлечение местных компаний для участия в долгосрочных региональных проектах зачастую оказывается неразрешимой проблемой. Правомерно утверждение о том, что «корень нежелания предпринимателей инвестировать «вдолгую» связан с проблемами бизнес-климата, незащищенности прав собственности, высоким уровнем административного бремени, изменчивости регуляторной и законодательной среды» [2]. Вторая группа факторов связана с отсутствием в России, так называемых, «длинных денег». Отсутствие крупных инвестиционных структур, типа пенсионных фондов, страховых компаний, которые могли бы через фондовый рынок предоставлять эти средства компаниям не на три года, в лучшем случае, а на 5–10 лет, сводит «на нет» все усилия правительства России улучшить инвестиционный климат в стране.

Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» основной целью ставит обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации [4]. Достижение поставленной цели предполагается осуществлять путем реализации федеральных целевых программ, создания свободных экономических зон, а также укрупнения регионов для повышения уровня управляемости. Успешная реализация федеральных целевых программ определяется полнотой и своевременностью финансирования и прежде всего инвестиционных проектов не только за счет средств федерального бюджета, но и путем привлечения инвестиций со стороны бизнеса крупного российского бизнеса и иностранных инвесторов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 15.04.14 г. № 307 [5], региональная политика реализуется через комплекс программ и проектов по поддержке федеральных округов, отдельных регионов и городов России. Федеральные целевые программы (ФЦП), проекты, поддержанные Инвестиционным фондом России, Фондом ЖКХ финансируются напрямую путем перечисления инвестиционных средств непосредственно из федерального бюджета в региональные бюджеты,

либо косвенно через проекты Фонда РСЖ. Стимулирование экономической активности в регионе может осуществляться посредством образования особых экономических зон.

Анализ ориентированных на развитие регионов федеральных целевых программ указывает на долгосрочный характер такого инвестирования. Так, например, финансирование программы по развитию Курильских островов осуществляется с начала 1990-х годов, программа развития Дальнего Востока финансируется с 1996 г; ФЦП по Чеченской Республике – с 2002 г. Здесь следует обратить внимание на то, что причина разработки таких программ имеет чаще всего не экономический, а политический характер, что не позволяет оценить эффективность использования бюджетных средств при реализации этих программ и, следовательно, оценить достаточность или избыток бюджетных средств, направляемых в данные программы, по отношению к другим ФЦП.

Для поддержки крупных инвестиционных проектов с иностранным участием в 2011 г. было зарегистрировано дочернее общество Внешэкономбанка ООО «Управляющая компания фонда прямых инвестиций». В рамках Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ) начал работу Центр привлечения инвестиций в регионы России INVEST IN RUSSIA. Целью создания данного института является содействие централизации информации об инвестиционных возможностях регионов РФ для продвижения перспективных инвестиционных проектов и поиска международных инвесторов, чтобы на основе взаимодействия с зарубежными партнерами применять наилучшие мировые практики.

Считаем, что применение подобных рыночных механизмов привлечения инвестиций с целью продвижения перспективных проектов в регионы, является достаточно результативным. Об этом свидетельствует то, что за сравнительно короткий срок с момента своего образования, Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) привлек более \$15 млрд. иностранного капитала в российскую экономику, выстроив ряд долгосрочных стратегических партнерств. Характерен пример взаимодействия РФПИ, KIA, Mubadala и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) в совместном инвестировании в компанию Cotton Way, лидера российского рынка услуг по аренде и профессиональной обработке текстильных изделий. Общий размер вложений РФПИ и ЕБРР в указанный проект составит до 3,6 млрд руб. в равных долях [9]. Финансирование будет направлено на строительство современных высокоэффективных фабрик-прачечных в ключевых регионах

России, что позволит Компании укрепить свои позиции на рынке и диверсифицировать клиентскую базу. Cotton Way реализует полный технологический цикл по аренде текстильных изделий для государственных, муниципальных и коммерческих организаций, использующих их в своей работе, таких как ОАО «РЖД», Министерство обороны РФ, а также для медицинских учреждений, сетей фитнес-клубов и отелей, в том числе возведенных к Играм 2014 г. в Сочи. Компания Cotton Way имеет 12 производственных и 30 складских комплексов по всей России. Компания представлена в большинстве городов – миллионеров: Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Нижнем Новгороде, Новосибирске и Омске. Штат сотрудников насчитывает более 2000 человек. Однако, считаем, что данный проект имеет определенные ограничения в качестве инвестиционного проекта для реализации в любом регионе, т.к. для небольших и небогатых регионов стоимость подобных проектов слишком велика.

С конца 2000-х годов для решения проблем ускоренного экономического роста в России стали создаваться особые экономические зоны (ОЭЗ). Для создания конкурентных преимуществ по сравнению с другими субъектами РФ в этих зонах были установлены особые экономические условия для всего региона или его части. В настоящее время в российской практике можно выделить два типа особых экономических зон (ОЭЗ):

1) ОЭЗ, учрежденные для ряда регионов (Калининградской и Магаданской областей) федеральным центром на внеконкурсной основе и на фиксированный срок (15–25 лет);

2) ОЭЗ, создаваемые на бессрочный период на ограниченной территории по инициативе субъектов РФ и прошедшие конкурсный отбор (в соответствии с федеральным законом от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Помимо указанных ОЭЗ в России созданы игорные зоны, которые в настоящее время мало востребованы со стороны бизнеса. Кроме того, в настоящее время на рассмотрении в правительстве Российской Федерации находится разработанный Министерством экономического развития проект федерального закона «Об особой экономической зоне на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь». Данный проект предполагает возможность получения для предпринимателей статуса резидента ОЭЗ при условии инвестирования в бизнес 150 млн руб. в течение трех лет. Резидентом также можно стать, заплатив регистрационный взнос в размере 150 млн руб., из которых не менее 50 млн должны быть выплачены в течение 30 дней

после получения свидетельства о регистрации резидента. Компании, оплатившие регистрационный взнос, обязаны иметь не менее десяти сотрудников и не вправе иметь филиалы за пределами ОЭЗ. Однако, по мнению экспертов, этих мер может быть недостаточно для привлечения инвестиций. В частности, законопроект не учитывает интересы малого и среднего бизнеса, посчитали в «Деловой России». Организация предложила снизить порог получения статуса резидента ОЭЗ Крыма для представителей малого бизнеса до 20 млн руб. за три года и 70 млн руб. – для среднего бизнеса, говорит сопредседатель «Деловой России» А. Назаров [1].

Недостаточная результативность особых экономических зон привела к принятию Федерального закона «О зонах территориального развития Российской Федерации». Данный закон определяет меры государственной поддержки подобным зонам (перечень субъектов РФ, на территориях которых допускается их создание, утверждается Правительством РФ) в целях ускорения социально-экономического развития и создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику. Полагаем, что данный закон расширяет возможности территориального развития, поскольку допускает государственную финансовую поддержку не только крупных проектов, но также и проектов, доступных для реализации небольшими компаниями резидентов при соблюдении ими требований, установленных данным федеральным законом.

Помимо рассмотренных нами мер региональной экономической политики в отношении развития регионов нельзя обойти вниманием вопрос оптимизации административно-территориального деления Российской Федерации. Зачастую именно нормативная база и качество администрирования региона имеют наибольшее значение для оценки инвестиционного и инновационного климата, соответственно, неэффективное административное регулирование вызывает дополнительные экономические потери. Кроме того, для успешного социально-экономического развития региона необходимы определенные ресурсы, прежде всего, трудовые, объем которых не должен быть меньше определенного уровня. Именно концентрация населения на территории позволяет сформировать рынки сбыта и определенный уровень предпринимательской активности.

Очевидно, укрупнение регионов преследует несколько задач, среди которых не только оптимизация экономического пространства за счет преодоления избыточных административных барьеров, но и ускорение социально-экономического развития субъектов РФ. Однако в

настоящее время экономическая интеграция регионов происходит за счет административного объединения дотационных автономных округов с экономически более успешными «материнскими» субъектами Российской Федерации. Положительным результатом такого объединения является, с одной стороны, создание единого экономического пространства для хозяйствующих субъектов, существенный рост их совместного экономического потенциала и сглаживание различий в уровне социально-экономического развития регионов, с другой стороны, приводит к избыточной централизации управления и указывает на нежелание федеральных органов власти предоставить регионам большую степень экономической свободы. Примером достаточно удачного регионального укрупнения является объединительный процесс Красноярского края, Таймыра и Эвенкии, где базовым положением было формирование принципиально новых источников финансирования доходной части бюджета объединенного Красноярского края. Генерацию дополнительных денежных потоков должны обеспечить крупные инвестиционные проекты, такие как освоение Ванкорского нефтяного месторождения на границе Красноярского края с Таймыром и освоение месторождений нефти и газа Юрубчено-Тохомской зоны, расположенной в Эвенкии с заходом на границу Красноярского края. Именно эти два проекта являются основой, на которой депрессивные и не имеющие промышленных активов Таймыр и Эвенкия смогут превратиться в полноценные территории-доноры в составе Красноярского края. Прогноз налоговых поступлений от реализации проектов инвестиционной программы развития объединенного региона составляет 50,98 млрд руб. дополнительных налоговых поступлений [8].

Таким образом, для региональной экономической политики в России в настоящее время характерны следующие черты:

- применение долгосрочного финансирования Федеральных целевых программ, внедрение которых зачастую было продиктовано политическими причинами, в связи с чем, механизм оценки эффективности использования бюджетных средств на их реализацию не был установлен;
- создание различных фондов для финансирования крупных государственных проектов на основе государственно-частного партнерства с установлением налоговых льгот и гарантий для крупных корпораций, участвующих в проекте;
- укрупнение территорий с целью оптимизации управления, а также выравнивания дифференциации между отсталыми и более развитыми территориями за счет последних.

Применение подобных мер, направленных на развитие российских регионов, представляется нам вполне оправданным. Однако полагаем, что региональная политика должна учитывать структурные изменения последних лет, произошедшие в российской экономике. К ним можно отнести: формирование рыночных отношений и рыночных механизмов ведения бизнеса; создание возможности привлечения инвестиций на свободном рынке с использованием биржевых механизмов для компаний различной капитализации; развитие конкурентной среды и необходимость создания новых рабочих мест; возможность дифференциации источников доходов граждан и предприятий за счет использования рыночных инструментов (формирование портфелей ценных бумаг, участие в накопительных пенсионных планах и программах) и т.п. Кроме того, в распоряжении каждого из субъектов региональной власти должен находиться запасной вариант экономической политики во всех её составляющих (инвестиционные, финансовые, налоговые, страховые, пенсионные и другие регуляторы на случай непредвиденных событий).

Использование рыночных методов привлечения инвестиций при разработке региональной политики весьма актуально, поскольку на замедление темпов роста экономики, которое началось в 2012 г. и было связано со структурными и институциональными причинами, наложились также экономические санкции Запада (с весны 2014 г.) и падение цен на нефть (с сентября 2014 г.). Данные процессы, так или иначе, вызывают сокращение финансовых ресурсов государства, домашних хозяйств и корпоративного сектора и в ближайшие годы неизбежно будут оказывать влияние на развитие региональной экономики и пространственное развитие России. В этой связи многие эксперты высказывают предположение о росте в ближайшее время и без того громадных межрегиональных различий [4].

Полагаем, повышение результативности регулирования регионального развития требует решения следующих проблем:

- 1) обеспечения внутренней управленческой координации и оценки результативности функционирования свободных экономических зон, а также использования бюджетных средств при реализации федеральных целевых программ;

- 2) развития транспортной инфраструктуры для снижения стоимости внутренних перевозок, что позволит усилить межрегиональные связи и повысить мобильность рабочей силы. В данном случае необходимо, на наш взгляд, использовать рыночные механизмы привлечения финансирования, такие как выпуск инфраструктурных цен-

ных бумаг с государственной гарантией не только реализации проекта, но и гарантии получения определенного уровня доходности по этим бумагам;

3) установления четких критериев для получения не только бюджетного финансирования, но и технической и консультационной поддержки на постоянной основе для реализации не только масштабных, но и небольших региональных проектов. Такими критериями должны быть: увеличение количества созданных в регионе рабочих мест; спрос на товары или услуги на рынках; увеличение темпов роста компании в результате реализации проекта.

#### **Используемые источники**

1. Брызгалова Е. Россия изымает Крым. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2014/05/28/6051733.shtml>.
2. Главный сценарий-2013 // Финмаркет 1.01.2013 г.
3. Гусев А. Современные инструменты государственной региональной политики. 2011. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/197182>.
4. Материалы круглого стола Московской школы экономики МГУ имени М.В. Ломоносова и Института экономики РАН 6.11.2014 г. на тему: «Пространственное развитие России в условиях экономических санкций и других текущих ограничений» URL: <http://inecon.org/dissertazionnyesovety-argiv>.
5. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».
6. Файбусович Э.Л., Калоева А.Т., Сазонова И.Е. Различия в реакции российских регионов на мировой экономический кризис // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2010. – № 2. – С. 25–33.
7. [www.gks.ru](http://www.gks.ru) – официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.
8. [www.gaexpert.ru/researches/regions/krasnoyarsk/part4/](http://www.gaexpert.ru/researches/regions/krasnoyarsk/part4/) – сайт рейтингового агентства «Эксперт-РА».
9. [www.rdf.ru/fullNews/791](http://www.rdf.ru/fullNews/791) – официальный сайт РФПИ.