



УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ ДЛЯ МАГИСТРОВ

М. П. Буров

**РЕГИОНАЛЬНАЯ
ЭКОНОМИКА
И УПРАВЛЕНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ**

УЧЕБНИК



УДК 332.1
ББК 65
Б91

Автор:

М. П. Буров — доктор экономических наук, профессор.

Рецензенты:

П. И. Бурак — доктор экономических наук, профессор, вице-президент РАЕН, действительный член РАЕН, директор Института региональных экономических исследований.

С. Ю. Глазьев — доктор экономических наук, профессор, академик РАН, заведующий кафедрой экономической политики и экономических измерений Института инновационного управления экономикой Государственного университета управления.

П. Ф. Лойко — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, действительный член РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, профессор-консультант Учебно-научного центра «Земля» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В. А. Михайлов — заведующий кафедрой национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук, профессор, член Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, заслуженный деятель науки РФ.

Буров М. П.

Б91

Региональная экономика и управление территориальным развитием: Учебник для магистров / М. П. Буров. — 2-е изд. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2019. — 446 с.

ISBN 978-5-394-03303-2

В учебнике, подготовленном в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования, рассматриваются теория и практика региональной экономики и управления территориальным развитием. Особое внимание уделено таким относительно новым по содержанию темам с современными подходами, как проблемы регионального экономического роста и социально-экономического развития, закономерности и принципы формирования межрегиональных экономических связей в региональной системе, оценка эффективности межрегиональных отношений, управление развитием конкурентных преимуществ регионов, технологии стратегического планирования в регионах, проблемы развития особых экономических зон и др.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», аспирантов, преподавателей экономических вузов и факультетов, научных работников и практических специалистов в сфере региональной экономики и управления территориальным развитием.

ISBN 978-5-394-03303-2

© Буров М. П., 2017

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
Раздел I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	19
Глава 1. Теоретические основы региональной экономики и управления территориальным развитием	19
1.1. Предмет, объект и методы исследования региона как объекта хозяйствования и управления	19
1.2. Понятие “экономическое пространство”. Цели и задачи пространственного развития современной российской экономики	27
1.3. Этапы развития отечественных региональных исследований. Зарубежные теории размещения производства. Современные исследования в региональной науке	39
1.4. Регион и экономическое районирование. Порядок объединения субъектов Российской Федерации	53
1.5. Типология российских регионов. Типы проблемных регионов	83
Вопросы для самопроверки	97
Глава 2. Территориальная (пространственная) организация общества. Размещение производительных сил	99
2.1. Сущность территориальной (пространственной) организации общества	99
2.2. Природно-ресурсный потенциал России, его рациональное использование и роль в развитии регионов	101

2.3. Производительные силы и механизмы их размещения	119
2.4. Межрегиональные связи. Взаимодействие российских регионов	124
2.5. Региональный хозяйственный комплекс. Специализация и комплексное развитие	141
2.6. Система региональных рынков и проблемы ее формирования. Конкурентная среда и инфраструктура региональных рынков	149
Вопросы для самопроверки	158
Глава 3. Региональный экономический рост и социально-экономическое развитие	161
3.1. Понятие экономического роста и социально-экономического развития	161
3.2. Измерители темпов и масштабов экономического роста	165
3.3. Источники экономического роста	166
3.4. Модели темпов роста и экономического равновесия....	170
3.5. Измерители макроэкономических циклов	179
Вопросы для самопроверки	183
Глава 4. Монополии в региональной экономике	184
4.1. Региональный монополизм и тенденции его развития	184
4.2. Электроэнергетика как монополизирующий фактор развития экономики страны и регионов	190
4.3. Измерение позиций естественных монополий в экономическом пространстве страны и ее регионов	192
4.4. Влияние регионального монополизма на эффективность экономики регионов	195
4.5. Современные проблемы и механизмы взаимодействия естественных монополий с субъектами региональной экономики	198
Вопросы для самопроверки	199

Раздел II. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	201
Глава 5. Государственное регулирование территориального развития	201
5.1. Сущность государственного регулирования социально-экономического развития регионов	201
5.2. Комплексное социально-экономическое прогнозирование и планирование — важнейшее направление государственного регулирования развития регионов. Региональное стратегическое планирование	205
5.3. Региональные финансы и бюджетно-налоговая система	225
5.4. Предпринимательство в системе регионального хозяйства	232
5.5. Межрегиональные экономические связи как объект регулирования	238
5.6. Методы регулирования межрегиональных экономических связей	246
Вопросы для самопроверки	260
Глава 6. Государственная региональная политика	262
6.1. Основы региональной политики Российской Федерации. Виды региональной политики	262
6.2. Зарубежный опыт проведения региональной политики	273
6.3. Свободные (особые) экономические зоны как инструмент региональной политики и инновационного развития территорий. Международный опыт	284
6.4. Российский опыт создания и продвижения особых экономических зон	306
Вопросы для самопроверки	329
Глава 7. Организация управления развитием регионов	330
7.1. Сущность и цели регионального управления. Собственность как экономическая основа управления экономикой региона	330

7.2. Инструменты, механизмы и технологии управления экономикой региона	347
7.3. Целевые комплексные программы и приоритетные национальные проекты как методы управления устойчивым развитием регионов	357
7.4. Конкурентоспособность регионов и управление развитием их конкурентных преимуществ	377
7.5. Кластерный подход в управлении территориальным развитием	386
7.6. Управление региональными рынками	395
7.7. Система риск-менеджмента в региональной экономике и управлении территориальным развитием	401
Вопросы для самопроверки	416
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Концепция модернизации действующей системы управления национальной и региональными экономиками	419
Вопросы для самопроверки	436
ЛИТЕРАТУРА	437

Раздел I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Глава 1. Теоретические основы региональной экономики и управления территориальным развитием

1.1. Предмет, объект и методы исследования региона как объекта хозяйствования и управления

Региональная экономика и управление территориальным развитием — сравнительно молодая самостоятельная отрасль науки и учебная дисциплина, которая изучает территориально-функциональные аспекты экономических и управленческих отношений и опирается на такие отрасли знаний, как общеметодологические науки (философия, экономическая теория, теория государства и права, управление и планирование народного хозяйства, менеджмент, кибернетика, экономическая география и др.), а также науки, изучающие закономерности развития разных сторон общественной жизни (национальная и отраслевая экономика, финансы, статистика, демография, социология, культурология, политология, социальная психология, этика, экология, этнография, регионоведение и др.), т. е. связывается с системой наук о *пространственном* развитии (региональный брендинг, региональные рынки, маркетинг региона, регионометрика, регионология, регионолистика и т. д.).

По мнению академика РАН А. Г. Гранберга, в те годы руководителя новосибирской региональной научной школы, сформировавшейся еще в советские годы в Институте экономики и организации промышленного производства, двухполюсная система (макроэкономика и микроэкономика) не образует замкнутого ядра научных знаний и региональная экономика по своей значи-

мости должна занять одно из центральных мест в экономической науке в целом. Тогда ядро экономической науки будет строиться как трехполюсная система — макроэкономика, микроэкономика, региональная экономика [106].

Региональная экономика и управление территориальным развитием формирует свой предмет на основе исследования и изучения региональных, межрегиональных процессов и явлений с позиций воспроизводственного подхода.

Таким образом, **предметом** науки и учебной дисциплины “Региональная экономика и управление территориальным развитием” являются экономические и управленческие отношения, возникающие в процессе функционирования и развития социально-экономических систем региона. Эти отношения формируются при исследовании *пространственных* особенностей и закономерностей процесса расширенного воспроизводства — социально-экономического регионального размещения производительных сил страны и ее регионов, развития отраслей национальной экономики, важнейших природно-экономических, демографических и экологических особенностей регионов, а также межрегиональных, внутрирегиональных и межгосударственных (в межрегиональном аспекте) экономических связей.

Объектом исследования региональной экономики и управления территориальным развитием являются территориальные аспекты социально-экономической системы страны, функционирование территориальных подсистем национальной экономики, их отдельных элементов и взаимодействия между ними, а также инструменты, технологии и механизмы управления социально-экономическим развитием регионов.

Региональная экономика и управление территориальным развитием как наука изучает объективные предпосылки экономического развития регионов, производительные силы и производственные отношения в *пространственном, территориальном* разрезе, исследует закономерности территориального размещения производительных сил, функционирования и развития территориальных производственных комплексов, хозяйственные взаимосвязи, существующие внутри отдельных территорий, и межтерриториальные проблемы управления региональными хозяйственными комплексами. Также изучает социальную сфе-

ру и условия жизни в регионе, организационные формы регионального и местного самоуправления в условиях рыночных экономических отношений.

В процессе становления и развития региональной экономики и управления территориальным развитием как науки важное место занимали вопросы использования методов научного познания.

Понятие “метод” (от греческого “методос” — путь к чему-либо) означает совокупность приемов и операций практического и теоретического освоения действительности. Владение методом означает для человека знание того, каким образом, в какой последовательности совершать действия для решения тех или иных задач, и умение применять эти знания на практике.

Учение о методе начало развиваться еще в науке Нового времени. Ее представители считали правильно выбранный метод ориентиром в движении к надежному, истинному знанию. Так, известный философ XVII в. Ф. Бэкон сравнивал метод познания с фонарем, освещающим дорогу путнику, идущему в темноте. А другой известный ученый и философ этого же периода Р. Декарт изложил свое понимание метода следующим образом: “Под методом, — писал он, — я разумею точные и простые правила, строгое соблюдение которых... способствует тому, что ум достигает истинного познания всего, что ему доступно” [47].

Существует целая область знания, которая специально занимается изучением методов и которую принято называть методологией. Методология дословно означает “учение о методах”. Важнейшей задачей методологии является изучение происхождения, сущности, эффективности и других характеристик методов познания.

В региональной экономике и управлении территориальным развитием используются различные **методы региональных исследований**, из них важнейшими являются:

1. **Программно-целевые методы**, при которых цели и задачи социально-экономического развития региона увязываются с ресурсами через разработку и выполнение целевых комплексных программ. Одна из главных школ регионального программирования на основе пространственного анализа — американская — была заложена в 1950-е гг. Уолтером Айзардом. Близкий к нему, но не тождественный метод регионального планирования разрабатывался в Советском Союзе в Центральном экономико-

математическом институте под руководством академика С. С. Шаталина, а также в Совете по изучению производительных сил под руководством академика А. Г. Гранберга. Эти подходы не потеряли своего значения и в наше время и могут и должны использоваться в условиях рынка.

2. Балансовый метод, который характеризуется составлением отраслевых и региональных балансов, что позволяет устанавливать уровень комплексного развития региона, наличие в его развитии диспропорций.

Это один из традиционных и ведущих методов, используемых в деятельности региональных органов власти. Сущность: при обосновании разделов, показателей региональных экономических документов (схемы, прогнозы, шкалы, концепции, программы) используется такая совокупность приемов, которая позволяет увязать потребности с возможными ресурсами, обеспечить согласованность взаимозависимых показателей (принцип пропорциональности).

Балансовый метод — это совокупность математических приемов, позволяющих исследовать и прогнозировать динамику развития сложных систем путем количественного сопоставления входящих и выходящих потоков вещества на определенной территории. Основным инструментом служит балансовая матрица, в которой выделяются две части: “приход” и “расход” ресурса. Интересны межотраслевые, межрайонные балансы, балансы трудовых ресурсов, широко применяемые в региональной экономике и экономической географии.

3. Нормативный метод — метод обоснования показателей с помощью установленных норм и нормативов, в пределах которых должны совершаться проектные, социально-экономические и технологические явления и процессы. Существуют три подсистемы норм и нормативов:

— *ресурсная подсистема* (запасы сырья, расходы материалов, топлива, энергии на единицу продукции или услуг);

— *подсистема эффективности общественного производства* (производство продукции на 1 руб. затрат, фондоотдача, производительность труда и т. д.);

— *подсистема социально-экономических и экологических норм* (денежные доходы на душу населения, средняя заработная плата, потребление продуктов питания на душу населения и т. д.).

4. **Метод экономико-географического исследования**, который, в свою очередь, подразделяется на три составные части: *региональный* метод (исследование путей формирования и развития территорий, изучение развития и размещения общественного производства в региональном развитии), *отраслевой* метод (исследование путей формирования и функционирования отраслей экономики в географическом аспекте, изучение развития и размещения общественного производства в отраслевом разрезе) и *местный* метод (исследование путей формирования и развития производства отдельного города, селения; изучение развития и размещения производства по его первичным ячейкам).

5. **Картографический метод**, позволяющий наглядно представить региональные и межрегиональные процессы и явления (при использовании карт, картосхем, картограмм, картодиаграмм наглядно воспринимаются не только особенности размещения, но и статистические материалы, характеризующие уровень развития отраслей и регионов). Для более глубокого осознания своеобразия конкретных территорий полезно сравнение и наложение различных тематических карт. Особенно важно уметь “читать” карты, “снимать” с них максимально полную информацию. Связка “регионалистика — географическое картографирование” может и должна стать сердцевинной региональной науки.

6. **Методы социологических исследований**, включающие социологический опрос, наблюдение, опрос экспертов.

Они также разнообразны — это стандартизированные интервью, индивидуальные собеседования с представителями разных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона, контент-анализ интервью и публичных выступлений руководителей регионов, ученых, специалистов и т. д.

Задачи, решаемые прикладной социологией, зависят от регулярных конкретных социально-экономических процессов прогнозирования, планирования, управления в четко очерченных сферах жизни.

7. **Методы экономико-математического моделирования** — совокупность способов расчета социально-экономических показателей с применением прикладной математики и математической статистики (моделирование территориальных пропорций развития экономики региона, моделирование по отраслям хозяйства

региона, моделирование формирования хозяйственных комплексов региона).

Моделирование процессов, связей, явлений широко применяется в региональной экономике и управлении. Стремясь к систематичности, регионалисты во все времена исключали из поля зрения часть явлений. В последние десятилетия это делается сознательно, что и является, по сути, моделированием: когда ученые “отбирают” только главные черты действительности, им становится более ясной и понятной ее структура, механизм развития.

Моделирование — упрощенное воспроизведение реальности, описывающее в обобщенной форме ее существенные черты и взаимосвязи, широко используется в современной регионалистике.

По мнению академика Н. Н. Некрасова, основой региональных экономико-математических моделей являются следующие положения:

- социально-экономические аспекты каждого конкретного региона рассматриваются как основная часть общей системы регионов страны; отсюда вывод: оценка различных вариантов эффективного формирования региона исходит из оптимальных территориальных экономических пропорций национального хозяйства на определенный период;

- региональные территориальные модели корректируют отраслевые модели размещения экономики на основе территориальной социально-экономической информации перспективного баланса природно-ресурсного и трудового потенциала, сети городских и сельских поселений, транспортных связей и т. д.;

- региональные модели неразрывно связаны с моделями территориальных пропорций, с отраслевыми экономико-математическими расчетами и представляют органичную часть общего научно-методического подхода к вариантной оценке перспективного размещения производительных сил и оптимального формирования экономики всей системы регионов [110].

Научное направление в региональной экономике, занимающееся применением математических методов, т. е. региональным моделированием, называется регионометрикой.

8. **Системный анализ** — научный метод познания, основанный на комплексном изучении хозяйства региона, его внутренних взаимосвязей, взаимодействия элементов структуры. Он опира-

ется на принцип поэтапности (поставка цели, определение задач, формулировка научной гипотезы, комплексное изучение особенностей оптимального варианта размещения отраслей). Классиками системного анализа являются: А. И. Уёмов, М. В. Блауберг, Э. Г. Юдин, Ю. А. Урманцев, А. А. Богданов, Е. С. Федоров, Р. Эшби, Р. Акофф, Ф. Эмери, С. Бир и др.

“Природу нужно рассматривать как целое, если мы хотим понять детали” (В. В. Докучаев, Л. С. Берг, Н. Н. Баранский, Ю. Г. Саушкин)¹. Карл Людвиг фон Берталанфи — первооснователь обобщенной системной концепции под названием “Общая теория систем” — в конце 40-х гг. XX в. писал: “Система есть комплекс элементов, находящихся во взаимосвязи”².

К числу важнейших понятий теории систем относятся: целостность, структура, саморегулирование, устойчивость. Системный подход позволяет не только по-новому взглянуть на объект как на целое, но и охарактеризовать его количественно, создать его графическую модель. В этом состоит практическое значение системной методологии.

Системный подход включает состояние отраслевых рынков, конъюнктуры рынка присутствия компаний, а также характеристик базисных возможностей в связи с наличием у них ресурсов, достигнутого уровня эффективности, а также имеющихся рисков и гибкости.

Плодотворным является предложенный А. Д. Шереметом принцип классификации видов анализа по функциям управления. В результате выделены три основных вида анализа — оперативный, текущий (ретроспективный) и перспективный, т. е. стратегический.

В 60–70 гг. XX столетия в географические и региональные исследования стал проникать системный подход, основанный на общей теории систем. Появились работы А. Д. Арманда, В. С. Преображенского, Ю. Г. Пузаченко, А. Ю. Ретеюма, А. Г. Исаченко, В. Н. Солнцева, Ю. Г. Саушкина и др. (за рубежом еще раньше вышли в свет работы англо-американского географа Дэвида Харви, и английского географа Ричарда Чорли). Такое внимание не случайно, поскольку в реальной действительности любая система (целостный

¹ Терминологический словарь по физической географии / Под ред. проф. Ф. Н. Милькова. — М.: Высшая школа, 1993.

² Берталанфи Л. фон. Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования: Ежегодник. — М.: Наука, 1969. — С. 30–54.

комплекс взаимосвязанных элементов) является бесконечно сложной и мы можем изучать лишь систему, полученную в результате некоторой абстракции от реальной системы. Системный подход применим к широкому исследованию региональных проблем как в статистике (анализ элементов, образующих систему, их взаимоотношения, структуру), так и в динамике (ретроспекция, прогнозирование изменений и спонтанных, и целенаправленных).

9. Методы многомерного статистического анализа. Одним из распространенных методов анализа многомерной информации является факторный анализ или кластер-анализ. Он состоит в переходе к малому числу латентных (скрытых) переменных (факторов) и в классификации объектов по этим факторам.

Одним из первых видов статистических моделей, используемых в региональных исследованиях, была модель экономической базы региона. Она была сформулирована Г. Хойтом (США) в 30-е гг. прошлого столетия.

Анализ экономической базы является ускоренным методом прогнозирования регионального экономического роста, при этом используется упрощенная теория роста, а потребности в информации минимальны.

В исследованиях социально-экономического развития регионов в настоящее время используются метод главных кластеров и метод порядковой классификации объектов регионально-го анализа.

10. Маркетинговый метод, подразумевающий реализацию трех составляющих: ситуационного анализа на момент исследования, выявление целей по видам продуктов и рынков, формирование маркетинговой программы региона.

11. Метод циклов, который состоит из локальных воспроизводственных циклов по использованию природных и трудовых ресурсов, а также топливно-энергетического, инвестиционного, агропромышленного, денежно-финансового, химико-лесного и других циклов. Все составляющие циклов имеют самостоятельное значение как для исследования региона, так и для управления его развитием.

12. Метод аналогов, который состоит в том, что знания и данные о каком-либо региональном объекте выводятся из уже сложившихся представлений о другом, нередко сходном объекте (территории).

13. **Генерализация** — одновременно метод и научный принцип — это отбор наиболее существенных и специфических для конкретной территории материалов.

Генерализация дает возможность выбирать и представить основные черты развития и современное состояние территории. Генерализация — это отсечение всего второстепенного и определяющего, что не означает простое сокращение, “ужатие” текста. Подлежащие отбору материалы должны удовлетворять трем основным условиям: показать, чем конкретная территория отличается от других; выявить особо важные характерные особенности территории; охарактеризовать основные взаимосвязи между природой, хозяйством и человеком в системе социально-экономического, общественного и экологического развития территории.

14. **Исторический метод**, выявляющий состояния и процессы во времени для объяснения прогноза развития. Только исторический подход к науке может показать пути ее развития, обнаружить тупики, которые надо избегать. Для рассмотрения любого явления в историческом разрезе необходимо решить три задачи: изучить прошлое состояние объекта в конкретной пространственно-временной обстановке; исследовать объект на базе реконструкции настоящего состояния как результата конкретного пространственно-временного развития; дать прогноз будущих тенденций развития и состояния объекта на основе анализа их в прошлом и настоящем.

Кроме того, известно, что всякая система научных взглядов развивается в определенной общественной среде и главными действующими толчками в развитии любой науки являются “запросы жизни”, т. е. общественная потребность в них.

Например, геометрия (землемерие) возникла в результате необходимости делить землю на части неправильной формы, астрономия в Египте — из потребностей искусственного орошения (для точного определения сроков паводка) и т. д.

1.2. Понятие “экономическое пространство”.

Цели и задачи пространственного развития современной российской экономики

Экономическое пространство — преимущественно комплексно насыщенная территория, включающая множество социальных,

жилых и промышленных взаиморасположенных и взаимоувязанных элементов (объектов), включающих производственный потенциал, потенциал производственной инфраструктуры и потенциал социальной инфраструктуры, хозяйственно освоенные и неосвоенные площади, транспортные и инженерные сети и связи между ними, т. е. это организованная среда, возникающая в результате взаимодействия экономических субъектов на определенной территории. Экономическое пространство включает в себя технологическое пространство, финансовое, социальное и информационное. Каждый регион имеет свое внутреннее пространство и связи с внешним пространством.

По мнению многих экономистов (Е. Лейзерович, Г. Костинский и др.), “пространство” является синонимом термина “территория”. Под **территорией** понимается ограниченная часть твердой поверхности Земли с определенными границами, площадью и географическим положением.

О том, что экономика России и ее регионов требует перемен, говорят такие данные: чистый отток капитала из страны в 2014 г. составил 151,5 млрд долл. США, по итогам 2015 г. — на уровне 93 млрд долл. США, в 2016 г. — 80 млрд долл. США, а международные резервы России снижаются с 509 млрд долл. США (по состоянию на 1.01.2014 г.) до 385 млрд долл. США (по состоянию на 1.01.2015 г.), находятся в банках стран Запада и не развивают отечественную экономику. Средние процентные ставки по кредитам для предприятий в России в 5–10 раз выше, чем в развитых странах (в США — 3 %, ЕС — 4 %, Германия — от 1 %). По средней продолжительности жизни населения Россия находится на 129-м месте в мире.

В настоящее время 85–90 % населения страны живет от зарплаты до зарплаты. Практически во всех регионах РФ большинство семей находится на грани реального прожиточного минимума. Отсутствие достаточных материальных стимулов к труду приводит к тому, что 50 % рабочего времени используется неэффективно. Проще говоря, половина рабочего времени теряется. Это — данные специального социологического исследования. По данным Росстата, уровень безработицы в России в январе 2016 г. составил 5,8 % (4,44 млн чел.). При этом в стране недостаточно осуществляется регулирование миграционных потоков, что не толь-

ко наносит финансовый ущерб, но также и создает угрозы правопорядку, предпосылки для развития бандитизма, воровства, коррупции, болезней и т. п.

Воровство, коррупция и теневая экономика стали значимой частью отечественной хозяйственной системы и приобрели масштабы, сравнимые с ВВП страны. Ущерб, наносимый России наркоманией, составляет около 2 трлн руб./год, что негативно отражается на состоянии и размерах консолидированного бюджета. По данным Росстата, доля теневой экономики в России — около 20 % официального ВВП.

В России за 1990–2015 гг. посевные площади сократились на 45 млн га. Ежегодно вследствие зарастания кустарником и мелколесьем, деградации земель площадь сельскохозяйственных угодий, охваченных негативными проявлениями, увеличивается на 2,4 млн га. В целом страна недосевает более 30 млн га пашни. Вследствие этого, по сравнению с 1990 г. — началом земельной реформы, приведенная кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения России уменьшилась на 30 %, или на 6,96 трлн руб.

Улучшение жизненного уровня населения страны связано с повышением эффективности функционирования прежде всего базовых отраслей национального хозяйства, создающих необходимые структурно-экономические предпосылки для всех секторов национальной экономики. Так, например, обеспечение населения страны продовольственными товарами является одной из важнейших функций управления развитием национальной экономики, ее региональными и отраслевыми сегментами, главным условием сохранения экономической стабильности и безопасности государства. В то же время известно, что действующая система государственного управления социально-экономическим развитием страны и регионов не уделяет необходимого внимания решению этих задач. “Сырьевая экономика” у нас зародилась не в советское время, а именно в годы так называемой перестройки. Если в 1970 г. доля топливно-энергетических товаров в структуре экспорта СССР составляла 15,7 %, то эти же товары в структуре российского экспорта в 2008 г. составляли 67,8 %, а в 2014–2015 гг. — 72,4 %. При этом следует учесть, что экспорт машин и оборудования в 1970-е гг. составлял 21,5 % (в 2008 г. — 4,9 %; в 2015 г. — 4 %),

экспорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья — 8,9 % (в 2008–2015 гг. — 2 %). Импорт продовольственных товаров сейчас специалистами оценивается в размере 15 %, химической продукции — 15,5 %, машин и оборудования — 47 %, текстильных товаров и обуви — 6,6 %.

Таким образом, экономика России, структура экспорта и рынки сбыта, безусловно, нуждаются в **диверсификации**. Профицит внешней торговли, приток иностранной валюты обеспечиваются исключительно за счет продажи углеводородов. В ближайшем будущем развитые и развивающиеся рынки, прежде всего экономика Китая, США, Японии, Бразилии и т. д., по нашим оценкам, будут демонстрировать рост спроса на энергоресурсы в надежде, что их поставка будет осуществляться из нашей страны. Однако экономика Российской Федерации имеет множество конкурентоспособных отраслей, которые до сегодняшнего дня имеют совершенно нереализованный потенциал. Именно в реализации потенциала этих отраслей лежит диверсификация и будущая мощь экономики России и ее регионов.

Учитывая последние тенденции развития мировой экономики в условиях геополитического кризиса, Правительством РФ утверждены первоочередные меры антикризисного реагирования в 2015 и 2016 г. Ключевые направления действия Правительства РФ, касающиеся внешнеэкономической деятельности России, в течение ближайших месяцев направлены: на поддержку **импортозамещения** и **экспорта** по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе **высокотехнологичных** товаров; содействие развитию **малого и среднего предпринимательства** за счет снижения финансовых и административных издержек; создание возможностей для привлечения **оборотных** и **инвестиционных ресурсов** с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики.

Снабжая энергетическими и другими природными ресурсами другие государства, наша страна испытывает определенные трудности с обеспечением себя необходимыми видами и объемами производства продуктов питания. Одной из причин такого положения является сравнительно низкий уровень развития сельского хозяйства — приоритетной отрасли формирования национального продовольственного потенциала, который пока еще как фактор измерения возможностей развития производительных сил

страны не встроен в систему государственного и регионального управления экономикой. В результате этого стратегические решения о развитии национального хозяйства на всех уровнях, как правило, принимаются без учета оценок масштаба, структуры, эффективности использования **продовольственного потенциала**. Такие оценки в настоящее время отсутствуют не только по причине несоответствия действующей системы статистического наблюдения и учета требованиям рынка и международных стандартов, но также из-за недостаточной разработанности теории и методологии управления развитием производительных сил страны и регионов в условиях кризисных трансформаций. Продовольственный потенциал, понимаемый как способность сельскохозяйственного производства и смежных отраслей экономики обеспечить максимальное и устойчивое производство высококачественных продовольственных товаров с целью наиболее полного удовлетворения потребностей и спроса в них своего населения и поставок на мировой рынок, в настоящее время не учитывается в процессе обоснования целевых ориентиров и программ хозяйственного развития страны и регионов. Этот недостаток не позволяет в полной мере определять и учитывать возможности воздействия на производство продовольственных товаров таких важных факторов, как земельные, инвестиционные, климатические и другие ресурсы, формирующие конкурентные преимущества нации.

Ключевое понятие, определяющее основной принцип современной российской политической системы, — “вертикаль власти”. Оно подменило собой один из важнейших принципов управления развитием общества — **“верховенство закона”**. Вертикаль власти принципиально стоит над законом, рассматривает и использует закон лишь как подсобное средство своего функционирования и достижения своих целей. В результате вертикаль подминает под себя все другие институты, разрушает механизмы саморегуляции, искажает **баланс прав и ответственности как политических субъектов, так и субъектов экономической** деятельности, лишая их стимулов к развитию и конкуренции. По этой и по ряду других причин создаются предпосылки для ограничения инициатив населения в регулировании экономических процессов, не созданы и механизмы такого регулирования. **Местное самоуправление** практически бездействует, так как отсутствует его экономи-

ческая основа: около 73 % самых собираемых налоговых сборов поступают в федеральный центр, а трансферты регионам и муниципалитетам за 2015–2017 гг., по нашей оценке, снизятся примерно на 19 %. При такой системе донорами являются 14 регионов из 85. Понятно, что ни о какой самостоятельности в этих условиях не может быть и речи.

Обеспеченность населения отечественными продуктами питания примерно в два раза ниже уровня **продовольственной безопасности**.

Масштабное развитие получил импорт продовольственных и промышленных товаров народного потребления, качество которых не соответствует требованиям установленных стандартов и кроме нарушений в системе кредитования импортных закупок приносит огромный вред населению в процессе их потребления. Поэтому сферы **оптовой и розничной торговли** продовольственными и промышленными товарами народного потребления также входят в состав потенциальных источников **угроз экономической** и национальной безопасности.

Как видно, в современной России проблемы пространственного развития приобрели чрезвычайное значение. Эти проблемы тормозят реформы и искажают их содержание, влияют на экономику на всех уровнях — от федерального до муниципального, осложняют национально- и межнационально-этнические, конфессиональные, социальные отношения в стране, обостряют межрегиональные противоречия и территориальные диспропорции. Таким образом, нерешенность региональных проблем не просто отрицательно влияет на жизнь страны, тормозит ее выход из кризиса, но и угрожает территориальной целостности Российского государства.

К настоящему времени в обществе уже сложилось представление об актуальности региональных проблем, их остроте, сложности, необходимости решать их, не откладывая в долгий ящик. Однако выяснилось, что совсем не очевидно, как их решать: прежний опыт региональной политики оказался практически неосмысленным. Роль государства в развитии регионов на основе федерализма и рыночных отношений до сих пор остается неясной. В Российской Федерации отсутствует государственная стратегия регионального развития, призванная определять его предпосылки

и механизмы на основе учета объективных законов развития территориальной (пространственной) организации общества и стратегических приоритетов.

Выбранный страной инновационный и социально ориентированный путь развития предполагает решение ряда территориальных задач, среди которых — усиление специализации регионов на основе более полного и интенсивного использования имеющейся ресурсной базы, более тесная интеграция регионов в решении общегосударственных задач, сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, снижение территориальной дифференциации в уровнях социального и экономического развития регионов и др.

Формируя современную территориальную стратегию, необходимо учитывать определенное диалектическое противоречие. С одной стороны, децентрализация власти и управления создает условия для действенной региональной политики, посредством которой возможно решение многих территориальных проблем. Но с другой — любая мера децентрализации сужает возможности централизованного воздействия на территорию страны в целом и, значит, решение вопросов, выходящих за пределы регионов, затрагивающих интересы государства. Это означает, что необходимо разделение целей стратегии территориального развития по их значимости и по уровням того механизма, который их в состоянии реализовать.

Такого рода регулирование пространственного развития в масштабах страны не может обойтись без специального документа. Он должен носить стратегический характер и охватывать все важнейшие стороны пространственного развития страны. Такого рода общенациональные программы уже много лет существуют практически во всех развитых странах.

Во Франции это “Региональный план социально-экономического развития и устройства территорий”, в Германии — “Федеральная программа организации пространства”, в Японии — “План всестороннего развития территории страны”. Различными являются сроки действия таких программ, есть определенная специфика и в их содержании. Однако *три обстоятельства* являются общими для программ всех стран: во-первых, все они **исходят от государства**, им разрабатываются и реализуются (хотя и не толь-

ко им). Естественно и ответственность за осуществление программ лежит на государстве, в том числе и финансовая. Во-вторых, такого рода программы, являются документами именно **территориального регулирования**, направленными на организацию устройства территории страны в целом, что не исключает, а предполагает дифференцированное отношение к тем или иным регионам. В-третьих, программы реализуются как с помощью **административных** рычагов, так и **экономических**.

В функциональном отношении подобные программы решают две главные задачи: 1) это документ **централизованного регулирования** территориального устройства страны в целом; 2) это **регламентирующий документ**, так как содержит в себе механизм, ориентированный на недопущение таких действий субъектов территориальной политики, которые могут иметь негативные последствия.

Опыт разработки программ обустройства территорий развитыми странами свидетельствует о необходимости некоторых обязательных составных элементов. Среди них:

- 1) социальные установки программы в вопросах качества среды обитания, снижения уровня безработицы;
- 2) общие установки по регулированию размещения производства: предотвращение избыточной концентрации производства; разгрузка регионов и агломераций;
- 3) политика в сфере расселения;
- 4) общенациональные инфраструктурные проекты: транспорт, связь, информация;
- 5) региональный разрез общенациональных программ: выделение регионов, нуждающихся в первоочередном государственном субсидировании либо в поддержке иными средствами.

Важной составной частью регулирования пространственного развития общества является специфическая городская политика. Далеко не случайно движение Запада в сторону осознания необходимости государственного программирования пространственного развития начиналось именно с городского уровня.

Современная территориальная стратегия нуждается в существенной корректировке. Суть дела состоит в том, что городская политика должна исходить не только из собственно городских проблем. Регулирование развития городов позволяет значи-

тельно изменять территориальную структуру производства и его организацию на обширных территориях. Важно и то, что объектами регулирования воздействия западных программ выступают не только сами города, но и регионы. Важно подчеркнуть, что городская политика в развитых странах по существу смыкается с региональной политикой.

Городская политика опирается на разветвленный **экономический механизм** — субсидии местным властям для финансирования производственной инфраструктуры, создания промышленных парков, прямые займы и льготы частным фирмам, от которых также зависит реализация программ. Однако и **административное регулирование** не сбрасывается со счетов. Например, в Японии был принят “Закон о стимулировании перемещения промышленности”. Широко практиковались административные меры в Великобритании в отношении перегруженного юго-востока страны, во Франции — при регулировании так называемого Парижского городского района.

Нет сомнений в том, что городская политика, сопряженная фактически с регулированием развития целых регионов, позволила развитым странам решить проблемы построения постиндустриального общества. Поэтому сегодня перед нами стоит задача не только хозяйственной перепрофилизации городов, но и организации в них принципиально иной социальной среды и среды обитания.

Таким образом, именно города со специфической внутренней структурой, становятся **точками роста** региональной и национальной экономики. Реформы в сфере городской политики должны проводиться в рамках программ регионального развития.

По оценкам экспертов, кластерные принципы организации получают широкое распространение на региональном уровне. Уже можно говорить о существовании нескольких “спонтанных” кластеров, образованных вокруг ключевых отраслей промышленности: нефтегазовый, химический, металлургический и др. Однако эти структуры пока еще очень “хрупки”.

Стратегия формирования и развития кластеров в регионах России должна быть согласована со стратегией развития этих регионов, учитывать исторически сложившуюся их специализацию. Примером в настоящее время может служить осваивае-

мая территория Новой Москвы площадью 1,4 тыс. кв. км, где создаются медицинские, научные, деловые кластеры и более 1 млн новых рабочих мест. Большие возможности таит в себе кластерный подход в развитии сельского хозяйства российских регионов. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время сложились выгодные условия для развития сельского хозяйства в Российской Федерации. При 132 млн га сельскохозяйственных земель фактический объем ежегодной поддержки сельского хозяйства в России в последние годы составлял 4,4 млрд долл. США, когда в Китае — 124 млн га и 147 млрд долл. США, Японии — 5 млн га и 64,3 млрд долл. США, США — 165 млн га и 23,9 млрд долл. США соответственно.

Интеграция, основанная на экономической выгоде партнеров, позволяет использовать преимущества взаимодополнения региональных экономик. Интеграция — взаимовыгодный процесс для всех входящих в страну регионов, т. е. выигрывают все. Материально-технической основой интеграции экономического пространства России является федеральная транспортная и телекоммуникационная система. На интеграцию регионов также большое влияние оказывает развитость общероссийского рынка товаров и услуг, в первую очередь услуг кредитно-банковской системы.

Переход России на рыночные отношения в экономике, появление новых центров — локомотивов мирового экономического роста в Азии и Латинской Америке (Китай, Индия, Бразилия и др.), усиление их влияния ставят перед субъектами Федерации задачи **глобализации экономики** и соответствующего оперативного реагирования на эту реальность, определения отраслей специализации и выбора торговых партнеров на взаимовыгодной основе, вхождения в региональные экономические союзы.

Вместе с тем начальные условия, определяющие ближайшую перспективу развития России и ее регионов, характеризуются тем, что современное состояние, а также среднесрочные перспективы развития всей национальной экономики и социальной сферы по существу определяются одной переменной: **ценой нефти** на мировом рынке [91]. Запасы и добыча этого продукта, как известно, зависят от **темпов развития мировой экономики**, тенденции формирования которых экспертами оцениваются по-разному. Выру-

ченные от продажи нефти и газа деньги российская экономика, как правило, **исправно возвращает в мировую финансовую систему**, сдерживая развитие собственных инновационных проектов и экономики в целом.

Российские компании фактически продаются зарубежным финансовым группам, размещая свои акции на финансовых рынках других стран. В процессе этих транзакционных взаимодействий преследуются часто корыстные интересы, связанные с возможностью получения преступных доходов и их легализацией на разных уровнях управления страной, регионами, корпорациями и соответствующими субъектами хозяйственной деятельности. В этих условиях создаются предпосылки для неэффективного, а часто и противоправного использования традиционных механизмов регулирования инвестиционных процессов в стране и субъектах Федерации. В частности, отечественный фондовый рынок, на котором ведущие позиции занимают нефте- и другие ресурсодобывающие компании и корпорации, превратился в прибежище для спекулянтов и не может способствовать развитию реальной экономики. Для этого должны быть созданы благоприятные условия привлечения достаточных инвестиционных ресурсов с целью разработки и внедрения новых технологий в структурообразующих и жизнеобеспечивающих сферах и отраслях.

Необходимость обеспечения инновационных преобразований в отечественной экономике подтверждается рядом примеров. В частности, **энергоёмкость российского ВВП** в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 3,5 раза выше уровня развитых стран. **Эффективность отопления** в России ниже в 1,2 раза, чем в Германии и Франции, и в 3 раза — чем в скандинавских странах. По оценкам экспертов, потери в российской системе теплоснабжения достигают 50 % от объема производства тепла; в Финляндии этот показатель находится на уровне 6 %. Больше половины гидротурбин, установленных на российских ГЭС, имеет износ более 95 %. На ТЭЦ больше половины оборудования имеет **износ более 90 %**. Износ строительных машин, механизмов и оборудования строительных площадок приближается к 100 %. Страна вступила в полосу аварий, которая продлится в лучшем случае 5–7 лет. Стоимость строительства километра дороги в стране превышает среднемировую в десятки раз, этот рынок закрыт и коррупционен. Поэто-