

Лекция 7. Государственная региональная экономическая политика

- 1. Показатели и принципы классификации регионов Российской Федерации**
- 2. Методы государственной региональной экономической политики**
- 3. Показатели оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**
- 4. Стратегические цели государственной региональной экономической политики**
- 5. Государственная внешнеэкономическая политика**

1. Показатели и принципы классификации регионов Российской Федерации

Многие свойства современной пространственной структуры российской экономики обусловлены физико-географическими факторами или многовековым историческим наследием: огромная территория и ее периферийное положение в Евразии, суровые климатические условия и низкая плотность населения на большей части территории, пространственный разрыв между сосредоточениями природных ресурсов, населения, производства. Все это – постоянный фон для регионального развития страны.

Другая группа современных региональных особенностей России – это следствие пространственной организации хозяйства, осуществлявшейся в советский период.

До конца 1980х гг. проводилась активная политика изменения размещения производительных сил страны, результатами которой явились масштабное освоение природных ресурсов периферийных регионов и общий сдвиг производительных сил на Восток и Север, индустриализация и урбанизация ранее отсталых аграрных регионов, создание новых транспортных коммуникаций. Однако многие формы пространственной организации, характерные для административно-плановой системы централизованного управления и экстенсивного экономического развития, стали неэффективными в новых экономических, социальных, политических условиях.

Наибольшие сложности создают такие свойства сложившейся пространственной структуры национальной экономики, как

- а) чрезмерная концентрация многих производств,
- б) узкая специализация регионов,

- в) большие расстояния между производителями и потребителями,
- г) существование моногородов (в том числе "закрытых"),
- д) сращивание социальной инфраструктуры поселений с производственными предприятиями,
- е) избыточное население на Севере,
- ж) многочисленные зоны экологического бедствия,
- з) критическое состояние малых городов,
- и) деградация многих сельских местностей.

Это тяжелое наследие нельзя объяснить только просчетами в планировании и управлении, хотя их было немало. Решающее влияние имели коренные, качественные свойства существовавшей государственно-экономической системы:

а) экстенсивная эксплуатация природных ресурсов, компенсирующая неэффективность их использования (отсюда непрерывное движение в новые сырьевые регионы);

б) милитаризация экономики (в том числе создание городов и целых агломераций с преобладанием предприятий ВПК);

в) хроническая нехватка ресурсов на развитие нормальной коммуникационной и социальной инфраструктуры;

г) политический экстремизм, выразившийся в принудительном переселении крестьянства.

Вместе с тем появление новых энергетических и сырьевых баз, строительство большого числа крупных предприятий, повышенный спрос на рабочую силу и материальные ресурсы, поддержание роста производства и т.д. поддерживали экономику страны и регионов.

Своеобразие региональных проблем России в 1990-х гг. определяется происходящими трансформациями экономической и политической систем. Наибольшее влияние оказывают пять переходных процессов:

- формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР;
- демонтаж административно-плановой экономики и переход к экономике рыночного типа с нестабильным государственным регулированием;
- открытие национальной экономики для внешнего рынка;
- длительный экономический кризис;
- изменения государственного устройства, в том числе политических и экономических отношений центра и регионов.

Распад СССР радикально изменил геополитическое и геоэкономическое положение России в Евразии. Новые государства (республики бывшего СССР) отделили Россию от непосредственного соседства с Центральной и Западной Европой и Ближним Востоком. Страна лишилась большинства портов на Черном и Балтийском морях и ряда железнодорожных, автомобильных и трубопроводных коммуникаций международного значения. Нарушились экономические связи российских регионов с республиками бывшего СССР и появилась необходимость их замещения собственным производством или связями с «дальним» зарубежьем. Образовались пробелы в минерально-сырьевой базе (отсутствие достаточных запасов марганцевых, титановых, хромитовых руд и др.).

Возникли новые приграничные регионы (26 субъектов Российской Федерации) с их специфическими инфраструктурными, производственными, гуманитарными проблемами. В Россию хлынул поток мигрантов, в основном «русскоязычных», которых необходимо было размещать и обустраивать по возможности с меньшими социальными и экономическими издержками (всего за 1992-1997 гг. в Россию прибыло из «нового» зарубежья около 5 млн. чел.).

Быстрый переход от административно-плановой к рыночной экономике в любой из стран, выбравших этот путь, всегда приводил к социально-экономическим потрясениям различной продолжительности. В России данный переходный процесс усложняется и удлиняется из-за неоднородности ее экономического пространства, сильных различий регионов по возможностям адаптации к рыночным условиям. По этой причине особенно уязвимыми оказались три группы регионов.

К первой группе относятся регионы с высокой концентрацией производств, ставших нерентабельными при переходе от плановых к рыночным ценам или внезапно потерявших покупательский спрос на свою продукцию (такими являются города, насыщенные предприятиями ВПК и инвестиционного машиностроения, лишившиеся госзаказов, промышленные районы с предприятиями, производившими потребительские товары, ставшие неконкурентоспособными на свободном рынке). Вторую группу образует часть периферийных регионов. Их положение ухудшилось из-за опережающего роста транспортных тарифов по сравнению с ценами на производимую продукцию, вследствие чего многие транспортно-экономические связи с внутренними регионами страны стали неэффективными. К третьей группе относятся регионы, ранее получавшие из федерального бюджета значительные средства на инвестиции и дотирование производства и лишившиеся этих источников финансового существования (например, многие северные регионы). Ряд регионов одновременно входят в две и даже три указанные группы. Общее их свойство – объективно ограниченные возможности саморегулирования и саморазвития в рыночной среде.

Преимущества перехода к новым экономическим условиям сумели использовать главным образом регионы, сконцентрировавшие торгово-посредническую и финансовую деятельность (в первую очередь Москва и Санкт-Петербург), а также регионы экспортной ориентации, о которых речь пойдет ниже.

Дифференциация регионов в экономике переходного периода обусловлена проявлением противоречия между инерционностью размещения материальных элементов национального богатства (природных ресурсов, основных производственных и непроизводственных фондов) и возросшей динамичностью экономических условий производства, труда, жизнеобеспечения. По этой причине возникают диспропорции между спросом и предложением на региональных и межрегиональных рынках товаров, услуг, факторов производства, между размещением производителей и потребителей. Острота региональных проблем усиливается также несбалансированностью рыночных преобразований в разных сферах. Например, рыночному саморегулированию занятости в регионах препятствуют отсутствие гармоничного рынка жилья (способствующего мобильности рабочей силы) и медленное развитие малого и среднего бизнеса, принимающего высвобождающуюся рабочую силу из стагнирующих или реконструируемых крупных предприятий.

Либерализация внешнеэкономической деятельности несомненно ускорила рыночные преобразования российской экономики и позволила активнее использовать преимущества международного разделения труда. Регионы стали напрямую выходить на мировые товарные и финансовые рынки, привлекать иностранные инвестиции для модернизации своей экономики. Однако для различных регионов либерализация внешнеэкономической деятельности имела весьма различные последствия. Выигрывают в основном регионы – экспортеры продукции, пользующейся устойчивым внешним спросом (нефти, газа, цветных металлов, алмазов), а также крупные торговопосреднические центры (Москва, портовые города). В то же время в трудное положение попали регионы, концентрирующие производства, не выдерживающие конкуренции с импортируемой продукцией или сильно зависящие от дорогого импортного сырья (например, «текстильные» районы европейского Центра).

Экономический кризис в России в начале 1990х гг. охватил все регионы без исключения. Его основными признаками являются падение производства и инвестиций, сокращение внутреннего рынка, инфляция, безработица, снижение реальных доходов населения, рост государственного внешнего и внутреннего долга.

Кризисные явления в России имеют значительные региональные особенности. Наибольший спад производства и соответственно безработица наблюдаются в регионах, которые концентрируют военную промышленность (потеря государственных заказов), инвестиционное машиностроение и производственные базы строительства (инвестиционный кризис), легкую промышленность (внешняя конкуренция и снижение покупательского спроса). Инфляционный взрыв в начале 1992 г. нанес максимальный ущерб экономике регионов, вынужденных иметь более значительные оборотные средства (из-за концентрации производств с длительным циклом и сезонного завоза грузов), и населению регионов с более высокими денежными накоплениями (Север и Дальний Восток).

В России из-за больших расстояний и удорожания транспорта различия между региональными рынками товаров, капитала и труда сглаживаются относительно медленно. Поэтому выход из кризиса также будет неравномерным.

2. Методы государственной региональной экономической политики

Под региональной политикой в РФ понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Необходимое дополнение – управление (или регулирование) территориальным (пространственным) развитием всей страны.

Государственная региональная экономическая политика имеет два уровня: федеральный и субфедеральный.

Предметом федеральной региональной политики являются территориальные проблемы национальной экономики (в том числе межрегиональные), отношения центра с субъектами федерации, комплексное регулирование факторов и связей, влияющих на социально-экономическое положение регионов. При этом центр может включаться в решение проблем «малых» регионов, являющихся частями субъектов федерации, если они имеют федеральную значимость. Примерами являются ликвидация чрезвычайных ситуаций, освоение месторождения стратегического сырья, конверсия промышленного узла с оборонными предприятиями и т.п.

Предмет субфедеральной региональной политики – это пространственная организация внутри региона (например, улучшение транспортной доступности, обеспечение всех поселений продовольствием и энергией, преодоление депрессивного состояния малых городов и т.п.), регулирование отношений субъекта федерации с муниципальными образованиями. Муниципальные власти являются субъектами

региональной политики, в компетенции которых находится широкий круг вопросов территориальной организации хозяйства и жизнедеятельности. Однако в соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление (деятельность муниципальных властей) не входит в структуру государственного управления.

Различия между региональными политиками разных уровней заключаются не только в масштабах региональных задач, но и в средствах их реализации: нормативной правовой базе, участвующих институтах, финансовых источниках, экономических регуляторах и т. д.

Промежуточное положение в региональной экономической политике занимает деятельность межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Предмет деятельности этих субъектов региональной экономической политике – координация социально-экономического развития групп сопредельных регионов, в том числе в их взаимоотношениях с федеральным центром.

Таким образом, региональной экономической политика является результатом взаимодействия всех уровней власти, представляющих интересы всего населения.

Процесс формирования в России новой государственности и новой экономической системы сопровождается большими изменениями в статусе, содержании, формах, организации региональной экономической политики. Ее значение возрастает. Это диктуется требованиями федерализации страны и проводимой экономической реформы.

Средства реализации региональной экономической политики в Российской Федерации совпадают с теми, которые в той или иной мере применяются в других странах. Это разнообразные прямые и косвенные; административные, правовые и экономические инструменты, применяемые на макро и микроуровнях. Однако комбинации этих средств, интенсивность и формы их применения в России, разумеется, не могут быть простым подобием практики отдельных стран.

Анализ средств реализации региональной экономической политики в современной России проводится в следующей последовательности:

- прогнозирование территориального и регионального социально-экономического развития;
- прямое государственное участие в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах;
- размещение государственных заказов (закупок);
 - организационная, правовая, информационная поддержка регионов в тех областях деятельности, где компетенция и возможности региональных властей недостаточны или ограничены;

- применение экономических методов регулирования;
- федеральные программы регионального развития;
- создание особых экономических зон.

Прогнозирование территориального и регионального развития. Прогнозирование является важной частью научных обоснований стратегии территориального развития и региональной политики.

Главное назначение прогнозов – оценка развития происходящих и ожидаемых процессов, последствий вариантов политики и используемых средств их реализации, тех или иных управленческих решений.

Прогнозы развития регионов охватывают все аспекты регионального воспроизводственного процесса, а прогнозы территориального развития еще

и экономические межрегиональные взаимодействия. Особое внимание в прогнозах – акцент на финансовых отношениях центра и регионов, а внутри регионов – на отношениях между общественным и частным секторами, группами хозяйствующих субъектов. Специальным разделом прогнозов являются более детальные и адресные проектировки развития государственного сектора экономики, включающие показатели развития государственных унитарных предприятий, государственных учреждений, хозяйственных обществ с долей государственной собственности, превышающей 50% уставного капитала. В этом секторе прогнозы доводятся до уровня плана, имеющего обязательный характер. Принципиальным достоинством развиваемой методологии регионального прогнозирования является установление прямых и обратных связей с прогнозами на уровне национальной экономики

Прямое участие государства в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах. Это один из способов адресного регулирования (микроинструмент). Наиболее типичный пример такой деятельности государства в регионах – осуществление инвестиционных проектов, имеющих федеральную значимость: строительство и реконструкция за счет федерального бюджета железных дорог, автомагистралей, научных, образовательных и медицинских центров и т.д. Государств финансирует также проекты, оказывающие сильное влияние на рост занятости, увеличение налогооблагаемой базы, качество социального обслуживания в конкретных регионах.

В настоящее время значительное число инвестиционных проектов осуществляется на долевой основе с использованием средств региональных бюджетов и частных инвесторов.

Размещение государственных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд. Государство как крупнейший покупатель может сильно влиять на загрузку производственных мощностей, занятость и доходы в разных

регионах, реализуя определенные задачи региональной экономической политики. В условиях экономического спада особенно важно обеспечивать заказами градообразующие предприятия, чтобы снизить безработицу и другие негативные социальноэкономические последствия. Размещение госзаказа может стимулировать экономический подъем в соответствующих регионах и городах.

Организационная, правовая, информационная поддержка в особых областях деятельности. Наиболее важна такого рода поддержка регионов в тех видах деятельности, где возможности и компетенция региональных властей ограничены или недостаточны. Прежде всего, это внешнеэкономическая деятельность. Государство оказывает помощь регионам в установлении контактов с внешнеторговыми партнерами и иностранными инвесторами в получении международных кредитов и займов, в распространении региональных ценных бумаг на мировых финансовых рынках, во включении в международные программы и проекты технического содействия. Как правило, эти формы международного участия регионов реализуются на основе решений, заключаемых Правительством РФ; оно же выступает гарантом возврата кредитов и завершения проектов.

Государство осуществляет ряд специальных организационно-хозяйственных функций там, где они выходят за рамки региона. Например, такими функциями являются централизованный завоз жизненно необходимых грузов на Север, организация переселения людей с Севера и вахтового метода работы, содействие трудоустройству бывших военнослужащих и переселенцев из республик бывшего СССР. Государство приходит на помощь регионам при ликвидации последствий чрезвычайных экологических и техногенных ситуаций (землетрясения, заражение территорий и т.п.).

Федеральные программы регионального развития. Федеральные программы регионального развития (далее – региональные программы) в принципе должны разрабатываться не для всех, а только для ограниченного числа проблемных территорий. В отличие от большинства других средств федеральной региональной политики, они нацеливаются на решение не столько текущих (тактических), сколько стратегических задач регионального развития, имеющих общегосударственное значение. Для одних регионов это может быть реструктуризация экономики, для других – преодоление хронической отсталости, активизация полюсов роста, освоение новых природных ресурсов и т.д. Программы создают федеральным и региональным властям долговременные ориентиры для их повседневной управленческой деятельности.

Для программы, утвержденной Правительством Российской Федерации, открывается финансирование из федерального бюджета, а госзаказчик заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование из бюджетов субъектов федерации и внебюджетных источников. Текущее управление программой

осуществляет дирекция, формируемая госзаказчиком. Показатели программы должны ежегодно уточняться.

Федеральные региональные программы, кроме средств федерального и региональных бюджетов, привлекают также взносы участников программы, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в выполнении программы, кредиты банков, средства населения, иностранные инвестиции и т.д. Предусматривается также возможность создания специальных финансовых фондов.

Создание особых экономических зон. Установление государством особых правовых, организационных, экономических режимов на отдельных территориях используется во многих странах как отдельное средство региональной политики. Введение исключений из общего правового, институционального, экономического пространства должно компенсироваться существенными выгодами как для соответствующих территорий, так и для всей национальной экономики.

3. Показатели оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 «Об оценке эффективности деятельности органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации» определен перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

1. Объем валового регионального продукта.

2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека.

3. Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников

в сравнении с предыдущим годом.

4. Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных): учреждений здравоохранения; учреждений образования; учреждений социальной защиты населения; учреждений физической культуры и спорта; учреждений культуры и искусства к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона.

5. Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума.

6. Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год.

7. Смертность населения: младенческая; от 1 года до 4 лет; от 5 до 9 лет; от 10 до 14 лет; от 15 до 19 лет; материнская; в трудоспособном возрасте – всего, в том числе по трем основным причинам; в результате дорожнотранспортных происшествий.

9. Средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего.

10. Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.

11. Удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных).

12. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене.

13. Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений.

14. Удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных).

15. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе: переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи); находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

16. Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

17. Обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте Российской Федерации.

18. Удельный вес населения, участвующего в культурнодосуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений.

19. Количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 человек населения.

20. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта Российской Федерации, – всего, в том числе введенная в действие за год.

20. Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъекте Российской Федерации.

21. Доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными.

22. Доля многоквартирных домов в целом по субъекту Российской Федерации, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме; управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом; управление управляющей организацией, в том числе муниципальной формы собственности (из них в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (из них в форме государственных учреждений), частной формы собственности (из них хозяйственными обществами со 100процентной долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности).

23. Доля убыточных организаций жилищнокоммунального хозяйства.

24. Время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство.

25. Заявленная мощность, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства.

26. Доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества.

27. Доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.

28. Уровень криминогенности (процент от числа опрошенных).

29. Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений.

30. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

31. Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта.

32. Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе.
33. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на один рубль произведенной сельскохозяйственной продукции.
34. Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
35. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона.
36. Объемы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами.
37. Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий).
38. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя, в том числе на территориальную программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации, из них средства обязательного медицинского страхования.
39. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося: на общее образование; на начальное и среднее профессиональное образование.
40. Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы.
41. Доля государственных (муниципальных) медицинских учреждений: применяющих медикоэкономические стандарты оказания медицинской помощи; переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности; переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.

42. Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных: на нормативное подушевое финансирование; на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.

43. Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).

4. Стратегические цели государственной региональной экономической политики

Государственное управление пространственным развитием, в соответствии с концепцией долгосрочного социальноэкономического развития Российской Федерации (2008-2020 гг.) нацелено на решение задач повышения качества жизни населения, обеспечения экономической и политической целостности государства, создания условий эффективного использования всего комплекса ресурсов страны, содействия более полной интеграции России в мировую экономическую систему.

Государственная политика пространственного развития в долгосрочной перспективе будет формироваться на основе принципов:

а) поддержки опорных регионов, интенсивное социальноэкономическое развитие которых позволяет распространить процессы развития на другие территории;

б) предоставления «преференций за реформы» (поощрения и поддержки эффективной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по социальноэкономическому развитию региона, совпадающей с целями и задачами развития государства в целом);

в) упорядочения мер государственной поддержки регионального развития (вплоть до выработки типовых мер) в зависимости от географических, ресурсных и других особенностей регионов Российской Федерации;

г) оптимального перераспределения полномочий (включая бюджетные) между уровнями власти в целях эффективного решения общегосударственных задач.

Инструменты управления по целям управленческого воздействия могут быть отнесены к следующим группам:

первая группа включает систему мер направленных на преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, повышение эффективности государственного, муниципального управления;

вторая группа связана с управлением формированием новых организационных структур, обеспечивающих экономическое развитие регионов (особые экономические зоны, техниковнедренческие зоны, технопарки и т.д).

третья группа связана с формированием в регионе благоприятных общеэкономических условий, улучшением инвестиционного климата и т.д.

Инновационное пространственное развитие российской экономики в решающей степени определяется не только перестройкой региональной политики на федеральном уровне, но и созданием условий для максимального раскрытия инициативы регионов, создании конкуренции за перспективные проекты и улучшение качества жизни в регионах.

Инновационный сценарий связан с многополярным развитием территории Российской Федерации и формированием новых региональных зон опережающего развития. К уже сформировавшимся региональным зонам опережающего развития следует отнести:

1) крупнейшие агломерации федеральных городов с наиболее устойчивым экономическим ростом, обеспечивающим приток населения и инвестиций. К ним относятся: Московский макрорегион (Москва, Московская область и связанные с ними граничащие области), агломерация Санкт-Петербурга и связанные с ней балтийские портовые комплексы, включая Калининградскую область;

2) ведущие сырьевые и регионы, в которых сосредоточена нефтяная, металлургическая и химическая промышленность. Их рост менее устойчив и зависит от конъюнктуры цен, но значительные бюджетные ресурсы позволяют поддерживать человеческий капитал и инфраструктуру;

3) крупные многофункциональные городацентры регионов. Их рост обеспечивается концентрацией сервисных функций и индустриальных производств (с растущей долей обрабатывающих отраслей, ориентированных преимущественно на внутренние рынки), но пока еще недостаточно поддерживается миграционным притоком населения и инвестициями;

4) портовые регионы Европейской России, расположенные на путях основных торговых потоков и, особенно, вблизи агломераций, а также портовые города Дальнего Востока (Владивосток, Находка);

5) более плотно заселенные области и края российского Юга с относительно развитой инфраструктурой и выходом к морскому побережью.

К перспективным региональным зонам опережающего развития в рамках инновационного сценария следует отнести:

1) крупные наиболее развитые регионы Поволжско-Уральской зоны с развитой индустрией (сочетающей ресурсодобывающие и высокотехнологичные отрасли), сравнительно благоприятной демографической ситуацией, с уже ставшими точками роста крупными городами (Самаро-Тольяттинская агломерация, Пермь, Казань, Уфа, Екатеринбург и Челябинск) при сохранении значительных конкурентных преимуществ по стоимости рабочей силы и недвижимости;

2) группа городов Сибири с высоким уровнем развития человеческого капитала и потенциалом развития инновационной экономики (Томск, Новосибирск, Бийск, Красноярск);

3) новые очаги роста на основе разработки первичных ресурсов – Нижнее Приангарье, Южная Якутия, горнометаллургические производства в Читинской области, о. Сахалин и Камчатка (добыча углеводородов в рамках шельфовых проектов и развитие их переработки, рыбохозяйственный комплекс).

5. Государственная внешнеэкономическая политика

Внешнеэкономическая деятельность включает в себя внешнюю торговлю, международное инвестиционное сотрудничество, производственную кооперацию, валютные и финансово-кредитные операции, а также миграцию рабочей силы. Несомненно, наиболее значимой частью внешнеэкономической деятельности государства является внешняя торговля.

Внешнеторговая деятельность – предпринимательская деятельность в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность).

В советский период государство установило монополию на осуществление внешнеторговой деятельности. В связи с переходом к рыночной экономике, отказом от диктата политических интересов либерализация внешнеэкономической деятельности стала необходимой реальностью. В общем случае под либерализацией понимается уменьшение в целом роли государства в процессе принятия решений, то есть на уровень предприятий переходят не только полномочия по принятию решений, но и экономическая среда, в которой они действуют, подвергается значительно меньшему прямому регулированию со стороны государства.

Цели либерализации внешней торговли заключались в реализации экономической самостоятельности предприятий; установление взаимосвязи между внутренними и внешними ценами; включение отечественных товаропроизводителей в конкурентную борьбу на внешнем рынке; структурную перестройку национальной экономики, достижение макроэкономической стабильности в сочетании с бюджетно-налоговой политики и денежно-кредитной политики; доверие домашних хозяйств; решение бюджетно-налоговых проблем.

Структурная перестройка экономики позволила бы решить следующие задачи:

- а) ускорить реформу цен;
- б) усилить антимонопольное регулирование;
- в) повысить эффективность национальной экономики;
- г) доступность новых рынков сбыта для экспортеров;
- д) обучение для отечественных менеджеров.

Государственная внешнеторговая политика осуществляется посредством применения экономических и административных методов регулирования внешнеторговой деятельности. К экономическим методам относятся меры таможенно-тарифного регулирования (применение импортного и экспортного таможенных тарифов). Административное (нетарифное) регулирование осуществляется, в частности, посредством квотирования и лицензирования внешнеторговой деятельности, эмбарго и добровольные соглашения об ограничении поставок, государственная монополия на внешнюю торговлю. Либерализация внешней торговли означает преимущественное использование экономических методов регулирования.

Контроль за экспортом осуществляется с использованием следующих инструментов:

- а) ввод/увеличение экспортного тарифа. Используется ограниченным числом стран (включая современную Россию), в основном развивающимися и обладающими значительными запасами природных ресурсов, в фискальных целях – пополнения доходов государственного бюджета – или как инструмент экспортного контроля. Этот тариф используется с целью поддержания внутригосударственных цен и цен на мировом рынке;
- б) и/или налоги. Большинство стран перешло от обложения экспортируемых товаров к обложению налогами доходов фирм-экспортеров, изымая таким образом, сверхдоходы от экспорта;
- в) регулирование цены. Использование демпинговых мер с целью занижения цен экспортируемых товаров, экспортные субсидии;

г) увеличение/уменьшение квоты. Количественное ограничение вывоза товаров и услуг с целью наполнения отечественного рынка;

д) лицензирование вывоза продукции. Данная мера используется в целях обеспечения безопасности как страны, так и мирового сообщества. Лицензия выдается на вывоз некоторых товаров с целью поддержки всех производителей, в том случае, если импорт на данные товары ограничен – текстиль, сталь и изделия из стали, сельскохозяйственные продукты.

Необходимо осознавать, что ограничение на экспорт – неявный налог на импорт (валютная выручка).

Контроль за импортом осуществляется с использованием следующих инструментов:

а) увеличение/уменьшение таможенной пошлины. В условиях рыночной экономики является главным инструментом регулирования внешней торговли, в целях защиты производства отдельных видов товаров, оказания услуг, нейтрализации преимуществ иностранных фирм. Таможенные пошлины представляют собой свод ставок: адвалорные (процент к таможенной стоимости облагаемого товара), специфические (абсолютная сумма с каждой единицы товара), смешанные (адвалорные и специфические), альтернативные (выбор между специфической и адвалорной ставкой предоставляется таможенным органом, ответственным за взимание пошлины);

б) увеличение/уменьшение квоты. Уменьшение количественного ограничения ввоза товара осуществляется с целью защиты отечественных производителей товаров, уменьшение – с целью наполнения отечественного рынка;

в) тарифные квоты. Возможность применять для импортера пониженные ставки таможенной пошлины, если объем импорта товара не превышает количественные ограничения, и повышенную ставку при превышении квоты.

При введении мер контроля за импортом необходимо учитывать следующие факторы:

- 1) является ли страна членом ВТО;
- 2) бюджетный дефицит, при неэффективной налоговой политики есть соблазн пополнения бюджета за счет повышения таможенных пошлин;
- 3) необходимость проведения политики протекционизма;
- 4) подкреплена ли система регулирования импорта адекватной административной структурой.

Внешнеэкономическая деятельность не может рассматриваться отдельно от проблем внутреннего производства – оно играет главную роль в определении объемов и

структуры экспорта и импорта. В настоящее время экспорт превратился в крупнейшую отрасль экономики, через которую реализуется значительная часть валового внутреннего продукта страны. Поэтому закономерно, что развитие российского экспорта, особенно продукции обрабатывающих производств, может и должно стать важным элементом структурной перестройки и технологической модернизации национальной экономики.

Стратегия государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

В концепции долгосрочного социальноэкономического развития Российской Федерации (на период 2008-2020 гг.) в качестве долгосрочных целей внешнеэкономической политики определяется обеспечение рациональной, основанной на сравнительных преимуществах, специализации России в глобальной экономике, создание условий для диверсификации экспорта, укрепление конкурентных позиций российских компаний на мировом рынке и завоевание лидирующих позиций на отдельных сегментах рынка высокотехнологичных товаров и услуг.

Достижение этой цели предполагает переход к активной поддержке экспорта по широкому спектру обрабатываемой и, особенно, интеллектуалоемкой продукции. Поддержка экспорта должна сочетаться с активной политикой по регулированию доступа товаров и услуг на российский рынок, основанной на международных принципах справедливой конкуренции, по вышения конкурентности российских рынков и стимулирования развития отечественного производства.

Основными направлениями внешнеэкономической политики являются:

- 1) укрепление позиций России на мировом рынке энергоносителей путем увеличения экспорта нефти и газа и услуг, связанных с энергетикой, на европейский и азиатские (прежде всего китайский) рынки;
- 2) устойчивое расширение экспорта сырья и повышение уровня его обработки;
- 3) существенное увеличение экспорта высокотехнологичной продукции и услуг, в том числе, за счет организации иностранными компаниями экспортоориентированных производств в России;
- 4) развитие транспортнологистической инфраструктуры, обеспечивающей реализацию внешнеэкономического потенциала российской экономики;

- 5) информационная поддержка экспортной и финансовой деятельности российских компаний, поддержка продвижения российских инвестиций в приоритетных странах и регионах;
- 6) поддержка иностранных инвестиций в развитие обрабатывающих производств в России, энергетической, транспортной, торговой инфраструктуры;
- 7) формирование многовекторной модели участия России в интеграционных процессах с Евросоюзом, государствами СНГ, Китаем и Индией;
- 8) активное участие в разработке международных норм права и механизмов, регулирующих отношения в области использования глобальной информационной инфраструктуры;
- 9) активизация участия в международной помощи развитию в целях решения гуманитарных, экологических и иных проблем развивающихся стран;
- 10) участие России в международных исследовательских проектах по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники;
- 11) участие в разработке международных стандартов в сфере информационных и телекоммуникационных технологий, гармонизация национальной системы стандартов и сертификации в этой сфере с международной системой.

Основные целевые индикаторы экспорта и импорта:

- 1) стабилизация или снижение доли импорта готовой продукции на внутренних российских рынках, прежде всего – массовых потребительских и инвестиционных товаров;
- 2) увеличение притока прямых иностранных инвестиций до 3,5 процентов ВВП и более в 2020 году.

Реализация долгосрочной внешнеэкономической политики исходит из двух сценарных условий: инерционного развития (сохранение доминирования энергосырьевого комплекса в экономике при резком замедлении роста добычи и экспорта углеводородов и отставании в развитии транспортной и энергетической инфраструктуры); инновационного развития.

Реализация инерционного сценария развития сохраняет за Россией свойства сырьевой периферии в глобальной экономике. Это связано с сохранением традиционной роли поставщика первичных энергоресурсов и сырья низкой степени переработки, что не позволяет поднять темпы роста экспорта выше, чем до 46% в год (в стоимостном выражении). Доля машин и оборудования в структуре экспорта в ценах 2006 года не превысит 10%, тогда как топливно-энергетических товаров не опустится ниже 50%.

Сценарий инновационного развития предполагает альтернативный тип участия в международном разделении труда, основанный на диверсификации. Прорыв на новые

рынки высокотехнологичных товаров и услуг –авиатехники, судостроения, космических услуг, информационных услуг, программного обеспечения и другой продукции – позволит стабилизировать, затем и увеличить долю России в мировой торговле. К 2020 г. доля экспорта машин и оборудования в общем экспорте может повыситься до 20%.

Россия превратится в крупного международного игрока на ряде сельскохозяйственных рынков – зерна, растительного масла, льна и других товаров. Значительно возрастет экспорт транспортных услуг. Помимо этого, Россия останется одним из ведущих игроков на рынках углеводородов, а также станет крупнейшим экспортером товаров и услуг, связанных с добычей, транспортировкой и переработкой энергетических и сырьевых ресурсов.

Рост импорта будет ориентирован, прежде всего, на приобретение высокотехнологичной продукции, необходимой для развития производств и повышения стандартов потребления.

Географическая структура внешней торговли в инновационном сценарии будет изменяться в соответствии с:

- а) процессами преференциальных экономических отношений с основными странами торговыми партнерами;
- б) различной динамикой спроса и предложения в странахпартнерах;
- в) освоением рынков, на которых российская продукция остается представленной в недостаточной мере (прежде всего, рынков стран Азии и Латинской Америки);
- г) изменением структуры российского внешнеторгового оборота снижением веса минеральных продуктов и ростом инвестиционного импорта.

Сценарий инерционного развития предполагает проигрыш в конкуренции за иностранные инвестиции другим странам, в том числе, партнерам по СНГ. При сохранении ограничений на иностранные инвестиции в стратегических отраслях достаточно быстро наступит насыщение иностранными инвестициями в других сферах экономики (торговля, недвижимость, пищевая промышленность). Относительный уровень прямых инвестиций колеблется около 2,5% ВВП, то есть, не превышает нынешнего уровня.

Сценарий инновационного развития предполагает формирование относительно самостоятельного национального рынка капитала и конкурентоспособного национального финансового сектора. Он может стать весьма притягательным для капиталов стран СНГ и развитых экономик, что, в сочетании привлечением иностранных инвестиций в инфраструктурные отрасли, сферу услуг и обработки, создаст

благоприятные условия для накопления капитала и экономического роста. Россия займет одну из лидирующих позиций по инвестиционной привлекательности. Уровень прямых иностранных инвестиций повысится до 3,54 % ВВП. Россия станет одним из мировых финансовых центров, включающим в себя фондовый, долговой, товарный форвардный и спотовый рынки.

Направления экономической интеграции предусматривают два важнейших вектора: европейский и евразийский.