

УДК 338.222 : 332.1

DOI: 10.34670/AR.2023.22.96.046

Институты региональной политики и их вклад в развитие старопромышленных регионов России

Сорокина Наталья Юрьевна

Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник, Институт экономики РАН,
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32;
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

Аннотация

Актуальность исследования определяется высокой потребностью старопромышленных регионов во внедрении новых и выявлении резервов повышения результативности действующих институтов развития. Цель подготовки статьи заключается в изучении институтов развития, действующих в старопромышленных регионах, и специфики их вклада в развитие регионов данного типа. Под институтами региональной политики предложено понимать формальные институты развития, создаваемые и функционирующие в целях обеспечения устойчивости экономического роста в пространственном аспекте. Показано, что институты региональной политики в отношении старопромышленных регионов должны обеспечивать два формата взаимодействия: интеграционное и пространственное. Интеграционное взаимодействие обеспечивает условия для саморазвития региона как субъекта национальной экономики; пространственное взаимодействие предполагает расширение сферы его влияния на локальном, региональном и национальном уровне. Анализ действующих в старопромышленных регионах институтов региональной политики показал их невысокую нацеленность на обеспечение экономического роста в пространственном аспекте. Сделано заключение, что в пространственном аспекте институты региональной политики должны содействовать развитию старопромышленных регионов как центров роста национального, регионального и локального уровней.

Для цитирования в научных исследованиях

Сорокина Н.Ю. Институты региональной политики и их вклад в развитие старопромышленных регионов России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 6А. С. 393-401. DOI: 10.34670/AR.2023.22.96.046

Ключевые слова

Институты региональной экономики, старопромышленные регионы, пространственное развитие, центр экономического роста, интеграционное взаимодействие.

Введение

К старопромышленным регионам относятся территории, замедление экономического развития которых «обусловлено противоречием между сложившейся индустриальной специализацией и требованиями нового технологического уклада, а также высокой ориентацией специализированных отраслей промышленности на потребности внешней, по отношению к региону, среды» [Латов, Сорокина, 2018]. Преобладание консервативных стратегий развития и сценариев видения будущего регионов данного типа, во многом, поддерживается спецификой действующих институтов развития. Сложившаяся ситуация требует как внедрения новых, предлагаемых современной экономической наукой институтов, так и выявления потенциала более эффективного использования уже функционирующих.

В контексте исследования региональной политики в отношении старопромышленных регионов, обеспечивающей их трансформацию в центры экономического роста, представляет интерес рассмотрение институтов не только с точки зрения анализа их качества [Rodrik, Subramanian, 2003] и выявления резервов повышения результативности функционирования на территориях старопромышленного типа, но и того, в какой мере эти институты выполняют функции институтов региональной политики, то есть обеспечивают устойчивость экономического роста в пространственном аспекте. С этих позиций в составе институтов развития могут быть выделены институты поддержки экономического роста и институты региональной политики, призванные давать импульсы для развития не только самого региона, но и обеспечивать его вклад в динамику макрорегиона, федерального округа и страны в целом.

Основная часть

Следует отметить, что к настоящему времени в старопромышленных регионах созданы и функционируют практически все возможные для территорий данного типа институты развития (таблица 1).

Таблица 1 - Основные институты развития, представленные в старопромышленных регионах России

Федеральные институты развития	Региональные институты развития	Территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности	Иные инструменты
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере Российский фонд фундаментальных исследований Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)	Фонд развития промышленности региона Региональная корпорация развития Региональные ресурсные и инновационные центры Бизнес-инкубаторы	Территории опережающего развития (ТОР) Зоны территориального развития (ЗТР) Особые экономические зоны (ОЭЗ) Индустриальные (промышленные) парки Технопарки Кластеры	Общий реестр инвестиционных площадок региона Меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства Целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности Государственно-частное

Федеральные институты развития	Региональные институты развития	Территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности	Иные инструменты
Фонд инфраструктурных и образовательных программ РОСНАНО Российская венчурная компания Фонд развития интернет-инициатив Агентство стратегических инициатив			партнерство Заключение СПИК Предоставление статуса «Региональный инвестиционный проект» Меры информационно-маркетинговой и иной поддержки

Обеспечено присутствие федеральных институтов развития, в частности, Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент), Фонда инфраструктурных и образовательных программ РОСНАНО, Российской венчурной компании и др., гарантирующих участие федерального центра в разработке и реализации важнейших проектов и программ развития территорий. Сформированы региональные институты развития, деятельность которых приоритетно направлена на привлечение инвестиций в экономику региона, содействие внедрению передовых технологий, реализацию программ импортозамещения и др. Ключевым условием их эффективного функционирования является обеспечение в достаточном объеме финансовыми ресурсами, источниками которых, преимущественно, должны выступать средства самого региона. Созданы территории с особыми режимам осуществления предпринимательской деятельности (ТОР, ЗТР, индустриальные (промышленные) парки и др.), в формате которых реализуется практика софинансирования инвестиционных проектов и другие механизмы государственно-частного партнерства. Реализуются иные инструменты, в частности, осуществляется оказание информационной, маркетинговой и иной поддержки предприятиям и организациям региона. Таким образом, на территории старопромышленных регионов действуют институты развития общеэкономической, отраслевой и территориальной направленности. Однако, несмотря на довольно долгую историю функционирования, все созданные институты не способствовали превращению старопромышленных регионов в центры экономического роста. По мнению исследователей [Синтез в экономической теории и экономической политике, 2022], основной причиной сложившейся ситуации является тот факт, что процесс создания институтов осуществлялся как копирование аналогичных институций, действующих и показавших эффективность функционирования в других, как правило развитых, странах.

К институтам региональной политики целесообразно относить институты развития, имеющие непосредственную территориальную ориентацию функционирования, то есть созданные в целях «содействия укреплению единого экономического пространства страны, территориального развития в широком смысле, т.е. через кооперационные и иные связи будут давать импульсы для развития всего региона в целом и сопредельных территорий» [Бухвальд, 2013]. При таком подходе под *институтами региональной политики* следует понимать формальные институты развития, создаваемые и функционирующие в целях обеспечения

устойчивости экономического роста в пространственном аспекте. На наш взгляд, именно эти институты призваны обеспечивать стимулы, облегчающие приспособление субъектов региональной экономики к специфике социально-экономических условий конкретной территории, то есть повышать их адаптивность [Popescu, 2012]. Также на институты региональной политики должны быть возложены функции по обеспечению интеграции и сетевого взаимодействия трех ключевых направлений региональной политики – промышленной политики, инновационной политики и политики развития человеческого капитала. Таким образом, институты региональной политики в отношении старопромышленных регионов должны обеспечивать два формата взаимодействия: интеграционное и пространственное.

Интеграционное взаимодействие реализуется на внутрорегиональном уровне и обеспечивает условия для саморазвития региона как субъекта национальной экономики; пространственное взаимодействие предполагает расширение сферы влияния региона на локальном, региональном и национальном уровне, то есть его фактическую трансформацию в центр экономического роста России. В результате в региональной системе создается институциональная основа для формирования механизма воспроизводства факторов экономического роста, предполагающего, с одной стороны, развитие с опорой на собственный социально-экономический потенциал, с другой стороны, реализацию внешних источников роста в системе межрегионального взаимодействия на уровне макрорегиона, федерального округа и страны в целом.

В этой логике к институтам региональной политики, прежде всего, могут быть отнесены территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности. Остальные институты развития, функционирующие в старопромышленных регионах, преимущественно имеют общеэкономическую и отраслевую ориентацию либо ориентированы на поддержку конкретных субъектов региональной экономики, в частности, их деятельность нацелена:

- на достижение общих задач социально-экономического развития регионов, без учета специфики регионов старопромышленного типа (Российский фонд фундаментальных исследований, Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент), Агентство стратегических инициатив и др.);
- на поддержку развития промышленности как ведущей отрасли экономики старопромышленных территорий, то есть имеют отраслевую ориентацию. Наиболее ярким примером такого рода институтов являются региональные фонды развития промышленности, создаваемые в целях оказания финансовой поддержки промышленным предприятиям региона, в частности, за счет средств этих фондов предприятия могут на льготных условиях получать средства на расширение, перевооружение и модернизацию;
- на поддержку конкретных субъектов региональной экономики, осуществляемой без «привязки» к специфике типа территории, но в целях снижения социальных издержек [Alonso, Garcimartín, 2013]. Наибольшее распространение в российских регионах получили региональные фонды поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также бизнес-инкубаторы, создаваемые в целях содействия развитию предпринимательства в актуальных для региона областях и сферах экономики.

Охарактеризованные выше институты могут быть отнесены к институтам поддержки экономического роста, они созданы и функционируют в приоритетных для старопромышленного региона сферах: в сфере поддержки промышленного производства,

инновационной деятельности, создания условий для реализации и развития человеческого потенциала территории. Организационно, федеральные институты развития создаются и функционируют в рамках реализации региональной политики федерального Центра, региональные институты развития – региональной политики социально-экономического развития субъекта Федерации. Сложившаяся практика функционирования институтов неоднократно критиковалась российскими учеными [Институты развития как инструмент региональной политики, 2015], поскольку она не позволяет органично «вписать» деятельность этих институтов в достижение целей экономического роста ни на федеральном, ни на региональном уровнях, создавая дублирование полномочий и неопределенность в плане финансирования их программ и мероприятий, источниками которых могут быть как межбюджетные трансферты, так и средства национальных проектов и государственных программ различных уровней. Реализация институтами региональной политики функции интеграционного взаимодействия будет способствовать, на наш взгляд, повышению результативности деятельности институтов поддержки экономического роста и, на этой основе, обеспечивать поддержание высокого стандарта благосостояния населения региона.

Анализ действующих в старопромышленных регионах институтов региональной политики (таблица 2), показывает их невысокую нацеленность на обеспечение экономического роста в пространственном аспекте.

Таблица 2 - Характеристика институтов региональной политики старопромышленных регионов

Институт региональной политики	Цели создания и функционирования	Уровень региональной политики	Характер воздействия на пространственное развитие
Территория опережающего социально-экономического развития (ТОР)	«формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения» [О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, www]	региональная политика федерального Центра	роль мультипликатора внутри-регионального развития
Зоны территориального развития (ЗТР)	«ускорение социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику» [О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, www]	региональная политика федерального Центра	роль мультипликатора внутри-регионального развития
Особые экономические зоны (ОЭЗ)	«в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции» [Об особых экономических зонах в Российской Федерации, www]	региональная политика федерального Центра	ориентация на развитие региона как центра роста национального, регионального и локального уровней (в зависимости от типа ОЭЗ)

Институт региональной политики	Цели создания и функционирования	Уровень региональной политики	Характер воздействия на пространственное развитие
Индустриальные (промышленные) парки	«для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией - коммерческой или некоммерческой организацией» [О промышленной политике в Российской Федерации, www]	региональная политика социально-экономического развития субъекта Федерации	роль мультипликатора внутри-регионального развития
Промышленный кластер	«создание совокупности субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости» [О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров, www]	региональная политика социально-экономического развития субъекта Федерации	ориентация на развитие региона как центра роста регионального и локального уровней
Промышленный технопарк	«в целях освоения производства промышленной продукции и коммерциализации полученных научно-технических результатов» [О промышленной политике в Российской Федерации, www]	региональная политика социально-экономического развития субъекта Федерации	роль мультипликатора внутри-регионального развития

Целый ряд институтов, таких ТОР, ЗТР, индустриальные (промышленные) парки и промышленные технопарки, ориентированы на поддержку внутрирегионального социально-экономического развития посредством таких мер, как [Тамбовцев, 2021]: обеспечение доступности кредита и возможности привлечения венчурного капитала, создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности посредством региональных преференций и ограничения институциональной коррупции, введение особых региональных мер поддержки предпринимательства и закрепления человеческого капитала и т.д. В документах, регламентирующих их создание и функционирование, отсутствуют цели и задачи в области содействия обеспечению экономического роста в пространственном аспекте и в тактической, и в стратегической перспективе. По сути, как об институтах региональной политики, с определенной долей уверенности, можно вести речь лишь в отношении особых экономических зон и промышленных кластеров, среди целей функционирования которых прослеживается ориентация на развитие региона как центра роста национального, регионального или локального уровня.

Заключение

В пространственном аспекте институты региональной политики должны содействовать развитию старопромышленных регионов как центров роста национального, регионального и локального уровней, что обусловлено спецификой регионов данного типа, а именно: их высокой ориентацией на потребности внешней, по отношению к региону, среды. На наш взгляд, такой подход позволит конкретизировать их вклад в обеспечение экономического роста на различных уровнях пространственной структуры страны и на этой основе предложить более справедливый подход к оценке результативности деятельности институтов, которая может быть осуществлена

на основании анализа вклада региона в валовую добавленную стоимость макрорегиона, федерального округа и страны в целом, обеспеченного деятельностью конкретных институтов региональной политики.

Библиография

1. Бухвальд Е.М. Институты развития и формирование инновационной экономики в России // Наука и практика. 2013. N 3 (11). С. 22-34.
2. Институты развития как инструмент региональной политики. Научный доклад. Виленский А.В., Бахтизин А.Р., Валентик О.Н., Бухвальд Е.М., Глигич-Золотарева М.В., Домнина И.Н., Кольчугина А.В., Лопес В.А., Лылова О.В., Маевская Л.И., Одинцова А.В. М. Институт экономики РАН. 2015. 50 с.
3. Латов Ю.В., Сорокина Н.Ю. Эволюция старопромышленных регионов в экономике России// Journal of Economic Regulation. 2018. Т. 9. № 1. С. 6-22.
4. Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 N 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183798/
5. Синтез в экономической теории и экономической политике. Колл. монография / Под общей ред. В.И. Маевского и С.Г. Кирдиной-Чэндлер. М.: ИЭ РАН, 2022. 444 с.
6. Тамбовцев В.Л. Качество институтов: проблемы определения и оценки // Вопросы экономики. 2021. № 7. С. 1—19.
7. Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/55af6047d5fa5781c65dadae985332af163f6363/
8. Федеральный закон от 03.12.2011 N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122563/
9. Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/
10. Федеральный закон от 31.12.2014 N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/
11. Alonso J. A., Garcimartín C. The determinants of institutional quality. More on the debate. Journal of International Development. 2013. Vol. 25, No. 2, pp. 206—226.
12. Popescu I. Institutional quality: Criteria, determinants and benefits. The Yearbook of the “GH. Zane” Institute of Economic Researches. 2012. Vol. 21, No. 1, pp. 59—65.
13. Rodrik D., Subramanian A. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). Finance and Development. 2003. Vol. 40, No. 2, pp. 31—34.

Institutions of regional policy and their contribution to the development of old industrial regions of Russia

Natal'ya Yu. Sorokina

PhD in Economics,
Senior Researcher, Institute of Economics
of the Russian Academy of Sciences,
117218, 32 Nakhimovskiy ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

Abstract

The relevance of the research is determined by the high need of old-industrial regions to introduce new ones and identify reserves for improving the effectiveness of existing development

institutions. The purpose of the article is to study the development institutions operating in old industrial regions and the specifics of their contribution to the development of regions of this type. Under the institutions of regional policy it is proposed to understand formal development institutions created and functioning in order to ensure the sustainability of economic growth in the spatial aspect. It is shown that the institutions of regional policy in relation to old industrial regions should provide two formats of interaction - integration and spatial. Integration interaction provides conditions for the self-development of the region as a subject of the national economy; spatial interaction implies the expansion of its sphere of influence at the local, regional and national levels. The analysis of the regional policy institutions operating in the old industrial regions showed their low focus on ensuring economic growth in the spatial aspect. It is concluded, regional policy institutions should promote the development of old-industrial regions as centers of growth at the national, regional and local levels, in the spatial aspect.

For citation

Sorokina N.Yu. (2023) Instituty regional'noi politiki i ikh vklad v razvitie staropromyshlennykh regionov Rossii [Institutions of regional policy and their contribution to the development of old industrial regions of Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (6A), pp. 393-401. DOI: 10.34670/AR.2023.22.96.046

Keywords

Instituteons of regional economy, old industrial regions, spatial development, center of economic growth, integration interaction.

References

1. Bukhvald E.M. (2013) Instituty razvitiya i formirovanie innovacionnoj ekonomiki v Rossii [Institutes of development and formation of innovative economy in Russia]. *Nauka i praktika* [Science and practice], 3 (11), pp. 22-34.
2. Development institutions as a tool of regional policy. Scientific report. (2015) Vilensky A.V., Bakhtizin A.R., Valentik O.N., Bukhvald E.M., Gligich-Zolotareva M.V., Domnina I.N., Kolchugina A.V., Lopez V.A., Lylova O.V., Mayevskaya L.I., Odintsova A.V. Moscow: Institute of Economics RAS Publ.
3. Latov Yu.V., Sorokina N.Yu. (2018) Evolyuciya staropromyshlennykh regionov v ekonomike Rossii [Evolution of old industrial regions in the Russian economy]. *Journal of Economic Regulation*, 9 - 1. pp. 6-22.
4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 779 of 31.07.2015. «O promyshlennykh klasterah i specializirovannykh organizatsiyah promyshlennykh klasterov» [On Industrial clusters and specialized organizations of industrial clusters]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183798/ [Accessed 14/06/2023].
5. Synthesis in economic theory and economic policy. Coll. Monograph. (2022) Under the general editorship of V.I. Mayevsky and S.G. Kirdina-Chandler. Moscow: Institute of Economics RAS Publ.
6. Tambovtsev V.L. (2021) Kachestvo institutov: problemy opredeleniya i ochenki [Quality of institutions: problems of definition and evaluation]. *Voprosy ekonomiki* [Economic issues], 7, pp. 1-19.
7. Federal Law No. 116-FZ of 22.07.2005 «On Special Economic Zones in the Russian Federation» [Ob osobyykh ekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/55af6047d5fa5781c65dadae985332af163f6363/ [Accessed 03/07/2023].
8. Federal Law No. 392-FZ of 03.12.2011. «On Zones of Territorial Development in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» [O zonah territorial'nogo razvitiya v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122563/ [Accessed 10/07/2023].
9. Federal Law No. 473-FZ of 29.12.2014. «On Territories of Advanced Socio-Economic Development in the Russian Federation» [O territoriyah operezhayushchego social'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossijskoj Federacii] Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ [Accessed 27/06/2023].
10. Federal Law No. 488-FZ of 31.12.2014. «On Industrial Policy in the Russian Federation» [O promyshlennoj politike v Rossijskoj Federacii]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119

/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/ [Accessed 22/06/2023].

11. Alonso J. A., Garcimartín C. (2013) The determinants of institutional quality. More on the debate. *Journal of International Development*, 25 - 2, pp. 206—226.
12. Popescu I. (2012) Institutional quality: Criteria, determinants and benefits. *The Yearbook of the “GH. Zane” Institute of Economic Researches*, 21 - 1, pp. 59—65.
13. Rodrik D., Subramanian A. (2003) The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance and Development*, 40 - 2, pp. 31—34.