

**О. В. Кузнецова**

# **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ**

**20 лет реформ  
и новые возможности**

- Условия реализации федеральной региональной политики в России
- Межбюджетные отношения
- Федеральная поддержка экономического развития регионов или «классическая» региональная политика
- Региональные аспекты федеральной инвестиционной и инновационной политики



URSS

**О. В. Кузнецова**

# **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ**

**20 лет реформ  
и новые возможности**



**URSS  
МОСКВА**

Кузнецова Ольга Владимировна

**Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности.**

М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. — 392 с.

Настоящая книга посвящена анализу становления федеральной региональной политики в России с начала 1990-х годов и на протяжении более чем 20 лет рыночных преобразований. Показываются как достижения проведенных реформ, так и сохраняющиеся проблемы в сфере экономических отношений центра и регионов, предлагаются возможные пути совершенствования региональной политики. В работе рассматриваются тенденции и факторы социально-экономического развития российских регионов, трансформация административно-территориального деления страны, особенности межбюджетных отношений, федеральная поддержка экономического развития территорий, региональные аспекты федеральной инвестиционной и инновационной политики.

Данная книга, являющаяся результатом многолетних исследований автора, — взгляд на региональную политику эксперта, с одной стороны, независимого, с другой — знакомого с процессом принятия решений на федеральном уровне. Автор принимала участие, в том числе в качестве руководителя, в целом ряде научно-исследовательских работ, выполнявшихся по заказу федеральных и региональных органов власти, в проведении программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Книга адресована широкому кругу читателей — от студентов, которые только начинают знакомиться с региональной проблематикой и для которых данное издание может служить учебным пособием, до специалистов, профессионально занимающихся вопросами региональной политики в России.

Издательство «Книжный дом «ЛИБРОКОМ»».

117335, Москва, Нахимовский пр-т, 56.

Формат 60x90/16. Печ. л. 24,5. Зах. № ВУ-15.

Отпечатано в ООО «ЛЕНАНД».

117312, Москва, пр-т Шестидесятилетия Октября, 11А, стр. 11.

ISBN 978-5-397-03915-4

© Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013

13769 ID 170725



9 785397 039154



Все права защищены. Никакая часть настоящей книги не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, а также размещение в Интернете, если на то нет письменного разрешения владельца.

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Введение</b> .....	<b>12</b>
<b>Часть 1. Условия реализации федеральной региональной политики в России</b> .....	<b>16</b>
Глава 1. Тенденции и факторы социально-экономического развития российских регионов .....	16
Глава 2. Перекройка административно-территориального деления и формирование макрорегионов .....	43
Глава 3. Многообразие федерального влияния на экономику регионов и место в нем региональной политики .....	88
<b>Часть 2. Межбюджетные отношения</b> .....	<b>97</b>
Глава 4. Становление межбюджетных отношений в России .....	97
Глава 5. Разграничение полномочий и бюджетные расходы .....	103
Глава 6. Формирование налоговых доходов .....	120
Глава 7. Система межбюджетных трансфертов .....	147
<b>Часть 3. Федеральная поддержка экономического развития регионов, или «классическая» региональная политика</b> .....	<b>191</b>
Глава 8. Формирование идеологии и институтов федеральной региональной политики .....	191
Глава 9. Инструменты федеральной региональной политики .....	225
<b>Часть 4. Региональные аспекты федеральной инвестиционной и инновационной политики</b> .....	<b>290</b>
Глава 10. Особые экономические зоны (ОЭЗ) .....	290
Глава 11. Федеральная поддержка инноваций в регионах .....	328
<b>Вместо заключения</b> .....	<b>347</b>
<b>Приложения</b> .....	<b>349</b>
Приложение 1. Основные закономерности развития регионов .....	349
Приложение 2. Межбюджетные отношения .....	359
Приложение 3. Инструменты федеральной региональной политики .....	366
Приложение 4. Особые экономические зоны .....	382
Приложение 5. Федеральная поддержка инноваций в регионах .....	389

**ОГЛАВЛЕНИЕ (ПОЛНОЕ)**

<b>Введение</b> .....	<b>12</b>
<b>Часть 1. Условия реализации федеральной региональной политики в России</b> .....	<b>16</b>
<b>Глава 1. Тенденции и факторы социально-экономического развития российских регионов</b> .....	<b>16</b>
1.1. Подходы к диагностике регионального развития и ее проблемы .....	18
1.1.1. Основные подходы к диагностике регионального развития.....	18
1.1.2. «Белые пятна» российской статистики.....	20
<i>Проблема учета межрегиональных различий в уровне цен</i> .....	20
<i>Отставание в развитии муниципальной статистики</i> .....	22
<i>Отсутствие важных показателей по субъектам Федерации</i> .....	23
<i>Проблемы построения длинных временных рядов показателей</i> .....	24
1.1.3. Типичные ошибки в интерпретации показателей.....	25
1.2. Основные закономерности развития регионов.....	27
1.2.1. Динамика численности населения за 20 лет.....	28
1.2.2. Современные межрегиональные диспропорции.....	31
1.3. Факторы регионального развития и их иерархия.....	33
1.3.1. Обобщение существующих исследований по факторам социально-экономического развития регионов .....	33
1.3.2. Пирамида факторов регионального развития .....	35
<i>Природно-климатические условия и ресурсы</i> .....	36
<i>Система расселения и демографические характеристики</i> .....	37
<i>Обеспеченность инфраструктурой</i> .....	38
<i>Уровень развития и структура экономики</i> .....	39
<i>Институты и политика государства</i> .....	41
<b>Глава 2. Перекройка административно-территориального деления и формирование макрорегионов</b> .....	<b>43</b>
2.1. Укрупнение субъектов Российской Федерации .....	43
2.1.1. Советское наследие и российская Конституция .....	43
2.1.2. Ликвидация шести автономных округов.....	46
2.1.3. Целесообразность новых решений об объединении регионов .....	48

2.1.4. История особых отношений центра с Татарстаном.....	51
2.1.5. Расширение границ Москвы.....	53
2.2. Реформа территориальных основ местного самоуправления .....	55
2.2.1. Советское наследие и мотивы реформы местного самоуправления .....	55
2.2.2. Современные территориальные основы местного самоуправления .....	58
2.3. Макрорегионы России: экономические районы, федеральные округа и другие.....	62
2.3.1. Макрорегионы как способ оптимизации управления.....	63
<i>Военные округа как предшественники федеральных</i> .....	63
<i>Создание федеральных округов и политические полномочия полпредов</i> .....	64
<i>Роль полпредов в экономическом развитии регионов</i> .....	68
<i>Взаимодействие полпредов и федеральной исполнительной власти</i> .....	69
2.3.2. Макрорегионы как объекты территориального планирования.....	70
<i>Советский опыт экономического районирования</i> .....	71
<i>Попытки реанимации экономического районирования в 2000-е годы</i> .....	73
<i>Стратегии социально-экономического развития федеральных округов</i> .....	79
2.3.3. Макрорегионы как объекты федеральной региональной политики.....	80
2.3.4. Макрорегионы как единицы статистического учета .....	82
2.3.5. Макрорегионы как группы взаимодействующих субъектов Федерации .....	83
<b>Глава 3. Многообразие федерального влияния на экономику регионов и место в нем региональной политики</b> .....	<b>88</b>
3.1. Классификация инструментов федерального влияния на региональное развитие.....	88
3.1.1. Правовые инструменты.....	89
3.1.2. Федеральные чиновники в регионах.....	90
3.1.3. Налогово-бюджетные инструменты и проблема непрозрачности прямых расходов .....	91
3.1.4. Федеральные средства вне федерального бюджета.....	93
3.2. Что такое региональная политика.....	95

<b>Часть 2. Межбюджетные отношения</b> .....	<b>97</b>
<b>Глава 4. Становление межбюджетных отношений в России</b> .....	<b>97</b>
4.1. Программы реформ в сфере межбюджетных отношений.....	97
4.2. Нормативно-правовая база межбюджетных отношений.....	101
<b>Глава 5. Разграничение полномочий и бюджетные расходы</b> .....	<b>103</b>
5.1. Разграничение расходных обязательств между бюджетами разных уровней.....	103
5.1.1. Недостаточная четкость разграничения полномочий.....	104
5.1.2. Бюджеты на местах: перегруженность социальными обязательствами при дефиците экономических полномочий.....	107
<i>Законодательное закрепление расходных обязательств</i> .....	107
<i>Статистика бюджетных расходов</i> .....	109
<i>Новая реформа разграничения полномочий</i> .....	113
5.2. Проблема повышения эффективности бюджетных расходов.....	114
5.3. Проблема количественных оценок расходных обязательств.....	116
<b>Глава 6. Формирование налоговых доходов</b> .....	<b>120</b>
6.1. Полномочия органов власти разных уровней в налоговой сфере.....	120
6.1.1. Налоговые полномочия в разных моделях бюджетного федерализма.....	120
6.1.2. Российская налоговая система и полномочия властей на местах.....	121
6.1.3. Причины ограничения налоговых полномочий регионов и муниципалитетов.....	125
<i>Опыт регионов по увеличению налоговой нагрузки</i> .....	125
<i>Опыт регионов по уменьшению налоговой нагрузки</i> .....	126
6.1.4. Тенденции и перспективы изменения налоговых полномочий регионов и муниципалитетов.....	128
6.2. Распределение налогов между бюджетами разных уровней.....	129
6.2.1. Сложившиеся в мире подходы к разделению налогов между уровнями бюджетной системы.....	129
6.2.2. Формирование российской системы распределения налогов.....	131
<i>Российская налоговая система 1990-х как пример неудачного копирования зарубежного опыта</i> .....	131
<i>Пропорции деления налогов между бюджетами разных уровней и структура налоговых доходов</i> .....	133
6.2.3. Возможности увеличения доли регионов и муниципалитетов в налогах.....	137

6.3. Проблемы зачисления налогов в региональные и местные бюджеты.....	139
6.3.1. Нестабильность налогового законодательства.....	139
6.3.2. Низкая собираемость имущественных налогов.....	140
6.3.3. Проблема уплаты налогов по месту фактической деятельности компаний.....	143
6.3.4. Уплата подоходного налога – по месту работы или по месту жительства?.....	144
<b>Глава 7. Система межбюджетных трансфертов</b> .....	<b>147</b>
7.1. Чрезмерная сложность структуры трансфертов.....	147
7.1.1. Виды трансфертов и цели их предоставления.....	147
7.1.2. Субвенции Фонда компенсаций.....	151
7.2. Проблема определения масштабов финансовой помощи регионам.....	154
7.2.1. Финансовая помощь в России и моделях бюджетного федерализма.....	154
7.2.2. Представления о территориальной справедливости.....	155
7.2.3. Фактическая зависимость регионов от федеральных трансфертов.....	157
7.2.4. Финансовая помощь и сбалансированность бюджетов.....	160
7.3. Недостаточная прозрачность межбюджетных трансфертов.....	162
7.3.1. Специфика методики Фонда финансовой поддержки регионов.....	163
<i>Общие подходы к расчету дотаций</i> .....	163
<i>Индекс налогового потенциала</i> .....	164
<i>Индекс бюджетных расходов</i> .....	165
<i>Основные изменения, произошедшие в методике</i> .....	167
<i>Дотационные регионы</i> .....	168
7.3.2. Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов: за и против.....	169
7.3.3. Подходы к распределению субсидий по регионам.....	171
7.4. Целесообразность трансформации системы субсидий.....	174
7.4.1. Плюсы и минусы субсидий как межбюджетных трансфертов.....	174
7.4.2. Возможные направления трансформации системы субсидий.....	177
7.5. Создание условий для повышения качества бюджетной политики регионов.....	179
7.5.1. Антистимулы в действующей системе межбюджетных трансфертов.....	179
7.5.2. Попытки решения проблемы.....	180
<i>Ограничение самостоятельности властей дотационных регионов</i> .....	180

<i>Поощрительные гранты (дотации)</i> .....	181
<i>Альтернативные варианты</i> .....	184
7.6. Особенности межбюджетных отношений в субъектах Федерации .....	186
7.6.1. Межбюджетные отношения в регионах до реформы местного самоуправления .....	186
7.6.2. Современные особенности межбюджетных отношений в регионах .....	188
<b>Часть 3. Федеральная поддержка экономического развития регионов, или «классическая» региональная политика</b> .....	<b>191</b>
<b>Глава 8. Формирование идеологии и институтов федеральной региональной политики</b> .....	<b>191</b>
8.1. Краткая характеристика зарубежного опыта региональной политики .....	191
8.1.1. Цели и масштабы региональной политики .....	191
8.1.2. Теоретическая основа региональной политики .....	192
8.1.3. Типичные объекты региональной политики .....	195
<i>Экономическая отсталость или депрессивность?</i> .....	195
<i>Граница: барьер или стимул для развития</i> .....	197
8.1.4. Инструменты региональной политики, их достоинства и недостатки .....	198
8.2. Почему России необходима региональная политика .....	200
8.2.1. Как региональные проблемы мешают экономическому развитию страны .....	200
8.2.2. Мифы региональной политики .....	204
<i>Трактовка факторов развития регионов для региональной политики</i> .....	204
<i>Определение места региональной политики в общеэкономической</i> .....	205
<i>Региональная политика и ВТО</i> .....	205
<i>Региональная политика и конституционный принцип равноправия субъектов РФ</i> .....	206
<i>Региональная политика и постиндустриализация</i> .....	207
<i>Оценка эффективности региональной политики</i> .....	208
8.3. Органы власти, ответственные за региональную политику .....	210
8.3.1. Федеральные министерства .....	211
8.3.2. Надминистерские структуры .....	214

8.4. Нормативно-правовая база и программные документы региональной политики .....	219
8.4.1. Инициативы Администрации Президента РФ в 1990-е годы .....	220
8.4.2. Провал интереса к региональной политике первой половины 2000-х годов .....	221
8.4.3. Концепции Минрегиона России и региональная политика в Стратегии-2020 .....	222
<b>Глава 9. Инструменты федеральной региональной политики</b> ...	<b>225</b>
9.1. Федеральные целевые и государственные программы развития регионов .....	225
9.1.1. Федеральные целевые программы 1990-х годов .....	225
9.1.2. Пересмотр федеральных целевых программ с начала 2000-х .....	227
9.1.3. Государственные программы .....	230
9.2. Инвестиционный фонд Российской Федерации .....	232
9.2.1. Принципы функционирования Инвестиционного фонда .....	232
9.2.2. Проекты общегосударственного значения .....	239
9.2.3. Региональные инвестиционные проекты .....	245
9.3. Федеральная поддержка моногородов .....	247
9.3.1. Значение федеральной поддержки моногородов как направления региональной политики .....	247
9.3.2. Формирование перечня моногородов .....	248
9.3.3. Меры федеральной поддержки моногородов .....	250
9.4. Стратегическое планирование, согласование федеральных и региональных стратегий и программ .....	254
9.4.1. Согласование программ развития регионов .....	254
9.4.2. Согласование региональных стратегий развития .....	259
9.4.3. Стратегии развития макрорегионов .....	262
9.5. Прочие инструменты федеральной региональной политики .....	268
9.5.1. Северная политика .....	268
9.5.2. Закон о зонах территориального развития .....	272
9.5.3. Попытки внедрения кластерной политики .....	274
9.5.4. Оценка эффективности работы региональных властей .....	278
<i>Обзор отраслевых методик оценки качества управления в регионах</i> ...	278
<i>Апробированная комплексная методика оценки эффективности деятельности региональных властей и ее недостатки</i> .....	280
<i>Новации в оценке работы региональных властей 2012 года</i> .....	283
<i>Оценка эффективности работы органов местного самоуправления</i> .....	287
9.5.5. Остальные инструменты региональной политики .....	287

<b>Часть 4. Региональные аспекты федеральной инвестиционной и инновационной политики..</b>	<b>290</b>
<b>Глава 10. Особые экономические зоны (ОЭЗ)</b>	<b>290</b>
10.1. Мировой опыт создания ОЭЗ	290
10.2. Российские территории с особым статусом до 2005 года	292
10.3. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в РФ»	296
10.3.1. Особенности создания ОЭЗ	296
<i>Виды ОЭЗ и цели их создания</i>	296
<i>Требования к территории ОЭЗ</i>	297
<i>Принципы отбора регионов для создания ОЭЗ</i>	298
10.3.2. Выбор способа управления ОЭЗ	301
10.3.3. Резиденты ОЭЗ: дополнительные требования и дополнительные преференции	302
<i>Требования к резидентам ОЭЗ и набор преференций для них</i>	302
<i>Налоговые льготы для резидентов ОЭЗ</i>	304
<i>Режим свободной таможенной зоны</i>	306
10.4. Современная география ОЭЗ	308
10.4.1. ОЭЗ, созданные на конкурсной основе	308
10.4.2. Досрочно ликвидированные ОЭЗ	309
10.4.3. ОЭЗ, созданные вне конкурсных процедур	311
10.5. Результаты функционирования ОЭЗ и факторы, их определившие	314
10.5.1. Результаты работы ОЭЗ и оценка их эффективности	314
10.5.2. Резиденты промышленно-производственных ОЭЗ	317
10.6. ОЭЗ в Калининградской области	319
10.6.1. Калининградская область как свободная таможенная зона	319
<i>Правила работы свободной таможенной зоны</i>	319
<i>Результаты функционирования ОЭЗ в Калининградской области до середины 2000-х годов</i>	321
10.6.2. Закон 2006 года: от таможенных льгот к налоговым	324
10.7. ОЭЗ в Магаданской области	326
<b>Глава 11. Федеральная поддержка инноваций в регионах</b>	<b>328</b>
11.1. Система инструментов федеральной инновационной политики с четкой региональной привязкой	328
11.2. Технопарки в сфере высоких технологий	330
11.3. Наукограды	335

11.4. Инновационный центр «Сколково»	338
11.5. Территориальные инновационные кластеры	341
11.6. Общие выводы и рекомендации по региональным аспектам федеральной инновационной политики	344
<b>Вместо заключения</b>	<b>347</b>
<b>Приложения</b>	<b>349</b>
<b>Приложение 1. Основные закономерности развития регионов</b>	<b>349</b>
<b>Приложение 2. Межбюджетные отношения</b>	<b>359</b>
<b>Приложение 3. Инструменты федеральной региональной политики</b>	<b>366</b>
<b>Приложение 4. Особые экономические зоны</b>	<b>382</b>
<b>Приложение 5. Федеральная поддержка инноваций в регионах</b>	<b>389</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В 2012 году Россия отметила 20 лет с начала рыночных реформ, которые затронули всю социально-экономическую сферу страны. Не стали исключением и экономические отношения центра и регионов. Система федерального регулирования регионального развития была выстроена практически заново, основанная на принципах уже не плановой централизованной экономики, а федерализма и рыночных отношений. Другое дело, что, как и в экономике в целом, в региональной политике спустя 20 лет реформ остается еще очень много нерешенных вопросов и проблем. Более того, региональная проблематика почти всегда остается в тени общеэкономических дискуссий; при разработке разного рода социально-экономических программ ей подчас вообще не уделяется внимания. Поэтому не будет большим преувеличением сказать, что ситуация с региональной политикой в современной России даже хуже, чем с федеральной социально-экономической политикой в целом. У подобной ситуации есть свои причины и объяснения, и мы постараемся раскрыть их в этой книге.

В этой книге нам хотелось представить свое видение становления федеральной региональной политики в России с начала 1990-х годов и до конца 2012 года, показать как достижения проведенных реформ, так и в еще большей степени сохраняющиеся проблемы, и, главное, предложить возможные пути их преодоления. Речь в этой книге идет именно о федеральной региональной политике, под которой обычно имеется в виду целенаправленное избирательное воздействие федеральных органов власти на социально-экономическое развитие отдельных территорий. Правда, несмотря на распространенность понятия «региональная политика» (или «федеральная региональная политика»), да и приведенного ее формального определения, реальное содержание региональной политики – вопрос отнюдь не однозначный, и на нем мы тоже остановимся.

В книге четыре части. Первая посвящена условиям реализации федеральной региональной политики в России. Начинается часть с анализа тенденций и факторов регионального развития, без понимания которых невозможно становление экономических отношений центра и регионов. Ведь наличие или отсутствие федеральной поддержки территорий, формы этой поддержки зависят от масштабов и причин межрегиональных диспропорций в уровне и динамике социально-экономического развития. Мы покажем иерархию факторов регионального развития и докажем объективную необходимость региональной политики. Далее рассматриваются вопросы политико- и административно-территориального деления страны, которые важны с разных точек зрения. Так, например, укрупнение субъ-

ектов Российской Федерации рассматривается подчас как способ создания экономически более самостоятельных регионов и, следовательно, менее нуждающихся в федеральной поддержке; регулярно поднимаются вопросы о роли федеральных округов в экономических отношениях центра и регионов. В конце первой части рассматривается все многообразие направлений и способов федерального влияния на социально-экономическое развитие регионов и, главное, место в этом многообразии федеральной региональной политики. Забегая вперед, скажем, что одной из причин слабости региональной политики в России, с нашей точки зрения, является отождествление этой политики с региональными аспектами федеральной социально-экономической политики в целом или с работой федеральных властей в регионах или в регионах.

Вторая часть книги – об основных особенностях межбюджетных отношений в России. Есть две разные точки зрения на соотношение межбюджетных отношений и региональной политики. Одни авторы считают межбюджетные отношения одной из составляющих региональной политики, другие – самостоятельным направлением экономических отношений центра и регионов. Межбюджетные отношения связаны прежде всего с решением текущих задач государства – балансировкой доходов и расходов бюджетов разных иерархических уровней, сокращением различий в уровне бюджетной обеспеченности территорий. Поскольку бюджетные расходы являются в основном текущими, а не инвестиционными, на экономическое развитие регионов межбюджетные отношения оказывают косвенное воздействие – за счет финансовой помощи регионы и муниципалитеты получают больше возможностей для стимулирования экономического развития, для предоставления большего объема социальных услуг, что сказывается на инвестиционной привлекательности территорий. Региональная политика в узком ее понимании («классическая» региональная политика) – это только те меры федеральной поддержки территорий, которые непосредственно направлены на создание условий для экономического развития регионов. У региональной политики свои нормативно-правовая база, институты, инструменты.

На наш взгляд, межбюджетные отношения не должны рассматриваться как часть «классической» региональной политики еще и потому, что, как показывает российский опыт, в противном случае появляется соблазн рассматривать межбюджетные отношения как единственное направление региональной политики и не заниматься федеральными мерами поддержки экономического развития регионов. Тем не менее исключить из рассмотрения межбюджетные отношения мы не смогли, поскольку в современной российской практике они, во-первых, отчасти «пересе-



каются» с региональной политикой (есть межбюджетные трансферты инвестиционного характера), во-вторых, выступают в качестве одного из важнейших факторов социально-экономического развития регионов. И именно в таком качестве мы и будем рассматривать межбюджетные отношения.

Третья часть книги – непосредственно о «классической» региональной политике или федеральной поддержке экономического развития территорий. Мы рассматриваем формирование идеологии и институтов региональной политики, ее инструменты и направления – федеральные целевые программы регионального паритета, Инвестиционный фонд Российской Федерации, федеральную поддержку моногородов и ряд других. Немалое внимание уделяется анализу деятельности Министерства регионального развития РФ (за межбюджетные отношения отвечает Министерство финансов РФ). Речь идет в том числе о таких проблемах региональной политики, как слабость ее нормативно-правовой и программной основы, отсутствие общепризнанных целей и, как результат, четких критериев и прозрачных процедур отбора поддерживаемых регионов.

В настоящее время в России сформировались также инструменты федеральной инвестиционной, инновационной политики, которые имеют очень четкую территориальную привязку. Это особые экономические зоны, технопарки, наукограды. С одной стороны, формально их нельзя считать инструментами региональной политики: они курируются «нерегиональными» министерствами, создаются с разными целями. С другой стороны, нередко принятие решений об особых экономических зонах, технопарках мотивируется необходимостью создания условий для экономического роста проблемных регионов, а это типичная цель региональной политики. Поэтому мы не могли обойти вниманием названные институты, и им посвящена четвертая часть книги.

Эта книга – взгляд на региональную политику эксперта, с одной стороны, независимого, с другой стороны, знакомого с процессом принятия решений на федеральном уровне. Автор этой книги почти пять лет возглавляла отдел региональной экономической политики Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ (ныне – Аналитический центр при Правительстве РФ); в дальнейшем участвовала в целом ряде научно-исследовательских проектов, выполнявшихся по заказу федеральных органов власти (Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ и некоторых других), в проведении программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В настоящее время автор работает прежде всего в академической науке и университетском образова-

нии, и излагаемые в этой книге взгляды далеко не всегда совпадают с позицией современных федеральных органов власти. Причем объяснение этой разницы во взглядах, мотивация позиции автора и федеральных властей также являются предметом нашего изложения.

В этой книге мы не останавливаемся подробно ни на теориях региональной экономики, ни на зарубежном опыте региональной политики. Эти вопросы уже рассматривались в нашей книге «Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования», вышедшей в этом же издательстве в 2002 году и в последующем неоднократно переиздававшейся. Поэтому в этой книге к теоретической основе и зарубежному опыту региональной политики мы обращаемся только в той степени, в какой это необходимо для объяснения российских реалий; эта книга прежде всего о практике российской региональной политики. Содержание книги – результат многолетних исследований автора, отдельные ее разделы были опубликованы в журнальных статьях или других изданиях. Вместе с тем только формат книги позволяет представить более или менее целостную картину происходящего в российской региональной политике. Надеемся, что эта книга будет интересна широкому кругу читателей – от студентов, которые только начинают знакомиться с региональной проблематикой и для которых данное издание может служить учебным пособием, до специалистов, профессионально занимающихся вопросами региональной политики в России.