

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-1
У 274

Рецензенты:

доктор экономических наук, заслуженный экономист России,
академик РАЕН В. К. Сенчагов,
доктор экономических наук, академик РАЕН В. И. Павлов

У 274 **Угрозы и защищённость экономики России: опыт оценки /**
отв. ред. С. В. Казанцев, В. В. Карпов. – Новосибирск : ИЭОПП
СО РАН, 2016. – 280 с.

Авторский коллектив:

Бабенко Т.И. (гл. 6), Блам. Ю.Ш. (гл. 6), Казанцев С.В. (гл. 1–2),
Ковалева Г.Д. (гл. 4), Кораблева А.А. (гл. 1), Лугачева Л.И. (гл. 7),
Маршалова А.С. (гл. 5), Смирнова Н.Е. (гл. 3), Соболева С.В. (гл.3), Чудаева О.В. (гл.3).

На нашей планете от защищённости и безопасности зависит существование всего живого. Нормально развиваются те, кто умеет приспосабливаться к меняющимся условиям окружающей среды, защищаться от внешних и внутренних угроз, т.е. способен противостоять угрозам и сохранять возможности выполнять свои основные функции даже в экстремальных ситуациях. При этом одной защиты мало, необходимо нейтрализовать источники угроз и устранять опасность. Для этого надо уметь защищаться и знать природу и характер угроз и опасностей.

Понятия «опасность», «угроза», «защищённость» и «безопасность» рассмотрены в данной работе в их единстве и взаимообусловленности. Описаны угрожающие России опасности на национальном и региональном уровнях, в сфере экономики и демографии. Предложен инструментарий оценки уровня защищённости, охарактеризована опасность создаваемой рядом стран международной изоляции России.

Представленные в монографии результаты исследований могут быть использованы в работе специалистов по экономической безопасности, быть полезными для представителей органов государственной власти, местного самоуправления, научных работников, аналитиков, преподавателей вузов, аспирантов, магистров и студентов.

ISBN 978-5-89665-300-4



9 785896 653004

ISBN 978-5-89665-300-4

© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.
© Коллектив авторов, 2016 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[http://lib.ieie.su/docs/2016/Ugrozi_I_Zaschischennost Econ Rus 2016.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2016/Ugrozi_I_Zaschischennost_Econ_Rus_2016.pdf)

Глава 5

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

5.1. Пространственное развитие, модернизация и рост сельской экономики как факторы безопасности государства

Экономические санкции, введённые западными странами против России, и всёвозрастающее давление крайне негативных внешних факторов на финансово-экономическую ситуацию в нашей стране ведут к тому, что сырьевой экспорт уже не в состоянии компенсировать недостатки и потери, вызванные общей неэффективностью российской системы управления, неоспоримым доказательством которой является практически полное отсутствие положительных результатов в достижении социально-экономических целей и сформулированных приоритетных направлений экономического развития, главными из которых являются:

- радикальное изменение структуры российской экономики и развитие современных наукоёмких отраслей промышленности;
- повышение конкурентоспособности российской экономики и завоевание собственного рынка товаров и услуг (импортозамещение);
- сокращение неоправданно высокой дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов России.

Жизнь страны в условиях экономических санкций переводит реализацию этих целей из статуса благих пожеланий в статус условий обеспечения национальной безопасности.

Национальная безопасность – это интегральный результат совокупности процессов, характеризующих такое состояние общественно-экономической системы государства, при котором обеспечивается его защищённость по основным жизненно важным параметрам. Эти процессы отражают достигнутый уровень развития экономики, науки, уровень и качество жизни населения, а также состояние природного комплекса. Поэтому национальная

безопасность – это не только масштабы развития оборонного комплекса, размеры армии и качество её вооружения. По мере развития научно-технического прогресса, мировой глобализации экономики, истощения природных ресурсов и усиления различий в демографических процессах в разных регионах мира понятие национальной безопасности становится всё более многогранным¹.

◀ *Продовольственная безопасность государства*

Продовольственная безопасность государства обеспечивается таким состоянием экономики, когда рынок продовольственных товаров формируется преимущественно за счёт продукции, производимой отечественными производителями, и поэтому несущественно зависит от мирового рынка, от изменений политических и внешнеэкономических отношений России с другими странами. Прежде всего речь идёт о продуктах первой необходимости.

В структуре валового регионального продукта Российской Федерации удельный вес сельскохозяйственного производства в период 2005–2012 гг. составлял 4,2–5,2%. Доля агропродовольственного комплекса в 2012 г., по данным официальной статистики, составила 7%. В некоторых субъектах Федерации, для которых характерна агропромышленная специализация, доля агропродовольственного комплекса в региональном валовом продукте значительно выше: так, например, в Алтайском крае она составила 20,0%, в Орловской области – 19,2, в Ставропольском крае – 17,1, в Краснодарском крае – 16,7, в Белгородской области – 15,8, а в Новосибирской области – 11,3%².

Общий анализ российского продовольственного рынка³ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в товарной структуре оборота розничной торговли доля пищевых продуктов достаточно устойчива и составляет почти половину общего оборота (табл. 5.1).

¹ См., например, *Казанцев С.В.* Защищённость экономики регионов России. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. – 180 с.

² Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальное издание. – М. : Федеральная служба государственной статистики, 2014. – 900 с.

³ Торговля в России. Официальное издание. – М. : Федеральная служба государственной статистики, 2013. – 511 с.

Таблица 5.1

**Товарная структура оборота розничной торговли в РФ
в 2000–2012 гг., %**

Продукт	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Пищевые продукты	46,5	45,7	46,6	48,6	48,6	47,7	46,6
Мясо и мясопродукты	10,1	10,4	8,2	8,3	8,1	8,0	7,9
Масло животное	1,3	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Масло растительное	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Сыры	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,0	1,0
Сахар	1,5	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Свежие фрукты и овощи	2,9	2,6	3,0	2,9	3,2	3,3	3,0

Источник: Торговля в России. Официальное издание. – М. : ФСГС, 2013. – 511 с.

Во-вторых, в общей величине товарных ресурсов потребительского рынка доля импорта в отдельные годы приближалась к половине, но в последнее время наметилась тенденция к её снижению (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Структура товарных ресурсов РФ в 2000–2012 гг., %

Товарные ресурсы	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственное производство	60	55	54	53	56	59	56	67	66
Импорт	40	45	46	47	44	41	44	33	34

Источник: Торговля в России. Официальное издание. – М. : ФСГС, 2013. – 511 с.

В-третьих, в товарных ресурсах страны весьма значительна доля импорта таких продуктов, как мясо, масло, сыр⁴ (табл. 5.3).

⁴ Щетинина И.В., Балашиов А.П. Проблемы продовольственной безопасности страны: место Сибири в их решении // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 4. – С. 118–133.

Таблица 5.3

Доля импорта в товарных ресурсах РФ в 2005–2012 гг., %

Продукт	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Мясо и птица	45,9	45,7	44,2	43,8	38,2	32,2	30,0	30,3
Масло животное	35,8	37,6	32,0	27,0	27,1	30,6	32,2	35,3
Сыр	46,5	40,9	42,6	41,3	41,2	47,5	46,1	47,8
Масло растительное	31,9	23,2	26,3	31,2	18,5	23,3	22,0	16,1

Источник: Торговля в России. Официальное издание. – М. : ФСГС, 2013. – 511 с.

Таким образом, если бы западные страны распространили экономические санкции и на ввоз в Россию продовольственных ресурсов, то это было бы более ощутимое воздействие на российское общество, чем, например, запрет въезда в западные страны некоторым политическим и общественным деятелям России. Именно поэтому Россия предприняла упреждающие антисанкционные меры, включающие как выбор новых импортёров из числа стран, не участвующих в санкциях, так и прежде всего стимулирование собственных производителей продовольственных ресурсов.

Тем более, общеизвестно, что:

- ◆ Россия занимает первое место в мире по наличию пахотных земель;
- ◆ примерно четверть населения страны пока ещё живет в сельской местности и не полностью утратила навыки к занятию сельскохозяйственным производством.

В то же время значительная часть сельской экономики характеризуется доиндустриальным уровнем агротехнологического развития и, соответственно, крайне низкой производительностью труда.

Стабильно высокий импорт продовольственных ресурсов происходит на фоне непрерывных рассуждений и правительственных призывов диверсифицировать экономику, развивать импортозамещающие производства, переходить на инновационный

путь развития. При этом следует понимать, что главной целью и сутью инновационного развития является прежде всего завоевание российской экономикой собственного рынка, и в первую очередь тех его секторов, где спрос всегда был, есть и будет.

Россия, обладая потенциальными конкурентными преимуществами, необходимыми для развития агропродовольственного комплекса, использует их крайне неэффективно, в то время как сохранение и развитие сельских муниципальных образований, модернизация сельской экономики отвечает жизненно важным интересам государства и является условием национальной безопасности. Поэтому, несмотря на то что страна, против которой применяются экономические санкции, всегда несёт неизбежные потери, в том числе вызванные ограничением выбора управленческих решений, тем не менее появляются объективные условия, вынуждающие искать пути для выхода из сложившейся сложной ситуации. Важно понимать, что превращение проблем, порождённых санкциями, в возможности не происходит само собой, автоматически, а требует серьёзных изменений в системе управления. И если в ближайшие годы потребительский рынок продемонстрирует рост доли собственных продовольственных ресурсов, то это будет означать, что санкции сыграли положительную роль, и система государственного управления адекватно отреагировала на сигналы санкций.

◀ *Пространственное развитие как элемент национальной безопасности*

Безопасность населения и территорий определяется неизбежностью существующих границ государства, гарантиями их защиты и предупреждением внешних и внутренних угроз для их целостности.

Угрозы для пространственной безопасности России порождаются объективными факторами:

- ◆ Россия занимает первое место в мире по территории;
- ◆ Россия обладает значительными запасами природных ресурсов, которые в целом по территории мира размещены неравномерно и имеют тенденцию к сокращению;
- ◆ по численности населения Россия занимает шестое место в мире; характер демографических процессов отличается неустой-

чивостью, и рост населения недостаточен для достижения стратегических целей экономического и пространственного развития страны (см. гл. 3). Значительный объём миграции из стран СНГ снижает индекс человеческого потенциала для страны;

- ◆ расселение населения крайне неравномерно; особенно низка плотность населения в Сибири и на Дальнем Востоке;

- ◆ современные тенденции в системе расселения свидетельствуют о том, что в стране идёт активный процесс урбанизации – население в поисках работы, перспектив, лучшей жизни из сельской местности переезжает в города, особенно в крупные.

Наиболее остро пространственные проблемы проявляются в Сибири и на Дальнем Востоке. Если население Российской Федерации за 22 года (1990–2012 гг.) сократилось на 3,6%, то население Сибири за этот же период снизилось на 9,8%, Дальнего Востока – на 28,7%. Плотность населения в России в целом составляет 8,3 чел./кв. км, в Сибири – 3,7, на Дальнем Востоке – 1,0 чел./кв. км.

Неравномерность расселения населения на востоке страны характерна для большинства субъектов Федерации. Так, например, в Новосибирской области, расположенной в наиболее обжитой части юга Западной Сибири, общая численность населения на конец 2012 г. составила 2709,5 тыс. человек, доля городского населения составила 77,9%. Распределение населения по территории области даёт среднюю величину плотности 15,0 чел./кв. км, т.е. почти в два раза больше, чем в целом по стране – 8,7 чел./кв. км.

Наиболее высока плотность населения в восточных районах области – в Приобье, где лучше развиты транспортные связи, где расположена Новосибирская агломерация, сконцентрирована большая часть промышленного производства области, а природные условия относительно благоприятны для развития сельского хозяйства. Здесь проживает две трети населения региона. Плотность населения в Новосибирске составляет 3046,0 чел./кв. км, в Новосибирской агломерации (без Новосибирска) – 438 чел./кв.км. Наибольшая плотность населения среди 30 муниципальных районов характерна для Новосибирского района – 42,8 чел./кв.км, наименьшая – в Северном районе – 0,7 чел./кв.км.

В Новосибирской области значительное число населённых пунктов имеет численность населения менее 100 человек. Так, в Куйбышевском районе (при плотности населения 6,7 чел./кв. км) 33 населённых пункта имеют численность менее 100 человек; в Кыштовском районе (при плотности населения 1,0 чел./кв. км) 22 населённых пункта имеют численность менее 100 человек. Население в основном тяготеет к Транссибирской железнодорожной магистрали и федеральной автодороге «Байкал». Менее всего заселены северные районы.

Девять районов области являются чисто сельскими (все северные районы – Кыштовский, Северный, Убинский, Усть-Тарковский, Венгеровский, а также граничащий с Убинским районом Здвинский и соседние Баганский, Доволенский и Кочковский районы), в них городские поселения вообще отсутствуют. В этих районах сельскохозяйственные земли занимают около 60% территории (чуть менее половины из них – пашни, более половины – кормовые угодья).

Соотношение различных по людности групп поселений выступает одной из характеристик условий жизни населения области, поскольку именно крупные городские поселения в состоянии полноценно обеспечить жителей всем комплексом социальных услуг. Мировая практика показывает, что городская среда начинает складываться в городах с населением 100–250 тыс. человек. С этой точки зрения система расселения населения области является недостаточно развитой. Уровень урбанизированности области характеризуется наличием одного крупнейшего города (более 1 млн человек) и почти полным отсутствием городов с численностью населения 100 тыс. и более человек.

За период с 2000 по 2012 год из 30 сельских районов области лишь один район, непосредственно примыкающий к Новосибирску (Новосибирский сельский район), сохранил своё население, а в одном – сокращение численности составило 4,1%. Для всех остальных характерно существенное снижение численности жителей: до 15% – в 10 районах, до 21% – в 16 районах, в одном районе сокращение численности составило 24,3% и в одном – 30,8%.

Существующая поляризация расселения усиливается неудовлетворительным состоянием и уровнем обеспеченности дорогами. Из 1,5 тыс. населённых пунктов, расположенных на территории области, связь по дорогам с твёрдым покрытием имеют только 57%. Новосибирская область по удельному весу автомобильных дорог с твёрдым покрытием занимает 70-е место среди субъектов Российской Федерации. На территории области полностью отсутствуют дороги I категории, при наибольшей протяжённости дорог II категории.

Воспроизводственные возможности сельской местности при продолжении сложившихся негативных тенденций в подавляющем большинстве случаев не способны сохранять трудоспособное население и сельскохозяйственное производство на прежнем уровне, следовательно, и существующую систему расселения⁵.

В сельской местности теряется не только экономический потенциал, но и большинство социальных функций (образовательная, культурная, религиозная и т.п.) и, главное, теряются квалифицированные трудовые ресурсы. Переход к рыночным отношениям усугубляет данную проблему: в связи с нехваткой средств, в первую очередь закрываются сельские библиотеки, клубы и другие учреждения культуры. Деградация культуры в сельской местности существенно снижает устойчивость как сельских поселений, так и систем расселения.

Для того чтобы сохранить обжитые территории, не допустить их обезлюдения, чтобы сохранить сельскохозяйственное производство, сельский образ жизни, – необходимо в число приоритетов государственной политики включить модернизацию сельской экономики и развитие сельских муниципальных образований.

⁵ Чудаева О.В., Соболева С.В. Снижение численности населения трудоспособного возраста – вызов для экономического развития // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и инноваций: Материалы международной научно-практической конференции. – Нижний Новгород : НГТУ, 2014. – С. 555–561.

5.2. Угрозы, связанные с различиями в социально-экономическом развитии территорий

Социально-экономическая безопасность государства определяется доверием и поддержкой населением проводимой государством социально-экономической политики. Основой такого доверия и поддержки служит качество и уровень жизни населения, а также отсутствие неоправданно глубокой дифференциации между различными слоями населения и различными регионами страны.

Анализ показателей официальной статистики свидетельствует о больших различиях в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации (5.4). По каждому федеральному округу рассматривалось два субъекта Федерации, как правило, отличающихся по своему финансово-экономическому потенциалу. Интегральным индикатором этой дифференциации может служить тенденция в изменении численности населения субъектов Федерации – в относительно благополучных субъектах Федерации численность населения растёт (или, по крайней мере, не падает). Чем более неблагополучен регион, тем больше падение численности его жителей (Республика Дагестан характеризуется демографическими процессами, отличными от общероссийских).

Данные табл. 5.4 свидетельствуют прежде всего о том, что в стране отсутствует эффективная региональная политика.

Таблица 5.4

Индекс дифференциации основных макроэкономических показателей по регионам России в 2012 г. (в расчёте на душу населения), ед.

Субъект РФ	ВРП	Среднедушевые доходы	Среднемесячная зарплата	Среднегодовые бюджетные расходы	Средняя пенсия	Инвестиции	Изменение численности населения за 2002–2012 гг.
1	2	3	4	5	6	7	8
Российская Федерация	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98
Москва	2,73	2,10	1,88	1,52	1,07	1,42	1,16
Санкт-Петербург	1,33	1,21	1,24	1,60	1,15	1,31	1,07

Продолжение таблицы 5.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Ивановская обл.	0,38	0,69	1,06	0,96	0,96	0,39	0,89
Московская обл.	0,99	1,28	1,23	0,94	1,07	1,02	1,07
Архангельская обл.	1,06	1,02	1,07	1,06	1,25	1,51	0,88
Псковская обл.	0,48	0,71	0,68	0,73	0,95	0,37	0,85
Республика Калмыкия	0,31	0,44	0,56	0,65	0,89	0,50	0,93
Краснодарский край	0,74	0,91	0,80	0,78	0,92	1,13	1,04
Республика Дагестан	0,36	0,89	0,51	0,46	0,84	0,50	1,19
Республика Ингушетия	0,35	0,54	0,69	0,89	0,78	0,21	0,99
Республика Мордовия	0,48	0,59	0,57	1,17	0,89	0,69	0,90
Самарская обл.	0,93	1,01	0,78	1,02	0,98	0,72	0,98
Свердловская обл.	0,82	1,20	0,94	0,77	1,03	0,78	0,93
Ямало-Ненецкий автономный округ	5,60	2,27	2,39	2,84	1,52	1,25	1,09
Республика Тыва	0,36	0,53	0,84	1,07	0,95	0,22	1,03
Новосибирская обл.	0,70	0,90	0,87	0,93	0,98	0,65	1,00
Магаданская обл.	1,52	1,59	1,87	2,71	1,59	1,36	0789
Еврейская АО	0,66	0,79	0,94	1,11	0,97	0,99	0,90

Примечание: Индексы рассчитывались как отношение среднедушевых показателей по субъектам Федерации за 2012 г. к соответствующему среднему российскому показателю. Лишь индекс инвестиционных различий рассчитывался на основе среднего душевого показателя инвестиционных затрат за десятилетний период (2002–2012 гг.).

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальное издание. – М. : ФСГС, 2014. – 900 с.

Таблица 5.5

Некоторые социально-экономические показатели муниципальных образований Новосибирской области в 2010–2012 гг., тыс. руб. в месяц

Районы и города	Среднедушевые бюджетные расходы		Среднемесяч- ная заработная плата		Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве		Инвестиции, тыс. руб./чел.	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Область в целом	37,6	47,6	18,2	23,2	9,1	12,2	42,5	60,0
Новоси- бирск	19,6	23,8	23,4	29,5	–	–	33,9	54,9
Бердск	17,7	16,7	17,0	22,1	–	–	5,4	6,0
Искитим	19,8	21,3	15,1	20,5	–	–	3,6	6,3
Кольцово	24,5	32,0	24,1	38,0	–	–	37,4	72,4
Баганский	26,4	37,4	9,6	12,7	7,3	10,0	14,4	22,3
Барабин- ский	20,3	24,0	15,7	21,2	4,6	5,9	5,8	13,2
Болотнин- ский	18,3	24,8	14,3	18,5	7,5	10,5	2,4	8,4
Венгеров- ский	26,4	30,6	10,1	11,2	6,6	8,1	9,6	11,3
Доволен- ский	32,5	30,5	9,8	13,1	6,6	8,7	10,0	4,4
Здвинский	34,0	28,4	8,9	12,8	4,8	6,7	5,4	9,1
Искитим- ский	18,2	20,6	15,0	20,8	14,0	18,5	19,1	54,3
Карасук- ский	5,8	24,8	14,2	18,6	6,4	8,1	3,9	7,0
Каргатский	32,4	33,3	11,1	15,1	7,2	9,5	10,6	12,6
Кольван- ский	20,7	27,8	11,8	15,3	7,5	9,6	2,3	5,6
Коченёв- ский	19,3	20,7	13,3	12,3	11,4	14,3	14,2	14,4
Кочковский	23,0	26,1	10,9	13,6	9,1	10,1	13,4	18,9
Краснозёр- ский	23,1	31,2	9,9	13,4	7,1	9,6	5,0	12,5
Куйбышев- ский	21,8	22,4	13,2	17,0	4,6	6,8	2,0	4,2

Продолжение таблицы 5.5

Купинский	27,8	31,9	10,3	13,8	5,4	8,0	3,3	5,8
Кыштовский	48,4	57,3	11,6	14,4	3,6	7,1	1,4	2,4
Маслянинский	26,3	30,7	11,3	15,3	11,4	15,0	14,8	22,4
Мошковский	19,2	24,2	15,5	20,8	11,6	13,0	23,3	2,7
Новосибирский	9,9	15,2	18,1	23,9	15,3	21,5	9,9	31,6
Ордынский	22,4	29,8	13,5	17,3	14,4	18,3	6,8	11,6
Северный	55,9	56,7	16,4	18,5	5,2	9,1	61,2	60,9
Сузунский	19,3	25,3	10,6	14,0	7,3	10,0	8,4	14,7
Татарский	27,0	26,7	12,5	16,5	7,1	10,2	6,2	7,8
Тогучинский	24,2	22,8	13,9	18,0	6,8	9,8	4,4	9,8
Убинский	28,9	36,3	10,8	13,9	4,6	5,1	2,7	7,6
Усть-Тарковский	42,8	44,7	9,6	13,1	5,8	7,9	12,5	15,8
Чановский	40,7	39,9	12,0	16,1	4,6	6,9	17,1	23,5
Черепановский	20,3	25,6	12,9	17,0	11,7	10,4	7,9	6,3
Чистоозёрный	37,6	39,1	10,5	13,4	5,0	7,5	2,0	2,5
Чулымский	23,2	32,1	14,6	19,7	6,3	10,3	2,6	2,7
Отношение максимального значения к минимальному, раз	9,6	3,8	2,7	3,4	4,3	4,2	43,7	30,2
Коэффициент вариации	0,394	0,318	0,268	0,308	0,416	0,377	1,090	1,071

Источник: Основные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Новосибирской области. – Новосибирск : Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области, 2013. – 146 с.

Реальная дифференциация в уровне и качестве жизни людей на самом деле ещё больше, так как в каждом субъекте Российской Федерации свой характер и своя степень неоднородности пространственного социально-экономического развития. Например, в Новосибирской области население, промышленный потенциал, инфраструктура сконцентрированы в Новосибирске и Новосибирской агломерации, в то время как сельские районы характеризуются слабой транспортной освоенностью, низкой заселённостью, отсталой сферой социальных услуг и низкими доходами населения (табл. 5.5). Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2012 г. составляла по области 23,2 тыс. руб. Различия в оплате труда по сельским районам области колеблются от 21,5 тыс. руб. в Новосибирском районе и до 5,1 тыс. руб. в Убинском⁶.

Объём жилищного строительства также неравномерно распределён по территории районов области. В Чистоозёрном районе в 2012 г. ввели на одного человека 0,15 кв. м, что в 7,1 раза меньше ввода жилья в Новосибирском – 1,09 кв. м на человека. При относительно равномерной обеспеченности жильём в районах области минимальная площадь на одного жителя составила 18,8 кв. м в Тогучинском районе, максимальная 28,5 кв. м – в Баганском.

Качество жилищно-коммунальных условий проживания населения в районах значительно отличается от городского. Треть районов не имеет горячего водоснабжения. Немногим более 8% жилого фонда Венгеровского и Кыштовского районов имеют канализацию, в Кыштовском районе водопровод имеется только в 17,2% жилого фонда. По параметрам газификации жилья и объектов коммунальной сферы область по-прежнему существенно отстаёт от среднероссийского уровня. Кроме того, порядка 22% жилого фонда отнесено к ветхому и аварийному. Зато в районах области избыточно число мест в общеобразовательных школах (в среднем на 100 учащихся приходится 200 мест) и мест в

⁶ Основные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Новосибирской области. – Новосибирск : Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области, 2013. – 146 с.

учреждениях начального профессионального образования (в среднем на одного учащегося приходится два места). Это является прямым следствием демографических и миграционных процессов, характерных для всех сельских районов области – отъезд молодежи в город и старение населения.

В 2012 г. все сельские муниципальные образования Новосибирской области были ранжированы по некоторым существенным для сельских жителей социально-экономическим показателям, и таким образом была получена интегральная оценка каждого района (табл. 5.6). Для этого все районы были проранжированы по значению каждого анализируемого показателя. Район с самой высокой величиной показателя получил оценку 1, с самой низкой – оценку 30 (по числу сельских районов области). С помощью экспертов, которыми выступали сотрудники администраций и сельхозпроизводители Убинского и Краснозёрского районов области, были получены коэффициенты значимости самих оцениваемых показателей. Оценка района по каждому показателю была скорректирована с учётом коэффициента значимости показателя. Интегральная оценка района представляет собой сумму скорректированных оценок рассматриваемых показателей. Расчёты интегральных оценок районов по уровню социально-экономического развития являются первым этапом более общей задачи разработки мер по снижению уровня дифференциации их развития.

Таблица 5.6

**Интегральная оценка сельских муниципальных образований
Новосибирской области в 2012 г., ед.**

Район	Оценка района по среднему бюджетным расходам	Оценка района по среднемесячной заработной плате	Оценка района по среднемесячной зарплате в сельском хозяйстве	Оценка района по инвестиционным затратам	Интегральная оценка
Коэффициент значимости показателя	0,2	0,3	0,3	0,2	1,0
Баганский	6	28	12	6	14,4
Барабинский	25	2	29	11	13,5
Болотнинский	22	8	7	18	14,7

Продолжение таблицы 5.6

Венгеровский	13	30	20	15	20,6
Доволенский	14	25	19	25	21,0
Здвинский	16	27	28	17	23,1
Искитимский	29	3	2	2	7,7
Карасукский	23	6	21	21	16,9
Каргатский	8	17	17	12	14,2
Кольванский	17	15	15	24	17,2
Коченёвский	18	29	5	10	12,8
Кочковский	19	22	11	7	15,1
Краснозёрский	11	24	16	13	16,8
Куйбышевский	27	11	27	26	22,0
Купинский	10	20	22	23	20,2
Кыштовский	1	18	25	30	19,1
Маслянинский	12	16	4	5	9,4
Мошковский	24	4	6	27	13,2
Новосибирский	30	1	1	3	7,2
Ордынский	15	10	3	14	9,7
Северный	2	7	18	1	8,1
Сузунский	21	19	13	9	15,6
Татарский	18	13	10	19	14,3
Тогучинский	26	9	14	16	15,3
Убинский	7	21	30	20	22,7
Усть-Таркский	3	26	23	8	17,5
Чановский	4	14	26	4	13,6
Черепановский	20	12	8	22	14,4
Чистоозёрный	5	23	24	29	20,9
Чулымский	9	5	9	28	11,6

На основе интегральной оценки районов их можно сгруппировать в несколько однородных групп:

- относительно благополучные районы (интегральная оценка района менее 10);
- районы со средними условиями (интегральная оценка до 13,3);
- районы, приближающиеся к средним условиям (интегральная оценка до 16,6);
- худшие районы (интегральная оценка до 19,9);
- неблагополучные районы (интегральная оценка более 20).

Сравнение районов Новосибирской области по интегральным оценкам социально-экономического развития в 2012 г. по данной методике позволило распределить численность населения по выделенным группам районов (табл. 5.7).

Таблица 5.7

Распределение населения по выделенным группам районов в 2012 г.

Сельский муниципальный район	Численность населения, тыс. чел.	Доля в общей численности населения, %
Все районы	986,7	100,0
Относительно благополучные: Искитимский, Новосибирский, Маслянинский, Ордынский, Северный	254,4	25,8
Средние: Коченёвский, Мошковский, Чулымский	107,8	10,9
Приближающиеся к средним: Баганский, Барабинский, Болотнинский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский	335,1	34,0
Худшие: Карасукский, Кольванский, Краснозёрский, Усть-Тарковский	113,4	11,5
Неблагополучные: Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Куйбышевский, Купинский, Убинский, Чистоозёрный	176,0	17,8

Динамика численности населения, которая может служить интегральным показателем уровня и качества жизни населения, свидетельствует о том, что во всех сельских муниципальных районах численность населения за прошедшие десять лет сократилась, причём в таких районах, как Купинский и Кыштовский – почти на четверть. Сохранение существующих тенденций в развитии сельских муниципальных образований будет сопровождаться ростом недовольства людей и их бегством из села. Тенденции к деградации сельских районов Новосибирской области резко усилились в начале 1990-х годов и со временем приобрели угрожающий характер (табл. 5.8).

Таблица 5.8

**Характеристика состояния социально-экономической сферы
сельских муниципальных образований
Новосибирской области в 2010–2014 гг.**

Характеристика	Особенности проявления
Низкая производительность труда	Преобладание индивидуального сельскохозяйственного производства, в котором не используются современные агротехнологии. Доиндустриальный уклад технологического производства
Отсутствие современной переработки сельскохозяйственного сырья	Инвестиционная непривлекательность сельских территорий из-за неразвитости производственной, социальной и рыночной инфраструктуры, невысокого уровня человеческого потенциала
Низкая конкурентоспособность производимой продукции	Отсутствие перерабатывающих мощностей, торгово-сбытовой инфраструктуры, высокие затраты на хранение и доставку продукции, высокие барьеры вхождения на рынок
Низкие денежные доходы населения	Отсутствие высокодоходных рабочих мест, большая занятость в индивидуальном хозяйстве, маленькие зарплаты и пенсии. Высокий уровень безработицы
Устаревшая или отсутствующая социально-бытовая инфраструктура	Отсутствуют социально-бытовые услуги, некомплектованность больниц и школ специалистами ещё больше снижает качество жизни населения сельских районов
Неблагоприятная демографическая ситуация	Высокая смертность, отъезд молодёжи из села ведёт к старению и сокращению численности населения

Неблагополучное социально-экономическое состояние сельских муниципальных образований ведёт не только к тому, что значительная часть населения России живёт в условиях, недостойных человека, но и порождает вполне реальные угрозы для страны и всего российского общества (табл. 5.9).

Таблица 5.9

Основные угрозы, связанные с низким уровнем социально-экономического развития сельских муниципальных образований

Виды угроз	Особенности проявления, последствия
Продовольственная зависимость от импорта	Имея все необходимые ресурсы для развития агропродовольственного комплекса, постоянно рассуждая о необходимости диверсификации экономики, отдавать продовольственный рынок зарубежному производителю крайне недальновидно, так как в современном мире продовольственная зависимость может угрожать потерей независимости страны
Пространственное обезлюдение	Изменение системы расселения населения, ликвидация сельских населённых пунктов, гипертрофированная урбанизация приведут к обезлюдению пространства страны, к деградации сельскохозяйственных земель. В условиях, когда миру угрожает продовольственный дефицит, возможны не только агрессивные посягательства на наши ресурсы (земля, вода), но и политическое давление мирового сообщества на Россию, которая не желает делиться своими неиспользуемыми ресурсами
Социальные угрозы	Чрезмерная дифференциация в уровне жизни населения в различных районах страны и большая доля населения, проживающая за чертой бедности, создают угрозу социального взрыва, предпосылки для внутренних и внешних сил дестабилизировать обстановку в стране с целью достижения целей, которые могут не отвечать интересам большей части общества
Снижение качества человеческого потенциала	Плохие социально-бытовые условия, отсутствие работы – подрывают здоровье населения, снижают стимулы к повышению образовательного уровня, усиливают распространение негативных социальных явлений, таких как алкоголизм и наркомания

Продолжение сложившихся тенденций негативно скажется на общем экономическом развитии страны, социальной стабильности и создаст предпосылки её превращения в беспокойный регион мира. Среднедушевые доходы в Москве в 2,1 раза превышают общероссийские, в соседней Ивановской области этот показатель равен 0,69. Среднемесячная зарплата в Москве в 1,88 раза превышает средний уровень по России, в Ивановской области этот показатель составляет 0,69. Среднедушевые инвестиции за период 2003–2012 гг. в Москве в 1,42 раза превышают общероссийский уровень, в Ивановской области они составляют 0,39.

Угрозы для государства, связанные с низким социально-экономическим развитием сельских районов и обезлюдением территорий, носят не теоретический, а вполне конкретный характер. В июне 2015 г. органы власти Забайкалья рассматривали вопрос о возможности сдачи в аренду на 49 лет 115 тыс. га сельскохозяйственных земель иностранным арендаторам с последующей передачей ещё 89 тыс. га. В своё время сербы пожалели притесняемых албанцев и позволили им остаться в Сербии, в Косово. Чем это закончилось – хорошо известно.

Решение продовольственной проблемы, проблем пространственного развития и социально-экономической стабильности определяется множеством факторов и направлений, но всех их объединяет общее направление – развитие и модернизация экономики сельских муниципальных образований⁷.

В то же время, очевидно, что для повышения эффективности социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований необходимо совершенствование всей системы управления. Это сложная проблема, которую не следует упрощённо сводить, как это выглядит на практике, ко всё большему выделению финансовых ресурсов на поддержку сельскохозяйственного сектора экономики. Общение с руководителями крупных хозяйств и фермерами показывает, что главной угрозой развитию сельскохозяйственного производства они счита-

⁷ См.: *Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Модернизация экономики сельских муниципальных образований // Россия: тенденции и перспективы развития: Ежегодник. – Вып. 7. – ИНИОН РАН. – 2012. – Ч. 1. – С.537–538; Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона. – Новосибирск, 2008. – С. 527.

ют прежде всего кадровый дефицит, отсутствие специалистов, хотя и финансовая проблема также решается с трудом. Что касается специалистов, то привлечь их при существующем низком уровне социального развития и качестве жизни в сельских районах – задача практически невыполнимая. Таким образом, системная проблема должна и решаться системно, комплексно.

5.3. Модернизация системы управления как главное условие преодоления утроз

В условиях глобализации мировой экономики, когда вопросы разделения труда и развития интеграционных связей решаются в рамках транснациональных компаний, заниматься разработкой стратегий отдельных муниципальных образований бесперспективно. В советское время в рамках государства, союзных республик, краёв и областей разрабатывались «Схемы развития и размещения производительных сил». Цель разработки этих схем состояла в определении рациональной специализации каждой территории и развития интеграционных связей. Практика разработки схем утеряна, но потребность в новых подходах к управлению пространственным развитием осталась.

Опыт развитых стран показывает, что усиление конкурентных преимуществ территорий обеспечивается за счёт использования новых подходов к формированию их хозяйственных комплексов, в частности кластерного подхода⁸. Кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жёсткой конкурентной среды. Появление кластеров становится возможным при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнёрских отношений с по-

⁸ См., например, работы: *Портер М.* Конкуренция. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2000. – С. 495; *Марков Л.С., Ягольницер М.А.* Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2006. – С. 194.

тенциальными конкурентами для усиления своих позиций на рынке.

Потребность в формировании локальных кластеров определяется следующими причинами:

- муниципальные образования являются конкурентами по привлечению инвестиций, квалифицированных кадров;

- на территории каждого муниципального образования реально обеспечить развитие всей совокупности современных производств по переработке имеющихся ресурсов (сельскохозяйственных, запасов природных ресурсов). Каждое небольшое муниципальное образование не может иметь свой современный рентабельный мелькомбинат, молокозавод, кирпичный завод, развитую торгово-сбытовую сферу своей продукции;

- перерабатывающие предприятия, конкурируя между собой, будут ослаблять друг друга и станут неконкурентоспособными в рыночной среде.

Цель формирования локальных кластеров состоит в создании благоприятных условий для развития территорий на основе рациональной пространственной специализации и модернизации экономики. Кластерный подход призван определить центры развития территорий, реализующие их экономический потенциал, обеспеченные необходимой ресурсной базой, ориентированные на реальную ёмкость рынка и способные производить конкурентоспособную продукцию на основе использования современных технологий.

Роль администраций субъектов Федерации состоит в том, чтобы не ждать, когда муниципальные образования осознают необходимость объединения своих интересов, а выявлять потенциальные кластеры и способствовать их формированию путём создания институциональной среды и использования экономических и организационных методов, стимулирующих развитие отношений между структурными элементами кластера. Для администраций субъектов Федерации кластерная политика означает координацию проектов по развитию ключевых кластеров и их всестороннюю поддержку.

Результаты исследований конкретных сельских территорий показывают, что несмотря на ряд негативных факторов и обстоятельств (устаревшие фонды, отсталая инфраструктура или её

отсутствие, удалённость районов от основных рынков сбыта, низкий собственный инвестиционный потенциал, низкий уровень жизни населения) негативные тенденции развития можно переломить.

Во-первых, необходимо возродить жизнеспособную кооперацию в сельском хозяйстве, потому что исключительно личное подсобное хозяйство не может себе позволить использование достижений современной агротехнической науки и не может обеспечить производство конкурентоспособной товарной продукции. *Во-вторых*, создать в районах современную перерабатывающую промышленность. *В-третьих*, на основе кластерного подхода необходимо найти зоны роста экономики района и определить рациональную экономическую интеграцию территорий каждого района или их объединений.

Реализация этих и других имеющихся у территорий возможностей успешного развития требует серьёзных изменений в системе управления. К числу первоочередных управленческих решений в Новосибирской области следует отнести следующие.

► *Формирование региональных агропромышленных кластеров*

При разработке стратегии развития кластеров необходимо учитывать слабость экономики муниципальных районов и решать задачу развития агропромышленных кластеров в рамках зон, выделенных в «Схеме территориального планирования области». В рамках кластерного подхода необходимо осуществить не только зонирование территорий муниципальных районов, но определить эффективные зоны роста, их специализацию и внутрикластерные экономические связи, а также оценить роль и место каждого кластера в формировании внутреннего продовольственного рынка и возможность участия в развитии межрайонных экономических связей. Роль администрации области состоит в создании организационных условий формирования кластеров, разработке и реализации проектов развития инфраструктуры, стимулировании привлечения инвестиционных ресурсов и прямой финансовой поддержке предпринимателей.

► *Дорожное строительство*

Новосибирская область по качеству автомобильных дорог и по количеству дорог с твёрдым покрытием занимает далеко не передовые позиции в стране и Сибирском федеральном округе. Проведившиеся исследования показали, что около 30% урожая теряется во время его перевозок по дорогам области. Без развития дорожного строительства и специализированного транспорта невозможна интеграция экономики поселений, развитие промышленных предприятий. Строительство дорог и повышение их качества, развитие специализированных транспортных предприятий необходимо для повышения эффективности экономики села. В программах комплексного развития муниципальных районов области необходимо обозначить первоочерёдность строительства дорог с твёрдым покрытием в соответствии со стратегией социально-экономического развития района и муниципальных поселений и обеспечить экономическую поддержку их реализации.

► *Газификация сельских районов*

Практика показывает, что газификация районов области даёт существенный импульс развитию их экономики, а её отсутствие сдерживает реализацию многих инвестиционных проектов. Целесообразно раз в два-три года пересматривать «Программу газификации области» для оценки результатов и уточнения приоритетов и очерёдности ввода участков газопровода высокого давления. При этом оценка эффективности реализации Программы должна учитывать фактический и ожидаемый рост экономического потенциала территорий, обусловленный приходом в районы сетевого газа. Отметим, что Программа оказывается самокупаемой за счёт присоединения новых потребителей газа, и это делает её привлекательной для потенциальных инвесторов.

► *Совершенствование системы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.*

Повышение эффективности сельскохозяйственного производства требует принятия решений и программ, стимулирующих не только обеспечение техникой, но и возрождение кооперации, способной повысить производительность труда за счёт использо-

вания достижений агротехники, развития заготовительной и бытовой инфраструктуры. Руководители хозяйств и фермеры повсеместно отмечают, что с переходом к предоставлению субсидий на гектар пашни ухудшились финансовые условия государственной поддержки. Такая система субсидирования не стимулирует применение современной агротехники, внесение необходимого количества удобрений, обработку земли гербицидами и т.д. Поэтому сама система государственной поддержки нуждается в серьёзной корректировке.

► *Развитие перерабатывающей промышленности*

Отсутствие первичной переработки сельскохозяйственного сырья, перерабатывающей промышленности тормозит развитие сельского хозяйства и всей экономики районов, ведёт к потере собственного рынка продовольствия. Для привлечения инвесторов необходимо выходить с инвестиционными предложениями на инвестиционные площадки, заявлять о потребности сельских районов в цехах для убоя скота, мясоперерабатывающих комплексах, минизаводах по производству молочной продукции, элеваторах.

► *Обеспечение сельских муниципальных образований квалифицированными специалистами*

Предлагается принять решение об обязательном распределении выпускников, обучающихся на бюджетной основе, на социально важные объекты, в том числе и в сельские районы области при условии обеспечения их благоустроенным жильём и достойной зарплатой.

► *Комплексный подход к развитию сельских муниципальных образований*

Экономика села находится на начальной стадии индустриализации аграрного производства и не сможет развиваться без активной государственной политики в отношении сельских территорий. Для этого необходимо обеспечивать комплексный подход к развитию аграрного сектора: способствовать развитию кооперации крупных и мелких товаропроизводителей, развитию ин-

фраструктуры мелкотоварного производства, первичной переработки сельхозпродукции, производства продовольственных товаров для нужд местного населения, обеспечивать приоритетное развитие автомобильных дорог на территориях инвестиционного роста, газификацию в приоритетном порядке территорий инвестиционного развития, стимулировать и поддерживать жилищное строительство и социальное развитие таких территорий, развитие сферы услуг.

Главные инновации, в которых нуждается Россия, лежат в области системы управления. На всех уровнях системы управления следует опираться на совокупность известных методологических принципов управления, выработанных наукой и практикой на основе изучения и использования объективных закономерностей общественного воспроизводства в условиях рыночной экономики.

Реализацию логики и концепции развития советской экономики обеспечивала взаимосвязанная институциональная система. Крах советской экономики говорит о том, что эта институциональная система была неэффективна, но она была и обеспечивала развитие промышленности, реализацию крупных экономических проектов, далеко не все из которых были бесполезны и до сих пор позволяют стране держаться на плаву. Под современной экономической политикой, которая периодически формулируется в различных долгосрочных концепциях, стратегиях и дорожных картах, нет институциональной системы, способной обеспечить их реализацию. Поэтому неслучайно декларируемая модернизация сменяется курсом инновационного развития, вслед за которым идёт реиндустриализация. Есть опасность, что последнюю ждёт судьба модернизации и инновационного развития экономики.

Без чёткого представления модели российской экономики и формирования адекватной ей системы управления со всеми необходимыми атрибутами (целеполагание, прогнозирование, институциональные оргструктуры, инструменты управления) период деклараций может затянуться надолго.