ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА СО РАН
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ СИБИРИ

П о д р е д а к ц и е й
д.э.н. А.С. Новоселова, д.э.н. В.Е. Селиверстова

Новосибирск
2020

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-2
У 677

К О Л Л Е К Т И В А В Т О Р О В:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл 1, 2), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл.1: п.3), к.э.н. **А.В. Фалеев**(гл.1:п.2), **Т.В. Волянская** (гл.2: п.1), к.э.н. **А.Е. Ковалев** (гл.2: п.2), к.э.н. **Е.А. Гайдук** (гл.2: п.2), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 4), д.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 5), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл.6), к.э.н. **О.И. Гулакова** (гл.6: п.1), **М. Айхэмайти** (гл.6: п.2), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл.7), к.э.н. **Г.Н. Речко** (гл.7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл.7), д.с.н. **А.Я. Троцковский** (гл.8), д.с.н. **А.М. Сергиенко** (гл.8), к.с.н. **Л.В. Родионова** (гл.8), к.э.н. **Н.Г. Шишацкий** (гл. 9: п.1,3), к.э.н. **О.С. Нагаева** (гл. 9: п.2), д.э.н. **Г.И. Поподько** (гл. 9: п.4), д.э.н. **В.В. Карпов** (гл.10), д.э.н. **В.В. Алещенко** (гл.10), к.с.н. **Р.И. Чупин** (гл.10), **М.С. Харламова** (гл.10), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл.11), к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл.12), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл.13), д.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл.13), **А.Н. Голошевская** (гл.13), **А.Н. Ковтун** (гл.13).

Рецензенты:
д.э.н. **В.Ю. Малов**, д.э.н. **В.В. Титов**, д.э.н. **В.В. Мищенко**

У 677 **Управление социально-экономическим развитием регионов Сибири** / Новоселов А.С., Ковалева Г.Д., Ратьковская Т.Г. и др. / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. – 422 с.

ISBN 978-5-89665-344-8

В монографии исследованы методологические проблемы разработки концепции регионального и муниципального управления на основе новой модели функционирования как единой организационно-экономической системы. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы регионального и муниципального управления, выявлены особенности механизма управления в регионах Сибири. Рассмотрены проблемы совершенствования регионального и муниципального управления, вопросы реформирования организационных структур управления региональной экономикой, проблемы управления региональной финансово-бюджетной системой, охраной окружающей среды, внешнеэкономической деятельностью регионов.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Исследование выполнено в рамках государственного задания по проекту XI.173.1.2. «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» № АААА-А17-117022250118-6.

ISBN 978-5-89665-344-8

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-2
У 677

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.
© Коллектив авторов, 2020 г.

INSTITUTE OF ECONOMICS AND INDUSTRIAL ENGINEERING
OF THE SIBERIAN BRANCH
OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

MANAGEMENT
OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF REGIONS OF SIBERIA

Edited by
A.S. Novoselov, D.Sc. (Econ.),
V.E. Seliverstov, D.Sc. (Econ.)

Novosibirsk
2020

Management of Socio-Economic Development of Regions of Siberia / Ed. by A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov – Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2020. – 422 p.

The monograph deals with the methodological problems concerning the elaboration of the concept of regional and municipal governance on the basis of a new model functioning as a single organizational and economic system. Analyzed and generalized are the regularities of development of the system of regional and municipal governance. Identified are the specifics of management mechanism in the regions of Siberia. Considered are the problems concerning regional and municipal governance improvement, issues relating to reforming organizational structures, challenges of management of regional financial and budget system, environmental protection, and foreign economic activity of regions of Siberian.

The monograph is intended for academicians, researches, and specialists in state and municipal management, as well as for graduate students and faculty members of economic universities.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современный период развития экономической системы в Российской Федерации требует теоретического осмысления содержания, условий и методов государственного и муниципального управления в целях преобразования экономики в направлении социально-ориентированного рыночного хозяйства. Важную роль в этом играет совершенствование системы регионального управления. Исследование теоретических проблем регионального управления имеет важное значение для развития экономики всех субъектов Российской Федерации.

Проблемы совершенствования регионального управления находят широкое освещение в научной литературе. Вместе с тем следует отметить, что решение этих проблем происходит в период становления всей системы управления в РФ, когда еще не сформированы научно обоснованные представления о распределении полномочий, адекватном распределению бюджетных ресурсов и о разрешении противоречий между правовыми полномочиями федерального, регионального и муниципального уровня управления и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав.

Актуальность этих проблем возросла именно в настоящее время, так как после вступления в действие ряда новых законов существенно изменяется механизм управления на региональном и муниципальном уровне. Изучение новых явлений и процессов в системе регионального и муниципального управления становится необходимым условием и главной предпосылкой последовательного и успешного продвижения по пути реализации экономических и социальных реформ.

В связи с этим цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа закономерностей формирования системы управления экономикой регионов и особенностей развития и преобразования отечественной и мировой экономики разработать концепцию управления региональным и муниципальным развитием, предполагающую модернизацию планово-прогнозной деятельности и институциональной системы управления.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи: исследование проблем управления пространственным развитием как элемента стратегической региональной политики, анализ противоречий социально-экономического развития региона и возможностей их учета в региональном и муниципальном управлении, обоснование роли системы регионального и муниципального управления в формировании социально-экономической среды и конкурентных преимуществ региона, анализ основных характеристик бюджетов органов

местного самоуправления и оценка субфедеральной бюджетной политики, исследование проблем управления региональным развитием с позиций экологических требований, разработка методологических основ стратегического планирования в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах.

Методологической основой исследования является теория воспроизводства как научная основа разграничения полномочий управления на федеральном, региональном и муниципальном уровне, позволяющая обеспечить комплексное исследование региональных противоречий социально-экономического развития, форм и методов их разрешения, провести комплексный анализ функций управления различных уровней социально-экономической системы, анализ формирования и перераспределения финансовых потоков в регионе и оценку источников инвестиционных ресурсов и методов их привлечения в экономику региона.

В монографии обобщаются результаты многолетних исследований проблем регионального и муниципального управления, среди которых наибольший интерес представляют: сравнительный анализ форм и методов регионального и муниципального управления, оценка механизмов регионального и муниципального управления социально-экономическим развитием и определение приоритетных направлений развития, обоснование методов повышения инвестиционной привлекательности регионов, исследование структуры и элементов финансового механизма управления, а также форм и методов консолидации различных структур управления при разработке стратегии социально-экономического развития региона.

Особое внимание уделяется проблемам формирования нового механизма управления экономикой, методам анализа процессов социально-экономического развития региона. В работе исследуются проблемы трансформации функций и роли региональных органов управления, рассматриваются необходимые условия формирования нового механизма управления. Анализируются организационные структуры управления экономикой регионов и муниципальных образований, исследуются функции управления рыночными процессами в региональной системе в период экономических реформ. Прослеживаются основные направления формирования системного подхода к управлению региональной инфраструктурой, финансово-бюджетной системой, обосновываются взаимосвязи экономики регионов Сибири с внешним экономическим пространством.

Одной из главных особенностей монографии является практическая направленность на разработку эффективной системы регионального управления. Предложены рекомендации по разработке новой системы стратегических планово-прогнозных документов, обеспе-

чивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями управления – федеральным, региональным и муниципальным. Кроме этого предлагаются новые методологические подходы к управлению, на основе которых могут быть научно обоснованы состав и структура полномочий регионального уровня управления, а также структура бюджетно-финансового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Полученные выводы и результаты исследования проблем регионального и муниципального управления могут иметь как теоретическую, так и прикладную значимость. Речь идет о реализации новых методологических подходов к региональному и муниципальному управлению, включающих развитие идеи стратегического подхода к управлению регионом, разработку элементов нового механизма управления социально-экономическими процессами региона, эффективных методов государственного регулирования региональной экономики, повышение конкурентоспособности экономики регионов, решение эколого-экономических проблем регионов и муниципальных образований. Практическая значимость результатов, выводов и рекомендаций состоит в том, что они могут стать основой для выработки предложений федеральным и региональным органам власти по совершенствованию нормативно-правовой базы и разработке программ, затрагивающих интересы регионального и муниципального управления.

Глава 1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

1.1. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Потребность в научном исследовании проблем и обосновании направлений стратегического регионального управления в последнее время значительно возрастает. Это проявляется в повышении интереса к исследованию проблем теории и практики стратегического управления на уровне регионов и муниципальных образований, к поиску путей роста эффективности и действенности государственного и муниципального управления, а также в научном обосновании принимаемых нормативных актов и положений, касающихся структур и механизмов стратегического управления процессами социально-экономического развития регионов.

Становление теории регионального управления находится в стадии развития. По некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов еще не сложилось единого мнения, не определилось и терминологическое единство. В современных работах по проблемам регионального управления регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре ее парадигмы: «регион–квазигосударство», «регион–квазикорпорация», «регион–рынок», «регион–социум». Проводя сравнительный анализ различных научных школ и подходов к исследованию проблем управления региональным развитием, следует отметить, что они опираются на достижения макро- и микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки[1]. Сходство региона и национальной экономики определяет возможности применения к региону макроэко-

[1] *Гранберг А.Г.* Становление в России научного направления «пространственная экономика» // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2009. – Т. 2, № 26. – С. 18–24. *Клейнер Г.Б.* Государство – регион – отрасль – предприятие: каркас системной устойчивости экономики России. Часть 1 // Экономика региона. – 2015. – № 2. – С. 50–58. *Лексин В.Н.* Региональная действительность и региональные исследования // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С. 7–38. *Любовный В.Я., Кузнецова Г.Ю., Даньшин А.И. и др.* Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий. – М.: МОНФ, 2007. – 490 с. *Селиверстов В.Е.* Сибирская школа стратегического планирования. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 200 с. *Швецов А.Н.* Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 38–61.

номических выкладок, таких как производственные факторы, занятость и доходы. Концепции региональной макроэкономики ближе к парадигме «регион–квазигосударство». Микроэкономические разработки, как правило, используются тогда, когда интерпретация региона в качестве «точки» или «однородного пространства» недостаточна, когда необходимо выявлять внутренние различия. Теория и методология микроэкономического анализа в большей мере соответствует парадигмам «регион–квазикорпорация» и «регион–рынок». Эволюция теорий и методологических подходов к анализу проблем регионального управления отражает повышение роли социальных целей и факторов экономического развития, расширение возможностей междисциплинарных исследований и императив перехода регионов на модель устойчивого развития.

Анализ мировой экономической литературы показывает, что формирование теорий и подходов к исследованию проблем управления экономикой региона в процессе эволюционного развития проходило в несколько этапов[1]. На первом этапе основное внимание уделялось планированию и управлению процессами формирования производственной системы региона, а также отдельным элементам региональных финансовых отношений. На втором этапе усложнение экономических связей в рыночной системе с одной стороны, и развитие экономико-математических методов исследования с другой, привело к появлению работ, посвященных анализу взаимосвязей и управлению внутри – и межрегиональными товарными и финансовыми потоками. С развитием информационных систем в экономике в сферу планово-управленческой деятельности были включены информационные потоки, связанные с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, а также с оказанием различных информационных услуг. На третьем этапе под влиянием процессов глобализации и интернационализации экономики появилось большое количество работ, посвященных анализу и управлению процессами интеграции регионов в мировую экономическую систему. Параллельно с этими исследованиями активно развивается направление системного подхода к управлению экономикой региона. В рамках этого направления распространение получил системно-структурный подход, который предполагает анализ товарных, финансовых и информационных потоков в региональной экономике на основе различных модификаций моделей материально-финансовых балансов и матриц взаимодействия экономических субъектов – предприятий сферы производства, торгов-

[1] *Bennett R.J.* (ed.) Environment and Planning, Vol. 3, Chapter 1, «Reflections on "Government and Policy"» London, Sage, 2012. 540 pp. *Blair J.P., Carroll M.C.* Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization. – London, Sage, 2008. 328 pp. *Seltzer E., Carbonell A.* Regional Planning in America: Planning Regions // Regional Planning in America: Practice and Prospect, ed. E. Seltzer, A. Carbonell. – Cambridge, 2011, pp. 1–16. *Wolfe D.A.* Civic Governance, Social Learning and the Strategic Management of City-Regions // Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth, ed. D.B. Audretsch, M. Lindenstein. – Cheltenham, 2013, pp. 6–25.

ли, финансово-кредитной сферы, домашних хозяйств, региональных органов управления и др.

Особый интерес у практиков и исследователей проблем управления региональным и муниципальным развитием вызывает проблема формирования налогово-бюджетной базы и финансового обеспечения развития регионов. В то же время следует отметить, что главной особенностью состояния российских исследований по проблеме совершенствования управления является несистемный подход, который выражается в том, что, как правило, исследуются отдельные аспекты системы управления, но при этом практически отсутствуют исследования комплексного характера. Например, в исследованиях, посвященных вопросам стимулирования производства наукоемкой продукции, формирования региональных кластеров, создания территорий опережающего развития, не рассматриваются вопросы об информационных каналах, которые обеспечивают продвижение и реализацию сформулированных целей и их соединении с реальной экономикой.

Следует отметить, что реализацию логики и концепции управления развитием советской экономики обеспечивала взаимосвязанная институциональная система. Понятие институциональная система требует конкретизации применительно к объекту исследования. Институциональная система государственного, регионального и муниципального управления – это совокупность законодательно-правовых норм и организационных структур, определяющих контуры среды принятия управленческих решений, которые обеспечивают развитие экономики и социальной сферы Российской Федерации и ее регионов. Крах советской экономики говорит о том, что ее институциональная система была недостаточно эффективна, но, тем не менее, она способствовала созданию крупнейшей мировой экономики, развитию промышленности, реализации масштабных проектов.

Современная экономическая политика, которая периодически формулируется в различных долгосрочных концепциях, стратегиях, дорожных картах, не опирается на институциональную систему, способную обеспечить реализацию этой политики. Поэтому декларируемая модернизация экономики сменяется курсом инновационного развития, вслед за которым идет реиндустриализация экономики. Есть опасность, что ее ждет судьба модернизации и инновационного развития экономики. Без четкого представления о модели российской экономики и формирования адекватной ей системы управления период деклараций может затянуться надолго.

Оценка современного состояния исследования проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом позволяет сделать следующие выводы:

- основные элементы институциональной системы регионов недостаточно исследованы, особенно с точки зрения подготовки к переходу к новой модели регионального управления;

- системно не проанализированы полномочия органов власти иерархической системы территориального управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития;
- в исследованиях отдельных звеньев механизма управления экономикой региона отсутствует системность и программно-целевой подход, что необходимо для перехода на новую модель регионального и муниципального управления.
- в экономической литературе отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы).
- недостаточно глубоко исследованы проблемы разделения полномочий между уровнями власти, с учетом экономической и финансовой базы муниципальных образований.

Проблема формирования системы управления развитием регионов России связана с главным фактором, определяющим благополучие любого региона – наличием эффективной системы регионального управления. Эффективность системы регионального управления определяется ее способностью обеспечивать реализацию приоритетных целей социально-экономического развития региона на основе рационального использования его ресурсного потенциала. Достижение главной цели развития региона – повышения уровня и качества жизни населения региона – связано с решением таких задач, как, прежде всего, создание привлекательного инвестиционного климата в регионе, развитие современной конкурентоспособной экономики, пространственное развитие региона, обеспечивающее эффективное использование ресурсного потенциала региона, сокращение неоправданно высокой дифференциации в социально-экономическом развитии муниципальных образований региона.

Трансформационные процессы в экономике России и непрерывное реформирование системы управления показывают, что региональный уровень наименее адаптивен к рыночным отношениям. Для этого существуют и объективные причины. Во-первых, в условиях плановой экономики, когда отраслевой принцип управления официально признавался приоритетным, и значительная часть социальных проблем решалась в рамках отраслевого управления, сам объект регионального управления был достаточно расплывчатым. Во-вторых, и в современных условиях место регионов как самостоятельных объектов управления в силу разных причин остается столь же неопределенным. Экономический и финансовый потенциал многих территорий настолько мал, что они в принципе не в состоянии реализовать свою самостоятельность.

Современная российская система управления, ее институты и инструменты управления на протяжении многих лет не в состоянии были обеспечить решение основных задач, определяющих эффективность социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных образований. К числу этих задач, прежде всего, относятся формирование спроса на инновационную продукцию, привлечение инвестиций для производства наукоемкой продукции и модернизации традиционных отраслей российской экономики, пространственное развитие, обеспечивающее эффективное использование ресурсного потенциала регионов и муниципальных образований. Неспособность обеспечить решение этих задач ведет к технологическому отставанию российской экономики и сохранению гипертрофированной зависимости от развития сырьевого сектора и колебаний спроса и цен на сырье на внешнем рынке. Поэтому бесспорной является необходимость изменений в системе управления региональным и муниципальным развитием и формирования таких институциональных структур, которые бы адекватно отражали цели социально-экономического развития региона и его муниципальных образований и были способны обеспечить их реализацию.

На протяжении многих лет российская система управления демонстрирует свою неспособность обеспечить реализацию время от времени формулируемых стратегических целей развития экономики и региональной политики. Неоспоримым доказательством неэффективности этой системы является практически полное отсутствие положительных результатов в достижении этих целей и реализации сформулированных приоритетных направлений экономического развития регионов и муниципальных образований. Главными из них являются радикальное изменение структуры российской экономики и развитие современных наукоемких отраслей промышленности; повышение конкурентоспособности экономики России, ее регионов и завоевание собственного рынка товаров и услуг (импортозамещение); сокращение неоправданно высокой дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов России.

Один из главных принципов управления – это непрерывность. Поэтому задача исследования состояла в том, чтобы выявить те звенья системы управления, в которых происходит нарушение принципа непрерывности, установить причины и предложить способы их устранения. Для решения этой задачи необходимо следующее:

- анализ действующей системы управления с позиций ее восприятия основных целей экономической политики;
- выявление, обоснование и формулирование проблем, которые нарушают принцип непрерывности управления и не создают стимулов для достижения поставленных целей;
- разработка и обоснование подходов по созданию в институциональной системе звеньев, обеспечивающих формирование

целостной системы, реализующей логику и стратегию развития региональной экономики;

– разработка механизма и его отдельных инструментов, обеспечивающих достижение стратегических целей развития региональной экономики на основе сочетания государственных, региональных и предпринимательских интересов.

На территории региона пересекаются экономические интересы государства, бизнеса, различных слоев населения и самого региона, поэтому для обоснования объекта управления на региональном уровне, прежде всего, необходимо четкое распределение полномочий и функций управления между всеми институциональными структурами, представленными на его территории, создание достоверной информационной статистической базы, отражающей функции регионального управления, наличие методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Изменение общественно-экономических отношений требует создания методологии регионального управления, адекватно отражающей новую институциональную и финансово-экономическую среду и отношения между ее элементами.

Основой новой модели регионального стратегического управления является формирование институциональной среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики регионов, городов и районов, что позволит создать необходимые условия для роста финансового потенциала и устойчивого развития регионов и муниципальных образований. Поскольку система управления региональным развитием представляет собой совокупность трех взаимосвязанных подсистем – институциональные структуры, планово-прогнозные документы, определяющие цели и стратегические направления развития, и инструменты воздействия на социально-экономическую систему, – ее эффективность будет зависеть от взаимосвязанности этих подсистем, их взаимной непротиворечивости и способности обеспечить сочетание интересов всех взаимодействующих участников регионального воспроизводственного процесса. Учитывая многоукладность экономики, определяющую роль рыночных отношений, сама система управления должна формироваться на основе сочетания экономических и административных методов управления, поскольку, как показывает мировая практика, многие актуальные проблемы одними рыночными (экономическими) методами не решаются.

Воспроизводственная система региона характеризуется единством всех процессов, которые осуществляются на его территории, и предопределяют его современное состояние и тенденции будущего развития. Эти процессы отражают развитие экономики, финансовой системы, демографии, общественных настроений, состояние природ-

ной среды. Система управления региональным развитием призвана обеспечить учет комплексного характера воздействия инструментов механизма управления на все объективно взаимосвязанные и взаимообусловленные составляющие регионального воспроизводственного процесса. Эффективность системы управления региональным развитием определяется сбалансированностью развития и соответствием друг другу всех составляющих единого воспроизводственного процесса. Это единство должно найти свое отражение во всех трех подсистемах системы управления – институциональной подсистеме, планово-прогнозных документах и инструментах управления.

Важнейшие элементы системы управления экономикой региона и особенности ее функциональных подсистем. Безусловно, важнейшими институциональными структурами являются законодательные и исполнительные органы власти федерального, регионального и муниципального уровня. В структуре системы управления экономикой региона выделяется ряд функциональных подсистем, обеспечивающих антимонопольное, денежно-кредитное, налоговое, валютно-финансовое, инвестиционное, экологическое и контрольно-нормативное регулирование.

Главной целью институтов антимонопольного регулирования на региональном уровне является проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. По данным институтов антимонопольного регулирования, во многих регионах за анализируемый период имели место нарушения закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках. Более трети нарушений связаны с решениями органов представительной и исполнительной власти разных уровней, которые своими актами препятствовали деятельности хозяйствующих субъектов. Это проявлялось в установлении дополнительных условий лицензирования, в необоснованных отказах в размещении объектов торговли, во введении необоснованных платежей, в предоставлении незаконных льгот или наделении их особыми правами. Имели место случаи распространения ложных сведений, способных причинить убытки другим хозяйствующим субъектам и нанести ущерб их деловой репутации.

Институты денежно-кредитного регулирования региональной экономики необходимы для обеспечения единства системы товарно-денежного обращения и развития внутрирегиональных, межрегиональных и международных связей региональных систем, а также для поддержания стабильности денежного обращения банковской системы и платежно-расчетных отношений, осуществляемых через коммерческие банки.

Институты налогового регулирования должны обеспечивать действие механизма экономического воздействия на производство, его структуру, динамику и размещение, а также на инновационное развитие. Институты налогового регулирования призваны стимулировать или ограничивать деловую активность, развитие тех или иных отраслей экономики, создавать предпосылки для снижения издержек производства и обращения, для повышения конкурентоспособности предприятий на мировом рынке, а также проводить протекционистскую экономическую политику или обеспечивать свободу рыночным процессам.

Основу взаимоотношений региональных институтов управления с предприятиями и организациями различных форм собственности и хозяйствования составляет система налогообложения как главный экономический рычаг, при помощи которого могут быть отрегулированы условия взаимодействия администрации с бизнес-структурами, расположенными на территории. Система налогов должна строиться на основе единых принципов для всех субъектов хозяйствования, при этом главным требованием является равнонапряжённость налогового изъятия, недопущение двойного налогообложения. Налоги должны обеспечить регулирование финансово-хозяйственной деятельности сферы бизнеса на основе единых требований к экономической эффективности. Кроме того, налоги по отношению к бизнесу должны стимулировать пропорциональное развитие отдельных подсистем и элементов рыночной системы, обеспечивающих экономику региона необходимыми товарами и услугами.

Главной целью институтов валютно-финансового регулирования и контроля являются перекрытие всех каналов незаконного оттока валюты из регионов страны, обеспечение репатриации в страну экспортной выручки. В контроле нуждаются все этапы движения валюты от выделения квоты до перечисления валютной выручки. Документом валютного контроля служит паспорт сделки, который заполняется при экспорте и импорте. Необходимо усилить требования к коммерческим банкам по линии проверки реального соответствия внешнеторговых сделок договорным условиям, информации о валютных счетах, а также обеспечить контроль за экспортной выручкой, которая поступает на транзитные счета предприятий-экспортеров. Необходим жесткий контроль авансовых платежей (предоплаты) за импортируемые товары как одного из каналов возможной утечки валюты из страны.

К основным задачам институтов внешнеэкономического регулирования относятся: содействие развитию экспортного потенциала региона, создание наиболее благоприятных условий для выхода предприятий на внешний рынок, а также осуществление государственного контроля и регулирование внешнеэкономических связей в регионе в соответствии с действующим законодательством; содействие пред-

приятиям и организациям региона в целях повышения эффективности внешнеэкономических связей, обеспечение в этих вопросах скоординированной политики на территории России; содействие привлечению иностранных инвестиций на территорию; содействие органам государственной власти и управления на местах в подготовке и выполнении государственных программ экономического развития регионов в части внешнеэкономической деятельности.

Институты контрольно-нормативного регулирования на региональном уровне должны обеспечивать безопасность товаров и услуг, включая контроль за соблюдением требований к безопасности товаров и услуг; предписания об устранении нарушений требований к безопасности товаров и услуг, требования о прекращении выпуска и продажи таких товаров, оказания услуг, о прекращении продажи товаров с истекшими сроками годности; предъявление исков в арбитражные суды к изготовителям и продавцам в случае нарушения ими требований к безопасности товаров и услуг. Координация деятельности региональных институтов, осуществляющих контроль за качеством и безопасностью товаров и услуг, а также организация и проведение работ по обязательной сертификации товаров и услуг возлагаются на территориальный орган по стандартизации, метрологии и сертификации.

Структура и инструменты механизма управления экономикой региона. Содержание системы управления на региональном уровне, инструменты механизма государственного регулирования определяются, с одной стороны, общегосударственной экономической политикой, и, с другой стороны, региональной политикой, учитывающей особенности развития регионов различного типа. Чтобы исследовать инструменты механизма государственного регулирования, необходимо, прежде всего, рассмотреть его роль в развитии региональной системы. Проблемы государственного регулирования рыночных процессов стали одними из наиболее дискуссионных в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, инструменты государственного регулирования рыночных процессов[1].

Многие ученые-регионалисты отмечают, что государство должно играть решающую роль в предотвращении депрессивных состояний экономики страны и регионов посредством регулирования межрегионального распределения доходов, сосредоточения денежных и других ресурсов для активного воздействия на рыночные процессы. Основ-

[1] *Аганбегян А.Г.* Новая модель экономического роста России // Управленческое консультирование. – 2016. – № 1 (85). – С. 31–46. *Глазьев С.Ю.* О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. – 2016. – № 56. – С. 5–39. *Клейнер Г.Б.* Государство – регион – отрасль – предприятие: каркас системной устойчивости экономики России. Часть 1 // Экономика региона. – 2015. – № 2. – С. 50–58.

ным объектом государственного регулирования должен быть спрос на потребительском рынке и рынке средств производства. В целях расширения покупательной способности населения и стимулирования покупки предпринимателями новых средств производства государство должно увеличивать объемы инвестиций в производство и увеличивать расходы на другие социально-экономические цели за счет сбора налогов и выпуска денег в обращение. Таким образом, роль государственного регулирования рыночных процессов заключается в стимулировании спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов, среди которых большое значение придаётся выпуску и размещению на рынке крупных государственных займов для покрытия бюджетного дефицита.

Довольно распространенным является положение о том, что необходимость государственного регулирования региональной экономики обусловлена несовершенством рыночного механизма и его неспособностью решать современные проблемы регионального развития. Одной из главных проблем регулирования рыночных процессов является создание системы общественного управления и контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональном и общегосударственном уровнях. В эту систему управления входит контроль над деятельностью крупных корпораций, государственное воздействие на механизмы конкуренции и ценообразования на товарных рынках, финансовом рынке, рынке труда и др.

Эффективная система управления на региональном уровне должна соответствовать следующим критериям: с одной стороны, быть демократичной, а с другой, – обладать достаточной регулирующей силой воздействия, направленного на достижение желаемых результатов, использовать систему социально-психологических мотиваций, быть достаточно простой для понимания, основываться на практическом опыте, быть адаптивной, учитывать долговременные интересы, стимулировать прогрессивное развитие.

Тенденции к усилению государственного регулирования региональной экономики обусловлены и другими факторами. Социализация экономической системы, укрепление экономической базы институтов государственного регулирования приводит к формированию модели контролируемого общества. В результате усиления роли социальных, экологических и политических факторов в развитии современной экономики происходит формирование большого разнообразия институтов, принимающих участие в управлении экономикой региона.

Ряд ученых-экономистов полагают, что оптимальное воздействие государственных институтов на функционирование экономики региона должно осуществляться через создание благоприятной внешней

среды для бизнеса. Государственное регулирование также призвано обеспечить, во-первых, безопасность товаров и услуг для потребителей, соблюдение экологических требований в процессе производства, достоверность рекламной информации и др., и, во-вторых, поддержку частного бизнеса на основе различных форм финансовой поддержки, защиту от недобросовестной конкуренции, содействие выходу на рынки других стран и т.д. Таким образом, институты государственного управления и регулирования рассматриваются с позиций интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов общества в целом.

Институциональная система управления экономикой региона включает различные формы и методы воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, которая определяет правила поведения экономических субъектов и устанавливает определенные параметры, в рамках которых обеспечивается согласование интересов частного бизнеса и общества в целом.

На региональном уровне управления происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей), которые затрагивают всю систему условий развития экономики региона. При переходе к развитым рыночным отношениям в регионе формируется новая институциональная структура хозяйства, расширяется состав субъектов региональной экономики, включающий государственные предприятия и организации, акционерные общества, частные фирмы, иностранные компании, совместные предприятия и т.д. Активизируется участие населения в региональной экономике, которое не только выступает потребителем товаров и услуг, но и ведет предпринимательскую деятельность в сфере производства, а также торгово-посредническую и финансово-коммерческую деятельность. Существенным образом меняется роль региональной администрации в качестве института государственного управления. Её главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства.

В целях исследования структуры системы управления экономикой региона и ее воздействие на функционирование субъектов региональной экономики, целесообразно все субъекты сгруппировать в следующие подсистемы: предприятия и организации различных форм собственности, региональные органы управления, федеральные органы управления и государственного регулирования. При этом следует отметить, что рыночные отношения не являются единственно возможным средством регулирования взаимоотношений субъектов в региональной экономике. Деятельность субъектов в новых условиях регулируется системой экономических, административных и правовых норм.

Одной из проблем управления на региональном уровне является отсутствие четкой системы институтов государственного регулирования. Поэтому главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе становится объединение имеющихся отдельных элементов в единую систему управления. В условиях функционирования в экономике множества хозяйствующих субъектов различных форм собственности, каждый из которых руководствуется своими интересами, эффективным вариантом управления экономическими процессами становится косвенное воздействие на эти процессы. Отсутствие целостной системы управления экономикой региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с нарушением нормального воспроизводства товарных и денежных ресурсов в регионе.

Для анализа связей и зависимостей в экономическом механизме управления экономикой региона рассмотрим организационно-экономическую схему функционирования экономики региона. Рост инвестиций в развитие экономического потенциала региона способствует расширению объёма и качества рыночных услуг, предоставляемых всем субъектам региональной экономики, что в конечном итоге приводит к созданию благоприятного экономического климата в регионе. Это вызывает двойной эффект в экономике региона: с одной стороны, стимулирование развития действующих предприятий, и, с другой стороны, привлечение новых инвесторов, что вызывает рост общего объёма инвестиций в экономику региона и через действие механизма обратных связей способствует развитию всего экономического потенциала региона. Параллельно действуют и другие связи в экономике региона: развитие действующих предприятий и новых производств создает предпосылки для экономического роста в регионе, роста занятости населения, денежных доходов населения и предприятий, увеличения доходов регионального бюджета. В результате появляются дополнительные финансовые возможности для реализации региональных программ развития инфраструктуры и предпринимательства, что посредством действия механизма обратных связей создает дополнительные возможности для развития экономического потенциала региона. В то же время экономический рост в производственной сфере вызывает дополнительный спрос, тем самым стимулируя экономическое развитие региона.

Таким образом, рассматриваемый механизм отражает основные связи и зависимости в экономике региона и позволяет сделать вывод о том, что инвестиции в развитие экономического потенциала вызывают мультипликативный эффект в экономике региона, способствуя, через создание благоприятного экономического климата, росту доходов хозяйствующих субъектов, населения и регионального бюджета.

Следовательно, активизация деятельности региональных институтов управления по использованию экономического потенциала будет направлена на обеспечение устойчивого экономического развития как хозяйства региона в целом, так и отдельных субъектов региональной экономики. При этом необходимо отметить, что от региональных институтов управления не требуются инвестиции исключительно за счет бюджетных средств, а предполагается использование экономических и административных методов, включая набор стимулов и льгот, обеспечивающих привлечение частных инвестиций в развитие экономики региона.

Характеристика институтов управления субфедерального уровня предполагает рассмотрение особенностей административных и экономических методов регулирования региональной экономики. Необходимо учитывать, что административные методы регулирования базируются на присущих системе управления отношениях власти и подчинения. Региональные институты управления, наделенные властью, осуществляют административную деятельность, задача которой заключается в координации направлений деятельности хозяйствующих субъектов региона. Административные методы позволяют обеспечить реализацию общерегиональных интересов (интересов региональной системы как единого целого), преобладание этих интересов над интересами отдельных субъектов региональной экономики.

К числу административных методов регулирования можно отнести следующие: определение условий приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требует согласия местной администрации; определение условий и порядка разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий; установление порядка и условий создания или преобразования объектов инфраструктуры, размещения их на территории; определение порядка государственной регистрации коммерческих организаций; установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности; определение правил пользования природными ресурсами, приостановка деятельности предприятий в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм; определение порядка предоставления и изъятия земельных участков; размещение предприятий различных форм собственности на территории.

С помощью перечисленных административных методов региональные институты управления могут осуществлять регулирование процессов приватизации, формирования и развития муниципальных предприятий и организаций, размещения новых предприятий на территории региона, привлечения иностранного капитала, использования

региональных природных ресурсов, а также осуществлять воздействие на социальные процессы. При этом административные методы должны использоваться в комплексе с экономическими методами, рациональное сочетание с которыми в единой системе может обеспечить нормальное функционирование региональной системы.

Использование экономических методов регулирования позволяет повысить эффект действия обратных связей в экономике и обеспечить сочетание экономических интересов предприятий и организаций, расположенных в регионе. Это возможно при комплексном подходе к разработке и использовании экономических методов регулирования, учитывая всю сложность региональной системы как объекта регулирования, а также необходимость сопряжения различных, но внутренне взаимосвязанных методов экономического регулирования. В задачи региональных институтов управления входит экономическое регулирование функционирования хозяйствующих субъектов: предприятий и организаций производства и сферы услуг различных форм собственности, населения, занимающегося предпринимательской деятельностью, организаций инфраструктуры.

Анализ основных положений законов, регулирующих отношения в сфере государственного управления, местного самоуправления, региональной политики, отношения собственности и других, принятых в переходный период, позволяет сделать вывод, что с момента введения этих законов в действие существенно возрастают возможности региональных институтов управления в регулировании экономических отношений хозяйствующих субъектов региона. Одновременно с введением в действие новых законов повысилась экономическая независимость субъектов региональной экономики, которые самостоятельно принимают решения об объемах и структуре производства, ценах, капитальных вложениях и др.

На практике региональные институты управления осуществляют регулирование потоков финансово-бюджетных ресурсов, формирование источников долгосрочного и краткосрочного кредитования в целях создания условий для нормального инвестиционного процесса, производства и реализации продукции в соответствии с региональными и производственными особенностями предприятий, оказывают экономическое воздействие на обращение наличных и безналичных денежных ресурсов региона. Располагая методами экономического регулирования (налоги, цены, тарифы, плата за региональные ресурсы, выпуск региональных ценных бумаг и др.), а также возможностями межотраслевого перераспределения финансовых ресурсов, региональные органы могут создавать благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов и развития инфраструктуры региона.

Направления и задачи формирования современной системы управления экономикой региона. Институциональную систему управления можно сравнить с проводящей сетью, которая обеспечивает непрерывность прохождения принимаемых управленческих решений до реализации. Не идеализируя советскую систему управления, тем не менее, можно сказать, что она эту функцию выполняла. Например, для реализации инновационной политики существовал Государственный комитет по науке и технике, который ставил перед научными организациями задачи по созданию новой техники и технологий, существовали государственные проектные институты, которые осуществляли внедренческие функции и были связующим звеном между наукой и производством. К сожалению, в современной российской системе управления отсутствуют институциональные структуры, способные довести общественный заказ до бизнеса.

Анализ проблем, возникающих в процессе реформирования регионального и муниципального управления, позволяет сформулировать основные направления формирования новой системы государственного управления экономикой региона.

Критериями повышения эффективности новой системы государственного управления должны стать: приближение показателей качества регионального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, повышение эффективности закупок для государственных нужд, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к государству.

Конечными результатами формирования новой системы государственного управления являются повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей эффективного регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно-значимых результатов, необходимо внедрение системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение кото-

рого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. В его отсутствие значительно затрудняется достижение намеченных результатов, как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы управления в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих институтов регионального управления необходимо установить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения. Целесообразно внедрение стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегических показателей по мере продвижения к цели. Показатели должны опираться на информацию, доступную в оперативном режиме, чтобы иметь возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения, в то же время мониторинг позволяет выявлять и лучшую практику, которая нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга и оценки рисков, при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянное внимание к процессу контроля за ходом реализации со стороны руководства субъекта Федерации.

Главным направлением формирования системы управления становится внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента. Это станет возможным на основе инвентаризации расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реест-

ром государственных и муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Кроме того, необходим переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями и получателями бюджетных средств, бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на перспективу объемов бюджетных ресурсов, а также создание системы результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Целесообразно внедрение стандартов государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства институтов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально-значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закреплённых в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Важным направлением формирования новой системы управления является определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику. В целях упразднения полномочий и функций региональных институтов управления, признанных избыточными, следует разработать и принять изменения в действующем законодательстве.

Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. В результате возможно упразднение ряда государственных функций, сокращение масштаба их исполнения, передача ряда функций государственного управления рыночным институтам, передача функций регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику, уменьшить трансакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу институтов власти субъектов Федерации на решении задач, необходимых региональному сообществу и государству.

Наряду с упразднением избыточных функций целесообразно введение новых функций, способных эффективно решать задачи ин-

ституциональной системы управления социально-экономическим развитием региона, а также модернизация и совершенствование администрирования необходимых функций регионального управления. Этот процесс также потребует внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения организационных мероприятий.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровне. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного регулирования позволит сократить число вновь принимаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие институтов и механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Такие институты саморегулирования, как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Следующим направлением является формирование эффективной системы государственных и муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с реализацией Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также формирование институтов эффективного контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов.

Кроме того, целесообразно создание системы оценки качества государственных и муниципальных закупок заказчиками и агентствами, совершенствование системы электронных закупок для государственных и муниципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению государственными закупками, включая создание новых региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным институтам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения региона о деятельности государственных и муниципальных институтов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно-значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности институтов управления необходимо, во-первых, принять законодательство о доступе к информации о деятельности государственных и муниципальных институтов управления, закрепляющее принцип раскрытия любой информации, кроме конфиденциальной, по запросам населения либо через общедоступные информационные системы, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации; во-вторых, разработать и внедрить удобные для пользователей порталы региональных и муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для бизнеса и населения, в-третьих, создать действенные каналы влияния регионального сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций на ранних стадиях принятия решения, общественные экспертизы социально значимых решений. При этом должны быть разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Таким образом, в результате построения новой системы регионального управления станет возможным принимать решения, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона, заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая для бизнеса условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность участия в решении региональных проблем, а также станет возможным концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

1.2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ СУБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ВОСПРОИЗВОДСТВА: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ[1]

Решение проблем пространственного развития страны и устранения неоправданных диспропорций и противоречий в социально-экономическом развитии российских регионов и муниципальных образований требует более активного и действенного, по сравнению с типичной мировой практикой, стратегического управления. Кроме того, ужесточение внешнеэкономических и внешнеполитических условий также должно привести к осознанию необходимости усиления роли стратегического управления в решении экономических и социальных задач развития России и ее регионов.

Кризисное состояние экономики России в значительной степени является следствием нерешенности таких фундаментальных вопросов, как выбор модели роста экономики и роли государства в ее развитии. Благоприятная конъюнктура мирового рынка топливно-энергетических ресурсов в первом десятилетии XXI века позволяла решать неотложные социальные проблемы страны и осуществлять инфраструктурные проекты, не привлекая внимания к реальному состоянию дел в экономике. К сожалению, после падения мировых цен на топливно-энергетические ресурсы финансово-экономические проблемы обострились, и стало понятно, что у Правительства отсутствует конкретное представление о путях выхода из кризиса, кроме общих рассуждений о необходимости реализации экономических реформ. Между тем, в последнее время обостряется противоречие между реально высокой централизацией финансовых ресурсов в руках государства (средства федерального бюджета, Центрального банка, Сбербанка, государственных корпораций) и желанием децентрализации принятия управленческих решений по вопросам экономического развития. Это мотивируется тем, что, во-первых, развитие экономики – дело частного бизнеса; во-вторых, что это будет способствовать росту конкуренции в экономике и конкурентоспособности производимой продукции; и, в-третьих, это снизит коррупционность российской экономики. В то же время законодательной основы для централизации финансовых ресурсов не существует. Полемика по поводу деятельности Центробанка свидетельствует о том, что банк является независимым юридическим лицом с огромными полномочиями, и нет такого государственного органа, которому бы он подчинялся. Поэтому он может проводить собственную финансово-

[1] Раздел подготовлен в соавторстве с к.э.н. А.С. Маршаловой.

кредитную политику, не зависимую от государства. Государство, имея контрольный пакет акций в госкорпорациях, при наличии политической воли может заблокировать любое управленческое решение, не отвечающее интересам государства. В такой неопределенной ситуации говорить о стратегическом управлении социально-экономическим развитием страны довольно затруднительно, но, тем не менее, необходимо.

Стратегическое управление страной и ее регионами – это процесс, включающий определение долгосрочных целей социально-экономического развития, выявление проблем и противоречий, с разрешением которых связано достижение целей, выделение приоритетных направлений развития экономики, принципов, лежащих в основе механизмов управления, а также инструментов механизма управления и системы институтов, обеспечивающих реализацию принимаемых управленческих решений. Эти решения оказывают воздействие на процесс общественного воспроизводства, в ходе которого возникают определенные экономические и социальные отношения.

Таким образом, исходя из сущности определения стратегического управления, эта система представляет собой триединство таких взаимосвязанных элементов, как:

- планово-прогнозная деятельность, включающая в себя анализ существующего состояния экономики и социальной сферы, ресурсной базы, состояния рынка и перспектив его развития, постановку целей долгосрочного развития и этапов их достижения, определение первоочередных, среднесрочных и долгосрочных приоритетов, разработку мероприятий, обеспечивающих их достижение, оценку необходимых финансовых источников;
- организационные структуры управления, ответственные за реализацию управленческих решений и непрерывность управленческого процесса;
- механизм управления, включающий законодательно-правовые нормы и соответствующую им совокупность инструментов воздействия на участников процесса общественного воспроизводства, обеспечивающих решение поставленных задач и разрешение возникающих противоречий.

В рамках практической реализации стратегического управления принят Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который призван повысить уровень эффективности системы управления. Этот закон определяет экономико-организационные основы стратегического планирования, полномочия федеральных, региональных и местных органов власти, формы их взаимодействия, обеспечивает транспарентность на стадиях подготовки, обсуждения и согласования прогнозных документов.

Закон отражает правовые и юридические нормы взаимодействия управленческих структур, но в нем нет (и не должно быть) содержательных аспектов стратегического планирования, включающих анализ экономических интересов и противоречий регионального воспроизводства. Концептуальные вопросы планирования и управления социально-экономическим развитием на региональном уровне требуют исследования фундаментальных проблем, связанных с выбором модели экономического развития, роли государства в управлении и определении места регионов и муниципальных образований в общей системе стратегического управления.

Методология и методы исследования. Методологической базой исследования является теория регионального воспроизводства. Эта методология дает возможность обеспечить комплексное исследование экономических интересов и противоречий пространственного развития, форм и методов их разрешения, а также обосновать функции управления на различных уровнях территориальной системы.

В основе методологии исследования лежит разработка матрицы интересов для анализа экономических противоречий между субъектами процесса социально-экономического развития и обоснования необходимых управленческих воздействий на поведение участников этого процесса. Отличительной особенностью методологического подхода, основанного на использовании матрицы интересов, является то, что этот подход позволяет привлечь к стратегическому управлению всех субъектов регионального воспроизводственного процесса, дает возможность самим субъектам более четко и обоснованно представлять свои цели, возможности и проблемы, с которыми связано их развитие.

Методологически правомерно в первую очередь исследовать целевые противоречия воспроизводственного процесса, на основе которых становится возможным достижение двух результатов. Первый заключается в том, что четко определяется место региональной системы в решении общегосударственных задач региональной политики и тем самым необходимые условия для их решения. Второй результат – обеспечение гармоничного взаимодействия всех звеньев региональной экономики, основанной на сбалансированности пропорций регионального воспроизводства, что является непременным условием для достижения стратегических целей развития региона.

Для обеспечения эффективного развития региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявить противоречия, возникающие при пересечении различных интересов, чтобы предупредить конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно для выработки политики эффективного взаимодействия органов власти и бизнеса в ре-

шении общих проблем и объединения сил для практической реализации задач экономического и социального развития региона. Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать в процессе управления, может быть сведено в следующие группы:

- федеральные интересы (связанные с задачами реализации национальных интересов, федеральных программ и развития экономики страны);
- региональные интересы (связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития региона в целом и его активного участия в межрегиональном взаимодействии при решении государственных проблем);
- интересы предприятий и организаций различных форм собственности, получающие выражение в осуществлении внутри- и межрегиональных экономических связей;
- интересы населения, представленные различными общественными организациями. Интересы и возможности субъектов общественно-экономического развития не совпадают. Именно этим объясняется отсутствие ощутимых достижений в преобразовании технологического базиса экономики и ее устаревшей структуры. Формирование системы управления – это поиск путей сочетания интересов взаимодействующих структур.

Каждая из перечисленных структур этих групп формируется с учетом достижения долговременных целей. Перечисленные группы – структурно организованные объекты управления. Наличие в каждой из них механизмов регулирования внутрисистемных отношений позволяет установить долговременные, устойчивые финансово-экономические связи. Оценка этих отношений с точки зрения рыночных принципов позволяет говорить о целесообразности взаимодействия экономических интересов.

Для оценки противоречий пространственного развития были проведены экспертные опросы специалистов, в которых приняли участие представители муниципальных органов управления, общественных организаций и предпринимателей городов и районов Новосибирской области. Результаты этих опросов показали, что во многих городах и районах отсутствует ясность в распределении функций между субъектом Федерации и органами местного самоуправления. Только 4,2% экспертов считают, что распределение функций вполне обосновано, 27,8% отмечают, что оно частично соответствует принципам местного самоуправления, а 68% считают, что оно полностью зависит от волевых решений вышестоящего уровня управления.

Результаты исследования позволили определить направления разработки стратегии развития муниципальных образований и про-

ранжировать их по степени значимости: формирование развитого экономического потенциала муниципальных образований (44,7%), собственной налогово-бюджетной базы (31,4%), совершенствование планово-прогнозной деятельности (12,6%), активизация участия населения в органах местного самоуправления (11,3%).

На основе этих исследований были выявлены основные проблемы и противоречия социально-экономического развития городов и районов, возникшие на стыке интересов различных институциональных структур. При этом наибольшая степень противоречивости интересов отмечена в сфере налогово-бюджетной политики, в развитии социально-бытовой инфраструктуры и решении экологических проблем городов и районов. Основные причины этих противоречий – отсутствие законодательно установленной налогово-бюджетной автономии, низкая заинтересованность в эффективном управлении общественными финансами и в реструктуризации бюджетной сферы, отсутствие прямой зависимости доходов местных бюджетов от результатов предпринимательской деятельности на территории.

Для выявления региональных особенностей инвестиционного климата городов и районов проведена экспертная оценка основных показателей ресурсного потенциала городов и районов Новосибирской области, включая наличие природных ресурсов, уровень развития производства, социальной и производственной инфраструктуры, наличие квалифицированных трудовых ресурсов, наличие перспективных инвестиционных проектов, уровень развития малого предпринимательства. Это позволило выявить такие факторы низкой инвестиционной привлекательности малых городов и районов как: удаленность от развитых промышленных центров и рынков сбыта продукции; расположенность в транспортно малоосвоенных районах; низкая диверсификация экономики и зависимость благополучия города, района от эффективности развития одного-двух производств; устаревшие фонды предприятий преимущественно агропромышленного профиля и производства строительных материалов; низкий уровень обеспеченности и качества производственной и социальной инфраструктуры; неблагоприятная демографическая структура населения; недостаточный уровень квалификации трудовых ресурсов; низкие доходы населения, ограничивающие развитие потребительского рынка товаров и услуг.

Неблагоприятные факторы носят не временный, а постоянный характер и ведут к тому, что города и районы Новосибирской области будут нуждаться в помощи и экономической поддержке областной администрации, поскольку собственный инвестиционный потенциал недостаточен.

Нахождение точек экономического роста каждого города и района требует обоснования возможностей создания конкурентоспособных структур, продукция которых будет востребована рынком. При выявлении таких точек роста необходимо исходить из реалистичного подхода, а также с учетом относительно небольших инвестиционных возможностей, обусловленных низкой инвестиционной привлекательностью малых городов и районов.

Обобщение результатов анализа матрицы интересов и данных экспертных оценок, полученных в процессе опросов специалистов муниципальных органов власти, позволило разработать направления совершенствования системы управления, включающие разработку стратегии, обеспечивающей активизацию и модернизацию экономики и на этой основе повышение уровня и качества жизни населения.

Объективный характер различия экономических интересов субъектов регионального воспроизводственного процесса. Любой регион как воспроизводственная система идентифицируется как совокупность взаимосвязанных взаимодействующих структур общественно-экономической деятельности. Все организационные структуры в рамках, установленных законодательством, являются самостоятельными и осуществляют свою деятельность, руководствуясь исключительно интересами своих организаций. Экономические интересы – это та платформа, которая служит основанием и главным стимулом создания и развития организаций.

Социально-экономическое развитие региона является результатом принятия решений органами различных управленческих структур, которые, естественно руководствуются интересами и целями своих организаций. Эти интересы могут не только не совпадать, но даже противоречить друг другу. В основе экономических противоречий лежит, прежде всего, ограниченность региональных ресурсов – земельных, энергетических, инфраструктурных, трудовых, финансовых. Поэтому эти противоречия вызваны не какими-то временными субъективными причинами, а носят постоянный и объективный характер. Сущность управления развитием региональной экономики и социальной сферы территории состоит в изучении ресурсного потенциала и создании благоприятных условий для развития экономики и жизнедеятельности людей, привлечения инвестиций и реализации конкурентных преимуществ региона. Известными примерами социально-экономических противоречий являются ситуации, когда граждане заинтересованы в том, чтобы земля в центре города использовалась для создания зеленой зоны, а предприниматели заинтересованы в том, чтобы именно на этих участках строились новые торгово-развлекательные центры и другие коммерческие объекты.

Процесс формирования бюджетной системы – это постоянное разрешение экономических противоречий между федеральным центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями. Именно эти противоречия вызывают необходимость периодической корректировки законодательства о формировании бюджетной системы и определении собственных доходов каждого уровня, нормативов распределения налоговых платежей между уровнями пространственной системы – федеральным, региональным и муниципальным. Постоянными являются противоречия между экономическими интересами предпринимателей, предприятия которых наносят ущерб окружающей среде, и населением, которое заинтересовано в сохранении экологической безопасности территории проживания.

Системный кризис, который в значительной степени порожден внешнеполитическими факторами и экономическими санкциями, характеризуется новыми противоречиями, которые свидетельствуют о неспособности системы управления предупреждать и разрешать возникающие противоречия. Причем эти противоречия носят демонстративный характер: при снижении реальных доходов основной массы населения за последние три года на 10–15%, декларируемые доходы чиновников высшего звена и топ-менеджеров госкорпораций растут; темпы роста ВВП находятся в пределах статистической погрешности, а Сбербанк и госкорпорации отчитываются высокими темпами роста прибыли.

На региональном уровне сущность управления социально-экономическим развитием заключается в эффективном использовании ресурсного потенциала территории и создании благоприятных условий, обеспечивающих реализацию ее конкурентных преимуществ. Система управления призвана предупреждать и разрешать противоречия между экономическими интересами различных структур процесса регионального воспроизводства и обеспечивать баланс интересов.

Основные противоречия регионального воспроизводственного процесса и методологические подходы к их разрешению. Одно из главных противоречий, характерных для воспроизводственного процесса, связано с финансовыми ресурсами, так как они играют интегрирующую роль в социально-экономическом развитии региона. Уникальность финансовых ресурсов состоит в том, они воспроизводимы и мобильны, от непрерывности финансовых потоков зависит непрерывность процессов регионального воспроизводства. Благополучное финансовое состояние свидетельствует о том, что регион устойчиво воспроизводит финансовые ресурсы и способен привлекать их на свою территорию из внешних источников.

Главным финансовым ресурсом, который предопределяет реализацию расходных обязательств государства, субъектов Федерации, местных сообществ и обеспечивает выполнение функций управления

соответствующего уровня, являются доходы бюджета. Сам процесс принятия бюджета на любом уровне территориальной системы становится главной задачей представительного органа власти и связан с необходимостью разрешения естественных противоречий между различными субъектами территориальной системы.

Формирование бюджета каждого уровня представляет собой результат действующей общенациональной финансовой политики. В основе современной налогово-бюджетной политики лежат следующие принципы:

- самостоятельность бюджетов разных уровней, которая означает, что за каждым уровнем бюджетной системы закрепляются собственные налоги, формирующие доходную часть бюджета, нормативы отчислений от налогов вышестоящего уровня, а также компенсация затрат на выполнение решений, принимаемых вышестоящим уровнем, предоставление льгот в части собственных налогов;
- законодательное разграничение расходных полномочий и бюджетной ответственности между различными органами власти – федеральными, региональными и муниципальными;
- соответствие бюджетных ресурсов выполняемым функциям;
- межбюджетные взаимодействия, цель которых состоит в том, чтобы компенсировать различия в налоговом потенциале территорий и обеспечить справедливое перераспределение доходов в интересах выравнивания социального пространственного развития.

Эти принципы составляют основу бюджетных взаимоотношений между Федерацией и субъектами Федерации. Учитывая ограниченность бюджетных доходов и неограниченность расходных потребностей, совершенно очевидно, что процесс принятия бюджета – это процесс разрешения естественных противоречий между участниками этого процесса. К сожалению, нет идеальной модели формирования бюджета, которую бы можно было признать эталонной. Каждая страна выбирает собственную модель формирования бюджета, учитывая свою специфику. Особенности российской модели формирования бюджетной системы отражают структуру экономики страны и ее пространственное размещение, значительную дифференциацию регионов по уровню налогового потенциала, по уровню и качеству развития инфраструктуры.

Учет этих различий вызывает необходимость значительных перераспределительных процессов при формировании бюджетной системы. Справедливо отметить, что эта модель отражает интересы федерального центра и регионов с низким налоговым потенциалом. Бес-

спорно и то, что при этом центр укрепляет свои властные позиции, а в регионах с большим дефицитом бюджетных источников появляются иждивенческие настроения, теряются стимулы и интересы к нахождению решений, которые обеспечат рост использования ресурсного потенциала территории, повысят инвестиционный климат и конкурентоспособность региона.

Такие же противоречия характерны для взаимоотношений между субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Подавляющая часть малых городов и сельских поселений самостоятельно практически не способна адаптироваться к рыночным отношениям. Местные бюджеты, как правило, дотационные, поэтому проблема их формирования стоит особенно остро. Законы Российской Федерации о внешней торговле открыли широкие возможности для поступления на внутренний рынок импортных товаров, и это привело к самым негативным серьезным последствиям для предприятий малых городов и сельских районов, которые и до этого не были благополучными. Большая часть предприятий этих территорий оказалась неконкурентоспособной и разорилась, исчезли рабочие места, население и местные бюджеты лишились доходов. Создание новой экономики, включающей модернизацию традиционных отраслей, ориентированную на инновации, конкурентоспособную продукцию на внутреннем и мировом рынках – процесс не простой и длительный, и его реализация полностью зависит от эффективности системы управления.

Современная система управления не в состоянии реализовать комплексный подход, решать проблему сочетания отраслевых и территориальных интересов и обеспечить разрешение социально-экономических противоречий.

Отсутствие комплексного подхода в решении проблем пространственного развития проявляется при решении вопросов развития социальной инфраструктуры. Нередки случаи, когда в двух смежных муниципальных образованиях закрываются две малокомплектные школы, оставить одну школу для двух поселений нельзя, так как невозможно решить вопросы межбюджетного взаимодействия по содержанию одной школы для двух муниципальных образований.

Отсутствие комплексного подхода также является серьезным тормозом при решении проблемы межмуниципального взаимодействия в интересах более эффективного использования ресурсного потенциала региона. Дело в том, что российская модель управления пространственным развитием не соответствует современным тенденциям развития мировой экономики, основанной на жесткой конкуренции. Конкуренция присутствует во всех сферах – при сбыте продукции, при привлечении ресурсов, прежде всего, квалифицированного труда и инвестиций и др. Создание неформальных объединений взаимосвязанных структур является средством реализации своих

конкурентных преимуществ. В отраслевой практике для победы в конкурентной борьбе широкое распространение получил кластерный подход. Все более очевидной становится необходимость использования кластерного подхода и на региональном уровне.

Сохранение чрезмерной дифференциации уровней управления пространственным социально-экономическим развитием снижает конкурентоспособность экономики малых городов и сельских поселений, ограничивает их ресурсный потенциал и рынки сбыта. Локальные региональные кластеры позволят повысить жизнеспособность территорий за счет создания современных производств, обеспеченных сырьем, способных создавать рыночную инфраструктуру. Переход к формированию локальных региональных кластеров сопряжен с решением двух сложных проблем. Одна из них – это внутреннее понимание участников потребности в добровольном объединении как в условии повышения своей конкурентоспособности. Другая проблема связана с системой управления и ее способностью создать институциональные условия и механизмы, стимулирующие развитие необходимой инфраструктуры и процесс формирования региональных кластеров.

Таким образом, анализ интересов различных структур и противоречий регионального воспроизводственного процесса представляет собой необходимое условие создания эффективной системы управления, способной обеспечить благоприятную институциональную среду, в которой интересы всех субъектов региональной экономики относительно сбалансированы.

1.3. РОЛЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИИ

Модель экономического развития России на протяжении четверти века практически не претерпела принципиальных изменений. Объективная оценка этой модели свидетельствует о том, что действующая система управления не отражает декларируемые цели и приоритетные направления развития, которые формулируются в концептуальных методологических положениях, лежащих в основе планово-прогнозных документов и принимаемых управленческих решений. Это объясняется, прежде всего, тем, что сама модель экономического развития содержит в себе неразрешимые внутренние противоречия. Представляется невозможным стремиться к повышению качества жизни населения, созданию современной структуры экономики, переходу на инновационный путь развития, сокращению пространственной дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов, используя при этом в качестве главного целевого индикатора, свидетельствующего об эффективности развития, индекс

инфляции и принимая соответствующие меры, обеспечивающие его снижение, включая сокращение расходов на развитие бюджетной сферы. Сокращение расходов на бюджетную сферу неизбежно вызывает цепь негативных последствий в экономике регионов: ограничение роста зарплат бюджетников, пенсий, пособий (и без того крайне низких), и следовательно – снижение потребительского спроса, потерю стимулов к расширению производства, сокращение инвестиционной активности (особенно при существующих высоких процентных ставках по кредитам), а также рост социального недовольства. Главное, что следует отметить, недостаточно обоснованные управленческие решения приводят к снижению индекса человеческого капитала и, соответственно, к снижению общей конкурентоспособности российской экономики в целом и отдельных регионов. Мировой опыт показывает, что более успешной является модель экономического развития, ориентированная на рост потребительского спроса и стимулирование развития производства и сферы услуг.

Неоправданно высокая дифференциация в уровне и качестве жизни населения регионов России также говорит о серьезных недостатках в системе управления пространственным развитием экономики и социальной сферы. Отсутствие комплексного подхода к развитию территориальных образований является прямым следствием принятия ведомственных управленческих решений и неспособности системы управления обеспечить сочетание отраслевых и территориальных интересов. В реальной жизни это приводит к неэффективному использованию финансовых средств и не обеспечивает достижения целей, ради которых эти средства затрачены.

Убедительным подтверждением данного положения является реализуемая государственная региональная политика в отношении агропромышленного комплекса. Известно, что на развитие этой сферы выделяются значительные средства из государственного бюджета. Кроме того, действие неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов позволило полностью открыть российский рынок для отечественных производителей продовольственной продукции, и у них появилась возможность гарантированного сбыта произведенной продукции. Однако осуществления мер только по финансовой поддержке сельского хозяйства еще недостаточно для стабильного, устойчивого роста этой отрасли в долгосрочной перспективе. Обследования сельскохозяйственных предприятий, фермерских хозяйств в регионах России показывают: несмотря на то, что финансовый фактор оказывает значительное влияние на развитие агропромышленного комплекса, существует еще более важный социально-экономический фактор, а именно – нарастающий дефицит квалифицированных специалистов. Современный человек, а тем более квалифицирован-

ный работник, при выборе места жизнедеятельности рассчитывает не только на высокую зарплату, но и на комфортные жилищные условия, высокое качество услуг сферы здравоохранения, сферы образования, транспортную доступность развитых центров культуры и развлечений. К сожалению, сельские территории большинства субъектов Российской Федерации, как правило, не соответствуют таким требованиям. Анализ динамики развития сельских муниципальных образований свидетельствует о том, что за два последних десятилетия население практически всех сельских территорий России сократилось (в некоторых из них – на четверть), из села уезжает молодежь, закрываются перерабатывающие и инфраструктурные предприятия. Поэтому, вкладывая средства лишь в развитие сельского хозяйства, проблему эффективного развития этой отрасли в регионах России решить невозможно. Это комплексная социально-экономическая проблема, требующая системного подхода к управлению с учетом институциональных и региональных особенностей Российской Федерации.

Политика пространственного социально-экономического развития на субфедеральном уровне связана с рядом фундаментальных проблем, требующих своего решения. Во-первых, необходимо объективно обосновать предмет управления, функции и полномочия каждого территориального уровня – федерального, регионального и муниципального. Во-вторых, необходимо решить проблему создания адекватной финансовой системы, обеспечивающей развитие территорий каждого ранга. И, в-третьих, необходимо решить проблему создания эффективной системы управления, основанной на учете общегосударственных, отраслевых и территориальных интересов и связей взаимодействующих структур общественно-экономического процесса.

Совокупность функций и полномочий каждого уровня системы управления, которые являются основой для определения их прав и, соответственно, ответственности, представляют собой не что иное, как предмет управления. Об отсутствии ясности по этому важнейшему методологическому вопросу свидетельствует, прежде всего, периодическая передача полномочий с одного уровня на другой, а также отсутствие соответствия между закрепленными полномочиями и распределением налоговых поступлений по уровням бюджетной системы.

Система управления как условие реализации комплексного подхода к развитию территории. Исследование системы управления экономикой региона включает анализ различных форм и методов воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, к оторая определяет правила поведения экономических субъектов и устанавливает параметры, в рамках которых обеспечивается согласование интересов частного бизнеса и общества в целом. На регио-

нальном уровне управления происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей), которые затрагивают всю систему условий развития экономики региона. При переходе к развитым рыночным отношениям в регионах формируется новая институциональная структура хозяйства, расширяется состав субъектов региональной экономики, включающий государственные и муниципальные предприятия и организации, публичные акционерные общества, частные фирмы, иностранные компании, совместные предприятия и т.д. Активизируется участие населения в региональной экономике, которое не только выступает потребителем товаров и услуг, но и ведет предпринимательскую деятельность в сфере производства, а также торгово-посредническую и финансово-коммерческую деятельность. Существенным образом меняется роль регионального правительства и его структурных подразделений (министерств, департаментов) в качестве институтов государственного управления. Их главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства, в целях комплексного социально-экономического развития территории.

В целях исследования структуры системы управления экономикой региона и ее воздействия на функционирование субъектов региональной экономики, целесообразно все субъекты сгруппировать в следующие подсистемы: предприятия и организации различных форм собственности, региональные и муниципальные органы управления, федеральные органы управления и государственного регулирования. При этом следует отметить, что деятельность всех субъектов регулируется системой институциональных норм (экономических, административных и правовых).

Одной из проблем управления на региональном уровне является отсутствие четкой системы институтов государственного регулирования. Поэтому главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе становится объединение имеющихся отдельных элементов в единую систему управления. Отсутствие целостной системы управления экономикой региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с нарушением нормального воспроизводства материальных и финансовых ресурсов в регионе, и не позволяет обеспечить комплексное социально-экономическое развитие регионов.

Вся совокупность организационных структур управления и регулирования процессов социально-экономического развития на уровне субъектов Федерации может быть подразделена на следующие блоки: комитеты и комиссии законодательных органов власти, министерства и департаменты Правительств субъектов Федерации, территориаль-

ные органы управления федеральных министерств и ведомств, общественные независимые организации. В структуре территориальных органов управления федеральных министерств и ведомств выделяется ряд функциональных подсистем, обеспечивающих антимонопольное, денежно-кредитное, налоговое, валютно-финансовое, инвестиционное, экологическое и контрольно-нормативное регулирование. Безусловно, важнейшими институциональными структурами, которые призваны обеспечить комплексное социально-экономическое развитие регионов, являются законодательные и исполнительные органы власти регионального и муниципального уровня.

Несмотря на наличие большого числа управляющих и регулирующих организационных структур на уровне субъектов Федерации, декларируемые цели и приоритеты, включающие модернизацию экономики, развитие инновационных секторов, импортозамещение, остаются недостижимыми из-за отсутствия адекватной институциональной системы управления, обеспечивающей реализацию разрабатываемых стратегий, программ, дорожных карт, которые оказываются безадресными и необеспеченными соответствующей «проводной сетью». Таким образом, главным недостатком регионального и муниципального управления является отсутствие системности и комплексного подхода к развитию территорий.

Для более глубокого исследования структуры системы управления экономикой региона рассмотрим проблемы реализации полномочий органов власти по комплексному развитию территорий на примере Новосибирской области. Наиболее важные полномочия по комплексному развитию территории области предусмотрены в Положении о Министерстве экономического развития Новосибирской области. Это Министерство является областным исполнительным органом государственной власти, которое осуществляет управление и нормативно-правовое регулирование в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности, формирования и проведения территориальной политики, обеспечивающей устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территорий Новосибирской области.

К полномочиям Министерства экономического развития относится проведение мониторинга и анализа социально-экономического развития муниципальных образований области. На это же Министерство возложена подготовка информационно-аналитических материалов о социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов области и осуществление экспертизы проектов комплексных программ их социально-экономического развития. Кроме того, за Министерством экономического развития закреплено оказание консультационной и методической помощи органам местного самоуправления области по таким вопросам, как разработка страте-

гических направлений социально-экономического развития и планово-прогнозных документов и программ, предусмотренных действующим законодательством, подготовка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений.

Таким образом, задача комплексного развития территории находит непосредственное отражение в полномочиях Министерства экономического развития, но на практике она не реализуется, так как не может быть реализована в рамках действующих институциональных условий по следующим причинам.

Во-первых, несмотря на то, что Положение о Министерстве экономического развития области включает задачи по формированию системы стратегических целей, приоритетов пространственного развития области в целом, а также по организации разработки и реализации проектов комплексного развития территорий, основные вопросы территориального развития замкнуты преимущественно на проблемах и перспективах развития отдельных муниципальных образований. Такой подход не соответствует современным реалиям. В условиях глобализации мировой экономики бессмысленно пытаться эффективно использовать ресурсный потенциал территории, ограничиваясь лишь возможностями и потребностями самого муниципального образования. В практике управления отсутствует задача целостного комплексного пространственного развития области, при этом исключение составляет только Новосибирская агломерация, и ее развитие планируется на территории нескольких муниципальных образований.

Во-вторых, комплексный подход в региональной политике предполагает согласованное и сбалансированное развитие всех элементов хозяйственного комплекса территории, включая жилье, социальную и инженерную инфраструктуру, транспортную систему. Такой подход может быть обеспечен лишь в том случае, если он находит отражение и в инвестиционной политике. Вместе с тем, проведенное исследование показывает, что полномочия Министерства экономического развития Новосибирской области в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности слабо согласуются с комплексным подходом к развитию территорий. Хотя формально, в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности Министерство экономического развития наделено широкими полномочиями по организации отбора и экспертизы инвестиционных проектов на соответствие стратегическим приоритетам развития области, а также по принятию решений по их поддержке, включая следующие:

- проведение выставок и презентаций инвестиционных проектов, инвестиционных форумов, конференций и семинаров по вопросам инвестиционной деятельности;

- разработку системы мер по привлечению прямых инвестиций в экономику и социальный сектор, повышению инвестиционной привлекательности области;
- организацию разработки проектов создания особых экономических зон в Новосибирской области.

Следует отметить, что Министерством экономического развития осуществляется анализ инвестиционного потенциала области, инвестиционной привлекательности муниципальных образований; мониторинг и анализ динамики инвестиционных процессов, спроса на инвестиции и возможных источников инвестиций; формирование предложений по реализации инвестиционных программ и проектов для привлечения инвесторов; координация деятельности по реализации проектов создания научно-технологического парка в сфере биотехнологий в р.п. Кольцово Новосибирской области и промышленно-логистического парка на территории Новосибирской агломерации. Кроме того, Министерству экономического развития дано право на подготовку предложений по формированию проектов государственно-частного партнерства на территории области и на участие в их разработке, а также на участие в работе по привлечению средств федерального бюджета, внебюджетных источников для реализации проектов государственно-частного партнерства.

В решении вопросов создания условий для развития инвестиционной деятельности Министерство экономического развития тесно сотрудничает с ОАО «Агентство инвестиционного развития» и руководит подведомственным Государственным казенным учреждением «Центр регионального развития». В его функции входит формирование бренда области как конкурентоспособной территории, привлекательной для отечественных и зарубежных партнеров, содействие созданию и развитию благоприятного инвестиционного климата и реализации кластерной политики Новосибирской области.

В инвестиционной сфере в составе полномочий Министерства экономического развития можно выделить те из них, которые в определенной степени способствуют комплексному подходу к развитию территорий области. К таким полномочиям, прежде всего, следует отнести разработку проектов создания особых экономических зон, но на практике эти полномочия не реализуются. Полномочия по координации деятельности при реализации проекта создания промышленно-логистического парка на территории Новосибирской области осуществляются с участием ОАО «Агентство инвестиционного развития». Но это может являться примером комплексного подхода к формированию лишь отдельных новых промышленных зон на территории области, когда комплексно решаются вопросы землеотвода, форми-

рования и развития инженерной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры. Важно отметить, что распространение опыта создания промышленно-логистических парков, промышленных зон в каждом районе или выделенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области подрайонах могло бы внести большой вклад в создание комплекса условий для экономического роста территорий области.

Полномочия по координации деятельности по реализации проектов создания научно-технологического парка в сфере биотехнологий в р.п. Кольцово Новосибирской области (биотехнологического кластера) и IT кластера реализуются в форме скоординированной государственной (федеральной и областной) поддержки развития инфраструктуры. Это направление с еще большей натяжкой можно отнести к полномочиям в сфере инвестиционной политики по комплексному развитию территорий. В данном случае речь не идет о формировании территориальных кластеров, скорее можно говорить о создании экстерриториальных научно-технологических кластеров. Тем не менее, такой подход является шагом вперед в развитии экономического потенциала области, поскольку он свидетельствует о формировании условий для взаимодействия взаимосвязанных субъектов экономической деятельности и направлен на рост экономики, создание новых рабочих мест, усиление налогового потенциала и укрепление бюджета области.

В определенной степени предпосылки формирования комплексного подхода к развитию территорий области можно увидеть в рамках задач по проведению административной реформы и совершенствованию государственного и муниципального управления. Об этом свидетельствует тот факт, что Министерство экономического развития наделено такими полномочиями, как:

- анализ обеспеченности населения области объектами социальной инфраструктуры и доступности получения социальных услуг;
- организация работы по модернизации и оптимизации сети объектов социальной инфраструктуры и формированию долгосрочных программ развития сети объектов социальной инфраструктуры;
- создание на территории Новосибирской области сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- участие в разработке межмуниципальных инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований.

Эти полномочия нацелены на модернизацию и оптимизацию сети объектов инфраструктуры, выработку рационального подхода к условиям и стандартам оказания государственных и муниципальных услуг, обеспечению их доступности и комфортности условий оказания услуг.

В Новосибирской области было проведено обследование состояния объектов социальной инфраструктуры (детских садов, школ, библиотек, клубов, фельдшерско-акушерских пунктов) и их загруженности. Работа сначала была организована в трех пилотных районах области по всем муниципальным поселениям. Затем опыт проведенной работы и подготовленные методические материалы позволили организовать аналогичные обследования и анализ во всех районах области. Анализ показал существенную разницу в состоянии объектов и их загруженности. В наиболее тяжелом состоянии были фельдшерско-акушерские пункты и клубы, при этом были выявлены такие случаи, когда аналогичные объекты находятся на расстоянии пешеходной доступности, но в разных муниципальных поселениях. По результатам обследования были подготовлены предложения по капитальному ремонту и комплексному межведомственному использованию имеющихся объектов инфраструктуры, а также строительству новых учреждений с полным современным благоустройством. К капитальному ремонту и новому строительству предлагались объекты с учетом пешеходной и транспортной доступности для максимального числа жителей близлежащих поселений. Эти предложения легли в основу программы по оптимизации и модернизации сети объектов социальной инфраструктуры области.

К сожалению, разработанная программа так и не была реализована. Камнем преткновения явилось отсутствие механизмов согласования отраслевого и территориального подходов в управлении развитием территорий, преобладание отраслевых интересов с более высокими финансовыми возможностями по сравнению с возможностями бюджетов муниципальных образований. Попытка применения комплексного подхода, обеспечивающего решение жизненно важных проблем населения районов области, натолкнулась на невозможность сочетания отраслевых и территориальных интересов.

Важную роль в институциональной системе управления комплексным развитием региона должно играть Министерство строительства Новосибирской области, которое осуществляет государственное нормативно-правовое регулирование в сфере строительства, архитектуры и градостроительства. Это министерство наделено широкими полномочиями, направленными на обеспечение единой архитектурно-строительной политики:

- организация разработки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования Новосибирской области;
- контроль за обоснованием региональных нормативов, призванных обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности населения в границах муниципальных образований;
- организация подготовки документов территориального планирования и согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений Новосибирской области.

В соответствии с законодательством Новосибирской области Министерство строительства осуществляет ряд полномочий, переданных органами местного самоуправления муниципальных образований. Это министерство организует подготовку и утверждение документов территориального планирования поселений, в том числе по внесению в них изменений, а также утверждает правила землепользования и застройки поселений и проекты межевания территории поселений.

Одна из причин, которая тормозит реализацию принципов комплексного развития, состоит в том, что значительная часть земель территории Новосибирской области находится в федеральной собственности, и поэтому в полномочия Министерства строительства входит осуществление взаимодействия с Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства. Это взаимодействие касается вопросов, связанных с вовлечением земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и в собственности Фонда, и с решением социально значимых проблем – строительства жилья и других объектов, необходимых для роста экономики и повышения качества жизни населения. Осуществление такого взаимодействия имеет важное значение для решения проблем комплексного развития и для других субъектов Российской Федерации и является непростым и длительным процессом, требующим большого числа согласований с различными институциональными структурами системы управления.

Министерство строительства наделено существенными полномочиями в сфере жилищного строительства. Именно это министерство участвует в решении вопросов по обеспечению реализации федеральных жилищных программ, разработке и реализации региональных жилищных программ, по оказанию государственной поддержки отдельным категориям граждан в решении их жилищных проблем. В сфере капитального строительства этот орган государственной власти наде-

лен полномочиями по выдаче разрешительных документов на строительство капитальных объектов, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, если их строительство (реконструкция) планируется на территории двух и более муниципальных образований. Министерство строительства области также выдает разрешения на ввод объектов в эксплуатацию в случае строительства и реконструкции объектов на территориях двух и более муниципальных образований, обеспечивая их безопасность.

В современных подходах к институциональным структурам системы управления качество инвестиционного климата в регионах оценивается по своевременности и скорости выдачи разрешительных документов на строительство или реконструкцию объектов и их ввод в эксплуатацию. Примером реального осуществления полномочий, обеспечивающих комплексный подход при принятии решений по социально-экономическому развитию территории, являются полномочия Министерства строительства по организации подготовки и проведения мероприятий, направленных на развитие Новосибирской агломерации. При этом агломерация рассматривается как целостная территория, и принимаемые проектные решения не наталкиваются на границы муниципальных образований.

Учитывая то, что большая часть сельских муниципальных образований Новосибирской области имеет слабый экономический потенциал и низкую инвестиционную привлекательность, зачастую бессмысленно разрабатывать нереальные оптимистические прогнозы их экономического роста. Более целесообразно для территорий, определенных в Схеме территориального планирования области до 2025 года как подрайоны, наделить Министерство строительства полномочиями по их рассмотрению в качестве целостных самостоятельных объектов территориального планирования. Это позволит более рационально подойти к использованию их совместного взаимодополняющего ресурсного потенциала и даст возможность разработать эффективные проекты, привлекательные для инвесторов.

Планирование по подрайонам может дать возможность качественно изменить систему развития сфер образования и здравоохранения сельских муниципальных образований. Это связано с тем, что современные региональные нормативы градостроительного проектирования устанавливают количественные параметры наличия мест в дошкольных и общеобразовательных учреждениях, учреждениях дополнительного образования, медицинских учреждениях, организациях социального обслуживания на тысячу человек населения, проживающего на территории муниципального образования. Отдельно разрабатываются и утверждаются санитарные эпидемиологические нормативы (даже в городе Новосибирске мало школ, полностью соответствующих

этим утвержденным нормам). Кроме того, еще действуют отраслевые показатели эффективности использования имущественного комплекса по количеству учеников в каждом классе. В соответствии с этими нормативами многие территории области вообще не могут иметь собственные школы, клубы, фельдшерско-акушерские пункты, т.к. эти нормативы и показатели разработаны без учета территориальных особенностей, без учета полных затрат на их выполнение и часто приводят к дополнительным издержкам и снижению качества жизни.

Институциональные проблемы земельных отношений и комплексного обустройства территорий. В системе управления экономикой региона в сфере инвестиционной политики функции собственника земельных участков, зданий, сооружений и другого имущества, закрепленного за Новосибирской областью, выполняет Департамент имущества и земельных отношений. На правах собственника этот департамент имеет право приобретать и продавать, сдавать и брать в аренду земельные участки, здания, сооружения и другое имущество, а также устанавливать правила использования этого имущества, управлять и распоряжаться земельными ресурсами.

Имущество, закрепленное за областью, используется для выполнения полномочий по предоставлению государственных услуг, по созданию и развитию социальной инфраструктуры, жилых комплексов, инженерной инфраструктуры, транспортно-дорожной сети. В случае продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения этот департамент наделен полномочиями на их приобретение для нужд области.

Департамент имущества и земельных отношений согласовывает продажу недвижимого имущества, закрепленного на правах хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями области, имеет право вносить это имущество в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ, передавать в аренду, в залог, а также осуществлять иные распоряжения имуществом, принадлежащим казенному предприятию Новосибирской области. Этот Департамент наделен полномочиями изымать у казенных предприятий и государственных учреждений излишнее (неиспользуемое) имущество, а также используемое не по назначению, имеет право согласовывать решения об участии государственных унитарных предприятий области в коммерческих или некоммерческих организациях. Департамент имущества и земельных отношений вправе согласовывать решение вопросов распоряжения вкладами в уставном капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими государственным унитарным предприятиям области акциями, в установленном порядке преобразовывать государственные унитарные предприятия в открытые акционерные общества,

а затем реализовывать от имени области права акционера открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности области, назначать представителей области в органы управления хозяйственных обществ, передавать акции в доверительное управление и в залог.

Помимо прав собственник несет ответственность за эффективным использованием имущества. В соответствии с полномочиями департамент имущества и земельных отношений может существенным образом влиять на инвестиционные процессы на территории области, стимулировать комплексное развитие. Следует отметить, что департамент имущества и земельных отношений наделен полномочиями принятия решений по изъятию по суду неиспользуемой в течение двух лет части находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Это очень важное полномочие, поскольку в области имеется неудовлетворенный спрос на земельные участки под строительство, как жилья, так и коммерческой недвижимости. Одновременно с этим есть значительное количество неиспользуемых по назначению земель, закрепленных на праве собственности за гражданами и хозяйствующими субъектами.

Хотя прямых полномочий по созданию условий и содействию комплексному развитию территорий области Департамент имущества и земельных отношений не имеет, однако задачи по эффективному использованию имеющихся ресурсов напрямую связаны со стратегически обоснованным и комплексным их использованием и созданием необходимых условий для их эффективного использования. Сюда входит содействие в формировании земельных участков под промышленные площадки и промышленно-логистические парки, площадки под комплексную застройку, а также упрощенный порядок выделения земельных участков в таких зонах и упрощенный порядок получения государственных гарантий для привлечения кредитов под развитие в соответствии с утвержденными приоритетами.

В сфере комплексного обустройства сельских территорий важную роль должно играть Министерство сельского хозяйства Новосибирской области, которое является областным исполнительным органом государственной власти, осуществляющим управление и нормативное правовое регулирование в сфере социально-инженерного обустройства села. Его деятельность самым непосредственным образом связана с решением проблемы инфраструктурного обустройства сельских территорий.

Министерство сельского хозяйства наделено широкими полномочиями, определяющими условия развития сельского хозяйства и жизнедеятельности населения сельских территорий. Эти полномочия включают:

- разработку предложений по вопросам устойчивого развития сельских территорий в области, улучшение жилищных условий проживающих там граждан;
- развитие газоснабжения и водоснабжения в сельской местности;
- оказание государственной поддержки деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов;
- развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения;
- разработку критериев и предоставление государственной поддержки при осуществлении социально-инженерного обустройства сельскохозяйственного производства.

На практике реализация этих полномочий наталкивается на ограниченность бюджетных ресурсов, при этом вопросы решаются не комплексно, изолированно, в отрыве от решения проблем и перспектив социально-экономического развития и только в рамках конкретных муниципальных образований. Основная поддержка, как правило, направлена на жилищное строительство.

Министерство сельского хозяйства также наделено полномочиями государственного управления и нормативно-правового регулирования во всех сферах агропромышленного комплекса области, включая животноводство, растениеводство, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность. В решении вопросов инвестиционной деятельности это министерство оказывает организационную и финансовую поддержку сельскохозяйственным организациям, крестьянско-фермерским, личным подсобным хозяйствам в техническом переоснащении сельскохозяйственного производства и реализации государственной поддержки инвестиционных проектов по развитию агропромышленного комплекса.

Ориентация органов власти на поддержку отдельных инвестиционных проектов в аграрном производстве и пищевой промышленности позволила повысить отраслевую эффективность аграрного сектора хозяйствования, но не обеспечила создание устойчивой базы для саморазвития многоукладной экономики сельских территорий, учитывая существенную и растущую дотационность муниципальных бюджетов области. Если раньше практически в каждом районе области были мощности по переработке мяса, молока, хранению зерна, то к середине первого десятилетия XXI века их практически не осталось. Оставленная без государственной поддержки сеть объектов кооперативной торговли, которая обеспечивала инфраструктурную поддержку мелкотоварного производства, пришла в упадок. Были закрыты пунк-

ты по заготовке, мощности по первичной переработке, хранению, транспортировке сельскохозяйственной продукции частных подворий. В связи с тем, что развитие частного сельскохозяйственного производства происходило при отсутствии инфраструктуры, обслуживающей мелкотоварное производство, в личных подсобных хозяйствах произошло резкое сокращение поголовья скота и, соответственно, производства мяса и молока.

Отмеченные факты являются еще одним подтверждением необходимости комплексного подхода к управлению территориальным развитием и создания условий и стимулов для развития всех элементов хозяйственных комплексов территории с учетом многоукладности экономики. При этом начинать следует с создания стимулов, обеспечивающих развитие перерабатывающих мощностей сельскохозяйственной продукции в каждом подрайоне, выделенном в Схеме территориального планирования области. Кроме того, необходимо восстановить инфраструктуру мелкотоварного производства, утвердить правила сетевой торговли, предусматривающие определенный минимальный объем продажи продукции местных товаропроизводителей через открываемые в районах сетевые магазины.

Таким образом, из проведенного анализа следует, что отраслевые министерства в силу своей специфики имеют полномочия только в курируемой сфере деятельности и не отвечают за комплексное развитие территорий, поэтому территориальные органы управления обязаны обеспечить их взаимодействие и создать условия для реализации комплексного подхода к социально-экономическому развитию.

Проблемы управления развитием предпринимательства и региональной инфраструктуры. Государственное управление и нормативно-правовое регулирование в сфере промышленности (за исключением пищевой и перерабатывающей промышленности, строительной индустрии), торговли и предпринимательства осуществляет Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области. Эти сферы деятельности имеют первостепенное значение в решении проблем комплексного развития территорий области.

Министерство участвует в предоставлении налоговых льгот субъектам деятельности в сфере промышленности, разрабатывает и реализует государственные и ведомственные целевые программы области в сфере торговли, среднего и малого предпринимательства. Кроме предоставления налоговых льгот это Министерство играет важную роль в формировании платежеспособного спроса на промышленные товары и продовольствие. В полномочия Министерства входит разработка и осуществление мероприятий, которые связаны

с экстремальными ситуациями – создание и защита запасов продовольствия и промышленных товаров первой необходимости, обеспечение питанием людей в зонах катастроф, организация медицинских отрядов.

Важной составляющей экономики сельских поселений и поселков городского типа является среднее и малое предпринимательство. Это Министерство способствует участию среднего и малого предпринимательства в реализации мероприятий федеральных программ, формирует инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, разрабатывает и реализует региональные программы развития малого и среднего бизнеса, поддерживает деятельность некоммерческих организаций, выражающих их интересы. При этом следует обратить внимание на то, что эта поддержка оказывается субъектам малого и среднего предпринимательства вне связи со стратегическими приоритетами экономического развития, приоритетами формирования хозяйственных комплексов, направлениями реализации научно-технологической политики, комплексного подхода, а исключительно с ориентацией на планируемые экономические показатели и бюджетную эффективность в краткосрочной перспективе.

В сфере управления развитием региональной инфраструктуры важную роль играет Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, которое осуществляет государственное управление, нормативное правовое и контрольное (надзорное) регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, пожарной безопасности и наделено полномочиями в области защиты населения и территории области от чрезвычайных ситуаций. Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики обладает широкими полномочиями по созданию условий и развитию инженерной инфраструктуры на всей территории области.

По согласованию с органами местного самоуправления поселений, городских округов это Министерство утверждает инвестиционные программы организаций, которые осуществляют деятельность в сфере теплоснабжения, отвечают за надежность и энергетическую эффективность объектов теплоснабжения. Этот орган власти занимается мониторингом показателей технико-экономического состояния систем теплоснабжения, в том числе показателей физического износа и энергетической эффективности объектов теплоснабжения. Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики контролирует состояние систем водоснабжения и водоотведения, в том числе оценивает физический износ и эффективность объектов централизованных и нецентрализованных систем горячего и холодного водоснабжения и водоотведения, качество питьевой воды на соответствие установленным требованиям.

В сфере развития газификации это Министерство ведет разработку и реализацию государственных программ по газификации области, формирует предложения по повышению уровня газификации в жилищно-коммунальной сфере и энергетике, программ по расширению использования природного газа в качестве моторного топлива на автомобильном транспорте специального назначения предприятий коммунального комплекса. На Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики области возложены полномочиями по сбору, вывозу и утилизации отходов производства и потребления. Это Министерство осуществляет разработку и реализацию региональных программ по уборке отходов, участие в разработке и выполнении федеральных программ, осуществляет координацию вопросов развития и деятельности жилищно-коммунального хозяйства, связанную с реализацией Концепции развития комплекса по сбору, транспортировке, переработке и утилизации твердых бытовых отходов города Новосибирска.

Несмотря на наличие Концепции, решение проблемы с отходами носит уже не областной, а общероссийский характер. Существует колоссальный опыт и мировая практика по раздельному сбору и переработке бытовых отходов, их эффективному использованию, в том числе в жилищно-коммунальном хозяйстве. По-видимому, этому вопросу не уделяется должного внимания при отраслевом подходе к использованию ресурсного потенциала территорий. В настоящее время отсутствуют правила, подкрепленные нормативными актами и регламентирующие раздельный сбор и утилизацию твердых бытовых отходов, а также контроль за их выполнением. Если на федеральном уровне озабочены утилизацией старых автомобилей, то на региональном уровне важно создавать условия для грамотной и эффективной утилизации старых автомобильных покрышек (например, их использование в дорожном строительстве), организации раздельного сбора твердых бытовых отходов, утилизации и повторного использования пищевых отходов (например, в качестве биотоплива).

Комплексный подход к решению вопросов утилизации отходов производства и потребления позволит иначе, с других позиций, подойти к реализации полномочий в сфере благоустройства общественного пространства населенных пунктов, освободить земли свалок, очистить воздух от загрязнений от горящих отходов.

Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики области ответственно за проведение реформы в жилищно-коммунальной сфере, выведение жилищно-коммунального комплекса на эффективный, рентабельный уровень функционирования. Решение этой задачи министерство осуществляет, взаимодействуя с государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-

коммунального хозяйства». Оно формирует заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда для проведения капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Эти полномочия в совокупности должны быть нацелены на комплексный подход к формированию селитебных территорий и территориальных систем. К сожалению, на практике в каждом муниципальном образовании ресурсы выделяются на решение конкретных задач под конкретные мероприятия без учета приоритетности их решения, без учета их влияния на повышение эффективности всего хозяйственного комплекса территории и улучшения качества жизни населения.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области наделено полномочиями государственного управления и нормативного правового регулирования в сферах пассажирского транспорта и дорожного хозяйства. Полномочия по реализации отраслевой политики в сфере развития дорожно-транспортного комплекса тесно взаимосвязаны с реализации инвестиционной и пространственной политики.

Это министерство в вопросах развития транспортного комплекса опирается на аналитические работы по изучению текущих и перспективных потребностей населения и экономики области и готовит предложения по его развитию и совершенствованию. В сфере полномочий министерства находятся:

- содействие формированию и развитию системы транспортно-логистических центров;
- разработка и реализация государственных и ведомственных программ области, комплексных планов и мероприятий в сфере дорожной деятельности и использования автомобильных дорог;
- организация транспортного обслуживания населения;
- оказание государственной поддержки перевозчикам;
- разработка основных направлений инвестиционной политики в сфере развития автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства финансирует строительство и содержание дорог областного значения, осуществляет предоставление субсидий муниципалитетам на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, субсидирует перевозчиков в целях возмещения их затрат и недополученных доходов в связи с регулированием тарифов и перевозкой пассажиров, для которых установлены меры социальной поддержки.

Круг полномочий этого министерства широк, но судя по состоянию дорог в Новосибирской области, их качеству, срокам безремонт-

ного обслуживания, качеству обслуживания пассажиров, их реализация вызывает много нареканий. Причин тоже много, но их нельзя свести только к недостатку финансирования, поскольку многие отмечают особо плохое качество дорог в Новосибирской области в сравнении с соседними регионами, Алтайским краем и Кемеровской областью. Важно отметить, что транспортно-логистический комплекс области является отраслью ее специализации.

Причины неблагополучного состояния дорог области состоят, по-видимому, в том, что слабо используются инновационные технологии и современные материалы, понижены стандартные требования к качеству дорожно-строительных и ремонтных работ, выполняемых в рамках государственного заказа. Очевидно, что имеются недостатки в организации конкурсов на выполнение дорожно-строительных работ и заказы отдаются недобросовестным подрядчикам.

Развитие социальной инфраструктуры находится в компетенции таких исполнительных органов государственной власти области, как Министерство социального развития, Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Департамент физической культуры и спорта. Они наделены полномочиями по привлечению инвестиций в развитие сети объектов образования, здравоохранения, а также созданию условий и стимулов для привлечения частных инвесторов к финансированию объектов социальной инфраструктуры. Но, как правило, в практике управления эти инициативы осуществляются без учета возможности их комплексного межотраслевого использования и содержания соответствующих объектов социальной инфраструктуры.

Роль инновационной системы в формировании комплексного подхода к развитию территорий. Представляется, что в обеспечении эффективного комплексного подхода к развитию территорий области особая роль должна принадлежать Министерству образования, науки и инновационной политики области. Полномочия этого Министерства включают:

- разработку приоритетных направлений научной, научно-технической и инновационной деятельности в Новосибирской области;
- подготовку предложений для Стратегии социально-экономического развития области в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, для программы социально-экономического развития области;
- выполнение мероприятий по финансовой и организационной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности;
- содействие муниципальным образованиям области в развитии инновационной деятельности.

Министерству образования, науки и инновационной политики области предоставлено право участия в формировании политики в сфере развития инновационной системы, в реализации научно-технических программ и проектов, создании и развитии технологических кластеров, в создании и развитии на территории области технопарков, в реализации программ развития наукоградов, Академгородков и особых экономических зон.

Это довольно широкий, но не очень конкретный круг полномочий. Для перехода на инновационный путь развития важно конкретизировать эти полномочия, включив в них организацию разработки локальных стандартов и условий жизнедеятельности на уровне отдельных поселений. Данные стандарты должны учитывать численность жителей, пространственную удаленность и транспортную доступность для жителей, а также энергоемкость, износостойкость оборудования, устойчивость к воздействию высоких температур, уровень благоустройства территории. Такие стандарты должны быть основаны на современных инновационных подходах к оказанию комплекса социальных услуг с учетом не только отраслевых затрат, а полного круга затрат на их оказание, в том числе транспортных, затрат на создание и содержание объектов транспортного комплекса. Нужны и современные стандарты по созданию объектов капитального строительства с учетом региональных особенностей.

Министерство образования, науки и инновационной политики как отраслевое Министерство содействует созданию и развитию инновационной инфраструктуры, инфраструктуры по продвижению научных разработок в массовое производство. Речь идет о создании бизнес-инкубаторов на территории области, Академпарка в составе центра прототипирования прикладных научных разработок, ресурсных центров, бизнес-инкубаторов. Безусловно, важно и формирование инжиниринговых центров как необходимых элементов инновационной инфраструктуры. Следует особо подчеркнуть, что инновационная политика должна стать неотъемлемой частью во всех сферах управления, в том числе в управлении пространственным развитием, обеспечивая системный комплексный подход и эффективное управление.

* * *

Анализ полномочий и функций управления исполнительных органов государственной власти, проведенный на примере Новосибирской области, еще раз подтверждает приоритетность отраслевых принципов в практике управления социально-экономическим развитием региона. В процессе анализа полномочий исполнительных органов государственной власти области, проведенном в рамках исследования, не удалось выявить явные признаки, свидетельствующие о

том, что действующая система управления нацелена на комплексное, рациональное и эффективное использование ресурсов территории, в том числе земельных и природных ресурсов, на формирование территориальных кластеров, прежде всего, в рамках районов и подрайонов, выделенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области.

Исследование показало, что рациональное сочетание отраслевого и территориального подхода в управлении социально-экономическим развитием области, в использовании региональных ресурсов (которые всегда ограничены) является необходимым условием для обеспечения комплексного использования ресурсного потенциала территории и создания условий для эффективного развития экономики и благополучия населения. Это подтверждается положительным мировым опытом взаимодействия институтов отраслевого и территориального управления.

Многие проблемы экономического и социального развития регионов вызваны недостаточным учетом пространственного фактора в управлении, слабостью территориального планирования и управления, отсутствием специальных органов и механизмов управления пространственным развитием, т.е. отсутствием того, что в совокупности должно составлять институциональную систему управления социально-экономическим развитием региона.

Общая оценка принимаемых мер по модернизации регионального и муниципального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию институционального реформирования на региональном и муниципальном уровне, позволяет сделать следующие выводы:

- различные элементы и подсистемы региональной экономики не одинаково подготовлены к модернизации системы регионального и муниципального управления;
- чётко не определены полномочия органов власти институциональной системы территориального управления;
- не разработаны экономические инструменты, обеспечивающие достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований;
- в отдельных звеньях системы регионального и муниципального управления отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новые методы управления.

Отсюда следует, что модернизация системы регионального и муниципального управления должна носить поэтапный характер и предполагать постоянную замену неэффективных элементов системы. На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона, обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции институциональных структур регионального и муниципального управления;
- разработать систему региональных и муниципальных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надежность и качество управления;
- усовершенствовать организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности в сфере взаимодействия региональных и муниципальных органов управления с бизнес-структурами, расположенными на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные социально-экономические пропорции воспроизводства и инструменты управленческого воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к эффективной институциональной системе управления с широким использованием новых информационных технологий.

Таким образом, в результате модернизации системы регионального и муниципального управления, направленной на комплексное социально-экономической развитие территорий, станет возможным обеспечить усиление конкурентоспособности экономики городов и районов на основе системного подхода к управлению, усиление инвестиционной привлекательности территорий, повышение эффективности использования бюджетных средств, что позволит создать предпосылки для перехода к модели роста, обеспечивающей условия для реальной экономической самостоятельности и повышения активности муниципальных образований в реализации экономической стратегии развития регионов.

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ[1]

В современных условиях актуальным является создание теоретических и методических подходов к формированию нового механизма управления муниципальной экономикой. Это становится необходимым условием реализации социально-экономических реформ во всех муниципальных образованиях. Развитие теории регионального управления связано с исследованием пространственного аспекта механизма управления, включающего анализ социально-экономических противоречий на уровне муниципальных образований и обоснование подходов к согласованию интересов бизнеса, органов управления и населения. Актуальность проблемы усиливается тем обстоятельством, что система управления на муниципальном уровне только формируется, ее становление происходит в условиях слабой разработанности пространственного аспекта социально-экономического развития и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации.

Проблема формирования системы управления пространственным развитием региона и муниципальными образованиями, безусловно, находит широкое освещение в научной литературе. Вместе с тем следует отметить, что решение этой проблемы происходит в период административной реформы и становления всей системы управления РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномочий, адекватном распределении бюджетных ресурсов и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав.

Особенность формирования такой системы управления определяется несколькими обстоятельствами:

- законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации оставляет ряд нерешенных вопросов распределения полномочий между муниципальным и региональным уровнем;
- самостоятельность муниципальных образований в принятии управленческих решений значительно возрастает;

[1] Раздел подготовлен в соавторстве с к.э.н. А.С. Маршаловой.

- законодательные изменения в налогово-бюджетной системе не ведут к усилению собственной финансовой базы муниципальных образований;
- большая часть муниципальных образований (во многих регионах) не обладают финансовой самодостаточностью и получают значительные дотации из областного бюджета;
- отсутствует адекватный механизм управления, обеспечивающий разрешение противоречий между финансовой недееспособностью муниципальных образований и их законодательными полномочиями.

Происходящие реформы оказывают непосредственное влияние на экономику муниципальных образований, которая характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей степени усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость городов и районов, являющихся подсистемами региональной экономической системы. Открытый характер региональных систем предполагает тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого города и района от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Развитие инновационной среды, проявляющееся в быстром распространении новых технологий, компьютеризация экономической деятельности меняют характер муниципальных отношений, глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией, резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии городов и районов и обеспечении устойчивой конкурентоспособности.

Таким образом, возникает необходимость в новом подходе к формированию механизма муниципального управления и разработке методов регулирования процессов социально-экономического развития городов и районов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям создаются новые рыночные институты, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимо изучение проблем формирования механизма муниципального управления в регионе с учетом взаимодействия с различными хозяйствующими субъектами, изучение экономических предпосылок и закономерностей формирования структуры этого механизма.

В настоящее время наиболее актуальными становятся следующие основные задачи:

- исследование предпосылок и ограничений социально-экономического развития муниципальных образований с целью определения приоритетных направлений развития;
- проведение анализа социально-экономического развития муниципальных образований и их взаимосвязей в экономическом пространстве региона;
- определение направлений повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- разработка принципов и методов формирования межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;
- разработка структуры и элементов бюджетно-финансового механизма управления пространственным развитием региона;
- исследование форм и методов консолидации различных структур местного сообщества при разработке стратегии развития муниципальных образований.

Задача исследования заключается также в том, что необходимо создание новой методологии управления пространственным развитием субъекта Федерации в изменившихся условиях, когда большая часть муниципальных образований объективно экономически не самостоятельна и должны быть разработаны новые формы, методы и механизм участия региональных органов власти в управлении муниципальными образованиями.

Методологической основой разработки нового механизма управления является теория регионального воспроизводства как основа обоснования полномочий и функций управления на региональном и муниципальном уровне, изучение противоречий на региональном и муниципальном уровне, форм и методов их разрешения, анализ функций и полномочий различных уровней территориальной системы, анализ формирования и распределения финансовых потоков в регионе, оценка источников формирования инвестиционных ресурсов и методов их привлечения.

Особенность предлагаемого подхода к решению проблемы формирования нового механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований состоит в том, чтобы рассматривать в единстве вопросы практического становления местного самоуправления с созданием такой подсистемы управления муниципальными образованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Одной из проблем муниципального управления является отсутствие четкой системы управления воспроизводственными процессами. Поэтому главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе развития является создание из имеющихся отдельных элементов единой системы управления.

Создание новой системы муниципального управления должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, составные элементы этой системы (муниципальные образования) требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы.

При распределении полномочий управления между территориями различных рангов (субъект Федерации, город, район) важным является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Критерий распределения социально-экономических функций управления между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций управления должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Такой подход к решению данной проблемы позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне муниципального управления.

В задачи муниципальных органов управления входит эффективное управление муниципальной собственностью и экономическое регулирование процессов функционирования предприятий и организаций производственной и непроизводственной сферы различных форм собственности, регулирование деятельности населения, занимающегося частным предпринимательством, организаций рыночной инфраструктуры и других сфер деятельности.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием муниципального образования необходимо выполнение следующих условий. Муниципальные органы управления, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий, должны играть интегрирующую роль в создании социально-экономической среды местного сообщества, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы бизнес и население муниципального образования и которые непосильны отдельным предприятиям.

Взаимоотношения муниципальных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций каждого субъекта во взаимосвязи различных аспектов (социального, экономического, финансового, инвестиционного, инновационного и др.). При рассмотрении вопросов муниципального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а при оценке с позиций муниципальных органов власти – воз-

можность свободы в выборе состава местных налогов, налоговых ставок, а также влияние внешних источников доходов. Таким образом, создается возможность всестороннего учета экономических интересов бизнеса, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность рыночных отношений.

Взаимодействие муниципальных органов управления и бизнеса должно рассматриваться как муниципально-частное партнерство, а местные налоги выступают как эффективное средство поддержания взаимовыгодных отношений. Располагая устойчивой базой налогообложения, муниципальные органы управления обеспечивают развитие инфраструктуры, необходимой для бизнеса, охрану окружающей среды, развитие образования и здравоохранения. Партнерство рассматривается главным образом как вопрос местной компетенции, и в этом вопросе муниципальные власти должны быть самостоятельны и не должны зависеть от воли федеральных и региональных органов.

Практическая реализация законодательства о местном самоуправлении и преобразование муниципальных образований в реальные самостоятельные структуры общественно-экономической системы невозможны без создания адекватного механизма управления, основанного на принципах функционирования гражданского общества, требующего активного участия населения в управлении развитием местного сообщества. В связи с этим необходима разработка элементов механизма управления муниципальными образованиями, обеспечивающих формирование стратегии развития с участием всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии муниципального образования, в создании привлекательного инвестиционного климата. При этом также требуется разработка элементов механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные как на реализации принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Одно из условий повышения эффективности механизма муниципального управления – это создание новой технологии планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями пространственной системы – федеральным, региональным, муниципальным. Это требует новых методических подходов к системе управления на муниципальном уровне, в которой должны быть определены полномочия регионального и муниципального уровня, а также бюджетно-финансовый механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Отмеченные выше положения составляют основу новой концепции механизма муниципального управления социально-экономическими процессами, которая предполагает, что отношения муниципаль-

ных органов управления с бизнесом и населением строятся на взаимовыгодной основе. Таким образом, действует механизм, обеспечивающий укрепление позиций муниципальной экономики.

К основным направлениям формирования нового механизма муниципального управления относятся: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности муниципальных услуг, снижение избыточного вмешательства органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для муниципальных нужд, повышение общественного доверия к муниципальным органам управления.

Нужно отметить, что в стране действуют самые различные модели формирования системы местного самоуправления: в одних субъектах Федерации местное самоуправление осуществляется на уровне районов, в других – только в городах, в-третьих, – в части населенных пунктов. В соответствии с действующим законом все территории субъектов Федерации разграничиваются между городскими и сельскими поселениями, объединяются группы поселений в муниципальные районы. Действуют два уровня органов местного самоуправления с самостоятельными органами власти, бюджетами, доходными и расходными полномочиями: уровень муниципальных районов (городских округов) и уровень поселений. Таким образом, заложена идея формирования двухуровневой системы местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий муниципальных образований разного типа. Новые подходы к территориальной организации местного самоуправления требуют ясности в решении таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия региональных и местных органов власти в части предоставления финансовой помощи. Эти вопросы в настоящее время находятся в первой фазе реализации закона, поэтому важно как можно раньше выявить ключевые направления их методического решения.

Особенности управления социально-экономическим развитием крупных городов. В работах отечественных регионалистов отмечается, что крупный город является одновременно и политико-административной, и социальной, и экономической категорией. Город представляет собой целостную пространственную социально-экономическую систему, являющуюся первичным элементом территориального разделения труда и местом жизнедеятельности значительной части населения страны. Города играют определяющую роль в поступательном общественно-экономическом развитии: создании и совершенствовании новых технологий и повышении эффективности материально-технической базы человеческой деятельности; росте про-

фессионального и квалификационного уровня работников; усилении участия государства в развитии внешнеэкономических связей и роли в международном разделении труда; формировании полноценной сферы обращения и финансово-кредитной системы; создании условий для духовного и творческого развития людей.

В условиях общесистемного кризиса, охватившего все сферы общественно-экономической жизни – экономическую, социальную, инвестиционную, финансовую, – в городах на всем постсоветском пространстве проявились последствия действия административно-распределительной системы управления. Основные контуры механизма управления региональным и городским развитием сформировались еще в советский период, когда важнейшей стратегической задачей было создание тяжелой промышленности, определившее направления развития многих городов и методы управления ими. В системе методологических принципов управления принцип приоритета отраслевой системы управления был общепризнанным. Социально-экономическое развитие территориальной системы было призвано обеспечить принцип сочетания отраслевых и территориальных интересов. Процесс управления региональной и городской экономикой носил второстепенный, подчиненный характер. Территория города представлялась средоточием совокупности предприятий, по отраслевым каналам выделялись материальные ресурсы не только на развитие предприятий, но и на создание и функционирование объектов непроизводственной сферы. Основным методом аккумуляции средств для строительства объектов общерегиональной инфраструктуры являлся метод долевого участия, представлявший собой натуральный вклад предприятий в строительство или ремонт объектов общерегионального назначения, строительство жилья и учреждений непроизводственной сферы. В условиях распределительно-отрасле-вой системы главным было наличие материальных ресурсов, финансовая система, в том числе и бюджетная, носила соподчиненный характер. Результаты и негативные последствия, к которым привели административно-распределительная система и приоритет отраслевого управления, многообразны и очевидны.

Отказ от административно-распределительной системы и переход к рыночным отношениям принципиально изменили механизм формирования материально-финансовых ресурсов, обеспечивающих процесс регионального воспроизводства. Создание эффективной системы управления городом в современных условиях требует ответа на вопросы, призванные определить место города в общей системе управления: что понимается под управлением городом, представляющим собой сложную социально-экономическую систему, состоящую из многочисленных структур, принадлежащих различным

собственникам, каковы конкретные функции управления городских властей, в чем состоят цели и содержание управления на городском уровне, как осуществляется взаимодействие между различными структурами, расположенными на территории города и за его пределами.

Естественно, возникает вопрос о содержании управления экономическим и социальным развитием именно на городском уровне, так как экономические и социальные процессы непосредственно сходятся здесь в результате принятия решений на всех уровнях управления – федеральном, региональном, муниципальном и на уровне хозяйственных структур. К компетенции всех уровней власти относятся функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранению природной системы, а также созданию нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы, в конечном счете, заключаются в создании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

Исходным моментом разработки концепции управления городом является определение совокупности социально-экономических функций, осуществляемых на различных уровнях территориальной системы. Социально-экономические функции городских органов власти должны быть конкретизированы в общем контексте распределения функций и полномочий между отдельными структурными составляющими народнохозяйственной системы. Поскольку система территориального управления имеет сложную структуру, задача заключается в разработке принципов распределения функций управления на уровне области, города, района города.

К компетенции городских органов власти должны быть отнесены функции формирования и поддержания среды жизнедеятельности населения, сохранения благоприятной экологической обстановки, а также создания нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций (включая развитие социальной производственной и рыночной инфраструктуры). На городские органы власти возлагаются функции разработки научно обоснованной стратегии социально-экономического развития города и ее реализации через экономические методы и рычаги – экономические нормативы, налоговую политику, формирование региональных заказов, политику льгот, стимулов и др.

Основные задачи, которые призваны решать городские органы власти, в широком смысле связаны с благоустройством территории города и созданием благоприятных условий для жизнедеятельности

населения и развития предпринимательских структур. В целях проводимого исследования все задачи, которые призваны решать городские органы власти, могут быть сгруппированы в представленные далее разделы.

Рациональное использование городской территории и регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством. В этот раздел входят такие задачи, как: планирование рационального использования территории; перепланировка города; регулирование строительства общественных и частных зданий; развитие жилищного строительства; озеленение территории города.

Инженерное обустройство территории города и развитие объектов общегородской инфраструктуры. Задачи этого раздела включают: дорожное строительство; развитие городского транспорта; обустройство уличного движения; освещение; электро- и теплоснабжение; водоснабжение; санитарно-гигиеническую службу.

Социально-экономические задачи городских органов власти состоят в регулировании таких процессов, как обеспечение потребностей населения в широком спектре социальных услуг, определяющих уровень и условия жизни людей (развитие сферы здравоохранения и профилактики здоровья, сферы образования, культуры и охраны нравственности, жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание, торговля и общественное питание), а также формирование потребительского рынка товаров и услуг, удовлетворяющих платежеспособный спрос населения.

Создание финансовой базы развития города. В задачи данного раздела входят: разработка городского бюджета; формирование внебюджетных фондов для решения социально-экономических задач развития города; привлечение инвестиционных средств на территорию города путем формирования благоприятного инвестиционного климата.

В современных условиях одной из главных задач является формирование надежной системы городской инфраструктуры, преобразование существующих и создание новых ее элементов. Задача управления городской инфраструктурой непосредственно связана с обеспечением условий для осуществления процессов экономического развития города.

2.2. РАЗРАБОТКА БАЛАНСОВО-ОПТИМИЗАЦИОННОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ КРУПНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Применение системного подхода к управлению с целью повышения эффективности принимаемых управленческих решений предполагает необходимость совершенствования многофункционального экономико-математического инструментария для регионального и муниципального уровня. Определение направлений, факторов и условий устойчивого социально-экономического развития региона или муниципального образования, находящегося во взаимодействии как с другими муниципальными, так и с региональными и федеральными органами управления, требует применения аналитического инструментария, обеспечивающего системность представления взаимосвязей и процессов функционирования всех звеньев региональной и муниципальной экономики, сбалансированность потребностей экономических субъектов региона, муниципальных образований и возможностей их удовлетворения, научно обоснованные оценки последствий управляющих воздействий, возможности проведения многовариантных сценарных расчетов траекторий экономического и социального развития, в том числе по сценариям различных уровней власти с различными горизонтами планирования.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований оценивается по многим параметрам, и система показателей, характеризующих достижения в этих направлениях, в настоящее время активно развивается. В частности, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»[1, 2] и с пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[3], были утверждены показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В список показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления включены натуральные показатели, такие как количество

[1] Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

[3] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

муниципальных общеобразовательных учреждений, медицинских учреждений, и относительные показатели, которые приводятся в расчете на одного жителя или рассматриваются в процентах от установленных нормативов.

Администрация муниципального образования (МО) способна воздействовать на экономику за счет внедрения различных проектов, финансирования, субсидирования и административной, законодательной поддержки того или иного направления ее развития, эти воздействия принято называть управляющими. Решения, принимаемые в муниципальном управлении, проявляются в изменении доходной и (или), расходной части муниципального бюджета и (или) изменении качественных показателей удовлетворения потребностей населения в каждом финансовом цикле. Такие решения, как правило, имеют долгосрочные последствия, оказывающие существенное влияние на показатели развития муниципального образования в течение нескольких лет. При этом важнейшим инструментом муниципального управления является бюджетный процесс, и наполнение бюджета становится одним из главных критериев эффективности работы органов власти. Способы наполнения бюджета должны способствовать росту и выравниванию пространственного экономического развития. Пополнение бюджета и использование бюджетных средств муниципального образования обусловлено свойствами финансово-бюджетной системы, в которой изменение одних факторов в определенной перспективе сказывается на других. Так, наполнение бюджета зависит не только от управленческих решений, принятых в предыдущие периоды, это результат целого комплекса факторов, на многие из которых могут и должны оказывать влияние органы власти.

Развитие муниципальных образований в Российской федерации в значительной степени зависит от решений, реализуемых региональными властями. Муниципалитеты являются опорными центрами реализации региональных программ развития. Необходимость повышения сбалансированности принимаемых решений в муниципальном управлении с учетом долгосрочных целей приводит к потребности совершенствования многофункционального экономико-математического инструментария на региональном и муниципальном уровнях. Измерение и прогнозирование комплекса факторов развития муниципального образования представляет собой довольно сложную задачу. В этих условиях особую актуальность приобретают исследования в области моделирования социально-экономического развития муниципального образования, позволяющие построить план-прогноз с учетом долгосрочной перспективы и взаимозависимости ключевых показателей, основанные на представлении о муниципальном образовании, как целостной сбалансированной системе. Создаваемые модели должны

облегчить эту задачу и дать ориентиры для эффективного управления муниципальным образованием. При этом создание системы планово-прогнозных документов представляет собой необходимое условие формирования эффективной системы управления.

В основу методологии исследования положена балансово-оптимизационная модель муниципального образования, разработанная в ИЭОПП СО РАН. Новизна методологического подхода авторов состоит в разработке модели управления, обеспечивающей условия для реальной экономической самостоятельности и повышения активности муниципальных образований в реализации экономической стратегии развития, и предполагает использование методики динамического моделирования. Оригинальность подхода состоит в том, что в ходе разработки модели муниципальная экономическая система рассматривалась как часть современной системы управления, что обуславливает открытость системы. В то же время экономика муниципального образования представляется как множество взаимосвязанных подсистем, которые за счет комплексного балансово-оптимизационного моделирования и прогнозирования динамики показателей социально-экономического развития, получают взаимосвязанные планы достижения совместных и частных целевых показателей. При этом достижение целевых значений показателей социально-экономического развития обеспечивается в условиях выполнения балансовых соотношений и ресурсных ограничений.

Моделирование как элемент системы управления муниципальным образованием. Разработка моделей сложных экономических систем имеет давние традиции как в России, так и за рубежом. Проблемы моделирования различных аспектов муниципального управления исследуются многими специалистами, за последние двадцать лет значительный вклад в эти исследования внесли следующие отечественные и зарубежные ученые: А.Р. Бахтизин, А.Н. Бирюков, О.И. Глущенко, В.Н. Лексин, А.А. Мицель, С.А. Суспицын, Т.Ю. Чернышева, P. Bayer, V. Henderson, H. Wang и др.

Зарубежный опыт в области моделирования развития муниципальных образований сконцентрирован преимущественно в области применения моделей общего равновесия. Эти работы связаны в основном с выбором оптимальных функциональных форм для описания рынков и экономических субъектов, заданием различных априорных предположений, расширенным описанием внешних условий, переходом от экзогенного определения показателей модели к эндогенному и т.д. При этом выбор функциональных форм и прочих параметров моделирования осуществляется в рамках решения отдельно взятой специализированной задачи или отдельных проблем, например, таких как рынок жилья на муниципальном уровне, демография отдельно взятого

города, влияние миграции на экономический рост МО, экстерналии в городской экономике и других проблем развития муниципалитетов.

Примером системного подхода к моделированию развития городов является работа[1], в которой моделируется развитие городов, каждый из которых специализируется либо на производстве продукции типа А (средства производства), либо Б (средства потребления). Рассматривается рост, развитие и взаимосвязь этих городов по нескольким параметрам, в число которых входит миграция, доходы домохозяйств, занятость, потребление.

Это направление исследований продолжено и расширено в статье[2], в которой авторы развивают предложенную ранее теорию на основе отказа от разделения городов на два типа. Предполагается, что города содержат оба типа производства, сконцентрированные в экзогенно заданной точке. Рассматриваются варианты миграции населения, стремящегося максимизировать свои доходы и минимизировать затраты на аренду жилья, проезд к месту работы, повышения уровня образования. Для описания фирм-работодателей используется производственная функция Кобба-Дугласа, которая помимо количества рабочих, учитывает человеческий капитал. В конечном итоге модель демонстрирует зависимость между эффективностью пространственной организации города и уровнем экономической отдачи от факторов производства, которыми он обладает (в частности, земля и человеческий капитал). При этом в модели не участвуют муниципальные власти как активные агенты, влияющие на развитие городской экономики и городского хозяйства.

Таким образом, в основном эти модели имеют научно-исследовательскую направленность и в большей степени предназначены для выявления отдельных закономерностей и проверки выдвигаемых исследователями гипотез, чем для практического применения. Результат оценки эффективности проведения той или иной экономической политики местными администрациями на моделях такого типа будет в значительной степени зависеть от спецификации функциональных форм при описании экономических агентов.

Подходы, представленные в работах российских авторов, различаются как по набору инструментов моделирования и анализа, так и по выбору объекта исследования. Также как и в работах зарубежных коллег, российские ученые рассматривают не муниципальное образование в целом, а некоторые его функции или процессы. Как правило, это распределение финансовых средств, иных ограниченных ресурсов или налоговой нагрузки. Работы российских специа-

[1] Black D., Henderson V. Urban Growth. NBER Working Paper №. 6008. Cambridge, MA, 1997. – 48 p.

[2] Rossi-Hansberg E., Wright M. Urban Structure and Growth. Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 381, 2006. – 53 p.

листов условно можно разделить по видам применяемых подходов на две основные группы: качественные и количественные. Указанные подходы не являются взаимоисключающими и на практике дополняют друг друга. В то же время их совместное применение позволяет использовать максимум доступной информации и, как следствие, получать более качественные модели, с точки зрения их соответствия наблюдаемым в жизни состояниям объекта и применимости в практике управления.

Пример использования качественного анализа представлен в работе[1], в которой авторы используют для исследования внутренней и внешней среды муниципального образования метод SWOT-анализа. Применение данного метода обуславливается тем, что в управлении (стратегическом или текущем управлении) решения часто принимаются на основании экспертных оценок, имеющих, как правило, качественные, а не количественные значения.

В другой статье[2] указанные авторы дополнили исследование методами количественного анализа для решения задачи оценки влияния различных действующих сил на ожидаемый итоговый результат разработки согласованной программы развития города. С нашей точки зрения, серьезным недостатком описанной модели является неприменимость ее для решения задачи распределения ограниченных ресурсов, которая является весьма актуальной для любого хозяйствующего субъекта и МО. Кроме того, приведенная интерпретация модели создана с учетом целого ряда упрощающих предположений, что значительно снижает эффективность ее применения.

В методике двухуровневого распределения муниципального бюджета на основе нейросетевой модели»[3] изложен опыт использования количественного анализа для расчета распределения муниципальных финансовых ресурсов, выбранных в качестве основного объекта исследования. Описанная методика охватывает более широкий круг показателей и значительно более приближена к решению реальных задач МО, чем в предыдущем подходе. При этом в модели затрагивается пространственный аспект за счет рассмотрения не единственного, а всех МО на территории данного региона. Авторы рассматривают объект исследования с точки зрения существования двух уровней бюджетных отношений: муниципальных образований

---

[1] Мицель А.А., Захарова А.А. Применение нечетких лингвистических моделей при разработке стратегии развития муниципального образования // Известия Томского политехнического университета, Т. 308, № 4, 2005. – С. 177–182.

[2] Чернышева Т.Ю., Захарова А.А., Мицель А.А. Иерархическая модель оценки состояния социально-экономического развития муниципального образования // Известия Томского политехнического университета, Т. 313, 2008. – №6. – С. 44–48.

[3] Бирюков А.Н., Глущенко О.И. Методика двухуровневого распределения муниципального бюджета на основе нейросетевой модели // Вестник Самарского университета, 2006. – № 8. – С. 106-111.

и муниципальных учреждений внутри МО. Для оценки показателей эффективности работы учреждений за отчетный период строится уникальная с точки зрения используемых методик обучения нейросетевая модель. Данная работа представляет собой отдельную ветвь исследований на основе нейросетевых моделей, но ее использование для разработки планов социально-экономического развития МО на данный момент носит, на наш взгляд, весьма ограниченный характер.

Следующая предлагаемая модель решает узкоотраслевую задачу управления муниципальным образованием[1], в ней использован принцип Беллмана для решения оптимизационной задачи по распределению инвестиционных ресурсов среди конечного числа проектов, направленных на восстановление инженерных сетей МО. Данная работа является примером использования методов динамического программирования для нахождения оптимального распределения финансовых ресурсов в МО. Решение оптимизационной задачи динамического программирования с максимизацией совокупного экономического эффекта для МО от реализации всех указанных проектов представляет собой план распределения финансовых средств среди этих проектов. При этом автор предлагает использовать в качестве меры экономического эффекта интегральный показатель, который учитывает ряд критериев полезности конкретных проектов, введенных автором. Однако сам интегральный индикатор или подходы к его разработке не предложены.

Таким образом, на данный момент в России продолжается процесс разработки управленческого инструментария в форме экономико-математических моделей МО, а также их внутренних и внешних процессов. При этом авторы все чаще прибегают к проведению многоэтапного анализа с использованием различных подходов, направленных на повышение качества итоговых результатов исследования.

Тем не менее, в экономической литературе представлено недостаточно работ, рассматривающих муниципальное образование в целом как систему. Зачастую авторы работ выбирают для своего анализа отдельные направления деятельности, что среди прочих причин может объясняться недостаточной развитостью вычислительных продуктов, не способных учесть при расчетах все необходимые для получения качественных результатов данные, ограничения и взаимосвязи.

Динамическая модель развития муниципального образования. В процессе исследования использовалась разработанная авторами экономико-математическая модель, отражающая изменения, происходящие в моделируемом муниципальном образовании. В основу модели было положено предположение о том, что развитие

[1] Кракашова О.А. Экономико-математическая модель финансирования развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования // Сибирская финансовая школа, 2008. – № 6. – С. 20–25.

муниципального образования подчиняется циклическому процессу, в котором финансово-бюджетный цикл равен по длительности одному году. На каждом таком цикле принимаются значимые управленческие решения, влияющие на восполнение бюджета и на использование бюджета не только в текущем году, но и в снижающейся степени в последующие годы, а также влияющие на качественные нефинансовые показатели развития города. Описание такого процесса соответствует задаче динамического программирования. Для создания модели динамического программирования применительно к муниципальному образованию была использована модель Беллмана.

Модель Беллмана позволяет находить оптимальное решение в многомерной задаче путем ее декомпозиции на этапы, каждый из которых представляет подзадачу относительно одной переменной. Преимущество такого подхода состоит в том, что вместо многомерной задачи на каждом этапе решаются одномерные оптимизационные задачи. Это в целом соответствует характеристикам бюджетного процесса и годового планирования в муниципальном образовании. В частности, долгосрочное планирование развития муниципального образования допускает интерпретацию как многошаговый процесс принятия решения. Степень решения задач, стоящих перед муниципалитетом, имеет измерение в виде ключевых показателей, но не имеет максимального предела в долгосрочной перспективе, при этом в целом сохраняя свою структуру. Достижение этих задач описывается множеством параметров. Выбор решения (управления) на каждом шаге не оказывает влияния на предыдущие решения.

Разработанная модель охватывает различные показатели, характеризующие развитие муниципального образования. В исследовании по модели проводится большой объем вычислений, которые организованы таким образом, что современные компьютеры оперативно производят все необходимые расчеты с минимальным участием человека.

Модель имеет следующие особенности: использование метода Р. Беллмана; расчет интегрального показателя, характеризующего в целом развитие муниципального образования; расчет показателей «возмущения», характеризующих предполагаемое отношение населения к решению определенного перечня задач, стоящих перед муниципальным управлением.

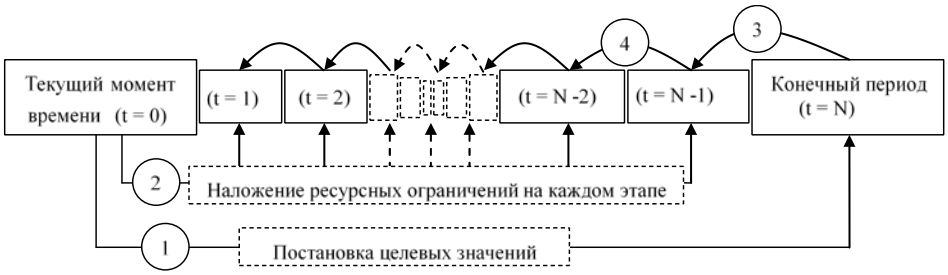
Значения переменных в модели динамического программирования определяются последовательно год за годом. Полученный результат расчетов для одного года вводится в уравнение для следующего года и т.д. Таким образом, проводя последовательные вычисления, можно получить результаты решения задачи для любого момента времени. Модель представляет собой систему взаимосвязанных бло-

ков, отражающих различные аспекты деятельности муниципального образования: демографический блок; экономический блок; блок жилищно-коммунальных услуг; блок образования; блок здравоохранения и муниципальной собственности; блок потребления.

Для работы модели используется интегральный критерий оптимальности, суммирующий критерии оптимальности каждого этапа. Описанный процесс нахождения оптимального решения на каждом этапе, представлен на рис. 2.1[1].

Для целей применения принципа Беллмана МО представлено динамической системой X, состояние которой в момент времени t описывается вектором показателей социально-экономического развития $x_t \in R_n$ (координаты – значения показателей развития), где x_0 – текущее состояние системы, а x_N – целевое состояние системы, которое должно быть достигнуто в конце программного периода $t = N$.

Переход системы из состояния x_t в состояние x_{t+1} осуществляется под воздействием $u_t \in R^m$ – управляющих воздействий в году t в соответствии с функциональной зависимостью $x_{t+1} = (x_t, u_t)$. Так как сложность системы МО предполагает воздействие каждого u_t (например, инвестиционного проекта) сразу на несколько показателей развития x_{it} в различных областях жизнедеятельности МО, то вектор управляющих воздействий представляем в виде вектора матриц размерности (2×l) (рис. 2.2).



1 – постановка целевых значений;

2 – наложение ресурсных и иных ограничений;

3 – оценка необходимых в периоде $t = N - 1$ действий (в рамках заданных ограничений), необходимых для достижения целевых значений в периоде $t = N$;

4 – оценка необходимых в периоде $t = N - 2$ действий (в рамках заданных ограничений), необходимых для достижения полученных на 3 шаге значений в периоде $t = N - 1$. Последняя итерация повторяется до периода $t = 1$ (обратная рекурсия).

Рис. 2.1. Принципиальная схема итерационной оптимизации ключевых показателей в условиях ресурсных ограничений

[1] Гайдук Е.А., Ковалева Г.Д. Муниципальное образование в системе программного управления. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 230 с.

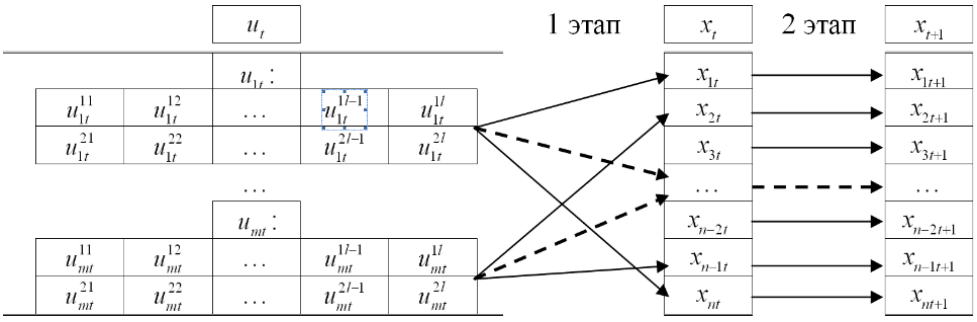


Рис 2.2. Вектор матриц управляющих воздействий u_t на систему *X*

Первая строка матрицы каждого из управляющих воздействий содержит элементы u_{it}^{1j} – затраты на его реализацию (где m – количество управляющих воздействий в году *t*, l – количество показателей затрат на реализацию управляющего воздействия, $i = \overline{1,m}$, $i = \overline{1,l}$, $t = \overline{0,N}$,). Вторая строка содержит элементы u_{it}^{2j} – величины эффекта от реализации соответствующего управляющего воздействия.

Решение задачи оптимизации представляет собой набор пар векторов $Z = \left\{(x_0, u_0), (x_1, u_1), \ldots, \left(x_{N-1}, u_{N-1}\right), x_N\right\}$ для каждого года. Его поиск осуществляется за счет нахождения оптимального набора управляющих воздействий по годам, обеспечивающего достижение максимального значения функции *H*(*Z*), описывающей интегральный индикатор:

$$H\left(Z\right) = \sum_{t=0}^{N-1} h_t\left(x_t, u_t\right) + h_N\left(x_N\right),$$

где h_t (x_t, u_t) – значение интегрального индикатора в году *t*.

Таким образом, поиск решения осуществляется согласно следующим рекуррентным соотношениям:

$$f_N\left(x_0\right) = \max_{Z\in\Omega}\left[H\left(Z\right)\right] = \max_{u_0\in U\left(x_0\right)}\left[h_0\left(x_0, u_0\right) + f_{N\text{-}1}\left(Q\left(x_0, u_0\right)\right)\right],$$

$$f_k\left(x_{N-k}\right) = \max_{u\in U\left(x_{N-k}\right)}\left[h_{N-k}\left(x_{N-k}, u^*\right) + f_{k-1}\left(Q\left(x_{N-k}, u^*\right)\right)\right]$$

где $k = \overline{1, N-1}$.

В результате решения указанной оптимизационной задачи мы получаем перечень рассчитываемых показателей x_k, управляющих воздействий u_k и значений индикаторов h_k по годам для всех $k = \overline{1, N-1}$. Значение для *k*=0 и *k*=*N* заданы априорно.

Порядок работы с моделью и основные направления взаимосвязей блоков модели приведены на рис. 2.3.

Демографический блок является базовым для модели. В нем проводятся предварительные расчеты, результаты которых поступают в основные блоки модели. Для прогноза численности населения МО и его структуры использована S-образная логистическая функция, традиционно применяемая для описания роста численности населения.

Для прогноза структуры численности населения и трудовых ресурсов в работе использована модифицированная формула экспоненциальной средней, повышающая значимость тенденции последних двух лет при расчете будущих значений показателей:

$$s_t = \left(\sum_{j=1}^{6} s_{t-j} \Big/ 6 \right) \cdot 5/7 + s_{t-1} \cdot 2/7$$

где s_t – доля соответствующего показателя в структуре в период t.

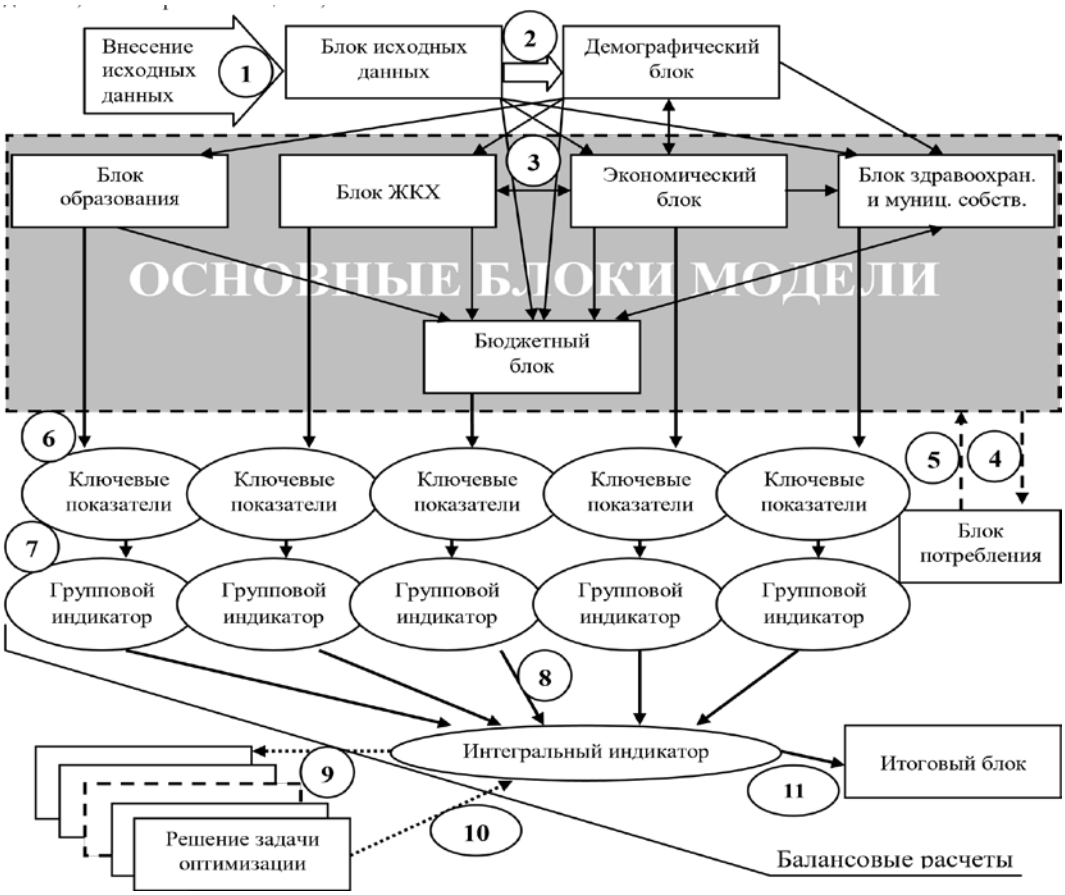


Рис. 2.3. Схема функционирования модели

При введении экспертной оценки численности населения для одного или нескольких лет, происходит переоценка параметров логистической функции и пересчет прогноза для всего программного периода. Данный блок влияет на расчеты в блоке потребления, в котором оценивается уровень потребления населения и объем сбережений. После балансировки модели, на основе полученных значений происходит расчет индикаторов. В случае если введены экспертные оценки целевых значений показателей социально-экономического развития, осуществляется решение оптимизационной задачи.

На основе полученных прогнозов демографических показателей и нормативов предоставления социальных услуг (задаются экспертно или рассчитываются на основе исходных значений показателей) производится оценка величины спроса на услуги образования, здравоохранения, социального обслуживания и так далее. Оценивается степень удовлетворения спроса и потребности в строительстве социальных объектов, увеличении численности персонала, финансовых ресурсах, необходимых для строительства этих объектов по годам в зависимости от периода возникновения неудовлетворенной потребности в них.

Расчеты в бюджетном блоке учитывают результаты вычислений других блоков. В каждом итерационном расчете он является замыкающим. Доходы местного бюджета (TV_t) за период t формируются за счет собственных доходов (OV_t), а также отчислений федерального бюджета на финансирование расходных обязательств федерального бюджета и в форме дотаций. Расчет точной суммы дотаций в рамках одного МО невозможен, поэтому нами предложена зависимость динамики величины дотаций от динамики дефицита собственных доходов по отношению к общим расходам местного бюджета (*TBCt*). При этом если в предыдущем году бюджет МО был профицитным, то увеличение отчислений федерального бюджета не происходит. С учетом сказанного в модели реализована следующая формула для расчета:

$$TV_t = OV_t + \left(TV_{t-1} - OV_{t-1}\right) \cdot \sqrt[4]{\begin{cases} 1, \ TV_{t-1} - TBC_{t-1} \geq 0; \\ \dfrac{TBC_t - OV_t}{TBC_{t-1} - OV_{t-1}}, \ else. \end{cases}}$$

Расходы местного бюджета TBC_t, помимо прочего, включат расходы местного бюджета на реализацию социальных программ, в том числе строительство объектов социального назначения. Оптимальный порядок реализации социальных проектов, в свою очередь, рассчитывается в ходе решения оптимизационной задачи, исходя из финансовых возможностей бюджета, в свою очередь зависящих от налоговых поступлений и, как следствие, экономической ситуации в МО.

Первоначальной информационной базой расчетов по модели стали данные г. Бердска. Полученная модель была также успешно апробирована на другом муниципальном образовании аналогичного размера – г. Кызыле.

Результаты исследования. В процессе первого этапа исследования проведен расчет прогноза показателей развития экономики г. Новосибирска на период 2016–2035 гг. на базе статистических данных за 2010–2015 гг. с использованием оптимизационной модели динамического моделирования.

Необходимо отметить, что в данных статистики 2010–2015 гг. нашли свое отражение стагнационные явления в российской экономике. Критерии оптимальности имеют отрицательную динамику, к 2035 г. их значения незначительны, но снижаются. В блоке «Экономика» прогнозируется резкое снижение производительности во всех отраслях в первом прогнозном году. Также, согласно расчетам, на первом этапевременно снижается объем розничной торговли, объем платных услуг и фонд оплаты труда.

Уже после первой оптимизации прогнозного расчета было достигнуто улучшение ряда ключевых показателей по отношению к базовому прогнозу: в среднем прирост ключевых показателей муниципального образования на конец прогнозируемого периода составил 11%, а для системы образования прирост достиг 53%. В целом результаты расчетов оцениваются положительно. Но более детальное рассмотрение полученных результатов выявило следующие особенности.

Согласно предварительным расчетам, на протяжении прогнозного периода сокращаются сбережения граждан (блок «Потребление»), уже в первый год они снижаются с 52 млрд руб. до 2 млрд руб. и к 2035 г. достигают дефицита в 770 млрд руб., что является чрезвычайно высоким значением. Анализ показал, что такой результат явился следствием недостаточно полного учета всех источников финансирования строительства и структуры самой строительной отрасли в г. Новосибирске. В модели изначально предусмотрено, что основным источником финансирования строительства являются располагаемые доходы и сбережения домашних хозяйств. Этот подход в общих чертах соответствовал ситуации в г. Бердске и в г. Кызыле, где в строительной отрасли преобладает жилищное строительство, финансируемое за счет домохозяйств, в то время как структура строительства в г. Новосибирске отличается большим разнообразием объектов, и финансирование осуществляется за счет многочисленных источников, включая областной, федеральный бюджет, средства переселенцев и другие источники. На первом этапе адаптации модели к данным Новосибирска были учтены особенности строительной отрасли города. В расчете распределения средств домохозяйств были учтены:

объем непосредственно жилищного строительства, доля жилья, приобретаемого переселенцами, доля средств ипотечного кредитования и финансирования из средств материнского капитала, доля розничного оборота, обеспеченного гостями города. В результате осуществленных корректировок оптимизированный прогноз экономики домохозяйств стал более реальным. Так, несмотря на падение на первом этапе прогнозного перода, в дальнейшем накопленные сбережения домохозяйств за год восстанавливают положительную динамику.

По результатам расчетов и оптимизации бюджет Новосибирска в целом остается сбалансированным, на уровне 34–36 млрд руб. в год (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Результаты расчетов параметров модели на примере доходов муниципального бюджета, млн руб.

Показатель	2015	2020	2025	2030	2035
Базовый прогноз	34408,4	31867,87	31674,6	34231,2	34294,2
Оптимизированный прогноз	34408,4	30930,22	31971,1	32761,5	33044,9
Усовершенствованный прогноз	34408,4	33486,16	34842,0	35491,4	35824,4

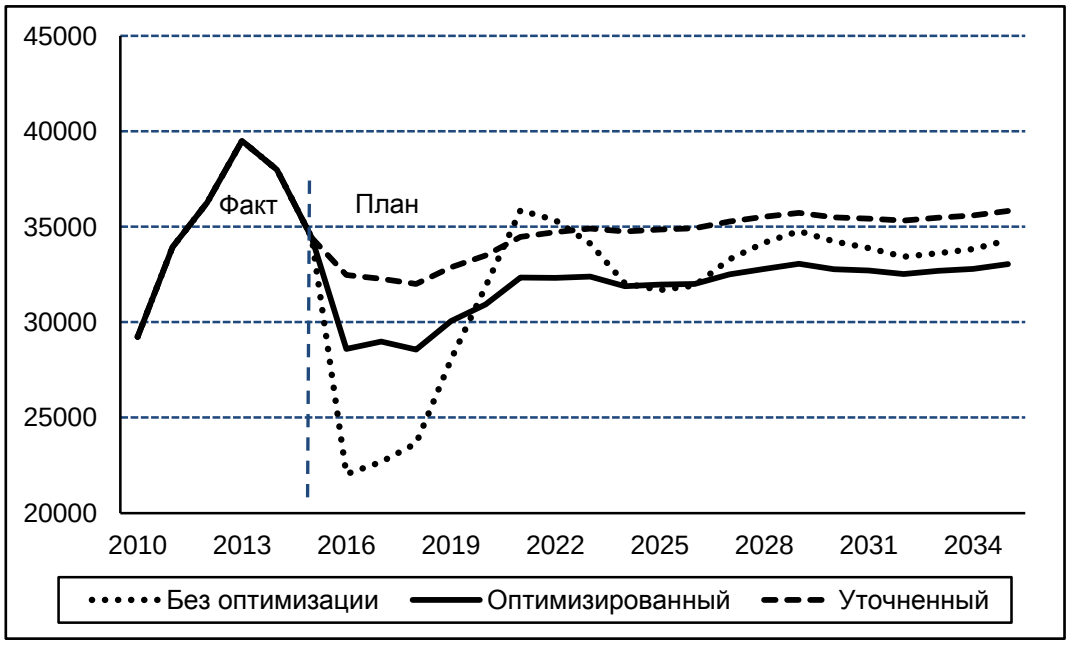


Рис. 2.4. Эволюция прогноза доходов бюджета МО г. Новосибирск, млн руб.

Первоначальный вариант прогноза был получен экстраполяцией существующей динамики поступления бюджета в период с 2010 г. по 2015 г. с учетом изменений в структуре источников доходной части. Эта версия прогноза характеризуется резким снижением доходов в 2016–2018 годах (рис. 2.4).

Снижение доходов на 45% с максимума в 2013 г. на уровне почти 40 млрд руб. до 22,6 млрд руб. в 2016 г. имело бы чрезвычайные последствия для финансирования защищенных статей бюджета и муниципальной экономики. Первое применение разработанного алгоритма оптимизации позволило выровнять динамику прогноза поступлений в бюджет с минимумом уже в 28,5 млрд руб. (снижение на 29%). Осуществленные доработки модели на втором этапе, в частности корректировка источников финансирования строительной отрасли г. Новосибирска, уточнение структуры доходов и расходов домашних хозяйств, структуры источников муниципального бюджета, привели к еще более сглаженной динамике бюджетных поступлений. На настоящем этапе развития модели по прогнозу собственные доходы бюджета в минимальном значении в 2017 г. составляют 32 млрд руб., т.е. падение доходов по сравнению с пиковым 2013 г. составляет 20%. За счет корректировки структуры поступлений было получено относительное снижение ожидаемого дефицита бюджета. Так, в 2016 г. дефицит был уменьшен с 5 млрд руб. в год до 1,4 млрд руб., переходя в профицит после 2021 г. В условиях отсутствия долгосрочного планирования межбюджетных трансфертов более детальное прогнозирование муниципального бюджета г. Новосибирска весьма затруднительно. На полученный результат, безусловно, существенно влияет отсутствие в модели учета инфляции.

Первоначальное использование модели позволило получить положительные результаты и адекватные прогнозы. Прогнозирование основных показателей развития Новосибирска выявило необходимость адаптации модели с учетом особенностей этого крупнейшего муниципального образования. В результате совершенствования модели получен значительный положительный сдвиг в прогнозах развития экономики города. Расчеты показали, что в целом модель может работать с реальной экономической информацией и дает положительный результат, но при этом она требует адаптации с учетом масштаба муниципального образования и особенностей социально-экономических процессов.

Преимуществом предложенной методики является высокая гибкость, скорость вычисления и пересчета возможных сценариев развития, возможность использования статистических данных, экспертных оценок и прогнозов различных показателей на перспективу. Развитие и использование подобного инструмента позволит находить новые

решения, своевременно выявлять проблемные зоны и эффективно перераспределять имеющиеся ресурсы в соответствии с выбранными критериями.

Балансово-оптимизационная экономико-математическая модель развивается и совершенствуется уже ряд лет, за это время были достигнуты не только отдельные улучшения внутри параметров модели, но и появилась возможность проверить правильность ранее сделанных прогнозов. В целом план-фактный анализ показал незначительные отклонения на примере параметров городского бюджета. Наибольшее влияние на данные оптимизированного прогноза оказывают тенденции последних лет, отразившиеся в фактических данных. Тем не менее, в длительной перспективе происходит оптимизация внутренних соотношений показателей без значительного роста экономики в целом, что соответствует ожиданиям, высказываемым ведущими экономистами в условиях недостаточного участия государства в модернизации экономики России.

Результаты исследования показывают, что сама идея использования динамических количественных моделей для оптимизации и гармонизации развития муниципального образования остается привлекательной и перспективной. Очень важно, что этот инструмент принципиально может эволюционировать, совершенствоваться опережающими темпами по отношению к изменчивости внешней среды. В результате совершенствования модели удается получить качественный прогноз показателей и обеспечить повышение адекватности ее практического использования в управлении социально-экономическими процессами муниципального образования.

2.3. ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В последние годы в Российской Федерации сложилась неоправданно высокая пространственная дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Это вызвано не только внутренними причинами социально-экономического развития России, но и общемировыми процессами и внешнеполитическими обстоятельствами. Так, процессы усиления урбанизации и оттока сельского населения в города, особенно в крупные мегаполисы, отражают общемировую тенденцию. Это усиливает необходимость исследования проблем пространственного развития, учитывающего, во-первых, то, что Россия является самой значительной по площади страной мира, и, во-вторых, то, что пространственная структура системы расселения является одним из элементов нацио-

нальной безопасности. Залогом сохранения системы расселения является сбалансированное пространственное развитие экономики страны. Кроме того, в современных условиях, когда западные страны вводят экономические санкции, когда все более ощутимыми становятся проявления экономического кризиса, высокая пространственная дифференциация в уровне и качестве жизни российского общества становится реальной угрозой национальной безопасности, в том числе, продовольственной безопасности, так как именно сельские районы отличаются отсталым развитием экономики, низкими показателями уровня жизни населения и отсутствием инвестиционной привлекательности. Значительное отставание сельских муниципальных образований по всем показателям, характеризующим уровень и качество жизни, является серьёзной проблемой, обострение которой в перспективе может привести к потере агропромышленного потенциала, к значительному сокращению сельского населения.

В связи с вышеизложенным, возникает необходимость обоснования использования новых управленческих механизмов, обеспечивающих формирование благоприятной институциональной среды развития экономики региона, малых городов и сельских районов. Для этого требуется решение следующих задач: анализ действующих механизмов и инструментов региональной политики, регулирующих формирование институциональной среды на территории субъекта Федерации; анализ и оценку инвестиционного климата, институциональных условий для привлечения инвестиций и активизации экономического развития муниципальных образований; разработку основных направлений совершенствования экономического регулирования в целях обеспечения модернизации экономики и повышения уровня и качества жизни населения муниципальных образований; формирование предложений по совершенствованию региональной политики, направленных на создание эффективной системы управления, обеспечивающей использование и усиление конкурентных позиций субъекта Федерации, повышающих его инвестиционную привлекательность для бизнеса и жизнедеятельности людей.

Анализ эффективности реализации пространственной политики *(на примере Новосибирской области)*[1]*.* Проведённые исследования показали, что в Новосибирской области используемые инструменты реализации пространственной политики слабо работают на создание условий и стимулирование экономического развития муниципальных образований в сельской местности, на воспроизводство имеющихся ресурсов территории, в том числе населения.

[1] В исследованиях принимали участие к.э.н. А.С. Маршалова и к.э.н. Г.В. Ждан.

На протяжении ряда лет в сводном докладе по оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Новосибирская область входила в группу субъектов Российской Федерации с самым большим объёмом расходов на оказание общественно значимых социальных услуг в расчете на единицу получателей, прежде всего, образовательных и медицинских услуг. Это обусловлено, в первую очередь, избыточным количеством мест и слабой загруженностью объектов общественной социальной инфраструктуры в сельских поселениях области, наличием малокомплектных объектов, а также отсутствием альтернативной возможности обеспечения доступности данных услуг в связи со слабой транспортной освоенностью территории.

В 2018 г. отношение среднедушевого дохода к прожиточному минимуму различалось по районам области немногим более чем в 2 раза, отношение среднемесячной заработной платы к прожиточному минимуму различалось в 1,8 раза, а уровень официально зарегистрированной безработицы – уже в 5 раз. В том же году объём отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами организаций по видам экономической деятельности на душу населения отличался по районам Новосибирской области (без учета городских округов) более чем в 100 раз. Объём производства продукции сельского хозяйства на душу населения различался почти в 12 раз, объём строительно-монтажных работ на душу населения различался почти в 10 раз. Различие в объёме перевезенных грузов автомобильным транспортом на душу населения составило более 150 раз, различия по вводу нового жилья в кв. м на 1000 чел составили в этом же году 30 раз. По объёму розничного товарооборота на душу населения различие составило 6 раз, по объёму платных услуг на душу населения – более 5 раз, доля налоговых и неналоговых доходов в общем объёме собственных доходов местных бюджетов различалась в 15 раз. При этом в Новосибирской области сохраняется тенденция снижения доли и численности сельского населения, как и по России в целом, но более быстрыми темпами[1].

Исследование условий развития муниципальных образований дает возможность оценить пространственную политику области и позволяет сформулировать следующие положения.

Во-первых, проводимая пространственная политика в части предоставления гарантированных социальных услуг хотя и обеспечивает полный охват населения данными услугами, но не гарантирует едино-

[1] Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения: сб. научн. тр. В 2-х ч. – Ч.1: Проблемы и перспективы экономического развития Новосибирской области / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. – М., 2018.

го качества оказания таких услуг и условий их предоставления. Качество и условия оказания услуг во многом зависят от объема бюджетных доходов в региональных и местных бюджетах, сформированной системы расселения, транспортной освоенности территории субъекта РФ, базового уровня развития и материального обеспечения объектов социальной инфраструктуры ее кадрового состава и т.д.

Во-вторых, муниципальные образования, специализирующиеся на производстве сельскохозяйственной продукции, в силу первоначально низкой фондовооруженности труда, высокой зависимости от природно-климатических условий, действующей системы налогообложения изначально поставлены в худшие условия по формированию налоговой базы местных бюджетов. Так, ставки налогообложения прибыли, налога на доходы физических лиц, в сельскохозяйственном производстве установлены ниже, чем на производство продукции переработки. Проводимая региональная политика в отношении сельских территорий не компенсирует выпадающие доходы местных бюджетов.

В-третьих, оказываемая государственная поддержка развития сельскохозяйственного производства, социального развития сельских территорий не обеспечивает равной ее доступности и равных условий экономического развития сельских территорий. Используемые инструменты и механизмы государственной поддержки стимулируют развитие наиболее крепких хозяйств и наиболее экономически самостоятельных территориальных образований, создает условия для дальнейшей дифференциации экономического развития и формированию депрессивных территорий.

В-четвертых, комплексный подход в поддержке сельских территорий, при одновременной поддержке производственного и социального секторов экономики является более предпочтительным, поскольку обеспечивает согласованность экономического и социального развития территорий, способствует комплексному развитию территориальных образований и соответствует подходу с позиции воспроизводства ресурсов территории.

Экономический потенциал муниципальных образований, потенциальные кластеры и инвестиционные приоритеты. Институциональная среда и инвестиционная привлекательность области являются производными от реализации ее конкурентных преимуществ, которые определяются наличием ресурсного потенциала и способностью системы управления его эффективно использовать. Анализ экономического потенциала районов Новосибирской области и его использования позволил выявить как ограничения, так и предпосылки, которые при эффективном управлении дадут возможность интенсифицировать социально-экономическое развитие территорий. Основные ограничения состоят в следующем.

- На протяжении длительного времени численность населения сельских районов сокращается, причем как за счет естественного движения населения, так и за счет миграции.
- Сельскохозяйственная специализация районов и низкое агротехническое оснащение негативно отражается на производительности сельскохозяйственного труда и, как следствие, на денежных доходах населения. Высокая доля занятости в неформальном секторе экономики ведет к тому, что основным источником дохода населения становится личное подсобное хозяйство. Эти доходы совершенно недостаточны для преодоления бедности, не гарантируют социальной защиты сельского населения в старости, т.к. труд в ЛПХ не засчитывается в трудовой стаж.
- Одной из главных проблем является отсутствие предприятий по переработке сельскохозяйственных продуктов и объектов рыночной инфраструктуры, прежде всего, рыночно-сбытовой, а также неразвитость сельскохозяйственной кооперации. Отсутствие рыночно-сбытовой инфраструктуры и перерабатывающей промышленности ограничивает возможность сбыта сельскохозяйственной продукции и не стимулирует развитие сельскохозяйственного производства.
- Отсутствуют экономические связи между поселениями района, что не позволяет развивать эффективные производства по переработке имеющихся ресурсов, обеспеченные необходимой сырьевой базой и рынками сбыта.
- Уровень развития транспортной сети и качество дорог низкое, лишь часть дорог районов имеет твердое покрытие. Слабое развитие производственной инфраструктуры, ограниченность рабочих мест, отсутствие стимулов к повышению профессиональной подготовки молодежи делают территории сельских муниципальных районов непривлекательными для частных инвесторов, а инвестиционный потенциал собственного бизнеса этих территорий крайне незначителен.
- Отсутствие или сокращение объектов социальной инфраструктуры из-за хронического недофинансирования ограничивают возможность получения полноценных социальных услуг, сокращают емкость и без того ограниченного рынка труда.
- Недостаточно внимания уделяется решению управленческих задач по организации кооперации сельхозпроизводителей на базе как крупных, так и мелких товаропроизводителей, по развитию рыночной заготовительной и сбытовой инфраструктуры и их поддержке.

Тем не менее, несмотря на удаленность сельских районов от основных рынков сбыта, эти территории обладают определенными потенциальными возможностями для усиления своей конкурентоспособности. Эти возможности состоят в следующем:

- Отдельные районы обладают значительными ресурсами для развития производства строительных материалов. Поскольку развитие строительного комплекса стимулирует рост производства других отраслей экономики, приоритетное развитие этого района становится условием роста экономики области.
- Природный комплекс сельских районов создает возможности для диверсификации экономики и создания производств, использующих ресурсы этого комплекса. Наличие древесины и глины создает предпосылки для развития предприятий по глубокой переработке древесины, наличие больших запасов торфа, сапропели дает возможность развивать производство удобрений, районы обладают рекреационными возможностями, которые совершенно не используются.
- Рынки сельских районов не насыщены услугами, как социального, так и бытового характера, поэтому сфера услуг обладает большими неиспользованными резервами развития.

Имеется реальная потребность в развитии заготовительной и сбытовой инфраструктуры по обслуживанию индивидуальных предпринимателей и личных подворий, восстановлению инфраструктуры мелкотоварного производства сельскохозяйственной продукции.

Направления формирования институциональной среды для развития муниципальных образований. Несмотря на то, что сельские муниципальные образования Новосибирской области отличаются как по специализации экономики, так и по показателям уровня и качества жизни, у них много общих проблем. В процессе экспертных опросов специалистов администраций районов были исследованы вопросы эффективности действующих институциональных механизмов управления развитием территорий. Отличительной особенностью пространственного развития области является то, что девять районов Новосибирской области являются чисто сельскими, городские поселения в них вообще отсутствуют. В этих районах сельскохозяйственные земли занимают около 60% территории (чуть менее половины из них пахотные земли, более половины – кормовые угодья).

Основные тенденции формирования институциональной среды развития Новосибирской области, определяются спецификой ее экономики. В области, которая всегда считалась агропромышленной и вместе с Алтайским краем рассматривалась как продовольственная база развития Сибирского Севера, идет сокращение агропромышленного производства, ухудшение финансово-экономических условий,

в большинстве сельских районов были полностью ликвидированы предприятия по переработке сельхозпродукции и, соответственно, рабочие места. На этом фоне происходит сокращение численности населения сельских районов и его старение, молодежь уезжает в города и в недалекой перспективе проблема сельских районов может решиться естественным образом.

Для выявления пространственных различий в экономике Новосибирской области, были подробно исследованы три муниципальных района – Тогучинский, Краснозерский и Убинский – которые достаточно сильно отличаются как по финансово-экономическому потенциалу, так и по специализации и уровню социально-экономического развития.

Основой экономики Тогучинского района является промышленность, которая развивается за счет использования ресурсов для производства строительных материалов. Особенностью агропромышленного сектора экономики этого района является наличие в нем предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья, в то время как Краснозерский и Убинский районы – чисто сельскохозяйственные, в которых отсутствуют предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции. Несмотря на отличия этих районов, проблемы их социально-экономического развития имеют много общего. Прежде всего, это проблема нехватки кадров, особенно специалистов, а также полное отсутствие или крайне неудовлетворительное состояние инфраструктуры, т.е. отсутствие именно тех элементов, которые и определяют инвестиционный климат территории. Динамика численности населения является интегральным показателем уровня и качества жизни населения района, которая свидетельствует о том, что в этих районах численность населения за прошедшие 10 лет сократилась, причем в Убинском районе – почти на четверть.

Исследование показало, что спецификой экономики муниципальных образований, особенно сельских, является ее низкая адаптивность к рыночным отношениям. В Новосибирской области сельское хозяйство представлено относительно небольшим количеством крупных сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств и множеством мелких личных подсобных хозяйств. Кроме того, во многих районах полностью или почти полностью отсутствует переработка сельскохозяйственной продукции, отсутствует заготовительно-сбытовая инфраструктура. Следует также учесть, что сельскохозяйственное производство располагается вдали от основных потребителей сельскохозяйственной продукции, и сельхозпроизводители отчуждены от сбыта готовой продукции. Большие потери в агропромышленном комплексе области в значительной степени обусловлены свертыванием деятельности кооперации в заготовке и первичной переработке сельскохозяйственной продукции личных подсобных хозяйств. В большинстве рай-

онов закрыты перерабатывающие предприятия – молокозаводы, маслозаводы, мясокомбинаты, элеваторы. Развитие производственной кооперации, создание перерабатывающих производств является формой усиления конкурентных позиций районов.

На региональном уровне в недостаточной степени разработаны институциональные механизмы решения этой проблемы как в теоретическом, так и в практическом плане. Стало еще более очевидным, что современная государственная экономическая политика и механизмы ее реализации носят несистемный характер, не учитывают региональных особенностей, значения пространственного развития субъектов Федерации, многоукладности сельской экономики и особой роли пространственного фактора в достижении социально-экономического роста. Без изменения региональной пространственной политики и механизма ее реализации деградация экономики сельских районов будет только усугубляться. Эта проблема носит общероссийский характер, поэтому разработка механизмов и инструментов региональной политики, нацеленных на создание институциональных условий комплексного экономического и социального пространственного развития региона, обеспечивающих рост малых городов и сельских районов, является особенно актуальной.

Опыт реализации пространственной политики в целях формирования благоприятной институциональной среды. Проведенный анализ и обобщение современного опыта формирования механизма эффективного использования ресурсного потенциала территорий на основе создания благоприятного инвестиционного климата и привлекательной институциональной среды свидетельствует, что отсутствуют серьезные методологические и методические разработки по вопросам повышения эффективности управления пространственным развитием региона, особенно малых городов и сельских муниципальных образований. Эти образования слабо вписываются в систему законов рыночной экономики и механизмов, используемых в рыночных отношениях.

Следует отметить, что пространственная политика субъектов Федерации, имеющая своей целью эффективное использование ресурсного потенциала территорий и реализацию конкурентных преимуществ субъекта Федерации, включает решение двух взаимно противоречивых задач. Решение первой задачи призвано обеспечить более высокие темпы роста экономики. И в этом случае необходимо использование таких инструментов управления, которые стимулируют поддержку развития экономически сильных хозяйств. Решение второй задачи связано с необходимостью сокращения неоправданно высокой дифференциации в уровне и качестве жизни населения различных

территорий субъекта Федерации, включая финансовую поддержку экономически слабых хозяйств.

Анализ действующих финансово-экономических механизмов и инструментов региональной политики был проведен на основе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Исследование используемых институциональных условий оказания финансовой поддержки в рамках целевых программ свидетельствует о том, что такая поддержка реально оказывается наиболее экономически сильным субъектам хозяйствования и муниципальным образованиям. Поддержка, как правило, осуществляется на определенных финансовых условиях. Во-первых, поддержка оказывается на условиях софинансирования со стороны местных бюджетов, которые, как правило, являются дефицитными. Во-вторых, поддержка составляет не более 10–20% от необходимых затрат. В-третьих, поддержка оказывается на условиях компенсации сделанных вложений, без учета того, что производственный цикл в сельскохозяйственном производстве составляет около одного года. Выполнение таких условий под силу далеко не всем хозяйствам, а, как правило, наиболее экономически сильным. Сельскохозяйственные предприятия в отсутствии действующей системы залога земли сталкиваются с проблемой получения кредитов на производственные цели. Даже поддержка жилищного строительства оказывается на условиях софинансирования для большинства участников программ жилищного строительства. Эти меры государственной и муниципальной поддержки усиливают региональную дифференциацию экономического и социального развития, о чем свидетельствуют и статистические данные. Важно отметить, что в силу значительных различий бюджетных доходов субъектов Российской Федерации, объемы поддержки развития сельскохозяйственного производства, инженерной и социальной инфраструктуры муниципальных образований сильно различаются, и это также влияет на усиление различий в социально-экономическом развитии субъектов РФ. Понимание противоречивости этих двух задач должно найти свое отражение в системе государственного и муниципального управления и используемых инструментах механизма управления.

В условиях превалирования отраслевых принципов управления и распределения финансовых ресурсов вопросы комплексного развития малых городов и сельских районов не имеют эффективного решения, в связи с этим, требуется усиление институциональных управленческих подходов и решений, обеспечивающих комплексное использование ресурсов территорий. К таким подходам относится формирование кластеров и программ комплексного регионального развития. При разработке новых подходов к управлению развитием малых городов и сельских муниципальных образований необходимо

реализовать двуединую функцию системы государственного управления. С одной стороны, государство, руководствуясь принципом экономической эффективности, должно поддерживать рыночную среду и рыночные отношения и способствовать максимально эффективному использованию потенциала территории, с другой стороны, руководствуясь принципами социальной справедливости и национальной безопасности, оно должно выработать инструменты обеспечения государственных гарантий. Эти инструменты должны обеспечить привлечение инвестиций на территорию, стимулировать развитие и модернизацию экономики, а также улучшение качества жизни для жителей малых городов и сельских районов.

Направления социально-экономического развития муниципальных образований и инвестиционной политики. Бесспорно, что для реализации имеющихся конкурентных возможностей сельских районов необходимо создание необходимой институциональной среды и инвестиционного климата, что в свою очередь связано с новыми подходами к системе регионального и муниципального управления. В связи с этим в числе основных направлений развития муниципальных образований предлагаются следующие.

Формирование агропроизводственных кластеров. Учитывая низкий уровень развития экономики сельских районов, необходимо перейти к формированию агропроизводственных кластеров в рамках экономических зон, выделенных в Схеме территориального планирования области. На основе кластерного подхода необходимо осуществить не только зонирование территорий муниципальных районов, но и определить эффективные точки роста в каждой зоне, их специализацию и экономические связи, оценить роль и место каждого действующего хозяйства в формировании кластера с учетом перспективной потребности в продукции сельскохозяйственных производств, внутрирайонных и внутриобластного рынков продовольствия.

Развитие дорожного строительства. Без развития дорожного строительства и специализированного транспорта невозможна интеграция экономики поселений, развитие промышленных предприятий. В программах комплексного развития муниципальных районов области необходимо обозначить первоочередность строительства дорог с твердым покрытием в соответствии со стратегией социально-экономического развития районов и муниципальных поселений и обеспечить экономическую поддержку их реализации.

Газификация районов области. Анализ опыта Маслянинского района показал, что его газификация дала существенный импульс развитию экономики района. Отсутствие сетевого газа в районах области сдерживает реализацию многих инвестиционных проектов. Например, ускорение газификации Тогучинского района послужит разви-

тию нового высокотехнологичного производства утеплительного и конструкционного материала (в Новосибирскую область утеплительный материал для объектов строительства завозится). На базе трех районов – Искитимского, Черепановского и Тогучинского может быть сформирован современный строительный кластер межрегионального значения.

Повышение эффективности сельскохозяйственного производства требует принятия решений и программ, стимулирующих не только обеспечение техникой, но и возрождение кооперации, способной повысить производительность труда за счет использования достижений агротехники, развития заготовительной и сбытовой инфраструктуры.

Пересмотр условий государственной поддержки сельхозпроизводителей. По результатам проведенного исследования, во всех хозяйствах области руководители хозяйств и фермеры отмечают, что с переходом на предоставление субсидий на 1 га пашни были ухудшены финансовые условия государственной поддержки, такой подход не стимулирует применение современной агротехники, внесение необходимого количества удобрений, обработку земли гербицидами и т.д.

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

Для обеспечения сельских муниципальных образований квалифицированными специалистами необходимо *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 жильем и достойной зарплатой.

Поскольку экономика села находится на начальной стадии индустриализации аграрного производства, она не сможет развиваться без *активной государственной политики в отношении сельских территорий*. Однако для этого необходимо обеспечить комплексный подход и планировать развитие муниципальных образований как целостных систем, все элементы которых взаимосвязаны.

Модернизация экономики и повышение уровня жизни населения муниципальных образований. Исследование показало, что без комплексного подхода и без государственной и муниципальной

поддержки формирования эффективных хозяйственных комплексов в сельской местности задачу экономического и социального благополучия сельских муниципальных образований не решить. При этом создание институциональных структур в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за развитие сельских территорий, может способствовать комплексному развитию их экономики.

Первое, что предлагается сделать для повышения эффективности экономики сельских территорий – это разработать программы комплексного социально-экономического развития не отдельных муниципальных районов, а выделенных в Схемах территориального развития субъектов Российской Федерации планировочных районов первого и второго рангов на период 5–6 лет. Только комплексный подход к развитию конкретной территории позволяет увидеть узкие места и направления их преодоления. И для разработки программы, и для ее реализации потребуется создание новых институциональных структур, например, Советов по вопросам развития планировочных районов.

Одним из направлений, которое упущено в действующих программах, должна стать ориентация на создание и развитие собственного рынка продовольствия, промышленных товаров и услуг, а затем освоение внешних рынков. Возрождение собственного рынка продовольствия, товаров и услуг, производимых в планировочном районе – может стать важнейшим постулатом такой программы.

Принципиально, что государственная и муниципальная поддержка в рамках программы должна быть направления на формирование и развитие не отдельных хозяйств, а хозяйственных комплексов, объединенных договорными отношениями крупных и мелких хозяйств с учетом их специализации. Формирование территориально-производственных кластеров, хозяйственных комплексов имеет целью эффективно использовать ресурсный потенциал территории и обеспечить максимальный прирост добавленной стоимости на единицу используемых ресурсов территории.

Для территорий, где отсутствуют крупные товаропроизводители, получателями государственной и муниципальной поддержки могут выступать ассоциации, некоммерческие партнерства мелких товаропроизводителей – на реализацию проектов инфраструктурного развития. Любой инвестиционный проект коммерческой организации должен рассматриваться с позиции наибольшей пользы и достижения стратегических целей комплексного развития территории. Такой подход позволит не только повысить производительность труда, поднять заработную плату, но и даст людям возможность почувствовать государственную поддержку.

Модернизацию экономики районов целесообразно начинать с возрождения кооперации сельских товаропроизводителей на новой технологической основе, с развития рынка сельскохозяйственной продукции в собственном районе, выделенном планировочном районе. Один из возможных инструментов – предъявление требований к приходящим в район торговым сетям об обязательной продаже продукции местных товаропроизводителей в оговоренном ассортименте или по согласованному проценту от объема продаж. Предлагаемые меры направлены на вовлечение в хозяйственную деятельность и выход на рынок продукции частных подворий, крупных коллективных и фермерских хозяйств. Механизмом реализации комплексных программ могут быть и отраслевые программы, но их мероприятия обязательно должны рассматриваться через призму конечного эффекта для социально-экономического развития хозяйственного комплекса территории и должны быть одобрены советами, курирующими эти комплексные программы.

Проведенные в Новосибирской области экспедиционные исследования сельских районов показали значительное сокращение перерабатывающих предприятий в районах области. До начала рыночных реформ практически в каждом районе имелись мощности по переработке молока, элеваторы, значительно больше было мясоперерабатывающих предприятий. В связи с этим при формировании комплексных программ создания территориально-производственных кластеров в рамках планировочных районов необходимо предусмотреть поддержку инвестиционных проектов: создание и развитие мощностей по переработке, хранению, транспортировке молока, мяса, зерна, овощей в объемах, достаточных, как минимум, для нужд собственного населения районов. Такие проекты могут быть типовыми. Целесообразно в каждом районе организовать формирование промышленных площадок под будущее промышленное строительство с подведением минимального набора инженерной инфраструктуры и дорог общего пользования, а от каждого района сформировать запрос на промышленное развитие для нужд района.

Важным аспектом управления развитием территории, на который необходимо обратить внимание, является постоянное взаимодействие с населением и предпринимателями, которые должны стать союзниками в реализации планов развития территорий, решении инфраструктурных проблем, планов развития социальной инфраструктуры, повышения качества жизни. Отсутствие информации о реализации жилищных программ, программ по поддержке безработных, их переквалификации и трудоустройстве, поддержке малого бизнеса на территории каждого района подрывает доверие населения к власти. Необходима хорошо отлаженная регулярная прямая и обратная связь с населени-

ем, предпринимательским сообществом о повседневной жизни в районе, о решении жизненно важных проблем. Привлечение населения и предпринимательского сообщества к совместной разработке комплексных программ развития района позволит раскрыть творческий потенциал населения, иначе взглянуть на проблемы территории, правильно расставить приоритеты и целевые ориентиры, рационально подойти к расходованию бюджетных ресурсов.

Направления повышения эффективности управления и формирования институциональной среды для развития экономики муниципальных образований. Первая группа предложений связана с совершенствованием региональной политики на основе формирования финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций для развития муниципальных образований. В основу поддержки инвестиций предлагается заложить логику бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона. Такая логика предполагает оценку по каждому конкретному инвестиционному проекту его бюджетной эффективности и определение на этой основе экономически оправданного объема мер его возможной финансовой поддержки со стороны региона. Кроме того, предлагается формирование в структуре регионального правительства компетентной команды финансистов, способной обеспечить использование возможностей международных и российских институтов развития, инвестиционных и банковских структур, налаживание с ними регулярного взаимодействия и ведение профессионального диалога, а также создание в регионе филиалов и представительств инвестиционных и банковских структур, специализированных фондов.

Целесообразно расширение использования разнообразных институтов и инструментов государственной поддержки инвестиционных проектов, таких как государственные гарантии, льготы по налогообложению и по аренде помещений, субсидии на компенсации части процентов по инвестиционным кредитам и лизинговым платежам, субсидирование расходов на приобретение оборудования, подготовку бизнес-планов, страхование урожая, микрокредитование малого предпринимательства, целевое создание инженерной инфраструктуры. Данные инструменты могут быть реализованы в рамках механизма целевых программ (программ в инвестиционной сфере, программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства и др.). В рамках целевых программ условием поддержки реализации инвестиционных проектов является эффективность бюджетных расходов, т.е. необходимо использование логики бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона.

Для эффективной реализации региональной инвестиционной политики целесообразно расширение использования ведомственных

и долгосрочных целевых программ, государственных заданий органам власти и подведомственным учреждениям, а также институциональных механизмов привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и бизнес-сообщества к выработке целей, управленческих задач и инструментов региональной политики (общественных слушаниях, советах при обладминистрации, комиссиях и рабочих группах).

В целях совершенствования региональной политики необходимо обеспечение всех составляющих используемых институциональных механизмов:

- проработанности и полноты управленческих задач региональной политики в каждом конкретном регионе, в каждый конкретный период времени;
- наличия организационного центра, ответственного за реализацию и эффективность всей региональной политики, а также институтов развития (агентств по работе с инвесторами, формированию привлекательного имиджа региона, формированию и продвижению инвестиционных проектов, важных с позиции экономического и социального развития территории);
- соответствия объема государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории задачам региональной политики;
- наличия развитой системы инструментов региональной политики.

Вторая группа предложений направлена на формирование благоприятной институциональной среды, для этого предлагается проведение следующих мероприятий:

- учреждение специализированного агентства по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, концентрирующего необходимый административный ресурс и компетенцию, сотрудники которого должны заниматься поиском инвесторов, постоянно улучшать и продвигать инвестиционные возможности и проекты муниципальных образований региона, обеспечивать максимальное сокращение сроков начала и реализации инвестиционного проекта;
- организация оперативной связи и эффективного взаимодействия инвесторов с руководством муниципальных образований региона и решение в оперативном режиме возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов;
- принятие публичного регламента по работе с инвесторами, обеспечивающего практическую реализацию принципа «одного окна», и выполнение, по желанию инвестора, всех разреши-

тельных и согласительных процедур силами специализированного агентства;
- создание специализированных интернет-порталов в администрациях муниципальных образований.

Третья группа предложений направлена на повышение эффективности управления на региональном и муниципальном уровне на основе совершенствования институциональных процедур, приведения их в соответствие с действующим законодательством, а также оптимизации численности государственных и муниципальных служащих. Для этого необходима реализация следующих мер:
- проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях, оптимизация порядка оказания услуг, необходимых и обязательных для получения государственных и муниципальных услуг;
- разработка и принятие административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций, формирование и актуализация регионального и муниципальных реестров государственных и муниципальных услуг;
- развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, соответствующих установленным требованиям в муниципальных районах;
- формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, проведение регулярного мониторинга в муниципальных районах.

Решение этих задач направлено на повышение эффективности государственного и муниципального управления, в том числе в сфере реализации региональной политики, на разработку оптимальных порядков предоставления государственных услуг, регламентов оказания государственной поддержки, в том числе в реализации инвестиционных проектов, а также мониторинг качества оказания услуг.

Меры должны распространяться на все сферы общественного регулирования, на снижение конкретных административных барьеров в сфере инвестиционной деятельности на территории области, таких как количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства, сокращение сроков ожидания разрешения на строительство и ведение бизнеса, подключения к объектам общественной инфраструктуры.

Основная проблема затягивания сроков обеспечения разрешительных процедур для выделения земельных участков под строительство, подключения к объектам общественной инфраструктуры и т.д. заключается в неготовности муниципалитетов поселений, в чьем ведении находится значительная часть неиспользуемых земельных ресурсов, в отсутствии актуальной достоверной информации об объектах собственности, объектах общественной инфраструктуры. В связи с этим целесообразно начинать с проведения полной инвентаризации государственной и муниципальной собственности на территории всех муниципальных образований (нужна государственная поддержка этой работы – и финансовая, и методологическая).

Необходима организация создания и поддержания в рабочем состоянии баз данных об объектах государственной и муниципальной собственности, объектах общественной инфраструктуры, созданных при поддержке общественных финансов, на единых методологических принципах, позволяющих обмениваться информацией в удобной форме. Без этой работы ни специализированное агентство, ни регламенты работы органов власти не помогут.

Механизмом реализации данной работы может быть целевая программа по проведению инвентаризации общественной собственности и созданию единой информационно-аналитической системы по объектам государственной и муниципальной собственности. Не менее важно обеспечить открытый доступ к информации обо всех подготовленных для строительства, сданных в аренду земельных участках, наличии и стоимости подключения к инженерной инфраструктуре, а также сданных в аренду объектах недвижимости (кому, на какой срок, на каких условиях).

Формирование благоприятной институциональной среды для развития экономики муниципальных образований невозможно без хорошо отлаженной системы межуровневого и межведомственного взаимодействия. Проблемы неурегулированности вопросов межуровневого взаимодействия, нечеткого разграничения вопросов совместного ведения создают дополнительные административные барьеры в развитии бизнеса в муниципальных образованиях. Регулярно новые полномочия передаются с одного вышестоящего уровня власти на нижестоящий уровень без соответствующего закрепления, передачи бюджетных средств. Нередко аналогичная ситуация возникает и в вопросах делегирования полномочий на муниципальный уровень. В связи с этим, при разработке законопроектов, предусматривающих передачу полномочий на нижестоящий уровень, должна осуществляться их экспертиза специалистами разных уровней власти. Необходимо отрегулировать вопросы в отношении подзаконных актов, постановлений Правительства, приказов министерств, где межуровне-

вая экспертиза пока не предусмотрена. Считаем целесообразным предусмотреть и обеспечить ее реализацию, закрепив это положение в порядке подготовки правовых актов.

Для организации межуровневого и межведомственного взаимодействия в вопросах инвестиционной политики необходимо совершенствование действующего механизма коллегиальной выработки решений – положения о совете по инвестициям.

Во-первых, целесообразно в региональные советы по реализации инвестиционной политики включать ответственных представителей муниципальных образований (советы муниципальных образований) с правом голоса и представителей федеральных органов власти, ответственных за осуществление разрешительных процедур при реализации инвестиционных проектов, открытии бизнеса. Это позволит более оперативно регулировать вопросы межуровневого и межведомственного взаимодействия при реализации инвестиционных проектов.

Во-вторых, обсуждаемые на региональном уровне решения по вопросам государственной поддержки инвестиционных проектов и инвестиционной политики целесообразно направлять в обязательном порядке как в муниципальные образования субъекта РФ, так и в территориальные отделения федеральных органов власти для подготовки экспертного заключения, замечаний и предложений.

Следует отметить, что наряду с объективными факторами, которые негативно влияют на эффективность развития экономики муниципальных образований, имеются и значительные неиспользованные возможности, реализация которых позволит изменить ситуацию.

Во-первых, необходимо возродить жизнеспособную кооперацию в сельском хозяйстве, так как в личном подсобном хозяйстве невозможны использование достижений современной агротехнической науки, высокая производительность труда и производство конкурентоспособной товарной продукции.

Во-вторых, районы нуждаются в создании современной инфраструктуры и перерабатывающей промышленности.

В-третьих, на основе кластерного подхода необходимо определить точки роста экономики района и рациональную экономическую интеграцию территорий каждого района или их объединений. Решение этих задач требует повышения эффективности использования не только экономических инструментов механизма управления, но и реформирования административно-организационных элементов системы управления, включающих планово-прогнозную деятельность, организационные структуры, обеспечивающие непрерывность системы управления.

Нельзя не отметить, что развитие сельских муниципальных образований происходит на фоне все нарастающих экономических санкций и продолжающегося экономического кризиса. Несмотря на неизбежные потери, 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, вызванных санкциями, в потенциальные возможности не происходит автоматически, а требует серьезных изменений в системе государственного и муниципального управления. Потребительский рынок демонстрирует рост доли собственных продовольственных ресурсов, а это может означать, что санкции сыграли положительную роль, и система государственного управления адекватно реагирует на сигналы санкций.

2.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Анализ используемых механизмов реализации пространственной политики в субъектах РФ показал, что проводимая политика в определенных пределах может сглаживать социальные различия в части предоставления гарантированных социальных услуг, однако это утверждение справедливо без учета их качества и доступности. Если в расчет принимать качество и доступность гарантированных социальных услуг, то дифференциация усиливается. Проведенные исследования региональной структуры нефинансовых активов и их собственников в России также свидетельствуют о существенно более низком уровне обеспеченности активами жителей низкоурбанизированных поселений. Результатом является отрицательная миграции сельского населения на протяжении более десяти последних лет, более высокая безработица среди сельского населения. Усиливается экономическое неравенство в территориальном развитии, о чем свидетельствуют результаты мониторинга бюджетных доходов муниципальных образований, проводимые Минфином РФ.

Проведенные исследования показывают, что неэффективная пространственная политика проявляется:

– в недооценке пространственного фактора и территориальных особенностей при чисто отраслевом подходе к реализации социальной политики, без учета фактора пространственной удаленности и транспортной доступности, без учета реальной системы расселения;

- в недоучете фактора пространственной локализации ресурсов, в том числе земельных, локализации предприятий и организаций, инфраструктуры, территориальных особенностей, транспортной освоенности территории и других факторов, в отсутствии комплексного подхода к реализации экономической политики, когда поддержка оказывается наиболее крупным и экономически сильным производствам и хозяйствам без учета задач по развитию вспомогательных и обслуживающих производств, созданию целостных хозяйственных комплексов территорий, в условиях формирования многоукладной экономики, в подрыве экономических основ территориального самоуправления и замораживании экономиических стимулов перспективного развития территорий;
- в отсутствии целенаправленной политики по формированию на обширных территориях субъектов Российской Федерации центров тяготения разного уровня: центров экономических интересов и экономического развития, центров социального обслуживания населения с учетом транспортной доступности и эффективности использования общественных ресурсов;
- в недооценке значимости социально-экономической информации в территориальном разрезе, отсутствии полной муниципальной статистики для целей управления.

В системе государственного управления отсутствует пространственно определенная реальная информация об экономическом и социальном положении дел в каждом конкретном поселении, муниципальном образовании, о финансовом положении хозяйствующих субъектов, о пространственной структуре и территориальной доступности социальных и коммунальных услуг, их качестве и условиях их оказания. На муниципальном уровне отсутствует информация об объеме и структуре налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории.

В современной системе исполнительных органов управления РФ, субъекта РФ, в условиях приоритета отраслевого управления, никто не отвечает за качество жизни в конкретном поселении. Это бремя ответственности несут органы управления на местах, муниципалитеты на уровне поселений, в которые жители обращаются по всем жизненно важным проблемам. Поскольку качество жизни характеризуется вектором параметров по важнейшим сферам жизни и деятельности всего населения, они должны включать не только количественные характеристики объема оказанных гарантированных услуг на 1 тыс. человек населения, но и временную доступность их получения, качество самих услуг и условия их получения.

В действующей системе государственного и муниципального управления на органы управления конкретной сферой деятельности возложена ответственность за перспективные направления ее развития. Отраслевые органы управления отвечают за проведение научно-технической политики, выработку количественных нормативов обеспечения конкретными видами услуг на 1 тыс. человек населения, стандарты качества и регламенты оказания таких услуг. Органы управления на местном уровне (муниципалитеты), обязаны отвечать за перечень и доступность гарантированных государством услуг населению каждого конкретного поселения вне зависимости от масштабов поселений, их удаленности от других муниципальных образований, транспортной освоенности подведомственной территории.

В настоящее время существует разрыв между мерой ответственности органов власти на местах и располагаемыми ими ресурсами для решения всех жизненно важных проблем. Такой перекос в сторону отраслевого подхода в управлении и расходовании бюджетных средств неизбежно ведет к недооценке пространственного фактора в издержках и снижению эффективности их использования. Например, расчет расходов в сфере образования субъектов РФ при оценке эффективности деятельности исполнительных органов власти свидетельствовал о наличии в Новосибирской области и ряде других субъектов РФ несколько большего объема расходов на образование в сравнении со средними данными в этой сфере деятельности по России. Проведенный анализ показал, что перерасход средств был обусловлен значительным количеством малокомплектных школ, расположенных в малолюдных поселениях. При этом никто не считал, какие предстоят расходы бюджетных средств на содержание специализированного транспорта для подвоза детей в объединенные школы, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание дорог. Экспедиционные исследования объектов социальной инфраструктуры районов Новосибирской области позволили выявить массу примеров неэффективности отраслевого подхода в использовании ограниченных общественных ресурсов. К таким примерам можно отнести содержание и развитие рядом расположенных и используемых на 40–50% объектов образования (школ), объектов культуры (клубов и библиотек), объектов здравоохранения (фельдшерско-акушерских пунктов), требующих срочного ремонта. Выявлены примеры развития в двух соседних муниципальных образованиях аналогичных объектов культуры, находящихся на расстоянии практически пешеходной доступности.

Эти примеры наглядно показывают, что отраслевому подходу в системе управления и распоряжения общественными ресурсами нужен весомый противовес в виде системы управления региональным развитием, развития системы муниципальных образований субъекта РФ и их объединений. Распоряжение бюджетными средствами и дру-

гими общественными ресурсами должно регулироваться двумя «ключами»: отраслевым министерством и органами власти, ответственными за рациональное пространственное развитие, включая развитие муниципальных образований.

Недоучет территориальных особенностей экономического и социального развития, пространственной локализации ресурсов и системы расселения порождает ряд проблем. Их решение видится в комплексном подходе к развитию территориальных социально-экономических комплексов, территориальных кластеров. Ставка на поддержку «вытягивающих» проектов, предпринятая в рамках национальных проектов, в том числе в сфере АПК, обострила проблему кадров, как для реализации самих проектов, так и в социальной сфере, обострила проблему с нехваткой мощностей инженерной инфраструктуры, значительных различий в условиях и качестве жизни населения.

Проведенные исследования показали, что только комплексный программно-целевой подход к развитию экономики муниципальных образований и их добровольных неформальных объединений, ориентация на формирование территориальных кластеров с учетом ресурсной базы, системы расселения, локализации хозяйств, объектов инфраструктуры позволит решать системно и поэтапно весь спектр обозначенных проблем[1].

В настоящее время в системе управления пространственным развитием в разрезе муниципальных образований недостает некоторых ключевых звеньев, таких как система информационного обеспечения процессов управления по вопросам экономического и социального развития подведомственной территории. Не владея полной и достоверной информацией о собираемых на территории налогах и сборах, муниципалитеты не имеют и стимулов для увеличения налоговой базы территории, а потому не имеют и заинтересованности влиять на эти процессы. Нужны правила и нормативы, по которым дополнительно собранные налоговые и неналоговые доходы будут оставаться в местном бюджете. Но эффект от закрепления дополнительных доходов за местным бюджетом может быть стимулом только тогда, когда собственные налоговые и неналоговые доходы составляют весомую часть местного бюджета. Информационная система должна включать:

- систему целевых показателей качества жизни, доступности, качества и условий предоставления государственных и муниципальных услуг (степени благоустройства общественных зданий и сооружений, степени их износа), условий ведения бизнеса,

[1] В исследованиях принимали участие к.э.н. А.С. Маршалова и к.э.н. Г.В. Ждан.

- информацию о собранных налогах и сборах, включая налоги и сборы от вертикально интегрированных организаций, имеющих обособленные подразделения на территории муниципальных образований,
- а также информацию о государственном и муниципальном имуществе с полной их характеристикой и оценкой остаточной стоимости, земельном фонде (кадастровой оценки земли) на электронных носителях в действующей географической информационной системе. Возложить такие затраты на муниципальные органы власти при современной системе формирования и распределения налоговых и неналоговых доходов нереально, поскольку у муниципалитетов нет таких средств, а задачи по формированию информационных систем практически одинаковые у всех муниципальных образований.

Реализация принципа равной ответственности за расходование бюджетных средств со стороны отраслевого министерства и глав муниципального образования районов и поселений, позволит повысить эффективность расходования средств.

Для эффективной организации управления пространственным развитием обширных территорий субъектов Российской Федерации необходимы органы управления, обладающие реальными полномочиями и ресурсами, которые должны стать союзниками органов муниципального управления в вопросах рационального пространственного развития. Реализация стратегических документов развития территорий требует формирования органов управления пространственным развитием крупных городских агломераций, планировочных районов и подрайонов. Сегодня такие органы отсутствуют.

Для реализации стратегических документов пространственного развития субъектов РФ, таких как схемы территориального планирования, районные планировки муниципальных образований, недостаточно малочисленных органов управления территориальным развитием на уровне субъекта РФ и одного-двух человек в районных администрациях. В схемах территориального планирования субъектов РФ, как правило, имеющих значительную территорию, речь идет о необходимости формирования и развития городских агломераций, нескольких территориальных подрайонов разного ранга.

В целях повышения эффективности управления развитием Новосибирской агломерации были выполнены исследования по разработке проекта схемы территориального планирования. В процессе подготовки этого документа выявилась необходимость разработки стратегических документов территориального планирования, как для будущих агломераций, так и для планировочных районов и подрайонов в разрезе муниципальных образований, входящих в каждый из

подрайонов. Учитывая малочисленность муниципальных образований в сельской местности, их слабое экономическое развитие, целесообразно начинать возрождение экономики сельских территорий (а значит и экономического потенциала муниципальных районов и поселений) с формирования территориальных социально-экономических кластеров более крупных территориальных образований, таких как планировочный подрайон, городская агломерация (при соответствующей государственной поддержке). Ретроспективный анализ показал, что до начала перестройки практически в каждом муниципальном районе был сформирован территориальный социально-экономический комплекс со сбалансированной по мощностям производственной и социальной инфраструктурой. В перестроечный период было закрыто большинство перерабатывающих производств, свернула свою деятельность система потребительской кооперации, выполнявшая важную функцию заготовки сельскохозяйственной продукции, ее первичной переработки, хранения и реализации, были разрушены хозяйственные связи крупных общественных предприятий и личных подворий. Восстановление таких комплексов в каждом сельском районе вряд ли возможно в обозримый период времени. Поэтому целесообразно начинать с формирования территориальных социально-экономических кластеров со своей специализацией в рамках выделенных в схеме территориального планирования субъекта РФ подрайонов. Формирование территориальных кластеров в рамках отдельных муниципальных образований должно стать следующим шагом в экономическом и социальном развитии сельских территорий, для этого должна быть создана необходимая экономическая основа.

* * *

Исследование показало, что основной задачей органов управления пространственным развитием на уровне субъекта РФ должна стать организация взаимодействия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления по всем вопросам развития экономического потенциала территории во всех сферах деятельности, формирования территориальных социально-экономических кластеров, оптимизации системы расселения и организации предоставления комплекса социальных и инфраструктурных услуг.

На эти органы должны быть возложены функции:

– по формированию информационных систем в разрезе муниципальных образований и конкретных поселений по всем вопросам управления развитием территорий, по подготовке материалов сравнительного анализа пространственного развития в сферах экономики, качества жизни;

- заказчика разработки документов стратегического планирования этих территорий;
- координатора взаимодействия органов государственной власти, подведомственных им автономных организаций и органов местного самоуправления по вопросам создания условий и стимулирования реализации инфраструктурных проектов, проектов экономического и социального развития для достижения целей и реализации задач, определенных в стратегических документах территориального планирования;
- разработчика механизмов стимулирования экономических связей хозяйствующих субъектов, крупных и мелких хозяйств, предпринимателей для укрепления экономики, формирования хозяйственного комплекса;
- заказчика разработки типовых проектов инвестиционного развития как объектов отраслей специализации территории, так и инфраструктурных объектов, обслуживающих и вспомогательных производств с учетом отраслевой специализации и специфики сложившегося хозяйственного комплекса для последующей коммерческой реализации при государственной поддержке; такие проекты могут быть связаны не только с развитием и поддержкой традиционных секторов сельской экономики, но и с пространственно-распределенным формированием на территории подрайонов элементов экономики новых технологических укладов, с реализацией проектов, непосредственно связанных с жизнедеятельностью населения, с экологической безопасностью, с распространением информационных технологий и улучшением транспортной доступности;
- организатора благоприятных условий ведения бизнеса, разнообразных стимулов для привлечения частных инвесторов в приоритетные сферы деятельности в целях формирования территориальных социально-экономических кластеров; подготовки предложений по формированию системы территориальных центров комплексного оказания социальных услуг в привязке к системе расселения и системе круглогодичного транспортного обслуживания с учетом перспектив развития.

Помимо исполнительных органов государственной власти, ответственных за эффективное пространственное развитие подрайонов субъекта РФ, необходимо сформировать при них совещательные органы из представителей муниципалитетов, бизнес-сообщества и общественных деятелей, проживающих в поселениях, входящих в состав подрайонов, городских агломераций.

Для усиления инвестиционной активности сельских муниципальных образований целесообразно создать в центрах планировочных районов и подрайонов филиалы исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (его подведомственной организации), ответственного за создание благоприятного инвестиционного климата и привлечение инвестиций, либо его представительства. Основная функция филиалов или представительств в планировочных районах и подрайонах субъекта РФ заключается в содействии реализации инвестиционных предложений (сбор и продвижение инвестиционных предложений, претендующих на государственную поддержку, информационная и консультационная поддержка реализации инвестиционных проектов, формирование актуальной информации об имеющихся помещениях, площадках, незадействованных энергетических мощностях для создания бизнеса).

Помимо системы информационного обеспечения управления пространственным развитием, формирования системы органов управления пространственным развитием, важной управленческой задачей должно стать создание нормативных правовых условий эффективного управления пространственным развитием. Прежде всего, должны быть выработаны приоритетные направления поддержки развития основных и вспомогательных видов деятельности, мощностей инженерной и социальной инфраструктуры в каждом из подрайонов, а также приоритетные формы и процедуры поддержки для разных направлений развития с учетом конкретных условий и мнения экспертного сообщества, консолидированного в совещательном органе на каждый плановый период. Должны быть выработаны процедуры согласования по вопросам государственной поддержки инвестиционного развития отраслевых министерств и органов территориального управления. Необходимо разработать механизм конкурсного отбора исполнителей инвестиционных проектов, подготовленных по инициативе исполнительного органа власти, ответственного за реализацию политики пространственного развития, и механизм передачи проекта для реализации на коммерческой основе.

Глава 3. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ХАРАКТЕРИСТИК РЕГИОНА В ПРОЦЕССАХ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Актуальность проблем пространственного развития Российской Федерации и значимость решения задач устойчивого и сбалансированного развития ее регионов неуклонно растут. Данное исследование посвящено проблеме совершенствования инструментов межбюджетного выравнивания как необходимого условия поддержки экономического развития субъектов Федерации и сглаживания региональных социально-экономических диспропорций.

В последние годы в государственной политике России наблюдается значительное усиление внимания к пространственным аспектам развития страны. В январе 2017 года указом Президента утверждены «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принят план их реализации[1]. В феврале 2019 года принята Стратегия пространственного развития страны[2]. В майском указе 2018 года Президента РФ сформулированы конкретные цели и задачи в экономике и социальной сфере на ближайшие шесть лет, подразумевающие их развернутую региональную «проекцию» на всю территорию страны.

Вопросы регионального развития и регионального неравенства, в том или ином аспекте, актуальны для любой страны мира. В России их характер и решение осложняются как пространственными масштабами государства, так и его федеративным устройством, одно из проявлений которого – законодательное и нормативно-правовое разграничение обязанностей, полномочий и ресурсов между двумя уровнями государственной власти (федеральным центром и субъектами Федерации), а также органами местного самоуправления.

К числу проблем пространственного развития требующих государственного внимания, обычно относятся такие проблемы как дезинтеграция или слабая связанность экономического пространства; наличие проблемных территорий с сильными аномалиями развития и особой остротой и значимостью социальных проблем; высокая диф-

---

[1] Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://docs.cntd.ru/document/420389221 (дата обращения 23.09.2019); Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://m.government.ru/all/27960/ (дата обращения 23.09.2019).

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207–р «Об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://government.ru/docs/35733/ (дата обращения 23.09.2019).

ференциация уровней социально-экономического развития субъектов Федерации.

В федеративном государстве необходимым условием регулирования пространственной структуры экономики, разрешения региональных социально-экономических диспропорций является совершенствование межбюджетных отношений как предпосылки решения широкого круга вопросов регионального развития.

В данном исследовании поставлены следующие научные задачи:

- выявить и оценить степень межрегионального неравенства с позиций укрупненной оценки обеспеченности регионов Российской Федерации финансово-бюджетными ресурсами, находящимися в распоряжении региональных органов власти;
- проанализировать характер изменений, вносимых в последнее время в систему межбюджетных отношений, с акцентом на такую новацию как «модельный бюджет» региона, изначально нацеленную на «справедливое» обеспечение субъектов РФ финансово-бюджетными ресурсами (с позиций создания условий жизни населения и выполнения установленных расходных обязательств);
- провести анализ существующего состояния и выявить направления совершенствования учета пространственных характеристик регионов Российской Федерации в системе межбюджетного выравнивания.

3.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Усиление значимости пространственных аспектов развития страны, принятые решения о разработке стратегических документов, регулирующих это развитие, выявили серьезные методологические и методические проблемы, связанные с реализацией поставленных задач.

Исследователи отмечают наличие концептуального дефицита в отношении пространственного «среза» социально-экономического стратегирования; выделяют проблемы формирования опорных институтов и механизмов регулирования пространственной структуры экономики, обеспечивающих реализацию ключевых приоритетов социально-экономического развития страны в целом и ее регионов; фиксируют инерционность региональной политики, в которой не задействованы в полной мере механизмы, нацеленные на реализацию стратегий и другие проблемы[1].

[1] Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. 2019. № 2. – С. 25–34; Бу**х**вальд Е.М., Валентик О.Н. Федерализм как институциональный приоритет Стратегии пространственного развития для России // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. – С. 33–43; Золотарева А.Б. Состояние и перспективы развития бюджетного федерализма в России // Финансы. 2018. № 12. – С.9–15; Кузнецова О.В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. – С. 146–157; Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый виток или повторение старых ошибок // ЭКО. 2018. № 5. – С. 158–178.

В числе существенных концептуальных проблем называется постоянно наблюдаемое и в научной литературе, и в системе государственного управления смешение понятий «пространственный», «региональный», «территориальный», «социально-экономический». В частности, имеющиеся нормативно-правовые документы не дают однозначного толкования пространственной структуры экономики, целей, задач и инструментов ее регулирования. В результате, отмечает Е. Бухвальд, перед разработчиками стратегии пространственного развития «были поставлены задачи, для решения которых не было ни опыта, ни информационных и институциональных ресурсов»[1].

Академик А.Г. Гранберг писал, что понятие пространства конструктивно используется во многих науках, каждая из которых изучает свои аспекты единого (в общенаучном смысле) пространства (например, энергетическое, транспортное, информационное, экономическое, социальное, политическое и др.). При этом все виды таких пространств обладают рядом общих свойств: протяженностью в различных направлениях, взаиморасположением объектов в пространстве, узлами (центрами), сетями и т.п. В системе экономических наук, по его мнению, важным этапом явилось становление «пространственной экономики» (spatial economics) как более интегрированного научного направления по сравнению с «региональной экономикой»[2]. При этом он отмечал существование ***серьезных научных пробелов*** в *интеграции* пространственных и региональных разработок.

Исходя из существующих определений[3], пространственный анализ экономики (*spatial analysis*) подразумевает изучение экономической системы с точки зрения ее распределения в пространстве, на поверхности земли как таковой, безотносительно к административному делению. В его рамках решаются задачи пространственного размещения производства и населения, проводится локационный анализ. Региональный анализ (*regional analysis*) осуществляет исследование вопросов размещения и развития экономической системы на территории государства (или в мире) с точки зрения разделения этой территории на отдельные экономические (административные) районы (регионы), что отличает его от пространственного анализа. Здесь рассматриваются проблемы критериев уровня экономического развития регионов, производственной специализации, отраслевой структуры, вопросы выравнивания уровней социально-экономического развития, привлечения кадров и другие.

---

[1] Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. 2019. № 2. – С. 26.

[2] Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. 2009. № 2.– С. 166–178.

[3] Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь / Словарь современной экономической науки. М.: Издательство «ABF». 1996 г. – 704 с.

«Регион» как звено государственного административно-территориального деления имеет принципиальное качественное отличие от «регионов – частей территории (пространства)» в других видах районирования. И субъект Федерации, и муниципальное образование являются субъектами права, характеризуются наличием органов власти, призванных отражать интересы населения, наделены определенной степенью самостоятельности и ресурсами в решении социально-экономических проблем подвластной территории.

Принятая в 2009 г. программа Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез», рассчитанная на два года, стала первым в постсоветской истории примером организации комплексных интеграционных исследований. При обосновании ее необходимости отмечалось, что исследования по проблемам пространственного развития РФ ведутся тематически фрагментарно и организационно разрозненно, отсутствуют научно обоснованные и полные представления о современном состоянии пространства страны. В составе программы предполагались экономико-социо-демографические, эколого-экономические, энерго-транспортно-экономические и другие комплексные исследовательские проекты с участием более 30 коллективов институтов РАН. Столь многоаспектная задача была поставлена впервые.

По всем направлениям Программы получены существенные новые научные результаты, представленные в итоговой монографии[1]. Вместе с тем, как отмечено здесь же, теоретически и методологически оформить новый подход к пространственному развитию страны как системе взаимодействия разных видов пространств пока не удалось. Необходимо продолжить изучение проблематики пространственного развития, усилить комплексность исследований, решить проблемы систематизации понятийного аппарата, аспектов и методик изучения различных видов пространств (социального, экономического, географического и т.д.), закономерностей их взаимодействия. Все это должно стать научной базой обеспечения высокого качества управленческих решений по достижению стратегических целей социально-экономического развития РФ и выполнения актуальных задач региональной политики.

Целая группа концептуальных проблем связана с перспективами дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений и задачами правового регулирования региональной политики. Они особенно остры для столь большой террито-

[1] Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. – 664 с.

риально и столь разнородной во многих аспектах федерации как Россия. Как пишет Е.М. Бухвальд[1], « … нельзя не видеть, что в государстве федеративного типа региональная политика выступает не просто формой реализации ответственности федерального центра за устойчивое развитие субъектов Федерации, но и, по сути, сама становится частью экономико-правового механизма федеративных отношений» наряду с такими его слагаемыми, как бюджетный федерализм, государственные программы, национальные проекты и пр. Через систему постоянных федерально-региональных взаимодействий все эти элементы оказывают влияние на развитие каждого из субъектов РФ».

Развивая свою мысль, он продолжает: «… законодательство по основам политики регионального развития не может служить полномасштабной базой развития российской федеративной государственности, но … может и должно указать те актуальные задачи совершенствования федеративных отношений, решение которых в наибольшей мере могло бы повысить результативность этого вектора государственной политики в целом».

В качестве иллюстрации значимости этой группы проблем может служить ситуация с решением такой актуальной задачи региональной политики России как существенное повышение уровня жизни населения Сибири и Дальнего Востока в целях его закрепления на стратегически важной для страны территории. Этот огромный регион попрежнему остается территорией, где уровень и качество жизни населения не в полной мере компенсируют сложность условий проживания, что является одной из причин оттока населения, включая высококвалифицированные кадры, в другие регионы страны и за рубеж, сдерживает региональное развитие, порождает ряд геополитических и геостратегических проблем.

Из года в год в числе социальных проблем Дальнего Востока, несмотря на принимаемые программы регионального развития, остаются низкая обеспеченность жильем[2], качественными услугами здравоохранения, образования, связи, нехватка современных объектов культуры и спорта, неудовлетворительная транспортная доступность, отставание в благоустройстве городов и посёлков. Главы дальневосточных субъектов Федерации констатируют дефицит финансовых средств даже для решения неотложных текущих проблем, не говоря уже об обеспечении опережающих темпов развития социальной,

[1] Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. 2019. № 2. – С. 28.

[2] В 2005 г. ДФО находился на 4-м месте в России по уровню обеспеченности общей площадью жилых помещений (20,4 м^2/чел.). В 2017 г. по этому показателю округ занял лишь 7-е место из 8 (23,7 м^2/чел.). После присоединения к нему в 2018 г. Республики Бурятия (21,7 м^2/чел.) и Забайкальского края (21,3 м^2/чел.) общие показатели округа еще более понизились, до 23,4 м^2/чел. (средний показатель по РФ – 25,8 м^2/чел.).

транспортной и инженерной инфраструктуры по сравнению с другими регионами страны[1].

О необходимости опережающего, качественно иного развития социального сферы Востока России говорится не один десяток лет. Однако вопрос о том, как обеспечить и поддержать его ускоренное социальное развитие по-прежнему остается открытым. Заявленный в 2013 г. руководством страны «разворот России на Восток» пока не привел ни к кардинальному увеличению инвестиций в эти территории, ни к улучшению качества жизни населения.

Система межбюджетных отношений, включающая в себя такие элементы как налоговое регулирование, распределение полномочий по четырем уровням бюджетной системы РФ, межбюджетные трансферты, выступает одним из главных инструментов распределения финансовых ресурсов по территории страны. Обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ, определение величины средств, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности, входят в число ключевых вопросов и задач функционирования этой системы.

Ключевой вид межбюджетных трансфертов – дотации на выравнивание межбюджетной обеспеченности субъектов РФ (нецелевые межбюджетные трансферты). Их объем в федеральном бюджете последние несколько лет сохраняется на стабильном уровне – порядка 40% общего объема межбюджетных трансфертов[2].

Оценка расходных потребностей регионов при распределении выравнивающих трансфертов – непростая задачей. Ее решение в разных странах с федеративным устройством имеет свои особенности. Где-то, как в Германии, учитываются повышающие региональные коэффициенты, где-то, как в Австралии, применяется детализированная схема оценки факторов, влияющих на удельную стоимость предоставления общественных услуг (Австралия). Отметим, что сегодня даже в научных кругах не сложилось единого мнения не только о том, как оценивать расходные обязательства регионов в странах с федеративным устройством, но и всегда ли нужно это делать[3].

---

[1] См. Заседания президиума Госсовета: а) По вопросам комплексного развития регионов Дальнего Востока, 6 сентября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55544 (дата обращения: 30.09.2019);

б) По мерам по реализации задач, определённых майским Указом Президента, в целях опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока), 10 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/58506 (дата обращения: 30.09.2019);

в) По национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года). 4 сентября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443 (дата обращения: 30.09.2019).

[2] Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы. 2019. № 8. – С. 3.

[3] Дерюгин А.Н. К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих трансфертов // Финансы. 2019. № 5. – С. 7–14; Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. – С. 55–68.

В теории бюджетного федерализма исследователи выделяют несколько базовых моделей бюджетного выравнивания: 1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов; 2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий); 3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей. Каждой из них присущи как достоинства, так и серьезные недостатки[1]. На выбор той или иной модели выравнивания влияет ряд социально-экономических факторов, а также политическое решение органов власти.

В Российской Федерации для целей бюджетного выравнивания используется последняя из названных моделей. Для учета особенностей регионов (субъектов Федерации) в ней, наряду с другими показателями, используются некоторые пространственные характеристики, призванные отражать влияние факторов пространства на дифференциацию расчетных бюджетных расходов.

3.2. ОЦЕНКА СТЕПЕНИ И ДИНАМИКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНО-ИНВЕСТИЦИОННОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ

Бюджетная система государства – важный фактор и источник ресурсов для решения социальных задач, поддержки экономического роста. Сильная региональная дифференциация условий и эффективности экономического развития в России, дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ вызывают необходимость активного перераспределения финансово-бюджетных средств. Межбюджетные трансферты и субсидии призваны сгладить остроту неравенств и обеспечить по основным видам общественных услуг минимально гарантированный уровень удовлетворения потребностей населения на всей территории страны.

Но несмотря на все усилия, даже интегрированные на уровне федеральных округов показатели расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствуют о сохранении диспропорций душевого бюджетного финансирования.

Ниже представлена количественная оценка значений и динамики изменения ряда характеристик бюджетно-инвестиционной обеспеченности регионального развития, рассчитанных на уровне макрорегионов страны (восьми федеральных округов).

На основе информации о расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ нами были рассчитаны *удельные показатели* рас-

[1] Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. 2011. № 6. – С. 3–8.

ходов бюджетов на душу населения для каждого из субъектов РФ, агрегированные затем по территориям восьми федеральных округов (табл. 3.1). Для последующего анализа был произведен расчет *уровней расходов* по каждому из направлений бюджетных расходов (соответствующий показатель по РФ принимался за 100% и относительно него оценивались аналогичные показатели расходов на территориях всех округов) (табл. 3.2).

Таблица 3.1

Структура и объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ, на 1 жителя, тыс. рублей, 2018 г.

Федеральный округ РФ	Расходы всего	Из них на			
		общегосударственные вопросы	национальную экономику	жилищно-коммунальное хозяйство	социально-культурные мероприятия
РФ	***80,9***	***5,1***	***16,8***	***8,3***	***48,7***
Центральный	104,7	5,8	26,0	15,4	54,9
Северо-Западный	95,6	5,9	20,7	8,8	58,0
Южный	56,4	3,6	12,4	3,6	35,5
Северо-Кавказский	43,3	3,1	5,8	1,8	31,8
Приволжский	56,6	3,9	10,7	2,9	37,5
Уральский	96,8	6,3	18,6	8,0	61,8
Сибирский	68,0	4,5	9,7	4,4	47,6
Дальневосточный	145,8	10,9	26,8	22,4	81,7

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

Как показывают данные табл. 3.2, уровень «*расходов всего*» консолидированных бюджетов субъектов РФ на территории Сибирского федерального округа (СФО) составил в 2018 г. 84% (68 тыс.руб.) от среднего по РФ (80,9 тыс. руб.). При этом уровень расходов на *национальную экономику* существенно ниже (на 27 п.п.), составляя лишь 57% (9,7 тыс. руб.) от уровня РФ (16,8 тыс. руб.). У других макрорегионов аналогичная разница между уровнями этих расходов не так велика. А показатели уровней расходов бюджетов на *национальную экономику* на территориях Центрального, Северо-Западного и Южного ФО даже выше, чем уровень бюджетных «*расходов всего*» на этих территориях. В Центральном ФО расходы консолидированных бюджетов на национальную экономику составили 155% (26 тыс. руб.)

от среднего по РФ (16,8 тыс. руб.), в Северо-Западном – 123% (20,7 тыс. руб.). Средний уровень бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на территории СФО на *национальную экономику* был одним из самых низких – 57% (9,7 тыс. руб.) от среднего по РФ, обгоняя лишь показатели Северо-Кавказского округа (34%).

Таблица 3.2

Структура и уровни расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ, на 1 жителя, процентов, 2018 г.

Федеральный округ РФ	Расходы всего	Из них на			
		общегосударственные вопросы	национальную экономику	жилищно-коммунальное хозяйство	социально-культурные мероприятия
РФ	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Центральный	129	114	155	187	113
Северо-Западный	118	116	123	107	119
Южный	70	71	73	44	73
Северо-Кавказский	54	60	34	22	65
Приволжский	70	77	66	35	77
Уральский	120	123	110	97	127
Сибирский	84	88	57	53	98
Дальневосточный	180	214	159	271	168

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

Аналогичные расчеты для периода 2005–2017 гг. показали, что описанная ситуация типична на протяжении многих лет. Уровень «*расходов всего*» консолидированных бюджетов субъектов РФ на территории СФО на протяжении 13 лет в результате процессов межбюджетного выравнивания находился на уровне 82–89% от среднего по РФ. При этом уровень расходов на «*национальную экономику*» – лишь на уровне 58–74% от соответствующих расходов в среднем по РФ. Отметим значительное снижение уровней расходов в период 2013–2018 гг. – с 72 до 57% (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Уровень расходов на национальную экономику консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ, на 1 жителя, %

Федеральный округ РФ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
РФ	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Центральный	120	130	127	137	148	137	142	152	155
Северо-Западный	120	117	118	117	122	107	134	134	123
Южный	47	57	71	66	55	61	68	72	73
Северо-Кавказский	51	51	54	48	44	43	41	40	34
Приволжский	90	79	73	70	71	73	69	67	66
Уральский	141	150	149	136	119	117	107	97	110
Сибирский	73	67	71	72	66	66	62	58	57
Дальневосточный	177	149	154	168	158	246	183	157	159

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019 и другие года: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

Раздел *«национальная экономика»* отражает расходы бюджета на обеспечение деятельности отраслей экономики (транспорт, дорожное хозяйство, сельское хозяйство, водное и лесное хозяйство, связь и информатика и другие). Он состоит из двенадцати отраслевых подразделов и отражает расходы, связанные с руководством, управлением, оказанием услуг, а также предоставлением государственной поддержки в целях развития национальной экономики (включая поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства). Чем больше объем располагаемых средств, тем шире возможности для соответствующей поддержки отраслей (субсидии, капиталовложения, иные расходы) и усиления региональной конкурентоспособности.

Если вернуться к показателям СФО на фоне других округов, то по объему расходов региональных бюджетов (на 1 жителя) «*расходов всего*» и на «*социально-культурные мероприятия*» округ в 2018 г. находился на 5-ых местах среди восьми округов, имея достаточно близкие к среднероссийским значения показателей (84% и 98%), однако по расходам на «*национальную экономику*» – всего лишь на 7-ом месте. При этом уровень показателя расходов (57%) почти в два раза меньше среднего по РФ. В 2012 г. его значение составляло 71%, начиная с 2014 г. последовало устойчивое снижение.

Следующий этап анализа основывался на предоставляемой Росстатом информации о долевом распределении инвестиций в основной капитал по источникам финансирования. На основе предложенного нами методического подхода[1] был проведен расчет системы показателей инвестиционно-бюджетных условий регионального развития в РФ для периода 2012–2018 годов. Для каждого субъекта РФ были вычислены соответствующие объемы инвестиций за счет бюджетных средств: *всего,* и по отдельности из *федерального* и *консолидированного регионального бюджетов*. Затем были рассчитаны объемы бюджетных инвестиций на душу населения, их уровень, а также доли расходов на инвестиции в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов. Полученные показатели были агрегированы по территориям восьми федеральных округов.

Данный подход позволяет решить следующие исследовательские задачи: рассчитать и сопоставить объемы бюджетных средств федерального и консолидированного региональных бюджетов в инвестициях в основной капитал в субъектах РФ и на территориях федеральных округов; рассчитать и сопоставить доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и на территориях федеральных округов; оценить положение Сибирского федерального округа на фоне других регионов страны.

Расчеты показали, что уровень бюджетных инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в Сибирском федеральном округе в период 2012–2017 годов (период реализации первой серии «майских» указов президента РФ) неуклонно снижался: с 78% от среднего по РФ в 2012 году до 50% от среднероссийского показателя в 2017 г. (табл. 3.4). Это наибольшая степень падения среди всех округов РФ (за исключением Уральского федерального округа). Относительный (и весьма существенный!) рост этого показателя произошел лишь в Центральном и Северо-Западном федеральных округах.

Доля СФО в объемах инвестиций, осуществляемых в РФ за счет средств консолидированных региональных бюджетов (7,5% в 2018 г., табл. 3.5), почти в два меньше его доли в численности населения страны (13,1%). А ведь это те средства, за счет которых (в соответствии с законодательным распределением полномочий в бюджетной системе РФ) осуществляются инвестиционные расходы на формирование локальных условий жизни населения, создание объектов социальной и экономической инфраструктуры регионального и местного значения. Из федерального бюджета может осуществляться их финансовая поддержка в виде субсидий, выделяемых на условиях долевого софинансирования соответствующих проектов.

[1] Ратьковская Т.Г. Социальная инфраструктура Сибири: вопросы исследования и развития. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 176 с.

Таблица 3.4

Уровень бюджетных инвестиций субъектов РФ за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2018 гг. на 1 жителя, %

Федеральный округ	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
РФ	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Центральный	112	139	141	138	172	179	185
Северо-Западный	101	96	109	131	107	129	122
Южный	59	59	51	57	50	50	52
Северо-Кавказский	43	45	51	45	41	38	32
Приволжский	69	63	64	65	57	56	52
Уральский	223	177	155	136	97	87	100
Сибирский	78	73	65	65	52	50	58
Дальневосточный	181	152	200	205	198	166	119

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019 и другие года: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

Таблица 3.5

Доли федеральных округов в инвестиционных показателях и в численности населения РФ, 2018 г., %

Федеральный округ	Инвестиции в основной капитал, всего[1]	В том числе бюджетные инвестиции			Численность населения
		всего	из них		
			федеральный бюджет	консолидированные бюджеты субъектов РФ	
РФ	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Центральный	28,1	36,9	23,9	49,7	26,8
Северо-Западный	12,1	13,7	15,9	11,6	9,5
Южный	8,1	16,1	26,6	5,8	11,2
Северо-Кавказский	3,1	3,9	5,6	2,2	6,7
Приволжский	14,3	9,9	9,2	10,5	20,1
Уральский	17,0	5,8	3,1	8,4	8,4
Сибирский	9,9	7,9	8,2	7,5	13,1
Дальневосточный	7,3	6,1	7,3	5,0	4,2

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

[1] Доли рассчитаны в отношении суммы показателей по всем федеральным округам, но без учета объемов инвестиций, не наблюдаемых прямыми методами (начисляемыми на уровне всей страны).

В таблице 3.6 представлена динамика значений рассматриваемых показателей для СФО по всем годам периода 2012–2018 гг. Видно, что объемы инвестиций, осуществляемые за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ на территории Сибирского федерального округа существенно ниже доли его населения в численности населения России. При этом степень падения доли этого вида инвестиций (с 10,5 до 7,5%) значительно выше, чем степень снижения доли общего объема инвестиций в основной капитал на территории округа в его общероссийском объеме (с 11,6 до 9,9%).

Таблица 3.6

Динамика доли инвестиционных показателей субъектов Сибирского федерального округа в объемах общероссийских показателей в 2012–2017 гг., %, РФ=100%

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население СФО	13,5	13,4	13,2	13,2	13,2	13,1	13,1
Инвестиции в основной капитал	11,6	10,7	10,7	10,0	9,8	9,5	9,9
Бюджетные инвестиции, *всего*	10,3	8,6	8,5	8,9	7,7	7,4	7,9
Инвестиции из федерального бюджета	10,2	7,5	8,5	9,1	8,4	8,2	8,2
Инвестиции из консолидированных бюджетов субъектов РФ	10,5	9,8	8,5	8,6	6,9	6,5	7,5

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019 и другие года: Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 23.01.2020).

Общей причиной снижения доли инвестиций в расходах региональных бюджетов в 2012–2017 гг. стала необходимость выполнения майских указов президента 2012 года о повышении заработной платы бюджетников и ряда других социальных выплат. В Сибири и на Дальнем Востоке это падение усугубила необходимость поддерживать более высокий уровень текущих бюджетных расходов (прежде всего на социальные цели), вызванная проблемными экономико-географическими особенностями территории (дисперсное расселение, большие расстояния, мелкие населенные пункты, низкие единичные мощности объектов социальной сферы)[1]. Рассредоточение объектов инфраструктуры позволяет приблизить обслуживание к местам жительства населения, но при этом растут удельные затраты на единицу мощности или на одного обслуживаемого. Соответственно, снижаются возможности для бюджетных инвестиций, включая расходы на развитие социальной инфраструктуры, и на поддержку региональной экономики.

[1] В 2016 г. в Ставропольском крае для обучения 267 тыс. учеников использовалось 622 общеобразовательных организации (школы). В Алтайском крае, площадь территории которого почти в три раза больше, для обучения 249,4 тыс. учеников функционировало 1038 общеобразовательных организаций. Это обусловлено факторами временной и транспортной доступности школ в региональной системе расселения населения.

3.3. НОВАЦИИ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Система межбюджетных отношений, включающая в себя налоговое регулирование, распределение полномочий по четырем уровням бюджетной системы РФ, межбюджетные трансферты, является одним из важных инструментов распределения финансовых ресурсов по территории России.

Перспективы развития межбюджетных отношений, стратегия пространственного развития страны, снятие инфраструктурных ограничений были в числе центральных вопросов прошедшего в феврале 2018 г. в Сочи ежегодного Российского инвестиционного форума. В выступлениях премьер-министра Д. Медведева, членов правительства, глав регионов отмечались как успехи, достигнутые в последнее время сфере совершенствования межбюджетных отношений, так и нерешенные задачи[1].

К числу успехов участники форума отнесли следующие:

- преодоление долговой «ямы», проведение реструктуризации бюджетных кредитов субъектов федерации;
- централизация 1% налога на прибыль организаций в фонд выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- осуществление введения модельного бюджета в практику выравнивания бюджетной обеспеченности;
- начало инвентаризации расходных полномочий субъектов федерации,
- улучшение прогнозируемости межбюджетных трансфертов (распределение субсидий законом о бюджете на три года вперед)

В числе важнейших задач по развитию межбюджетных отношений в предстоящий период министром финансов РФ А. Силуановым в первую очередь было названо создание условий для развития экономик субъектов РФ. Другая, не менее важная задача, – обеспечение полномочий, закрепленных по законодательству за субъектами РФ, финансовыми ресурсами, имея в виду как собственные доходные источники, так и финансовую поддержку из центра, обеспечиваемую, прежде всего, трансфертным механизмом.

В этой связи предполагается:

- стимулирование регионов к увеличению экономического потенциала (гранты за высокие темпы роста налогового потенциала, возврат прироста налога на прибыль),

[1] Встреча с главами регионов в рамках Российского инвестиционного форума «Сочи-2018» URL: http:// http://government.ru/news/31397/ (дата обращения: 23.09.2019).

- совершенствование принципов и механизмов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности,
- дальнейшая инвентаризация и регулирование расходных полномочий на всех уровнях бюджетной системы.

Действующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, утвержденная в 2004 г., долгое время оставалась практически неизменной. Но в 2017 г. в целях повышения прозрачности, предсказуемости и справедливости распределения выравнивающих трансфертов в нее были внесены существенные дополнения[1].

В настоящее время на основе этой методики одновременно осуществляются две взаимодополняющие оценки расходных обязательств субъектов РФ[2]. Первая (и основная) отражается, как и прежде, в индексе бюджетных расходов, на ее основе распределяется 70% общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вторая строится на базе свода реестров расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований (так называемого «модельного бюджета»). На основе коэффициента, отражающего отношение расчетного «модельного бюджета» к фактическим финансовым расходам (за предшествующий период) распределяется 30% дотаций.

Тема модельного бюджета, введенного в систему межбюджетных отношений как элемент укрепления бюджетной обеспеченности регионов, повышения справедливости и прозрачности выравнивания (без которого в такой «неравновесной» федерации как Россия обойтись невозможно), стала актуальной и активно обсуждаемой в региональном сообществе.

Логика «модельного бюджета» направлена на повышение качества механизма выравнивания бюджетной обеспеченности за счет перехода на другой принцип выравнивания. А именно: при распределении бюджетных средств учитывать не только налоговый потенциал той или иной территории с последующей корректировкой на индекс бюджетных расходов, но и потребность в финансировании расходных полномочий региональных и местных органов власти на уровне не ниже среднероссийского. Предполагается, что это позволит сфокусировать внимание на реальных обязательствах государства перед гражданами. Данный принцип впервые был применен Минфином РФ при распределении межбюджетных дотаций на 2017 год.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/901915639 (дата обращения: 23.09.2019).

[2] Межбюджетные отношения: новые задачи и новые подходы (интервью с Директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы. 2018. № 7. – С. 3–10.

Расчетный объем расходов («модельный бюджет») субъекта РФ определяется следующим образом: по каждой из сформированных 23 укрупненных групп полномочий вычисляется объем расчетных расходов на основе сложившегося среднероссийского уровня с учетом факторов, влияющих на стоимость бюджетной услуги. Средний по стране уровень определяется на основе средней величины фактических расходов всех субъектов РФ без учета пяти наивысших и 10 наименьших показателей.

Внедрение модельного бюджета большинством губернаторов было воспринято в целом положительно, но при его использовании был выявлен ряд недостатков, которые должны быть учтены в ходе дальнейшего развития данного механизма. Так, губернатор Архангельской области И. Орлов, выступая на форуме в Сочи, отметил, что в его регионе в число неэффективных расходов попадают малокомплектные школы отдаленных территорий, ряд жизненно необходимых для населения обязательств по здравоохранению. Проблемой является и необходимость субсидирования транспортных затрат для населения региона.

Губернаторы Сахалинской области (О. Кожемяко), Еврейской АО (А. Левинталь), полпред Президента РФ на Дальнем Востоке Ю. Трутнев в своих выступлениях подчеркивали, что используемые в расчетах методические подходы не в полной мере учитывают реальную ситуацию на Дальнем Востоке: проблемы с транспортной доступностью, большими расстояниями, разреженной и дисперсной инфраструктурой. Председатель Счетной палаты Т. Голикова[1], отметив падение инвестиций в структуре расходов бюджетов регионов, подчеркнула необходимость адекватного подхода к отображению инвестиций в модельных бюджетах.

Дискуссия о том, способствует ли модельный бюджет более справедливому распределению дотаций, какие плюсы и минусы данной модели распределения средств, продолжается на страницах печати. Приведем несколько высказываний руководителей финансовых органов субъектов РФ[2].

«В качестве плюса данной системы можно отметить то, что распределение дотаций с учетом модельного бюджета более прозрачное и понятное для регионов. Эта методика позволит отойти от многочисленных и зачастую непонятных субъектам коэффициентов, применяемых в настоящее время для так называемого подтягивания, выравнивания в ходе многочисленных этапов расчета дотации» (В.И. Авдеева, Калужская область).

---

[1] Голикова Т.И.занимала эту должность до 16 мая 2018 г. С 22 мая 2018 г. председателем СП РФ является А.Л. Кудрин.

[2] Что думают главы финорганов о модельном бюджете // Бюджет. 2018. 28 апр. URL: http://bujet.ru/article/343472.php (дата обращения: 23.09.2019).

«Новый механизм требует совершенствования статистической базы и методики расчета расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. Важно, чтобы и отраслевые ведомства использовали его как ориентир при определении отраслевых нормативов и утвержденных объемов субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий» (В.Г. Притупов, Алтайский край).

Такой бюджет «должен рассчитываться по нормативам финансовых затрат для выполнения полномочий субъектов РФ. Фактически сложившиеся средние расходы по РФ и расходы по финансовым нормативам – абсолютно разные вещи» (А.В. Пшеницын, Челябинская область).

Работа по совершенствованию механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учетом их объективной потребности в финансировании отраслей экономики и социальной сферы на среднероссийском уровне будет продолжаться. И, как подчеркнул Д. Медведев в заключительном слове на встрече с губернаторами на форуме в Сочи, специфика регионов обязательно должна быть учтена.

3.4. ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Хотя дискуссия о плюсах и минусах нового механизма распределения дотаций еще далека от завершения, можно уже отметить, что его недостатки ярко проявляются в регионах с большой площадью и малой плотностью населения.

Плотность населения – чаще всего используемый показатель при оценке пространственных особенностей территории. Однако не менее важны и связанные с ней характеристики региональной системы расселения и территориальной организации местного самоуправления. Многие проблемы восточных и северных территорий страны связаны с небольшим размером муниципальных образований, большими и сложно преодолимыми расстояниями между населенными пунктами.

В соответствии с федеральным законом при определении границ муниципальных образований в числе основных используется принцип пешеходной и транспортной доступности[1]. Так, границы сельского поселения, как правило, устанавливаются с учетом *пешеходной доступности* до его административного центра и обратно в течение ра-

[1] См. п. 11 ст. 11 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

бочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Границы муниципального района – с учетом *транспортной доступности* до его административного центра и обратно в течение рабочего дня.

При средней численности населения муниципального района в РФ 29,7 тыс. чел. (2018 г.), в СФО этот показатель был равен 22,8 тыс., в ДФО – лишь 18,8 тыс. (для сравнения: в Южном округе – 48 тыс. чел., в Северо-Кавказском – 48,7 тыс. чел.). Если в целом по России в небольших муниципальных районах, с численностью до 20 тыс. чел., на начало 2019 г. проживало 7,3% населения страны, то в СФО – 11,7%. В районах с численностью населения до 30 тыс. чел. (счет идет нарастающим итогом) показатель по РФ составил 13,3%, в СФО – 20,6%, а в ДФО – 22,8%.

Региональные особенности систем расселения (пропорции городского и сельского населения, масштаб и типы населенных пунктов, топология их транспортных связей) и территориальной организации местного самоуправления оказывают непосредственное влияние на характеристики сети объектов социальной инфраструктуры той или иной территории, на уровень бюджетных затрат при реализации соответствующих расходных обязательств.

В условиях больших пространств и расстояний, при дисперсной системе расселения объективно требуется большее число школ, детских садов, медицинских учреждений, не говоря уже о системе транспортного обеспечения, чем в районах с высокой плотностью населения. Мощности таких объектов, как правило, ниже, а финансовые (в том числе, бюджетные) расходы в расчете на одного жителя значительно выше, чем в регионах с иной плотностью населения и компактными системами расселения.

Это является одной из причин объективной необходимости более высокой доли текущих затрат на исполнение социальных обязательств муниципальных и региональных органов власти в расходах соответствующих бюджетов на территориях с проблемными экономико-географическими и поселенческими особенностями. В результате в расходах бюджетов вынужденно сокращается инвестиционная составляющая, меньше возможностей для расходов на поддержку национальной экономики.

Действующая Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная в 2004 г., в части представления и учета пространственных характеристик регионов долгое время оставалась неизменной. При дополнении ее расчетом «модельного бюджета» субъекта Федерации некоторые изменения произошли и при отражении пространственных особенностей регионального развития.

В первом подходе при расчете индекса бюджетных расходов в методике применяются два комплексных коэффициента: «коэффициент расселения» и «коэффициент транспортной доступности», оказывающих количественное влияние на величину выделяемой субъекту Федерации дотации. Используемые для их расчета характеристики (показатели) регионального пространства приведены нами в первой части таблицы 7. Во второй части табл. 3.7 представлены показатели, применяемые при расчетах «модельных бюджетов» субъектов РФ.

В первом подходе при расчете индекса бюджетных расходов используются следующие характеристики регионального пространства:

- доля населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях;
- удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью жителей до 500 чел. в общей численности населения региона;
- плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных)[1];
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах;
- доля сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с портами, аэропортами и ж/д станциями[2].

При расчете «модельного бюджета» используемые показатели несколько отличаются:

- эксплуатационная длина железнодорожных путей;
- протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения;
- протяженность внутренних водных путей;
- количество населенных пунктов в субъекте РФ;
- доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 человек;
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах.

Однако, как нетрудно заметить, принципиальных изменений с точки зрения отражения особенностей регионального пространства эти модификации не несут.

---

[1] Показатель используется лишь в том случае, когда названная плотность транспортных путей в субъекте РФ ниже среднероссийского показателя.

[2] Показатель используется только для тех субъектов, где более половины численности населения проживает в горных районах, и доля сельских населенных пунктов, не обеспеченных транспортной связью больше двукратного среднего по РФ.

Таблица 3.7

Пространственные характеристики регионов (субъектов РФ), формирующие дифференциацию расчетных бюджетных расходов в процессе межбюджетного выравнивания на федеральном уровне согласно действующей методике*

Характеристики	обозначение в методике	ед. изм.	Для расчета коэффициента	Назначение
Часть 1. Расчет индекса бюджетных расходов				
Доля населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях	…	%		коэффициент дифференциации заработной платы
Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 чел., в общей численности населения субъекта РФ	$И_i$ /$И_{ср}$	%	коэффициент расселения	
Плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных автодорог)**	$З_i/З_{ср}$	км/км^2	коэффициент транспортной доступности	коэффициент уровня цен
Площадь территории субъекта РФ	$П_i$	км^2		
Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах	$Н^{отд}{}_i/Н^{отд}{}_{ср}$	%		
Доля сельских населенных пунктов в субъекте РФ, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с портами, аэропортами и ж/д станциями***	$Д_i/Д_{ср}$	%		
Часть 2. Определение расчетного объема расходных обязательств				
Эксплуатационная длина железнодорожных путей	$Д_{жд\ i}$	км	коэффициент транспортной связанности	коэффициент связанности
Протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения	$Д_{авт\ i}$	км		
Протяженность внутренних водных путей	$Д_{вод\ i}$	км		
Площадь территории субъекта РФ	$П_i$	км^2		
Количество населенных пунктов в субъекте РФ	…	ед.		
Доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 человек	$Н_i$/ $Н_{ср}$	%	коэффициент плотности заселения	
Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах	$К_{НПi}$	%		

* Таблица составлена автором на основе действующей методики.

** Показатель используется лишь в том случае, когда названная плотность транспортных путей в субъекте РФ ниже среднероссийского показателя.

*** Показатель используется только для тех субъектов, где более половины численности населения поживает в горных районах, и доля сельских населенных пунктов, не обеспеченных транспортной связью больше двукратного среднего по РФ.

Наибольшей проблемой, на наш взгляд, является отражение разного рода пространственных связей (транспортных, поселенческих, институциональных), существующих в системе расселения. От того, как рассредоточено население в иерархической системе населенных мест (региональная столица, районные и межрайонные центры, центры поселений, отдельные населенные пункты) зависят принимаемые решения о развитии социальной, транспортной, инженерно-коммуникационной инфраструктуры и объем соответствующих затрат на их создание и эксплуатацию.

На количество бюджетных учреждений и их мощности (что непосредственно сказывается на бюджетных расходах), влияет не только число населенных пунктов в регионе, и не само по себе количество потребителей услуг, но и фактические расстояния в региональной системе расселения, условия транспортной доступности, функциональные особенности населенных мест. Однако влияние этих факторов при расчетах «модельного бюджета» явно недооценивается.

На семинаре-совещании в Совете Федерации в апреле 2018 г., посвященному роли и месту модельных бюджетов, представители Камчатского края отмечали, что при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 гг. из-за низкой доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах (2,76%) к региону был применен понижающий коэффициент (0,95). При этом не было принято внимание, что все эти люди проживают в многочисленных мелких поселках с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем в *каждом* таком поселке необходимо содержать учреждения образования, культуры, медобслуживания, и поддерживать хотя бы минимальные условия для занятий физической культуры и спортом. О подобных проблемах говорили и представители Забайкальского края[1].

В связи с необходимостью выполнения стратегических задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока (к которому с 2018 г. относятся Республика Бурятия и Забайкальский край), в условиях хронической нехватки финансовых ресурсов, выделяемых в действующей системе межбюджетных отношений, для дальневосточных регионов был введен специальный режим субсидирования[2]. В рамках госпрограммы Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» были выделены 95,3 млрд рублей так называемой «Единой субсидии» (на 2018–

[1] Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики (материалы семинара-совещания от 12 апреля 2018 г.). [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/93826/ (дата обращения 30.09.2019).

[2] Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 года №1194-р. [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/OZAsXnx0GRvmknuA4sdAnDPcAw6dm86g.pdf (дата обращения: 30.09.2019).

2021 гг.) на реализацию планов социального развития центров экономического роста регионов ДФО, утвержден порядок распределения этой суммы между ними. Средства (относящиеся к категории «иные межбюджетные трансферты») предназначаются для реализации конкретных проектов по строительству, реконструкции, модернизации и ремонту объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. При этом применен льготный режим софинансирования: 99% расходов обеспечивает федеральный бюджет, 1% – региональные бюджеты.

По состоянию на 2019 г. в программе «Единая субсидия» участвуют 58 центров (муниципалитетов) на территории ДФО, где проживают 6,6 миллионов человек (81% численности округа). При формировании программы учитывались отставание каждого муниципалитета по тем или иным показателям развития социальной инфраструктуры (проблемы с *общественным транспортом*, доступность *медицины*, нехватка *школ* и др.) и его реальные возможности по оплате строительства объектов[1].

Объем средств выделяется немалый. Однако есть ряд вопросов, ответить на которые пока затруднительно. Во-первых, не ясно в какой степени за счет программы «Единая субсидия» удастся преодолеть отставание и решить накопившиеся проблемы в социальном развитии дальневосточных территорий, достаточен ли выделяемый объем средств для комплексного инвестиционного прорыва в развитии социальной, транспортной и инженерно-коммуникационной инфраструктуры региона. Во-вторых, как было отмечено на одном из заседаний Госсовета, не только отдельные территории, но весь Дальний Восток должен выходить на опережающие темпы роста и в экономике, и в социальной сфере, что, вполне очевидно, требует дополнительных ресурсов. Каковы источники и механизмы привлечения таких ресурсов? И, в-третьих, какие изменения должны быть внесены в систему межбюджетного выравнивания, чтобы поддержать способность регионов и муниципалитетов обеспечить содержание новых объектов, что, как уже было показано, связано с повышенными удельными затратами? Как справедливо отмечает Н.В. Зубаревич, «…разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов»[2].

* *
*

[1] Как сказано в одной из текущих публикаций, «Единая субсидия» – «это деньги для нормальной повседневной жизни, на которую регионам не хватало средств». – Благодаря «Единой субсидии» в Свободном открыли новое здание детского сада. [Электронный ресурс]. URL: https://minvr.ru/press-center/news/23087/ (дата обращения: 30.09.2019).

[2] Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. – С. 228.

Задача совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в условиях сильной дифференциации экономических и других условий регионального развития на долгие годы сохранит свою актуальность, как и вопросы формирования соответствующих методик, повышения их объективности. Необходимость развития механизмов диверсификации федеральной поддержки регионов с проблемными экономико-географическими и поселенческими особенностями вполне очевидно потребует корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих особенности пространственных условий развития.

Решение этой задачи невозможно без серьезного научного сопровождения в сферах региональной и пространственной экономики, экономической географии, социологии, градостроительной науки, использования новых геоинформационных технологий. В свою очередь необходимые институциональные изменения, а также итеративный процесс реализации и корректировки осуществляемых действий потребуют организации их широкого научного и общественного обсуждения.

Глава 4. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ

Анализ бюджетных показателей проводился для городских округов – членов Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Рассматривалось 4 группы городов:

1 группа: центры субъектов Федерации с численностью населения свыше 1 млн чел. – Красноярск, Новосибирск, Омск;

2 группа: центры субъектов Федерации с численностью населения от 500 тыс. чел. до 1 млн чел. – Барнаул, Иркутск, Кемерово, Томск, Хабаровск;

3 группа: центры субъектов Федерации с численностью населения до 500 тыс. чел. – Абакан, Горно-Алтайск, Магадан, Петропавловск-Камчатский, Чита, Южно-Сахалинск;

4 группа: городские округа с численностью населения от 100 тыс. чел. до 500 тыс. чел. – Артем, Бердск, Бийск, Братск, Комсомольск-на-Амуре, Северск, Уссурийск.

4.1. АНАЛИЗ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ ГОРОДОВ, ВХОДЯЩИХ В АССОЦИАЦИЮ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

Анализ бюджетов городских округов проводился за период 2015–2017 гг. Данные о доходах бюджетов рассматриваемых муниципальных образований и темпах их прироста по годам приведены в таблице 4.1.

Таблица 4.1

Доходы бюджетов городских округов (Д, млн руб.) и темпы их прироста по годам ($\rho_д$, %)

Группы	Города	2015	2016		2017	
		Д	Д	$\rho_д$	Д	$\rho_д$
1	2	3	4	5	6	7
1	Красноярск	24 946	26 122	4,7	28 439	8,9
	Новосибирск	34 408	34 751	1,0	36 743	5,7
	Омск	15 440	16 657	7,9	15 753	–5,4
2	Барнаул	9 713	10 247	5,5	11 879	15,9
	Иркутск	13 044	15 134	16,0	17 083	12,9
	Кемерово	17 821	17 062	–4,3	18 558	8,8
	Томск	11 793	13 873	17,6	14 891	7,3
	Хабаровск	11 209	13 170	7,9	14 901	13,1

Окончание табл. 4.1

1	2	3	4	5	6	7
3	Абакан	3 315	3 505	5,7	4 001	14,1
	Горно-Алтайск	1 707	1 882	10,3	1 903	1,2
	Магадан	5 548	5 565	0,3	6 066	9,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	11 620	–	11 565	–0,5
	Чита	5 021	4 752	–5,4	5 384	13,3
	Южно-Сахалинск	22 523	н/д	–	20 511	–
4	Артем	н/д	2 330	–	2 589	11,1
	Бердск	2 035	2 536	24,6	2 325	–8,3
	Бийск	3 001	3 596	19,8	3 067	–14,7
	Братск	5 543	7 755	39,9	7 145	–7,9
	Комсомольск-на-Амуре	5 578	5 944	6,6	7 177	20,7
	Северск	3 969	3 729	–6,0	4 041	8,4
	Уссурийск	3 706	3 794	2,4	3 680	–3,0

Совокупные бюджетные доходы рассматриваемых городов в большинстве случаев в течение рассматриваемого периода увеличивались. В процентном отношении более чем на 10% увеличение данного показателя составило в 2016 г. в городах Иркутске, Томске, Горно-Алтайске, Бердске, Бийске и Братске, в 2017 г. – в Барнауле, Иркутске, Хабаровске, Абакане, Артеме и Комсомольске-на-Амуре. Необходимо отметить, что в некоторых городах в отдельные годы рассматриваемого периода происходило уменьшение абсолютного объема доходов бюджетов. К числу таких городов относятся Кемерово, Чита и Северск в 2016 г. и Омск, Петропавловск-Камчатский, Бердск, Бийск, Братск и Уссурийск в 2017. Обращает на себя внимание низкое значение доходов бюджета города Омска по сравнению с остальными городами-миллионниками.

Доходы бюджетов городских округов складываются из налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета. Для анализа бюджетных доходов рассмотрим сначала удельный вес налоговых и неналоговых доходов, с одной стороны, и безвозмездных перечислений, с другой стороны, в совокупных бюджетных доходах городов. Затем проведем анализ доходов бюджетов по отдельным элементам налоговых и неналоговых доходов, а также по величине безвозмездных поступлений в целом. В таблице 4.2 приведена структура доходов городских бюджетов в целом за 2015–2017 гг., в таблице 4.3 рассматривается распределение городов по доле налоговых и неналоговых доходов, а в таблице 4.4 представлено распределение городских округов по доле безвозмездных поступлений.

Таблица 4.2

Структура доходов бюджетов городских округов (ННД – налоговые и неналоговые доходы, %, БП – безвозмездные поступления, %)

Группы	Города	2015		2016		2017	
		ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП
1	Красноярск	54,8	45,2	52,9	47,1	48,5	51,5
	Новосибирск	59,7	40,3	59,7	40,3	58,7	41,3
	Омск	50,0	50,0	46,6	53,4	52,5	47,5
2	Барнаул	60,0	40,0	59,7	40,3	54,2	45,8
	Иркутск	59,7	40,3	56,0	44,0	55,3	44,7
	Кемерово	35,1	64,9	33,5	64,9	32,0	68,0
	Томск	49,7	50,3	44,6	55,4	45,6	54,4
	Хабаровск	65,2	34,8	62,6	37,4	56,0	44,0
3	Абакан	54,1	45,9	55,9	44,1	52,9	47,1
	Горно-Алтайск	45,4	54,6	43,7	56,3	42,4	57,6
	Магадан	33,4	66,6	36,4	63,6	38,6	61,7
	Петропавловск-Камчатский	н/д	н/д	42,7	57,3	47,3	52,7
	Чита	47,9	52,1	48,9	51,1	49,5	50,5
	Южно-Сахалинск	38,7	61,3	н/д	н/д	50,6	49,4
4	Артем	н/д	н/д	57,2	42,8	55,3	44,7
	Бердск	33,4	66,6	24,0	76,0	35,7	64,3
	Бийск	40,7	59,3	34,7	65,3	42,8	57,2
	Братск	37,4	62,6	29,6	70,4	33,0	67,0
	Комсомольск-на-Амуре	52,5	47,5	47,4	52,6	37,4	62,6
	Северск	23,9	76,1	26,3	73,7	23,7	76,3
	Уссурийск	60,4	39,6	57,3	42,7	61,3	38,7

Таблица 4.3

Распределение городов по доле налоговых и неналоговых доходов

Интервал доли налоговых и неналоговых доходов, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 20	0	0	0
20 – 30	1	3	1
30 – 40	5	3	5
40 – 50	5	6	6
50 – 60	6	7	8
60 – 70	2	1	1
Свыше 70	0	0	0

Таблица 4.4

Распределение городов по доле безвозмездных поступлений

Интервал доли безвозмездных поступлений, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 20	0	0	0
20 – 30	0	0	0
30 – 40	3	1	1
40 – 50	6	7	8
50 – 60	4	6	6
60 – 70	5	3	5
Свыше 70	1	3	1

Анализ структуры доходов городских бюджетов свидетельствует об относительно невысокой доле налоговых и неналоговых доходов, причем в большинстве городов эта доля в течение 2015–2017 гг. уменьшалась. К числу таких городских округов относятся: Красноярск, Новосибирск, Барнаул, Иркутск, Кемерово, Томск, Хабаровск, Абакан, Горно-Алтайск, Артем, Братск, Комсомольск-на-Амуре и Северск. Учитывая тот факт, что рассматриваемые города представляют собой либо столицы субъектов Федерации, либо их крупные или крупнейшие города, и являются в большинстве своем донорами и региональных, и федерального бюджетов, нельзя назвать логичной ситуацию, когда свыше 30, 40, а то и 50% бюджетных средств они получают в качестве безвозмездных перечислений.

Из рассматриваемых городов нет ни одного, в котором бы доля трансфертов была менее 30%. В 2015 г. в трех городских округах удельный вес безвозмездных поступлений составлял от 30 до 40%, а в 2016 и 2017 г. в данную группу входил уже только один город (Хабаровск в 2016 г. и Уссурийск в 2017 г.). То есть во всех остальных городских округах доля безвозмездных перечислений составляла свыше 40% доходов бюджетов. Отметим, что в 2015 г. 10 городов свыше 50% своих доходов получали в виде трансфертов, а в 2016–2017 гг. число таких городов уже возросло до 12. За исключением города Хабаровска все региональные столицы получают 40 и больше процентов доходов в виде безвозмездных поступлений. Таким образом, Федерация и регион сначала изымают у них средства, а затем возвращают их часть в качестве трансфертов. В некоторых случаях данная политика может быть оправдана, однако большую роль здесь играет удельный вес таких перечислений. Из представленных данных очевидно, что он очень завышен. Дотационными города делает неэффективная система межбюджетных отношений.

Рассмотрим доходы городов в разрезе отдельных видов налогов и неналоговых доходов. Налог на прибыль организаций поступал в бюджет только двух из всех рассмотренных городов. Суммы налога на прибыль, его доля в совокупных доходах бюджетов, а также прирост за период 2015–2017 гг. представлены в таблице 4.5.

Таблица 4.5

Сумма налога на прибыль (Нп, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нп}$, %)

Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нп}$
	Нп	%	Нп	%	Нп	%	
Красноярск	1 134	4,5	640	2,4	838	2,9	–26,1
Петропавловск-Камчатский	н/д	–	512	4,4	557	4,8	8,8

Из табл. 4.3 следует, что в Красноярске произошло и абсолютное, и относительное сокращение поступлений от налога на прибыль организаций, в городе Петропавловске-Камчатском, наоборот, и абсолютный, и относительный размер данных поступлений увеличился.

Наибольшую роль в формировании налоговых доходов местных бюджетов имеет налог на доходы физических лиц. Рассмотрим динамику его поступлений, структуру и прирост за 2015–2017 гг. (табл. 4.6), а в таблице 4.7 представим распределение рассматриваемых городских округов по доле подоходного налога в бюджетных доходах. Результаты расчетов, представленные в таблице 8, проиллюстрируем с помощью гистограмм, приведенных на рисунках 4.1–4.3.

Таблица 4.6

Сумма налога на доходы физических лиц (Нфл, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нфл}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нфл}$
		Нфл	%	Нфл	%	Нфл	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Красноярск	6 435	26	6 796	26	7 182	25	11,6
	Новосибирск	9 746	28	10 661	31	11 251	31	15,4
	Омск	3 419	22	3 586	21	3 788	24	10,8
2	Барнаул	1 819	19	1 934	19	2 042	17	12,2
	Иркутск	4 240	33	4 651	31	4 837	28	14,1
	Кемерово	2 609	15	2 585	15	3 101	17	18,9
	Томск	2 604	22	2 811	20	3 090	21	18,6
	Хабаровск	3 411	28	3 491	27	3 662	25	7,4

Окончание табл. 4.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	Абакан	500	15	523	15	546	14	9,1
	Горно-Алтайск	407	24	414	22	462	24	13,6
	Магадан	1 308	24	1 439	26	1 539	25	17,7
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	2 984	4	3 072	5	8,8
	Чита	1 051	21	1 051	22	1 214	23	15,5
	Южно-Сахалинск	4 846	20	н/д	–	5 083	25	11,9
4	Артем	н/д	–	760	33	805	31	5,9
	Бердск	296	15	318	13	525	23	77,4
	Бийск	422	14	429	12	472	15	11,8
	Братск	943	17	1 050	14	1 094	15	16,0
	Комсомольск-на-Амуре	1 036	19	1 091	18	1 121	16	8,2
	Северск	558	14	593	16	594	15	6,5
	Уссурийск	1 089	29	1 143	30	1 182	32	8,5

Таблица 4.7

Распределение городов по доле налога на доходы физических лиц в бюджетных доходах

Интервал доли подоходного налога, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 10	0	1	1
10 – 15	5	5	4
15 – 20	4	4	3
20 – 25	5	3	9
25 – 30	4	4	1
30 – 35	1	3	3
Свыше 35	0	0	0

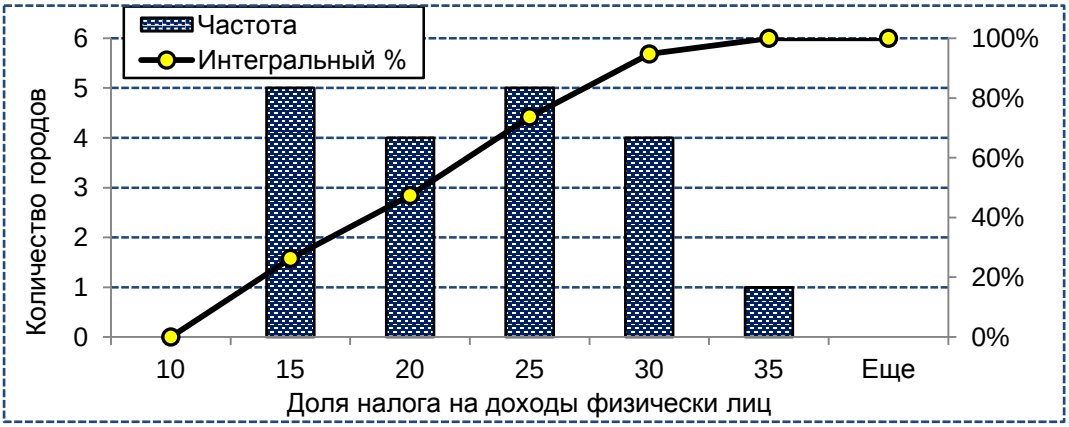


Рис. 4.1. Распределение городов по доле налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов в 2015 г.

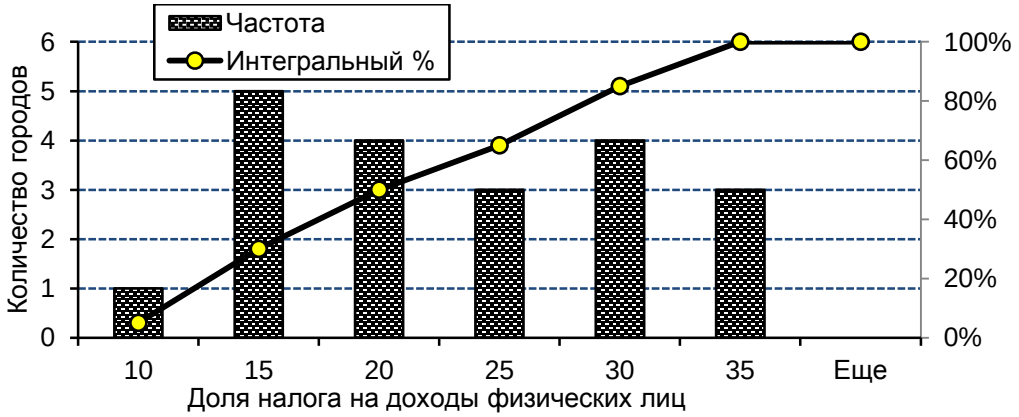


Рис. 4.2. Распределение городов по доле налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов в 2016 г.

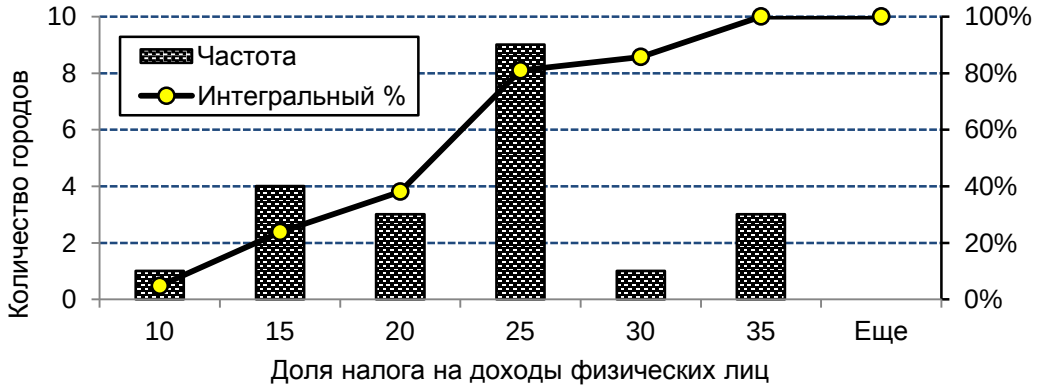


Рис. 4.3. Распределение городов по доле налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов в 2017 г.

Сумма поступлений от налога на доходы физических лиц возрастала во всех рассмотренных городах, единственным исключением здесь является город Чита в 2016 г, когда данный показатель остался неизменным. Наибольший темп прироста поступлений от подоходной налога зафиксирован в городе Бердске, помимо этого, более чем на 15% за рассмотренный период возросли поступления от данного налога в городах Новосибирске, Кемерово, Томске, Магадане, Чите и Братске. В структуре совокупных доходов налог на доходы физических лиц играет весомую роль. Так в городах Красноярске, Новосибирске, Омске, Иркутске, Томске, Хабаровске, Горно-Алтайске, Магадане, Чите, Южно-Сахалинске, Артеме и Уссурийске с помощью подоходного налога формировалось свыше 20% бюджетных доходов. Более того, в Иркутске в 2015 и 2016 годах, а также в Новосибирске, Артеме и Уссурийске в 2016 и 2017 годах свыше 30% бюджетных доходов

приходилось на налог на доходы физических лиц. Доля указанного налога в доходах бюджетов городов относительно стабильна, исключение здесь составляет город Бердск, в котором произошло существенное ее увеличение в 2017 г. Также отметим города, к которым на протяжении всего рассматриваемого периода доля подоходного налога составляла менее 20%. К таким городским округах относятся Барнаул, Кемерово, Абакан, Бийск, Братск, Комсомольск-на-Амуре, Северск. Минимальный удельный вес подоходного налога (4–5%) отмечен в городе Петропавловске-Камчатском.

Далее рассмотри суммы, структуру и динамику изменения в рассматриваемом периоде поступлений от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (табл. 4.8).

Таблица 4.8

Сумма единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (Нвм, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015-2017 гг. ($\rho_{Нвм}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нвм}$
		Нвм	%	Нвм	%	Нвм	%	
1	Красноярск	1 082	4,3	994	3,8	950	3,3	–12,2
	Новосибирск	1 263	3,7	1 235	3,6	1 211	3,3	–4,1
	Омск	891	5,8	817	4,9	766	4,9	–14,1
2	Барнаул	493	5,1	474	4,6	449	3,8	–8,9
	Иркутск	704	5,4	963	6,4	689	4,0	–2,1
	Кемерово	428	2,4	361	2,1	340	1,8	–20,5
	Томск	499	4,2	454	3,3	н/д	-	–
	Хабаровск	928	7,6	866	6,6	830	5,6	
3	Абакан	176	5,3	166	4,7	158	4,0	–10,1
	Горно-Алтайск	н/д	-	31	1,6	28	1,5	–9,4
	Магадан	207	3,7	214	3,8	209	3,4	3,9
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	341	2,9	313	2,7	–8,4
	Чита	268	5,3	254	5,4	248	4,6	–7,6
	Южно-Сахалинск	376	1,7	н/д	-	352	1,7	–6,4
4	Артем	н/д	-	88	3,8	88	3,4	0,6
	Бердск	72	3,5	70	2,8	66	2,8	–8,7
	Бийск	101	3,4	99	2,8	88	2,9	–12,8
	Братск	194	3,5	164	2,1	150	2,1	–22,6
	Комсомольск-на-Амуре	343	6,1	305	5,1	283	3,9	–17,4
	Северск	56	1,4	51	1,4	47	1,2	–16,0
	Уссурийск	256	6,9	226	6,0	213	5,8	–16,7

Во всех рассмотренных городах за исключением Магадана и Артема поступления единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности уменьшались в течение рассматриваемого периода и в абсолютном, и в относительном выражении. Более чем на 15% сократились поступления от указанного налога в 2017 г. по сравнению с 2015 г. в городах Кемерово, Братске, Комсомольске-на-Амуре, Северске и Уссурийске. Для большинства рассмотренных городов удельный вес поступлений от единого налога на вмененный доход составляет от3 до 6% совокупных доходов.

Проведем анализ поступление от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Указанный налог поступает в бюджеты 12 из 21 городов (табл. 4.9).

Во всех городах, в которых взимается рассматриваемый налог, наблюдается его положительная динамика – из года в год увеличиваются и суммы, зачисляемые в городские бюджеты, и в большинстве случаев возрастает и удельный вес данных налогов в совокупных доходах. Максимальную долю в бюджетных доходах имеет налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в городах Алтайского края и республики Алтай – Барнауле, Бийске и Горно-Алтайске.

Таблица 4.9

Сумма налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (Ну, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. (ρНу, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Ну}$
		Ну	%	Ну	%	Ну	%	
2	Барнаул	833	8,8	931	9,1	1 121	9,4	34,4
	Иркутск	0	0,0	0	0,0	792	4,6	–
	Томск	368	3,1	425	3,1	487	3,2	32,4
	Хабаровск	187	1,5	197	1,5	249	1,7	33,4
3	Горно-Алтайск	130	7,6	147	7,8	148	7,8	13,9
	Магадан	0	0,0	0	0,0	235	3,9	–
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	205	1,8	231	2,0	12,3
	Южно-Сахалинск	1 474	6,5	н/д	–	1 792	4,7	21,5
4	Бийск	156	5,2	176	4,9	200	6,5	28,4
	Братск	0	0,0	0	0,0	178	2,5	–
	Комсомольск-на-Амуре	38	0,7	40	0,7	53	0,7	38,9
	Северск	32	0,8	35	0,9	42	1,0	31,1

Доли единого сельскохозяйственного налога и налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения для абсолютного большинства рассматриваемых городских округов, не превышает 1%. Поэтому справочно в таблицах 4.10 и 4.11 просто приведем суммы их поступлений, структуру и динамику за период.

Таблица 4.10

Сумма единого сельскохозяйственного налога (Нсх, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нсх}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нсх}$
		Нсх	%	Нсх	%	Нсх	%	
1	Красноярск	0,6	0,0	0,7	0,0	1,1	0,0	77,8
	Новосибирск	0,6	0,0	0,8	0,0	2,7	0,0	350,0
	Омск	28,5	0,2	24,0	0,1	25,0	0,2	–12,3
2	Барнаул	3,8	0,0	3,9	0,0	20,9	0,2	450,0
	Иркутск	0,2	0,0	0,9	0,0	–0,3	–	–
	Кемерово	1,1	0,0	0,6	0,0	0,2	0,0	–81,8
	Томск	0,3	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	100,0
	Хабаровск	89,9	0,7	251,0	1,9	204,6	1,4	127,6
3	Абакан	0,4	0,0	0,4	0,0	0,8	0,0	100,0
	Горно-Алтайск	0,3	0,0	1,7	0,1	1,0	0,1	230,0
	Магадан	86,1	1,6	86,0	1,5	43,9	0,7	–49,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	194,5	1,7	278,4	2,4	43,2
	Чита	0,9	0,0	0,7	0,0	0,2	0,0	–77,8
	Южно-Сахалинск	386,0	1,7	н/д	–	827,1	4,0	114,3
4	Артем	н/д	–	1,6	0,1	1,3	0,1	–18,8
	Бердск	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–
	Бийск	0,7	0,0	1,1	0,0	0,8	0,0	14,3
	Братск	0,2	0,0	0,4	0,0	–0,2	–	–
	Комсомольск-на-Амуре	1,8	0,0	5,5	0,1	9,1	0,1	405,6
	Северск	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	–
	Уссурийск	6,1	0,2	13,0	0,3	88	0,2	44,3

Таблица 4.11

Сумма налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения (Нпат, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нпат}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нпат}$
		Нпат	%	Нпат	%	Нпат	%	
1	Красноярск	38,6	0,2	47,8	0,2	60,2	0,2	55,9
	Новосибирск	46,4	0,1	110,0	0,3	125,6	0,3	170,7
	Омск	35,5	0,2	46,2	0,2	53,3	0,2	50,1
2	Барнаул	8,1	0,1	9,8	0,1	9,5	0,1	17,3
	Иркутск	9,0	0,1	11,5	0,1	15,0	0,1	66,7
	Кемерово	41,8	0,2	43,6	0,3	46,6	0,3	11,5
	Томск	5,5	0,1	3,8	0,0	4,7	0,0	–14,5
	Хабаровск	3,7,	0,3	37,0	0,3	46,9	0,3	24,4
3	Абакан	6,1	0,2	8,9	0,3	11,5	0,3	88,5
	Горно-Алтайск	0,2	0,0	0,2	0,0	0,5	0,0	150,0
	Магадан	1,0	0,0	2,9	0,1	4,8	0,1	380,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	9,2	0,1	11,6	0,1	26,0
	Чита	21,2	0,4	28,1	0,6	33,7	0,6	59,0
	Южно-Сахалинск	15,0	0,1	н/д	–	22,5	0,1	50,0
4	Артем	н/д	–	4,9	0,2	6,5	0,3	32,7
	Бердск	5,2	0,3	6,3	0,3	7,1	0,3	36,5
	Бийск	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	42,9
	Братск	2,8	0,1	3,5	0,1	4,6	0,1	64,3
	Комсомольск-на-Амуре	3,6	0,1	3,7	0,1	5,1	0,1	41,7
	Северск	0,4	0,0	0,4	0,0	1,3	0,0	225,0
	Уссурийск	4,5	0,1	5,9	0,2	9,2	0,3	104,4

Относительно налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, необходимо отметить, что, несмотря на то, что суммы поступлений по нему невелики, в большинстве случаев (за исключением города Томска) он имеет устойчивую положительную динамику поступлений, о чем свидетельствуют высокие значения темпа прироста поступлений указанного налога за период 2015–2017 гг. (последний столбец табл. 4.12).

Таблица 4.12

Сумма налога на имущество организаций (Нио, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нио}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нио}$
		Нио	%	Нио	%	Нио	%	
3	Горно-Алтайск	56,9	3,3	59,3	3,2	48,1	2,5	–15,5
	Магадан	0,0	0,0	36,7	0,7	0,0	0,0	–
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	0,0	–	144,7	1,3	–
	Южно-Сахалинск	540,0	2,4	н/д	–	511,4	2,5	–5,3

Налог на имущество организаций является региональным налогом и обычно зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. Из всех рассмотренных городов налог на имущество организаций поступает в бюджеты только четырех городских округов. Суммы поступлений указанного налога, структура и темп прироста за период приведены в таблице 12.

Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации местными налогами являются налог на имущество физических лиц и земельный налог, поэтому поступления от данных налогов, их динамика и структура представляют особый интерес при анализе доходов бюджетов органов местного самоуправления. В таблице 4.13 приводятся суммы поступлений, структура и динамика налога на имущество физических лиц, а в таблице 4.14 – аналогичные данные для земельного налога.

Таблица 4.13

Сумма налога на имущество физических лиц (Нифл, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нифл}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нифл}$
		Нифл	%	Нифл	%	Нифл	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Красноярск	195	0,8	249	1,0	363	1,3	86,0
	Новосибирск	233	0,7	241	0,7	402	1,1	72,2
	Омск	137	0,9	202	1,2	182	1,2	33,6
2	Барнаул	211	2,2	316	3,1	487	4,1	131,0
	Иркутск	326	2,5	461	3,0	552	3,2	69,7
	Кемерово	60	0,3	86	0,5	103	0,6	72,6
	Томск	269	2,3	406	2,9	575	3,9	114,3
	Хабаровск	193	1,6	235	1,8	346	2,3	79,0

Окончание табл. 4.13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	Абакан	13	0,4	23	0,7	69	1,7	449,6
	Горно-Алтайск	8	0,5	15	0,8	20	1,0	149,4
	Магадан	2	0,0	44	0,1	17	0,3	981,3
	Петропавловск-Камчатский	н/д	-	59	0,5	46	0,4	-22,0
	Чита	66	1,3	66	1,4	113	2,1	72,8
	Южно-Сахалинск	51	0,2	н/д	-	86	0,4	68,4
4	Артем	н/д	-	13	0,6	25	1,0	85,7
	Бердск	22	1,1	17	0,7	28	1,2	27,9
	Бийск	41	1,4	54	1,5	101	3,3	145,5
	Братск	60	1,1	73	0,9	99	1,4	66,5
	Комсомольск-на-Амуре	57	1,0	55	0,9	64	0,9	11,8
	Северск	12	0,3	16	0,4	24	0,6	94,3
	Уссурийск	52	1,4	66	1,7	91	2,5	75,8

Таблица 4.14

Сумма земельного налога (Нз, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Нз}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Нз}$
		Нз	%	Нз	%	Нз	%	
1	Красноярск	932	3,7	711	2,7	926	3,3	–0,7
	Новосибирск	2 922	8,5	3 054	8,8	2 999	8,2	2,6
	Омск	1 015	6,6	679	4,1	881	5,6	–13,2
2	Барнаул	865	8,9	845	8,2	854	7,2	–1,2
	Иркутск	866	6,4	1132	7,5	1182	6,9	36,4
	Кемерово	778	4,4	824	4,8	676	3,6	–13,2
	Томск	963	8,2	1 033	7,5	1 015	6,8	5,4
	Хабаровск	638	5,2	710	5,4	606	4,1	–5,1
3	Абакан	317	9,6	294	8,4	341	8,5	7,7
	Горно-Алтайск	57	3,4	54	2,8	29	1,5	–48,9
	Магадан	38	0,7	32	0,6	39	,6	4,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	—	207	1,8	217	1,9	4,8
	Чита	326	6,5	248	5,2	233	4,3	–28,4
	Южно-Сахалинск	164	0,7	н/д	–	208	1,0	27,1
4	Артем	н/д	–	117	5,0	125	4,8	7,1
	Бердск	99	4,9	68	2,7	68	2,9	–31,1
	Бийск	203	6,8	182	5,1	181	5,9	–10,8
	Братск	227	4,1	214	2,8	230	3,2	1,5
	Комсомольск-на-Амуре	242	4,3	249	4,2	233	3,2	–3,8
	Северск	42	1,1	40	1,1	69	1,7	61,6
	Уссурийск	222	6,0	235	6,2	244	6,6	9,8

В среднем по рассматриваемым городам доля налога на имущество физических лиц составляла менее 2%. В течение периода в большинстве городов объем и удельный вес данного налога увеличивался. Исключение здесь составляет Петропавловск-Камчатский, в котором произошло уменьшение и собранной суммы, и удельного веса налога на имущество физических лиц. В Бердске, Братске и Комсомольске-на-Амуре происходило уменьшение доли налога в совокупных доходах в 2016 г., хотя в целом за период динамика была положительной. В течение 2015–2017 гг. наибольший прирост поступлений налога на имущество физических лиц отмечалось в Магадане, Абакане, Горно-Алтайске, Бийске и Барнауле.

В отличие от рассмотренного выше налога на имущество физических лиц поступления от земельного налога в течение 2015–2017 гг. являются нестабильными. В одиннадцати городах произошло сокращение объема поступлений налога в 2016 г., а в Горно-Алтайске, Чите, Бердске и Бийске поступления земельного налога сокращались в течение всего рассмотренного периода. В течение всего периода рост поступлений налога отмечался только в Иркутске и Уссурийске. В целом же с 2015 по 2017 г. в Красноярске, Омске, Барнауле, Кемерово, Хабаровске, Горно-Алтайске, Чите, Бердске, Бийске и Комсомольске-на-Амуре произошло уменьшение поступлений в бюджет от земельного налога. Увеличение поступлений за этот период наблюдалось в Новосибирске, Иркутске, Томске, Абакане, Магадане, Петропавловске-Камчатском, Южно-Сахалинске, Артеме, Братске, Северске и Уссурийске.

Также рассмотрим суммарную долю налога на имущество физических лиц и земельного налога, чтобы получить представление о том, какой удельный вес составляют местные налоги в бюджетах рассматриваемых городов (табл. 4.15). В таблице 4.16 приведено распределение городских округов по удельному весу местных налогов в совокупных доходах бюджетов, а на рисунках 4.4–4.6 представлены гистограммы распределения долей местных налогов в суммарных бюджетных доходах по годам.

Таблица 4.15

Доля местных налогов в структуре бюджетов городских округов, %

Группы	Города	2015	2016	2017
1	2	3	4	5
1	Красноярск	4,5	3,7	4,5
	Новосибирск	9,2	9,5	9,3
	Омск	7,5	5,3	6,8

Окончание табл. 4.15

1	2	3	4	5
2	Барнаул	11,1	11,3	11,3
	Иркутск	9,1	10,5	10,2
	Кемерово	4,7	5,3	4,2
	Томск	10,4	10,4	10,7
	Хабаровск	6,8	7,2	6,4
3	Абакан	9,9	9,0	10,2
	Горно-Алтайск	3,8	3,6	2,6
	Магадан	0,7	0,7	0,9
	Петропавловск-Камчатский	н/д	2,3	2,3
	Чита	7,8	6,6	6,4
	Южно-Сахалинск	1,0	н/д	1,4
4	Артем	н/д	5,6	5,8
	Бердск	5,9	3,4	4,1
	Бийск	8,1	6,5	9,2
	Братск	5,2	3,7	4,6
	Комсомольск-на-Амуре	5,4	5,1	4,1
	Северск	1,4	1,5	2,3
	Уссурийск	7,4	7,9	9,1

Таблица 4.16

Распределение городов по доле местных налогов в совокупных бюджетных доходах

Интервал доли местных налогов, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 5	6	7	10
5 – 10	11	10	7
10 – 15	2	3	4
Свыше 15	0	0	0

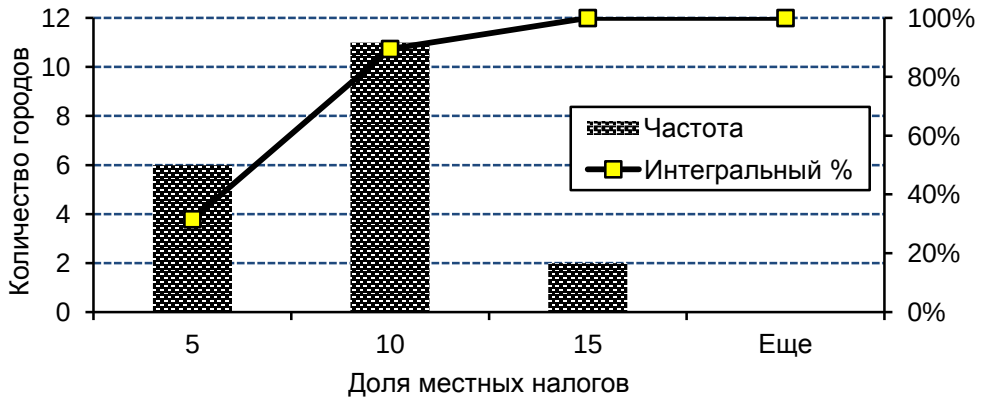


Рис. 4.4. Распределение городов по доле местных налогов в доходах бюджетов в 2015 г.

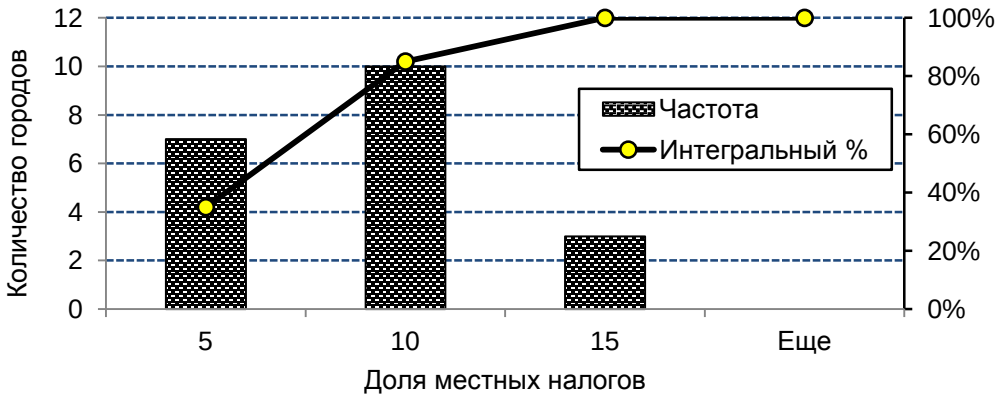


Рис. 4.5. Распределение городов по доле местных налогов в доходах бюджетов в 2016 г.

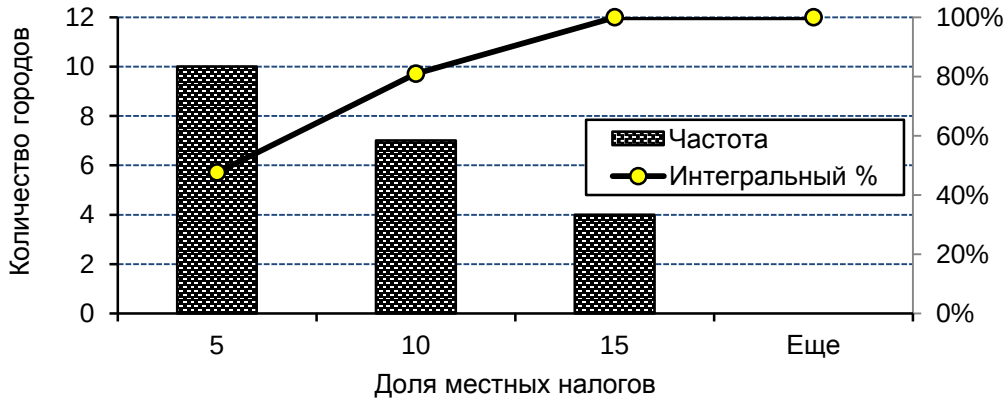


Рис. 4.6. Распределение городов по доле местных налогов в доходах бюджетов в 2017 г.

Суммарный удельный вес местных налогов в совокупных бюджетных доходах городов варьировался от минимальных 0,7% в Магадане до максимальных 11,3% в Барнауле. В среднем же по рассмотренным городам доля местных налогов находилась на уровне 5–6%. В Омске, Кемерово, Хабаровске, Горно-Алтайске, Чите, Бердске, Братске и Комсомольске-на-Амуре удельный вес местных налогов в течение 2015–2017 гг. уменьшился. С 6-ти до 10-ти увеличилось количество городов, в которых доля местных налогов менее 5%. Таким образом, города остаются без стабильных, законодательно закрепленных за ними источников бюджетных доходов, достаточных для качественного исполнения обязанностей перед жителями.

Налог на добычу полезных ископаемых поступал в бюджеты 5 городов. К числу таких городов в течение всего периода относились Барнаул, Томск, Чита и Бийск. В 2015 г. НДПИ поступал в бюджет города Северска, а в 2016 и 2017 гг. – в бюджет города Горно-Алтайска. Его удельный вес был невысок, доля налога на добычу полезных ископаемых более одного процента была только в Чите в 2015 г., а в остальные периоды времени она не достигала и трех десятых процента. Данные о поступлениях, структуре и динамике указанного налога приведены в таблице 4.17.

Таблица 4.17

Сумма налога добычу полезных ископаемых (Ндпи, млн руб.), его доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Ндпи}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Ндпи}$
		Ндпи	%	Ндпи	%	Ндпи	%	
2	Барнаул	8,1	0,08	7,1	0,07	7,4	0,06	–8,6
	Томск	11,8	0,10	17,6	0,13	13,5	0,09	14,4
3	Горно-Алтайск	–	–	0,1	0,01	0,6	0,03	–
	Чита	57,8	1,15	10,7	0,23	16,2	0,30	–72,0
4	Бийск	0,7	0,02	0,8	0,02	1,3	0,04	85,7
	Северск	0,3	0,01	–	–	–	–	–

Что касается неналоговых доходов местных бюджетов, то наибольший удельный вес в их структуре занимают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Поэтому рассмотрим их объем, структуру и динамику в течение 2015–2017 гг. (табл. 4.18).

Таблица 4.18

Поступления доходов от имущества, находящегося в муниципальной собственности (Ди, млн руб.), их доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Ди}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Ди}$
		Ди	%	Ди	%	Ди	%	
1	Красноярск	1 477	5,9	1 557	6,0	1 412	5,0	–4,4
	Новосибирск	3 606	10,5	2 784	8,0	2 773	7,5	–23,1
	Омск	1 291	8,4	1 170	7,0	1 387	8,8	7,4
2	Барнаул	896	9,2	935	9,1	869	7,3	–3,0
	Иркутск	888	6,8	852	5,6	713	4,2	–19,7
	Кемерово	803	4,5	805	4,7	660	3,6	–17,8
	Томск	576	4,9	588	4,2	181	1,2	–68,6
	Хабаровск	1 156	9,5	1 223	9,3	1 203	8,1	4,0
3	Абакан	421	12,7	481	13,7	496	12,4	17,6
	Горно–Алтайск	21	1,2	21	1,1	16	0,8	–25,0
	Магадан	69	1,2	90	1,6	115	1,9	65,6
	Петропавловск–Камчатский	н/д	–	265	2,3	262	2,3	–1,4
	Чита	309	6,2	262	5,5	245	4,6	–20,7
	Южно–Сахалинск	424	1,9	н/д	–	493	2,4	16,2
4	Артем	н/д	–	166	7,1	170	6,6	2,3
	Бердск	102	5,0	67	2,6	66	2,8	–35,7
	Бийск	210	7,0	200	5,6	134	4,4	–36,2
	Братск	297	5,4	319	4,1	263	3,7	–11,7
	Комсомольск–на–Амуре	718	12,9	664	11,2	652	9,1	–9,2
	Северск	118	3,0	93	2,5	123	3,0	4,3
	Уссурийск	274	7,4	342	9,0	200	5,4	–27,1

Из таблицы 4.14 следует, что динамика доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в большинстве рассматриваемых городов отрицательная. Наибольшее сокращение за период в процентном отношении произошло в городе Томске, кроме того, существенное уменьшение доли поступлений указанных доходов отмечается в Новосибирске, Горно-Алтайске, Чите, Бердске, Бийске и Уссурийске. Рост поступлений доходов от использования имущества наблюдался в небольшом числе рассмотренных городов. К ним относятся города Омск, Хабаровск, Абакан,

Магадан, Южно-Сахалинск, Артем и Северск. Однако в четырех из отмеченных семи городов темп прироста за период (последний столбец таблицы 4.14) не превышает уровень инфляции, поэтому в реальном выражении доходы даже уменьшились.

Как отмечалось выше (см. табл. 4.2), безвозмездные поступления составляют существенную либо наибольшую долю в доходах бюджетов городских округов. От сумм и динамики их зачисления зависит возможность исполнять органами местного самоуправления свои непосредственные функции, т.к. доля налоговых доходов в целом, и особенно доля поступлений от местных налогов является величиной нестабильной, а в некоторых случаях мизерной (см. табл. 4.12). В таблице 4.19 рассмотрим динамику и структуру безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных образований.

Таблица 4.19

Сумма безвозмездных поступлений (БП, млн руб.), их доля в структуре доходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{БП}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{БП}$
		БП	%	БП	%	БП	%	
1	Красноярск	11 277	45,2	12 295	47,1	14 644	51,5	29,9
	Новосибирск	13 877	40,3	14 021	40,3	15 157	41,3	9,2
	Омск	7 725	50,0	8 895	53,4	7 487	47,5	–3,1
2	Барнаул	3 882	40,0	4 132	40,3	5 438	45,8	40,1
	Иркутск	5 263	40,1	6 657	44,0	7 638	44,7	45,1
	Кемерово	11 569	64,9	11 347	66,5	12 621	68,0	9,1
	Томск	5 935	50,3	7 684	55,4	8 107	54,4	36,6
	Хабаровск	4 243	34,8	4 928	37,4	6 558	44,0	54,6
3	Абакан	1 520	45,9	1 544	44,1	1 886	47,1	24,0
	Горно-Алтайск	931	54,6	1 060	56,3	1 096	57,6	17,7
	Магадан	3 694	66,6	3 541	63,6	3 744	61,7	1,4
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	6 663	57,3	6 099	52,7	–8,5
	Чита	2 615	52,1	2 428	51,1	2 719	50,5	4,0
	Южно-Сахалинск	13 812	61,3	н/д	–	10 131	49,4	–26,6
4	Артем	н/д	–	996	42,8	1 158	44,7	16,2
	Бердск	1 355	66,6	1 928	76,0	1 495	64,3	10,3
	Бийск	1 780	59,3	2 238	65,3	1 755	57,2	–1,4
	Братск	3 469	62,6	5 460	70,4	4 787	67,0	38,0
	Комсомольск-на-Амуре	2 648	47,5	3 127	52,6	4 495	62,6	69,7
	Северск	3 022	76,1	2 746	73,7	3 084	76,3	2,1
	Уссурийск	1 467	39,6	1 619	42,7	1 426	38,7	–2,8

Из приведенных в таблице 15 данных видно, что в рассмотренных городах доля безвозмездных перечислений чрезмерно высока. Региональные столицы крупные города, являясь донорами регионального и федерального бюджетов, сами не располагают достаточной финансовой базой. Важно подчеркнуть, что в городах Красноярске, Новосибирске, Барнауле, Иркутске, Хабаровске, Горно-Алтайске, Артеме, Комсомольске-на-Амуре и Северске в течение рассмотренного периода стабильно возрастали и объем, и удельный вес безвозмездных поступлений в совокупных бюджетных доходах. В целом за период кроме этих городов также увеличился объем безвозмездных перечислений в бюджеты городов Кемерово, Томска, Абакана, Магадана, Читы, Бердска и Братска. Данный факт свидетельствует о том, что федеральная и субфедеральная бюджетная политика направленности на укрепление бюджетного потенциала территорий и городов не имеет. Более того, происходит увеличение зависимости городов от трансфертов из вышестоящего бюджета. За 2015–2017 гг. только в пяти городах произошло уменьшение доли безвозмездных поступлений в городских бюджетах. К таким городам относятся Омск, Петропавловск-Камчатский, Южно-Сахалинск, Бийск и Уссурийск. Но учитывая, что в четырех из указанных пяти городов доля трансфертов составляла более половины бюджетных доходов, учитывая очень низкий по сравнению с аналогичными городами уровень бюджетной обеспеченности в частности города Омска, сложно назвать данную ситуацию положительным изменением.

Очевидно, что города – налоговые доноры экономики, драйверы экономического роста и развития должны быть законодательно выделены из общего ряда муниципальных образований в силу их особой важности для экономики страны. За ними должны быть законодательно закреплены налоги с их территорий в объемах, достаточных для стабильного формирования бюджетов их развития.

4.2. АНАЛИЗ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ

Далее рассмотрим расходы бюджетов городов в 2015–2017 гг. В табл. 4.20 представлены объемы расходов и темпы их прироста по годам рассматриваемого периода.

Необходимо отметить, что в 2016 г. совокупные расходы бюджетов уменьшились в абсолютных суммах в пяти городах (в Новосибирске, Кемерово, Магадане Чите, Северске), в 2017 г. тоже в пяти городских округах (в Омске, Южно-Сахалинске, Бердске, Бийске и Уссурийске). Данный факт имеет очень негативный характер. В ряде городов хоть и произошло увеличение общего уровня бюджетных расходов, однако темп их прироста был меньше чем уровень инфляции. Увеличение расходов бюджетов в 2016 г. было наибольшим в процентном отношении в городах Бердске и Братске, а в 2017 г. – в городах Комсомольске-на-Амуре и Хабаровске.

Таблица 4.20

Расходы бюджетов городских округов (Р, млн руб.) и темпы их прироста по годам ($\rho_Р$, %)

Группы	Города	2015	2016		2017	
		Р	Р	$\rho_Р$	Р	$\rho_Р$
1	Красноярск	26 301	27 578	4,9	28 879	4,7
	Новосибирск	36 453	35 551	–2,5	39 286	10,5
	Омск	16 236	17 455	7,5	16 434	–5,9
2	Барнаул	10 046	10 386	3,4	11 888	14,5
	Иркутск	13 770	15 641	13,6	17 335	10,8
	Кемерово	19 275	17 944	–6,9	20 094	12,0
	Томск	12 422	14 088	13,4	14 799	5,1
	Хабаровск	12 281	12 807	4,3	14 863	16,1
3	Абакан	3 372	3 603	6,9	4 078	13,2
	Горно-Алтайск	1 815	1 857	2,3	1 908	2,8
	Магадан	5 706	5 691	–0,3	6 129	7,7
	Петропавловск-Камчатский	н/д	11 154	–	11 269	1,0
	Чита	5 131	4 949	–3,6	5 364	8,4
	Южно-Сахалинск	22 060	н/д	–	21 287	–
4	Артем	н/д	2 160	–	2 711	5,5
	Бердск	2 023	2 508	24,0	2 359	–6,0
	Бийск	3 212	3 458	7,7	3 354	–3,0
	Братск	5 528	7 003	26,7	7 983	14,0
	Комсомольск-на-Амуре	5 856	6 383	9,0	7 562	18,5
	Северск	3 987	3 755	–5,8	4 077	8,6
	Уссурийск	3 771	4 103	8,8	3 773	–8,0

Таблица 4.21

Расходы на общегосударственные вопросы (Ров, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Ров}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Ров}$
		Ров	%	Ров	%	Ров	%	
1	Красноярск	1 968	7,5	3 108	11,3	3 326	11,5	69,0
	Новосибирск	2 522	6,9	2 479	7,0	2 778	7,1	10,2
	Омск	1 481	9,1	1 435	8,2	1 437	8,7	–2,9
2	Барнаул	990	9,9	1 039	10,0	992	8,3	0,2
	Иркутск	971	7,1	953	6,1	891	5,1	–8,2
	Кемерово	862	4,5	897	5,0	898	4,5	4,2
	Томск	1 094	8,8	1 006	7,1	1 133	7,7	3,5
	Хабаровск	1 970	16,0	1 835	14,3	2 109	14,2	7,1
3	Абакан	203	6,0	224	6,2	230	5,7	13,7
	Горно-Алтайск	105	5,8	131	7,1	111	5,8	6,1
	Магадан	336	5,9	401	7,0	420	6,8	24,8
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	779	7,0	877	7,8	12,5
	Чита	419	8,2	455	9,2	467	8,7	11,4
	Южно-Сахалинск	1 432	6,5	н/д	–	1 515	7,1	5,8
4	Артем	н/д	–	283	13,1	270	10,0	–4,5
	Бердск	153	7,6	119	4,8	136	5,8	–11,1
	Бийск	177	5,5	138	4,0	171	5,1	–3,4
	Братск	369	6,7	407	5,8	458	5,7	24,4
	Комсомольск-на-Амуре	549	9,4	564	8,8	582	7,7	6,0
	Северск	281	7,0	275	7,3	287	7,0	2,2
	Уссурийск	371	9,8	377	9,2	385	10,2	3,7

Далее проведем анализ расходов по их основным направлениям. Рассмотрим расходы городских бюджетов на общегосударственные вопросы (табл. 4.21).

Расходы на общегосударственные вопросы в течение рассмотренного периода оставались достаточно стабильными. Их среднее значение по рассматриваемым городам в 2015 году составляло 7,8%, в 2016 г. – 7,9% и в 2017 г. – 7,6%. Наибольшая доля данных расходов в городах Хабаровске, Уссурийске, Артеме и Барнауле. В Красноярске и Новосибирске в каждом следующем году происходило увеличение и абсолютного, и относительного размера средств, затрачиваемых

на управление. В целом за период в большинстве городов расходы на управление увеличились. Максимальное увеличение (на 69% в 2017 г. по отношению к 2015 г.) произошло в городе Красноярске. Более чем на 20% расходы на управление увеличились в Магадане и Братске, более чем на 10% – в Новосибирске, Абакане, Петропавловске-Камчатском и Чите. Уменьшение величины общегосударственных расходов в течение периода отмечается в Омске, Иркутске, Артеме и Бийске.

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность составляют в большинстве случаев менее 2% совокупных расходов бюджетов рассматриваемых городских округов. Объем данных расходов, структура и динамика представлены в таблице 4.22. Отметим здесь существенный рост данных расходов в течение периода в городах Омске, Томске, Горно-Алтайске, Бийске и Уссурийске.

Таблица 4.22

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (Рнб, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Рнб}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рнб}$
		Рнб	%	Рнб	%	Рнб	%	
1	Красноярск	67,5	0,3	71,7	0,3	73,1	0,3	8,3
	Новосибирск	222,4	0,6	220,8	0,6	244,0	0,6	9,7
	Омск	0,1	0,0	0,0	0,0	95,6	0,6	95500
2	Барнаул	84,0	0,8	76,6	0,7	53,8	0,5	–36,0
	Иркутск	145,6	1,1	146,5	0,9	158,3	0,9	8,7
	Кемерово	57,7	0,3	44,6	0,3	41,8	0,2	–27,6
	Томск	0,5	0,0	0,2	0,0	2,3	0,02	360,0
	Хабаровск	175,1	1,4	110,9	0,9	130,8	0,9	–25,3
3	Абакан	16,6	0,5	19,0	0,5	22,0	0,5	32,5
	Горно-Алтайск	4,8	0,3	7,3	0,4	31,8	1,7	562,3
	Магадан	38,4	0,7	45,9	0,8	53,0	0,9	38,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	52,8	0,5	52,8	0,5	0,0
	Чита	38,2	0,7	57,6	1,2	61,6	1,1	61,3
	Южно-Сахалинск	263,2	1,2	н/д	–	161,6	0,8	–38,6
4	Артем	н/д	–	16,9	0,8	16,8	0,6	–0,6
	Бердск	9,7	0,5	10,3	0,4	10,8	0,5	11,3
	Бийск	0,1	0,0	29,8	0,9	28,8	0,9	28700
	Братск	23,9	0,4	23,3	0,3	28,9	0,4	20,9
	Комсомольск-на-Амуре	102,0	1,7	62,9	1,0	72,4	1,0	–29,0
	Северск	23,8	0,6	25,6	0,7	24,8	0,6	4,2
	Уссурийск	32,5	0,9	96,7	0,2	174,0	4,6	435,4

Таблица 4.23

Расходы на национальную экономику (Рнэ, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015-2017 гг. ($\rho_{Рнэ}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рнэ}$
		Рнэ	%	Рнэ	%	Рнэ	%	
1	Красноярск	3 540	13,5	3 668	13,3	3 983	13,8	12,5
	Новосибирск	4 201	11,5	3 431	9,6	5 549	14,1	32,1
	Омск	2 063	12,7	2 981	17,1	2 953	18,0	43,1
2	Барнаул	1 721	17,1	1 841	17,7	2 603	21,9	51,3
	Иркутск	2 251	16,4	2 797	17,9	3 129	18,1	39,0
	Кемерово	2 112	11,0	2 643	14,7	3 287	16,4	55,6
	Томск	1 770	14,3	1 741	12,4	1 794	12,1	1,4
	Хабаровск	1 388	11,3	1 628	12,7	2 529	17,0	82,2
3	Абакан	361	10,7	307	8,5	352	8,6	–2,7
	Горно-Алтайск	280	15,4	374	20,1	247	12,9	–11,8
	Магадан	568	10,0	427	7,5	466	7,6	–18,0
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	2 322	20,8	2 221	19,7	–4,4
	Чита	450	8,8	271	5,5	149	2,8	–66,8
	Южно-Сахалинск	4 248	19,3	н/д	–	4 113	19,3	–3,2
4	Артем	н/д	–	128	5,9	343	12,7	6,6
	Бердск	236	11,6	310	12,3	224	9,5	22,1
	Бийск	399	12,4	456	13,2	279	8,3	7,9
	Братск	468	8,5	404	5,8	545	6,8	16,0
	Комсомольск-на-Амуре	264	4,5	431	6,8	767	10,1	–5,9
	Северск	465	11,7	401	10,7	517	12,7	1,6
	Уссурийск	350	9,3	464	11,3	320	8,5	–0,8

Проанализируем динамику и структуру расходов на национальную экономику. Данные и результаты расчетов представлены в таблице 4.23.

Для большинства городов расходы на национальную экономику составляют более 10% совокупных бюджетных расходов. Наибольшая доля данных расходов характерна для городов Петропавловска-Камчатского, Южно-Сахалинска, Барнаула и Иркутска. Расходы на национальную экономику возрастали в каждый следующий год рассматриваемого периода в Красноярске, Омске, Барнауле, Иркутске, Кемерово, Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре. Стабильное сокращение и абсолютного, и относительного значения указанных расходов отмечается в городе Чите. В целом за рассмотренный период в большинстве городских округов расходы на национальную экономику увеличивались. Наибольшие темпы прироста в городах Хабаровске, Ке-

мерово и Барнауле. Сокращение расходов на национальную экономику в абсолютном выражении в 2017 г. по сравнению с 2015 г. отмечено в Абакане, Горно-Алтайске, Магадане, Петропавловске-Камчатском, Чите, Южно-Сахалинске, Комсомольске-на-Амуре и Уссурийске, причем максимальное сокращение (на 66,8%) произошло в городе Чите.

Важное значение для устойчивого функционирования городского хозяйства имеют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Рассмотрим их величину, структуру и динамику за период 2015–2017 гг. (табл. 4.24). В таблице 4.21 представим распределение городских округов по доле расходов, направляемых на жилищно-коммунальное хозяйство в совокупных расходах бюджетов. Данные таблицы 4.25 проиллюстрируем с помощью гистограмм, представленных на рисунках 4.7–4.9.

Таблица 4.24

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (Ржкх, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Ржкх}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Ржкх}$
		Ржкх	%	Ржкх	%	Ржкх	%	
1	Красноярск	3 672	14,0	3 124	11,3	2 548	8,8	–30,6
	Новосибирск	2 886	7,9	2 082	5,9	2 268	5,8	–21,4
	Омск	2 210	13,6	1 741	10,0	1 106	6,7	–49,9
2	Барнаул	1 188	11,8	825	7,9	1 106	9,3	–6,9
	Иркутск	1 665	12,1	1 656	10,6	2 983	17,2	79,2
	Кемерово	4 315	22,4	2 396	12,8	4 448	22,1	3,1
	Томск	1 014	8,2	907	6,4	1 128	7,6	11,2
	Хабаровск	1 313	10,7	1 196	9,3	949	6,4	–27,8
3	Абакан	211	6,3	272	7,5	341	8,4	61,6
	Горно-Алтайск	296	16,3	289	15,6	432	22,6	46,2
	Магадан	1 230	21,6	943	16,6	1 112	18,1	–9,6
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	746	6,7	834	7,4	11,8
	Чита	389	7,6	414	8,4	470	8,8	20,9
	Южно-Сахалинск	6 604	29,9	н/д	–	5 417	25,4	–18,0
4	Артем	н/д	–	248	11,5	485	17,9	95,8
	Бердск	190	9,4	297	11,8	431	18,3	126,5
	Бийск	723	22,5	1 048	30,3	1 101	32,8	52,4
	Братск	925	16,7	2 281	32,6	2 908	36,4	214,4
	Комсомольск-на-Амуре	694	11,8	899	14,1	996	13,2	43,5
	Северск	349	8,7	241	6,4	256	6,3	–26,5
	Уссурийск	676	17,9	747	18,2	498	13,2	–26,3

Таблица 4.25

Распределение городов по доле расходов на ЖКХ в совокупных расходах бюджетов

Интервал доли расходов на ЖКХ, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 5	0	0	0
5 – 10	6	9	10
10 – 15	6	6	2
15 – 20	3	3	4
20 – 25	3	0	2
25 – 30	1	0	1
Свыше 30	0	2	2

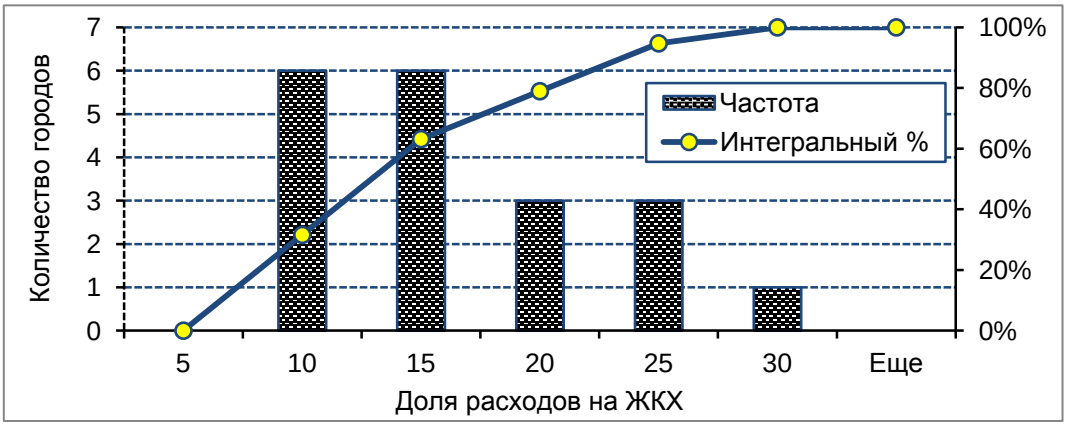


Рис. 4.7. Распределение городов по доле расходов на ЖКХ в совокупных расходах бюджетов в 2015 г.

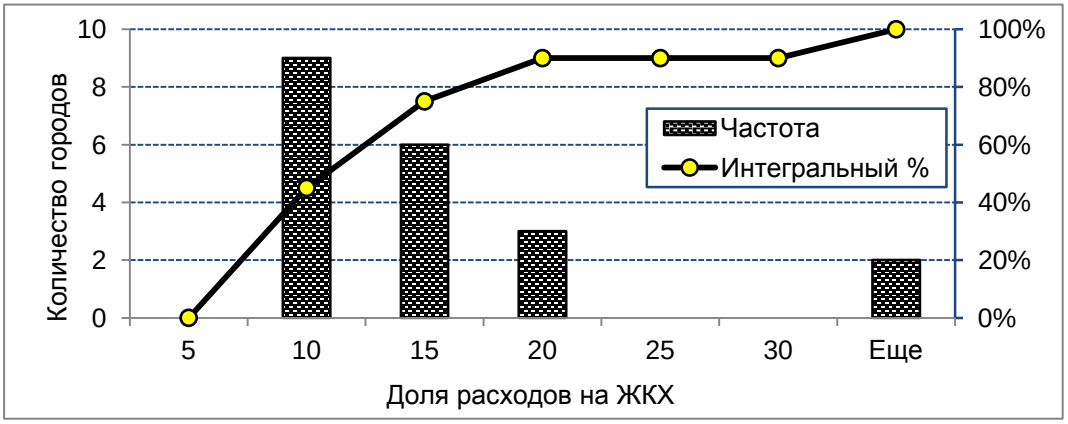


Рис. 4.8. Распределение городов по доле расходов на ЖКХ в совокупных расходах бюджетов в 2016 г.

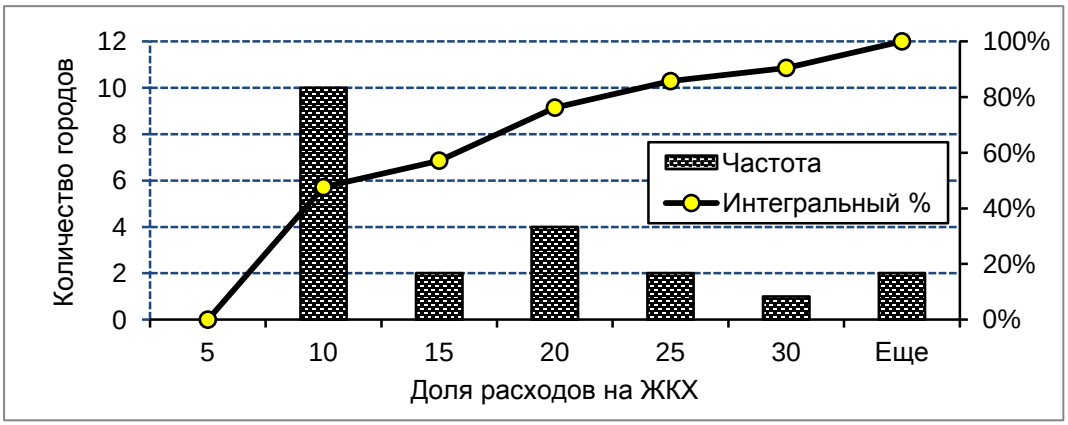


Рис. 4.9. Распределение городов по доле расходов на ЖКХ в совокупных расходах бюджетов в 2017 г.

По данным таблицы 4.24 в девяти городах происходило сокращение расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в течение периода анализа. Особо здесь стоит отметить города-миллионники, в которых произошло самое существенное сокращение, в городе Омске, например, абсолютный размер расходов на ЖКХ уменьшился в 2017 г. вдвое по сравнению с уровнем 2015 г. С учетом инфляции уменьшение еще более существенно. Кроме городов-миллионников серьезное сокращение рассматриваемых расходов наблюдалось в Хабаровске, Южно-Сахалинске, Северске и Уссурийске. Кроме того, уменьшение расходов на жилищно-коммунальное хозяйство отмечалось в Барнауле и Магадане. В остальных городах произошло увеличение расходов на ЖКХ, причем в Братске данные расходы в абсолютном выражении возросли более чем втрое, в Бердске – более чем в 2 раза, почти двукратное увеличение отмечается в городе Артеме.

В течение рассматриваемого периода доля расходов на ЖКХ в совокупных расходах бюджета составляла от 5,8% (в 2017 г. в Новосибирске) до 36,4% (в Братске в 2017 г.). Модальным интервалом во все годы рассматриваемого периода являлся интервал от 5 до 15%, т.е. большинство городских округов от 5 до 15% своих расходов направляли на жилищно-коммунальное хозяйство. С одного в 2015 г. до трех в 2017 г. возросло число городов, расходующих на ЖКХ свыше четверти бюджетных средств.

Удельный вес расходов на охрану окружающей среды очень невелик, менее 1% средств городских бюджетов расходуется в этом направлении. В таблице 4.26 приведем размер, структуру и динамику расходов на охрану окружающей среды по тем городам, в которых они осуществляются.

Таблица 4.26

Расходы на охрану окружающей среды (Роос, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Роос}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Роос}$
		Роос	%	Роос	%	Роос	%	
1	Красноярск	5,1	0,0	24,2	0,1	3,7	0,0	–26,6
	Новосибирск	3,4	0,0	5,2	0,0	6,1	0,0	79,4
2	Барнаул	15,2	0,2	13,5	0,1	135	0,1	–11,2
	Иркутск	11,1	0,1	9,3	0,1	12,8	0,1	15,3
	Хабаровск	75,3	0,6	73,4	0,6	42,1	0,3	–44,1
3	Магадан	0,0	0,0	8,3	0,1	0,0	0,0	–
	Чита	10,1	0,2	5,4	0,1	3,5	01	–65,3
	Южно-Сахалинск	50,6	0,2	н/д	–	39,2	0,2	–22,5
4	Бердск	3,3	0,2	3,7	0,2	3,9	0,2	18,2
	Бийск	0,0	0,0	2,3	0,1	0,1	0,0	–
	Братск	7,1	0,1	5,2	0,1	13,2	0,2	85,9
	Комсомольск-на-Амуре	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	–90,0
	Северск	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
	Уссурийск	5,2	0,1	6,0	0,0	12,8	0,3	146,2

Важнейшей статьей расходов бюджетов городских округов являются расходы на образование. Их величина, структура и динамика за период 2015–2017 гг. приведены в таблице 4.27. В таблице 4.28 показано распределение городских округов по доле расходов, направляемых на образование в совокупных расходах бюджетов. Представленные в таблице 28 данные иллюстрируются с помощью гистограмм, приведенных на рисунках 4.10–4.12.

Таблица 4.27

Расходы на образование (Робр, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Робр}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Робр}$
		Робр	%	Робр	%	Робр	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Красноярск	13 344	50,7	13 571	49,2	14 469	50,1	8,4
	Новосибирск	21 540	59,1	21 146	59,5	22 130	56,3	2,7
	Омск	8 282	51,0	8 715	49,9	9 163	55,8	10,6

Окончание табл.4.27

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2	Барнаул	5 112	50,9	5 565	53,6	6 233	52,4	21,9
	Иркутск	9 360	68,0	8 713	55,7	8 551	49,3	–8,6
	Кемерово	7 755	40,2	7 840	43,7	7 519	37,4	–3,0
	Томск	7 332	59,0	8 986	63,8	9 344	63,1	27,4
	Хабаровск	5 996	48,8	6 569	51,3	7 550	50,8	25,9
3	Абакан	2 141	63,5	2 217	61,5	2 613	64,1	22,1
	Горно-Алтайск	2 929	33,9	866	46,6	936	49,1	52,3
	Магадан	2 864	50,2	3 022	53,1	3 115	50,8	8,8
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	5 591	50,1	5 660	50,2	1,2
	Чита	3 431	66,9	3 365	68,0	3 766	70,2	9,8
	Южно-Сахалинск	7 257	32,9	н/д	–	6 973	32,8	–3,9
4	Артем	н/д	–	1 242	57,5	1 323	48,8	6,6
	Бердск	1 190	58,8	1 229	49,0	1 275	54,1	7,2
	Бийск	1 338	46,1	1 225	35,4	1 367	40,8	2,2
	Братск	3 082	55,8	3 237	46,2	3 383	42,4	9,7
	Комсомольск-на-Амуре	3 586	61,2	3 721	58,3	3 991	52,8	11,3
	Северск	2 204	55,3	2 266	60,4	2 401	58,9	8,9
	Уссурийск	1 927	51,1	1 935	47,1	1 281	34,0	–33,5

Таблица 4.28

Распределение городов по доле расходов на образование в совокупных расходах бюджетов

Интервал доли расходов на образование, %	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 30	0	0	0
30 – 40	2	1	3
40 – 50	3	7	5
50 – 60	10	8	10
60 – 70	4	4	2
Свыше 70	0	0	1

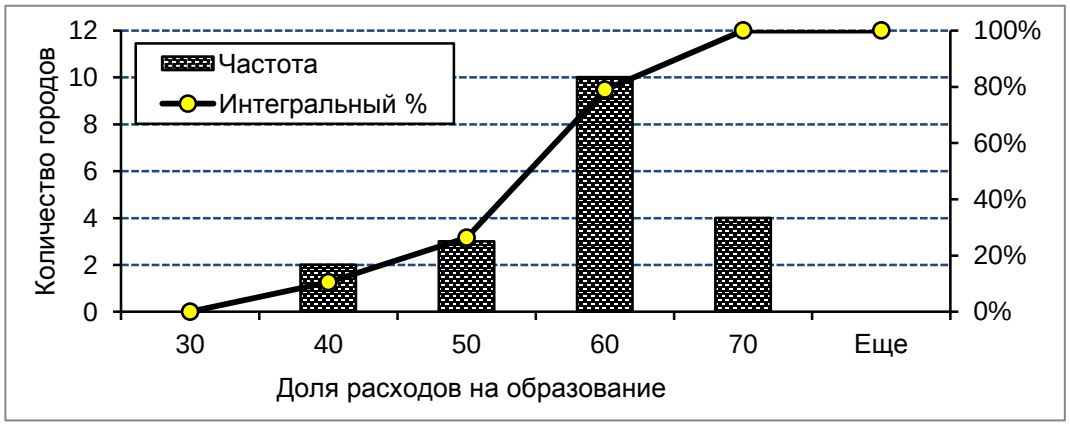


Рис. 4.10. Распределение городов по доле расходов на образование в совокупных расходах бюджетов в 2015 г.

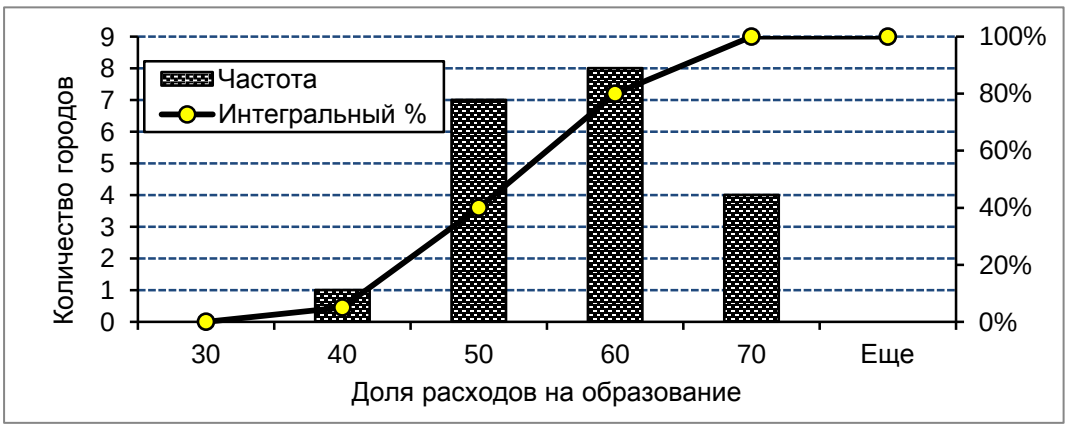


Рис. 4.11. Распределение городов по доле расходов на образование в совокупных расходах бюджетов в 2016 г.

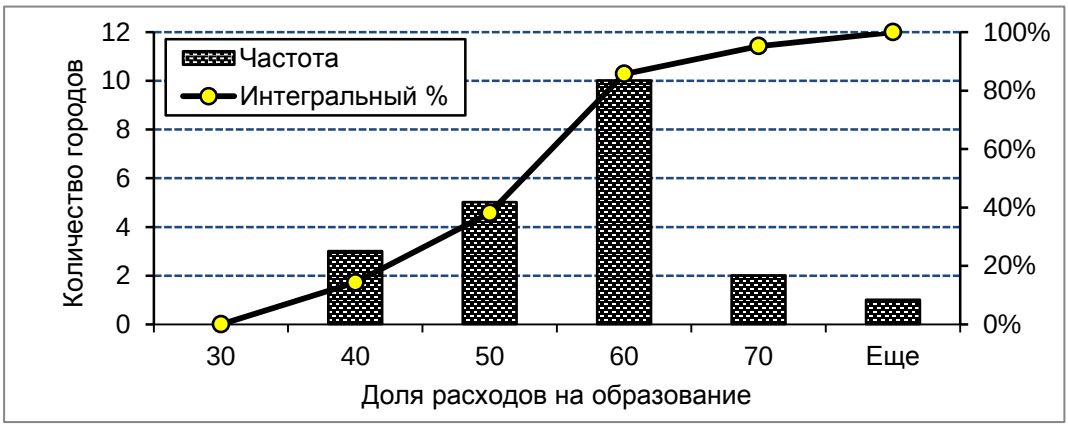


Рис. 4.12. Распределение городов по доле расходов на образование в совокупных расходах бюджетов в 2017 г.

В среднем по рассматриваемым городам на образование в 2015 г. городами направлялось 52,8% расходов своих бюджетов, в 2016 г. этот показатель составил 53,0%, а в 2017 г. – 50,7%. В большинстве городов расходы по данной статье возрастали, хотя в некоторых случаях увеличение расходов на образование происходило темпами, которые были ниже темпов инфляции. Сокращение расходов на образование за 2015–2017 гг. произошло в четырех городах, а именно в Иркутске, Кемерово, Южно-Сахалинске и Уссурийске. Самый существенный рост расходов на образование в процентном отношении за рассматриваемый отмечается в городе Горно-Алтайске, самое существенное относительное сокращение данного вида расходов в Уссурийске.

Модальным интервалом для доли расходов на образование в течение всего рассматриваемого периода был интервал от 50 до 60%, т.е. большинство городов тратили на образование от 50 до 60% своих средств, при этом не было ни одного города, который направлял на образование менее 30% расходов.

Таблица 4.29

Расходы на культуру, кинематографию, средства массовой информации (Рсми, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Рсми}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рсми}$
		Рсми	%	Рсми	%	Рсми	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Красноярск	707	2,7	683	2,5	830	2,9	17,3
	Новосибирск	935	2,6	1 070	3,0	1 312	3,3	40,3
	Омск	516	3,2	1 027	5,9	601	3,7	16,5
2	Барнаул	278	2,8	283	2,7	316	2,7	13,8
	Иркутск	307	2,2	347	2,2	443	2,6	44,1
	Кемерово	289	1,5	275	1,5	298	1,5	2,9
	Томск	230	1,9	229	1,6	273	1,8	18,4
	Хабаровск	420	3,4	484	3,8	563	3,8	34,0
3	Абакан	180	5,3	190	5,3	208	5,1	15,7
	Горно-Алтайск	25	1,4	26	1,4	32	1,7	26,4
	Магадан	235	4,1	295	5,2	229	5,5	44,1
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	202	1,8	227	2,0	12,6
	Чита	149	2,9	140	2,8	177	3,3	18,2
	Южно-Сахалинск	754	3,4	н/д	–	1 216	5,7	61,2

Окончание табл. 4.29

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4	Артем	н/д	–	104	4,8	124	4,6	18,5
	Бердск	126	6,2	432	17,2	150	6,4	19,2
	Бийск	109	3,4	93	2,7	115	3,4	5,2
	Братск	246	4,5	223	3,2	280	3,5	13,6
	Комсомольск-на-Амуре	253	4,3	328	5,1	680	9,0	169,0
	Северск	254	6,4	252	6,7	326	8,0	28,6
	Уссурийск	266	7,0	295	7,2	275	7,3	3,4

На культуру, кинематографию и средства массовой информации города направляли в среднем за период 4% своих расходов, отметим максимальное значение удельного веса рассматриваемых расходов, которое было отмечено в 2016 г. в городе Бердске (17,2%). В большинстве городов в течение рассматриваемого периода доля расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации увеличивалась. Среднее значение удельного веса данных расходов в 2015 г. составляло 3,6%, в 2016 г. показатель возрос до 4,3, в 2017 г. он составлял 4,2%. Сокращение доли расходов на культуру наблюдалось в течение 2015–2017 гг. в городах Барнауле, Томске, Абакане и Артеме. А в городе Кемерово удельный вес рассматриваемых расходов в 2015–2017 г. не менялся. Самое существенное увеличение расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации в процентном выражении отмечалось в городе Комсомольске-на-Амуре (табл. 4.29).

Таблица 4.30

Расходы на здравоохранение (Рз, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Рз}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рз}$
		Рз	%	Рз	%	Рз	%	
1	Красноярск	80,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	–
	Новосибирск	0,0	0,0	0,0	0,0	836	2,1	–
2	Иркутск	31,7	0,2	37,0	0,2	37,1	0,2	17,0
	Кемерово	336	1,7	431	2,4	62	0,3	–81,6
	Хабаровск	22	0,2	9	0,1	3	0,0	–84,8
3	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	11,8	0,0	0,0	0,0	–
	Чита	0,0	0,0	0,0	0,0	16,4	0,0	–
4	Артем	н/д	–	5,0	0,2	5,1	0,2	2,0
	Братск	8,7	0,2	11,1	0,2	0,3	0,0	–96,9

Что касается расходов на здравоохранение, то в соответствии с федеральным законодательством они были переданы на уровень субъекта Федерации, поэтому доля указанных расходов в бюджетах городских округов составляет очень незначительную величину (табл. 4.30).

Распределение расходов на физическую культуру и спорт, их доли в структуре расходов городских округов и общее изменение за период 2015–2017 гг. приведены в таблице 4.31.

Таблица 4.31

Расходы на физическую культуру и спорт (Рфкс, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–2017 гг. ($\rho_{Рфкс}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рфкс}$
		Рфкс	%	Рфкс	%	Рфкс	%	
1	Красноярск	410	1,6	461	1,7	730	2,5	78,2
	Новосибирск	723	2,0	801	2,3	2 822	7,2	290,2
	Омск	701	4,3	554	3,2	178	1,1	–74,6
2	Барнаул	48	0,5	59	0,6	30	0,3	–37,1
	Иркутск	274	2,0	139	0,9	275	1,6	0,1
	Кемерово	392	2,0	385	2,2	353	1,8	–9,9
	Томск	112	0,9	58	0,4	51	0,3	–54,7
	Хабаровск	247	2,0	303	2,4	323	2,2	30,9
3	Абакан	65	1,9	134	3,7	90	2,2	39,1
	Горно-Алтайск	3	0,2	2	0,1	2	0,1	–36,1
	Магадан	63	1,1	58	1,0	126	2,0	99,8
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	30	0,3	36	0,3	18,7
	Чита	30	0,6	17	0,3	204	3,8	591,5
	Южно-Сахалинск	71	0,3	н/д	–	338	1,6	376,8
4	Артем	н/д	–	74	3,4	85	3,1	15,2
	Бердск	23	1,1	21	0,8	28	1,2	22,4
	Бийск	32	1,0	50	1,4	25	0,7	–22,7
	Братск	50	0,9	44	0,6	52	0,7	3,8
	Комсомольск-на-Амуре	107	1,8	40	0,6	71	0,9	–33,4
	Северск	199	5,0	54	1,4	8	0,2	–95,9
	Уссурийск	46	1,2	70	0,2	55	1,4	17,7

Как свидетельствую данные табл. 4.28, в Омске, Барнауле, Кемерово, Томске, Горно-Алтайске, Бийске, Комсомольске-на-Амуре и Северске произошло снижение расходов в абсолютном выражении в течение рассматриваемого периода. Самое существенное увеличение указанных расходов и в абсолютном, и в относительном выражении (почти в 4 раза) отмечалось в городе Новосибирске. В среднем города направляли на физическую культуру и спорт 1,5% своих бюджетных средств.

Далее рассмотрим динамику и структуру расходов городских округов на социальную политику (табл. 4.32).

Таблица 4.32

Расходы на социальную политику (Рсп, млн руб.), их доля в структуре расходов (%) и темп прироста за период 2015–017 гг. ($\rho_{Рсп}$, %)

Группы	Города	2015		2016		2017		$\rho_{Рсп}$
		Рсп	%	Рсп	%	Рсп	%	
1	Красноярск	1 619	6,2	1 728	6,3	1 864	6,5	15,1
	Новосибирск	2 353	6,5	3 043	8,6	1 342	3,4	–43,0
	Омск	586	3,6	498	2,9	462	2,8	–21,1
2	Барнаул	610	6,1	688	6,6	540	4,6	–11,4
	Иркутск	710	5,2	729	4,7	728	4,2	2,5
	Кемерово	3 099	16,1	2 976	16,6	2 949	14,7	–4,9
	Томск	673	5,4	916	6,5	818	5,5	21,6
	Хабаровск	591	4,8	564	4,4	385	2,6	–34,8
3	Абакан	139	4,1	164	4,6	135	3,3	–2,5
	Горно-Алтайск	61	3,3	53	2,9	50	2,6	–18,1
	Магадан	195	3,4	278	4,9	306	5,0	56,7
	Петропавловск-Камчатский	н/д	–	1 230	11,0	1 236	11,0	0,5
	Чита	198	3,9	196	4,0	50	0,9	–75,0
	Южно-Сахалинск	1 285	5,8	н/д	–	1 469	6,9	14,4
4	Артем	н/д	–	60	2,8	59	2,2	–2,3
	Бердск	92	4,5	83	3,3	92	3,9	1,0
	Бийск	326	10,1	311	9,0	202	6,0	–38,1
	Братск	291	5,3	289	4,1	263	3,3	–9,5
	Комсомольск-на-Амуре	291	5,0	300	4,7	334	4,4	14,9
	Северск	203	5,1	230	6,1	252	6,2	24,4
	Уссурийск	85	2,3	97	2,4	74	2,0	–13,0

В среднем за период городские округа тратили на социальную политику 5–6% своих расходов. Самая высокая доля социальных расходов в течение рассматриваемого периода наблюдается в городах Кемерово и Петропавловске-Камчатском, минимальный удельный вес расходов на социальную политику в Омске, Горно-Алтайске, Артеме и Уссурийске (менее 3% в среднем за период). Вообще в целом в 2015–2017 гг. в одиннадцати городах расходы по указанному направлению снизились (т.е. отмечены отрицательные темпы прироста за период, последний столбец табл. 4.29), а в десяти города расходы на социальную политику увеличились. Самое существенное процентное сокращение данных расходов произошло в Чите, Новосибирске, Бийске и Хабаровске, а наибольшее относительное увеличение социальных расходов (чуть более чем в полтора раза) отмечается в Магадане.

Наконец, проанализируем бюджетную обеспеченность на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов, ее изменение в 2015–2017 гг. (табл. 4.33), распределение городских округов по уровню названного показателя (табл. 4.34, рис. 4.13–4.15).

Таблица 4.33

Бюджетная обеспеченность на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета (руб.) и ее изменение (руб.) в 2015–2017 гг.

Группы	Города	2015	2016	2017	Изменение за период
1	2	3	4	5	6
1	Красноярск	12 889	12 853	12 682	–207
	Новосибирск	13 031	13 009	13 384	353
	Омск	6 560	6 588	7 014	454
2	Барнаул	8 330	8 745	9 228	898
	Иркутск	12 513	13 593	15 140	2 626
	Кемерово	11 345	10 299	10 641	–703
	Томск	9 954	10 448	11 409	1 455
	Хабаровск	13 034	13 431	13 496	462
3	Абакан	10 099	10 870	11 565	1 466
	Горно-Алтайск	12 392	13 033	12 761	369
	Магадан	18 672	20 381	23 291	4 619
	Петропавловск-Камчатский	н/д	27 430	30 167	–
	Чита	7 040	6 728	7 656	616
	Южно-Сахалинск	43 502	н/д	50 868	7 366

Окончание табл. 4.33

1	2	3	4	5	6
4	Артем	н/д	11 542	12 309	–
	Бердск	6 620	5 902	8 087	1 466
	Бийск	5 711	5 857	6 163	452
	Братск	8 819	9 854	10 233	1 415
	Комсомольск-на-Амуре	11 619	11 246	10 931	–688
	Северск	8 255	8 587	8 386	130
	Уссурийск	11 514	11 104	11 421	–93

Таблица 4.34

Распределение городов по уровню бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета

Бюджетная обеспеченность на одного жителя, руб.	Количество городов, попавших в группу		
	2015	2016	2017
0 – 5 000	0	0	0
5 000 – 10 000	8	7	6
10 000 – 15 000	9	11	11
15 000 – 20 000	1	0	1
20 000 – 25 000	0	1	1
25 000 – 30 000	0	0	0
30 000 – 35 000	0	0	1
35 000 – 40 000	0	0	0
40 000 – 45 000	1	0	0
45 000 – 50 000	0	0	0
Свыше 50 000	0	0	1

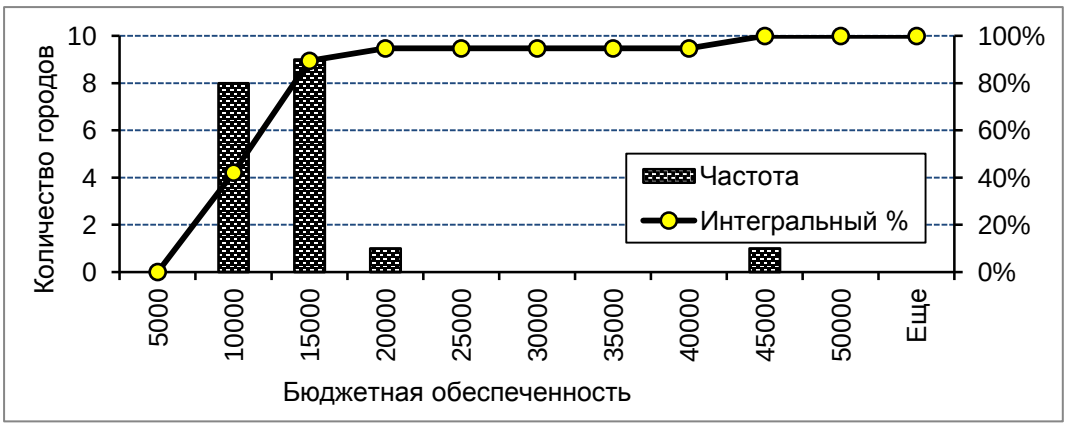


Рис. 4.13. Распределение городов по уровню бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2015 г.

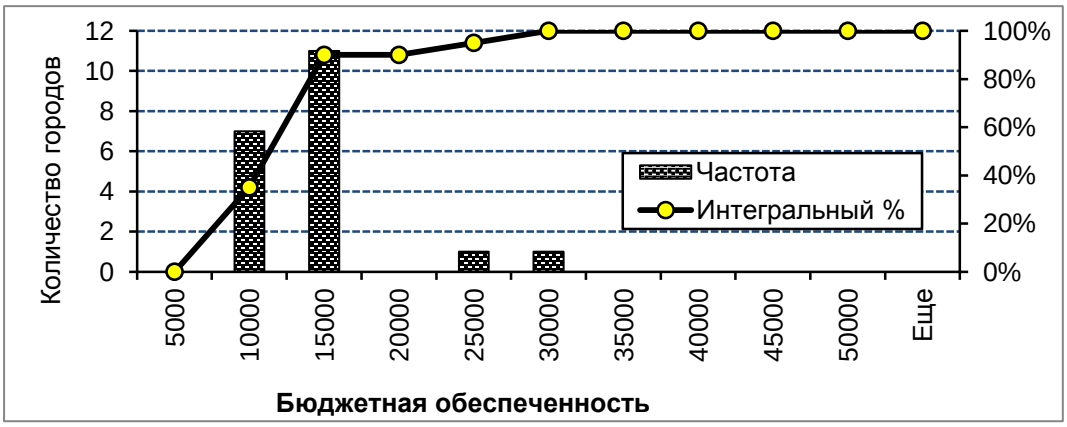


Рис. 4.14. Распределение городов по уровню бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2016 г.

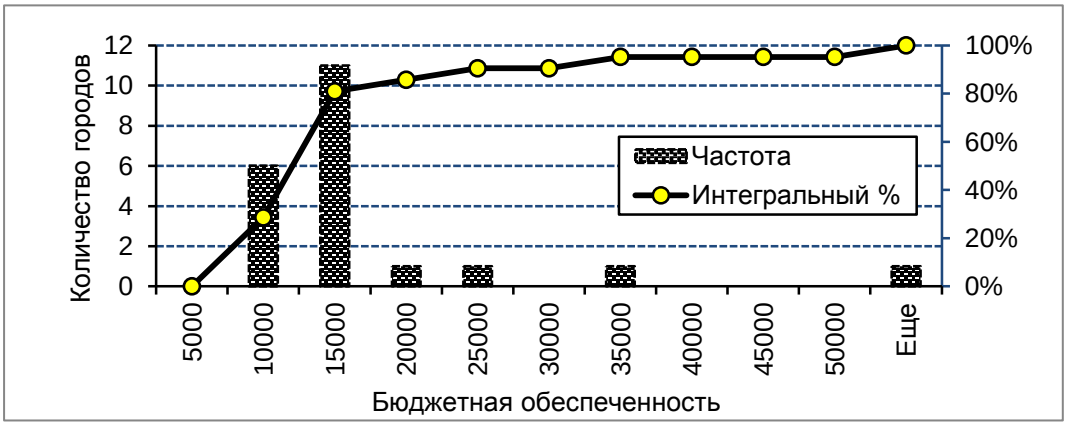


Рис. 4.15. Распределение городов по уровню бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2017 г.

За рассмотренный период в городах Красноярске, Кемерово, Комсомольске-на-Амуре и Уссурийске произошло уменьшение бюджетной обеспеченности в 2015–2017 гг., в остальных городских округах значение данного показателя возросло, хотя в некоторых городах увеличение было очень несущественным. Обращает на себя внимание тот факт, что во все годы рассматриваемого периода стабильно высоким было количество городов, находящихся в относительно низких группах по уровню бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета – от 5 до 15 тыс. руб. Самое высокое значение данного показателя характерно для городов Южно-Сахалинска и Петропавловска-Камчатского, низкие значения бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета в городах Омске, Чите, Бийске.

Таблица 4.35

Изменение бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета и темпы ее прироста

Группы	Города	2015-2016		2016-2017		Темп прироста за период, %
		изменение, руб.	темп прироста, %	изменение, руб.	темп прироста, %	
1	Красноярск	–36	–0,3	–171	–1,3	–1,6
	Новосибирск	–22	–0,2	374	2,9	2,7
	Омск	28	0,4	426	6,5	6,9
2	Барнаул	415	5,0	483	5,5	10,8
	Иркутск	1 080	8,6	1 547	11,4	21,0
	Кемерово	–1 046	–9,2	343	3,3	–6,2
	Томск	493	5,0	961	9,2	14,6
	Хабаровск	397	3,1	65	0,5	3,5
3	Абакан	771	7,6	695	6,4	14,5
	Горно-Алтайск	642	5,2	–272	–2,1	3,0
	Магадан	1 709	9,2	2 910	14,3	24,7
	Петропавловск-Камчатский	–	–	2 737	10,0	–
	Чита	–312	–4,4	927	13,8	8,7
	Южно-Сахалинск	–	–	–	–	16,9
4	Артем	–	–	767	6,6	–
	Бердск	–718	–10,9	2 185	37,0	22,1
	Бийск	146	2,6	306	5,2	7,9
	Братск	1 036	11,7	379	3,8	16,0
	Комсомольск-на-Амуре	–374	–3,2	–315	–2,8	–5,9
	Северск	332	4,0	–202	–2,4	1,6
	Уссурийск	–410	–3,6	317	2,9	–0,8

Изменение бюджетной обеспеченности на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета представлено в таблице 4.35.

Уменьшение бюджетной обеспеченности в 2016 г. по сравнению с 2015 г. произошло в Красноярске, Новосибирске, Кемерово, Чите, Бердске, Комсомольске-на-Амуре и Уссурийске. В 2017 г. данный показатель сократился по отношению к уровню 2016 г. в городах Красноярске, Горно-Алтайске, Комсомольске-на-Амуре и Северске. Наи-

большее уменьшение бюджетной обеспеченности в целом за период в процентном отношении произошло в Кемерово и Комсомольске-на-Амуре. Более чем на 20% увеличилась бюджетная обеспеченность на одного жителя за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета в городах Иркутске, Магадане и Бердске.

* * *

Действующий в РФ механизм межбюджетных отношений скопирован с уравнительной (германской) модели бюджетного устройства. Но авторы межбюджетных реформ не учли неэффективность в РФ местных налогов, закрепленных за бюджетами городов. Их совершенно недостаточно даже для выживания. В итоге имеет место дисбаланс бюджетных интересов экономически сильных городов, федерального бюджета и регионов РФ, в которые направляется основная доля налогов с территорий городских округов, оставляя города бюджетно нищими, не способными к саморазвитию.

Разработчики российских бюджетных реформ полагали, что регионы самостоятельно смогут эффективно использовать переданные им налоговые полномочия и рационально перераспределять налоги с помощью трансфертов в бюджеты муниципальных образований. Эти расчеты не оправдались. Нарушена была основная заповедь межбюджетных отношений: бюджеты городов должны быть обеспечены законодательно стабильными источниками доходов. Очевидно, что в межбюджетных отношениях существует перекос в сторону федерального и региональных бюджетов.

Игнорирование проблемы неэффективности межбюджетных отношений, проблемы крайне низкой бюджетной обеспеченности крупнейших городов – основных драйверов роста и развития экономики страны, потенциальных очагов создания новой индустрии и инновационной экономики говорит о том, что в настоящее время отсутствуют стратегические подходы к развитию страны, отсутствует понимание реальных и давно наболевших проблем главных центров роста и развития страны – крупнейших городов.

Глава 5. ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Проблема взаимодействия человеческой деятельности и окружающей среды извечна, она с разной степенью остроты существовала на всем протяжении жизни человечества. Ее решение, в конечном счете, должно состоять в поиске компромисса между экономикой и экологией, стремлении направить это взаимодействие в определенные рамки, позволяющие, с одной стороны, обеспечивать экономическое развитие, и с другой – сохранять окружающую природную среду. Соответственно, общую цель в области управления взаимодействием экономики и экологии можно сформулировать как предельно необходимое сокращение влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды или как нахождение оптимума между экономикой и природой, обеспечивающего их непротиворечивое сосуществование. Нахождение такого оптимума требует выработки системы методов и инструментов регулирования экологической сферы и формирования механизма их реализации, который позволял бы обеспечивать и экономическое развитие, с одной стороны, и рациональное использование природных ресурсов и сохранение окружающей среды – с другой.

Исторически представления о роли природной среды в жизни человеческого общества претерпевали существенные изменения, в зависимости от которых на разных этапах развития общественного производства формировались и разные парадигмы в сфере взаимодействия общества и природы. Под парадигмой в области окружающей среды[1] мы понимаем общепризнанную систему взглядов в сфере взаимоотношений общества и окружающей среды, определяющую выбор концептуально-методологического подхода к постановке и решению экологических проблем на том или ином этапе исторического периода развития общества, и соответствующую ей модель экологической политики, устанавливающую цель и основные направления государственного экологического регулирования, формы, методы и инструменты рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

---

[1] Бурматова О.П. Социально-экономическое развитие и новая парадигма природоохранной деятельности. // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы. Международная научно-практическая конференция 10–15 мая 2010 г.: в 2-х томах. Том 1. – М., 2010. – С. 89–93.

Взаимосвязь экономического развития и требований экологии невозможна без выработки принципиально новой стратегии природопользования, которая призвана изменить экономические отношения по поводу использования природных ресурсов и охраны окружающей среды таким образом, чтобы экономически было выгодно заниматься воспроизводством качества окружающей среды. Данные экономические отношения нацелены на замену потребительского отношения со стороны общества к природе природосберегающим, на соизмерение неограниченных потребностей общества в природных ресурсах с ассимиляционным потенциалом природной среды, а также на обеспечение роста качества жизни всех людей в пределах экологических возможностей планеты.

Исходя из этого, в данной главе рассматриваются основные парадигмы в области окружающей среды и связанные с ними концепции.

5.2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ СЛОЖИВШИХСЯ ПАРАДИГМ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

К настоящему времени сложились три основные парадигмы в области окружающей среды[1]. ***Первая парадигма*** господствовала до середины XX века. В соответствии с данной парадигмой природная среда рассматривалась как неисчерпаемый источник природных ресурсов и адаптационных свойств биосферы. В течение данного периода времени природная среда как естественная предпосылка производственной деятельности людей обеспечивала экономический рост, а масштабы воздействия антропогенной деятельности на природную среду в целом вписывались в рамки ее ассимиляционных возможностей. Однако по мере стремительного роста потребления природных ресурсов (особенно начиная с промышленной революции) ситуация стала стремительно меняться. Ускорились процессы нарушения состояния окружающей среды, прежде всего ее загрязнение. Это повлекло изменение условий жизни самого человека. В результате перед человеком встала проблема изучения влияния тех изменений в состоянии природной среды, которые им вызваны, на него самого — на здоровье людей, условия жизни и будущее человечества. К началу второй половины XX века стало очевидно, что масштабы ан-

[1] Бурматова О.П. Природопользование: Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения. – Новосибирск, СибАГС, 2002. – 172 с.; Бурматова О.П. Социально-экономическое развитие и новая парадигма природоохранной деятельности. // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы. Междунар. науч.-практич. конф. 10-15 мая 2010 г.: в 2-х томах. - Том 1. – М., 2010. – С.89-93; Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 416 с.; Дружинин П.В., Морошкина М.В., Шкиперова Г.Т. Моделирование влияния развития экономики на окружающую среду. / Под общей ред. П.В. Дружинина. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2009. – 96 с.; Новая парадигма развития России (Комплексные исследования проблем устойчивого развития). / Под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. – 2-е изд. – М.: Academia, 2000. – 460 с.; Реймерс Н.Ф., Яблоков А.В. Словарь терминов и понятий, связанных с охраной живой природы. — М.: Наука, 1982. — 144 с.

тропогенной деятельности достигли уровня, сравнимого или даже превышающего масштабы различных природных процессов, превысили возможности природной среды адаптироваться к антропогенным нагрузкам. Важно учитывать не только масштабы, но и появление технологий, благодаря которым в природную среду начали поступать чуждые ей вещества синтетического происхождения. В этих условиях перед человечеством все более остро встает проблема сохранения природной среды.

На смену потребительскому отношению к природной среде приходит осознание ограниченности природных ресурсов и адаптационного механизма окружающей среды, что нашло выражение в формировании ***второй парадигмы***, относящейся к 50-м – 70-м годам прошлого века. По существу одним из первых выразителей озабоченности по поводу ограниченности природных ресурсов и возможностей природной среды к самоочищению явился Римский клуб – международная неправительственная организация (созданная в 1968 г. по инициативе итальянского промышленника, учёного, менеджера и общественного деятеля А. Печчеи[1]), которая начала работу над проблемами, важными для всей цивилизации на Земле и поставившая эти исследования на научную основу[2]. Римский клуб[3] ставил перед собой цель изучить глобальные процессы на планете и разработать прогнозы развития человечества в его взаимодействии с природой, а также создать инструменты управления для преодоления надвигающегося глобального экологического кризиса. За время существования Римского клуба проведен анализ важнейших мировых проблем, разработаны научные методы, вошедшие в арсенал новой науки – глобалистики, высказаны практические рекомендации, предложены альтернативные сценарии мирового развития.

Среди работ Римского клуба выделяется, прежде всего, книга группы ученых Массачусетского технологического института во главе с Д. Медоузом «Пределы роста»[4] (подготовленная в 1972 г. к Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды), в которой особенно остро ставится проблема необходимости учета требований охраны окружающей среды для дальнейшего успешного развития человечества и делается первая попытка математического описания мировой системы. Именно эта работа положила начало

---

[1] Печчеи А. Человеческие качества. М.: Прогресс, 1980. – 302 с.; Гвишиани Д.М., Вступительная статья в книге: Аурелио Печчеи, Человеческие качества, М., «Прогресс», 1985 г., с. 9-10. – URL: https://vikent.ru/author/1508/.

[2] Римский клуб. История создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы. / Под ред. Д.М. Гвишиани. – М.: УРСС, 1997. – 384 с.

[3] Римский клуб ставил своей целью исследовать ближайшие и отдаленные последствия крупномасштабных решений, связанных с выбранными человечеством путями развития. Предметом его исследований стала глобальная проблематика и широкая публикация полученных результатов в форме докладов. За время существования Римского клуба подготовлено более 30-ти докладов. Серия докладов Римскому клубу наглядно отражает историю становления и развития глобального экологического мышления.

[4] Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome´s Project on the Predicament of Mankind. – N.Y., Universal Books, 1972. – 211 p.

новому направлению исследования процессов развития мировой системы, получившему название глобального моделирования.

Авторы книги «Пределы роста» предприняли попытку оценить возможности развития человечества на нашей планете на перспективу (более 100 лет) исходя из учета пяти основных факторов, определяющих такое развитие, – населения, природных ресурсов, производства продовольствия, капитальных вложений и загрязнения окружающей среды. Прогнозы изменения рассматриваемых факторов сводятся воедино в глобальной модели мира будущего, которая строится на базе имитационной модели мировой динамики, предложенной Д. Форрестером[1]. Под его руководством были разработаны математические модели Мир-1 и Мир-2, результаты использования данных моделей легли затем в основу модели Мир-3, с помощью которой проводились исследования группы Денниса и Донеллы Медоуз[2]. На базе названной модели исследовались перспективы развития процессов, вызывающих нарушение экологического равновесия: рост численности населения, истощение естественных ресурсов, производство продовольствия, ускоренная индустриализация и деградация природной среды. Между этими процессами существуют многочисленные и весьма сложные взаимосвязи, ускоряющие или замедляющие развитие. Равновесие в развитии общества достигается в результате сочетания положительных и отрицательных обратных связей, характеризующих такие взаимодействия между выделенными компонентами мировой системы, при которых изменение одной из компонент приводит к изменению другой. Изменение же второй компоненты, в свою очередь, вызывает новое положительное (рост) или отрицательное (сокращение) изменение исходной компоненты. При этом положительная обратная связь, обусловливающая экспоненциальный рост соответствующего фактора, выводит систему из состояния равновесия, а отрицательная обратная связь, наоборот, приводя к снижению темпов роста, возвращает систему в состояние равновесия. Примером таких взаимосвязей может служить фрагмент мировой модели, приводимый на рисунке 5.1. В целом же модель мира включает около 100 элементов и их взаимосвязи. Она относится к тому типу эколого-экономических моделей, в которых агрегированные экологические факторы выступают в качестве ограничений для развития экономики.

---

[1] Форрестер Дж. Мировая динамика: пер. с англ. – М.: АСТ; СПб.: TerraFantastica, 2003. – 384 с.; Forrester J.W. World Dynamics. – Cambridge, Massachusetts, Wright-Allen Press; 2nd edition. – 1973; – 144 p.; Forrester J. W. System dynamics - the next fifty years. // System Dynamics Review. – 2007. - 23 (2–3). – P. 359–370.

[2] Садовничий В.А., Акаев А.А., Коротаев А.В., Малков С.Ю. Моделирование и прогнозирование мировой динамики / Научный совет по Программе фунд. исслед. Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания». – М.: ИСПИ РАН, 2012 (Экономика и социология знания). – 360 с.; Медоуз Донелла, Рандерс Иорген, Медоуз Денис. Пределы роста. 30 лет спустя. / Пер. с англ. – М.: ИКЦ «Академкнига», 2008. – 342 с.



Источник: Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome´s Project on the Predicament of Mankind. – N.Y., Universal Books, 1972. – 211 p.

Рис. 5.1. Структура взаимосвязей населения, капитала, сельского хозяйства и загрязнения окружающей среды

Основные выводы, полученные группой Д.Л. Медоуза, состояли в том, что при сохранении нынешних тенденций к росту в условиях ограниченной по своим масштабам планеты уже следующие поколения человечества достигнут пределов демографического и экономического роста, что приведет мировую систему к неконтролируемому кризису и краху.

В целом с использованием мировой модели было рассчитано несколько вариантов прогноза глобального экологического кризиса исходя из различных гипотез относительно возможных тенденций изменения выделенных факторов.

Результаты расчетов приводят авторов книги «Пределы роста» к выводу, что для сохранения наметившихся тенденций в экономическом развитии и, прежде всего, высокого уровня промышленного производства необходимо незамедлительное проведение комплекса различных мероприятий, позволяющих установить глобальное равновесие и предусматривающих прекращение дальнейшего роста населения и промышленности, резкое сокращение потребления минеральных ресурсов, переключение части материальных средств на борьбу с загрязнением окружающей среды и т.д. Выдвигается сле-

дующая альтернатива: либо экономический рост, а также рост населения, но тогда – дальнейшее нарушение равновесия между обществом и природой, либо восстановление равновесия путем отказа от экономического роста и роста населения. Состояние глобального равновесия, делают вывод авторы, может быть достигнуто только при нулевых темпах роста производства и нулевых темпах роста населения.

Несомненным достоинством примененного группой Д. Медоуза подхода к исследованию взаимодействий между человеком и природной средой было качественное изучение динамики мировой системы, выявление возможных критических тенденций в ее развитии и изменении ее основных параметров. Однако данный подход имел много условностей и допущений (в частности, использование высокоагрегированной модели; опора на анализ статистических данных, характеризующих в основном развитые в промышленном отношении страны; экстраполяция современных тенденций развития только этих стран на перспективу; игнорирование социальных различий; отказ в значительной мере от учета научно-технического прогресса; отсутствие рассмотрения возможностей сознательного и целенаправленного воздействия общества на процессы развития изучаемой системы и многие другие). В результате все эти допущения привели к нивелировке многих явлений в экономической, социальной и экологической сферах, к их чрезмерному упрощению, а в ряде случаев и к искажению некоторых реальных процессов динамики мировой системы.

Впоследствии расчеты группы Медоуза были проверены на более совершенных моделях (М. Мессарович, Э. Пестель и др.)[1] и хотя было доказано, что данные расчеты во многом оказались неточны (и даже в чем-то ошибочны)[2], тем не менее, основные тенденции в них уловлены правильно. Пожалуй, еще важнее то, что из-за простоты и наглядности результатов, они привлекли внимание мировой общественности. Благодаря работам Римского клуба была осознана необходимость замены потребительского отношения со стороны общества к природе природосберегающим, соизмерению неограниченных потребностей общества в природных условиях и ресурсах с ассимиляционным потенциалом природной среды. Исследования Римского клуба подвели к осознанию того, что экологические проблемы – это, в конечном счете, проблемы выживания человечества[3].

---

[1] Mesarovic M., Pestel E. Mankind at the Turning Point. – N.Y.: Dutton. – 1974. – 210 p.

[2] Turner G.A. Comparison of «The Limits to Growth» with Thirty Years of Reality. Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO). 2008. – 49 p. – URL: http://www.docstoc.com/docs/136772853/A-Comparison-of-_The-Limits-to-Growth_-with-Thirty-Years-of-Reality.

[3] Бурматова О.П., Мкртчян Г.М. Экономика природопользования. Словарь-справочник. – Новосибирск: НГУ, 2009. – 162 с.

Интересно отметить, что в 2008 г. Грэм Тернер на уровне Содружества по научным и промышленным исследованиям (CSIRO) в Австралии опубликовала статью под названием «Сравнение «Пределов роста» с тридцатилетней реальностью»[1]. В ней рассматриваются последние 30 лет реальности, с одной стороны, и прогнозы, сделанные в 1972 – с другой. По результатам сравнительного анализа установлено, что изменения в области промышленного производства, производства продуктов питания и загрязнения окружающей природной среды соответствуют предсказаниям, сделанным в книге «Пределы роста» относительно экономического, социального и экологического краха в двадцать первом веке.

Помимо Римского клуба, в 70-е годы XX в. для исследования глобальных экологических проблем был создан ряд международных неправительственных научных организаций, в частности, Международная федерация институтов перспективных исследований (International Federation of Institutes for Advanced Study (IFIAS)[2]), Международный институт системного анализа (International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)[3] в Австрии), Всесоюзный институт системных исследований (в СССР) и др. После проведения в 1972 г. в Стокгольме Конференции ООН по окружающей среде[4] и создания Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) экологические проблемы начали все шире включаться в структуру государственных интересов в разных странах, положив тем самым начало формированию государственной экологической политики.

Первые государственные учреждения по охране окружающей среды министерского уровня были созданы, в частности, в Швеции в 1969 г., в США, Канаде, Великобритании – в 1970 г., в Японии – в 1971 г. К середине 70-х годов более чем в 50 странах мира были учреждены специализированные природоохранные ведомства, а в настоящее время они созданы, за некоторым исключением, во всех странах[5].

Под влиянием сказанного в развитии взглядов на процесс взаимодействия общества и окружающей среды с 80-х годов XX века наступает третий этап и соответственно, складывается ***третья, современная, парадигма*** в области окружающей среды, для которой характерна трактовка природной среды как фундаментальной систе-

---

[1] Turner G.A. Comparison of «The Limits to Growth» with Thirty Years of Reality. Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO). 2008. – 49 p.

[2] http://www.ifias.ca.

[3] http://www.iiasa.ac.at.

[4] 1972 United Nations Conference on the Human Environment. На этой конференции впервые обсуждалась концепция устойчивого развития, которая в настоящее время является наиболее популярной концепцией развития человечества. Была принята Стокгольмская декларация, установившая 26 принципов сохранения окружающей среды.

[5] Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналитический обзор. В 3-х частях. Ч. 3. Экологическая политика. – Новосибирск, 1993. – 256 с.

мы жизнеобеспечения человека и всей биосферы. При этом природная среда переходит из разряда экзогенных по отношению к экономике факторов в разряд эндогенных, определяя взаимозависимость и взаимообусловленность социально-экономического развития и состояния окружающей природной среды. На базе данной парадигмы сформировалась концепция устойчивого развития (рис. 5.2), получившая широкое распространение в мире.



Источник: составлено автором

Рис. 5.2. Устойчивое развитие как системное единство живой природы, экономики и человека

Суть данной концепции коротко можно свести к требованию сохранения и преумножения трёх потенциалов – природного, технического и человеческого, что возможно при условии одновременного повышения технического уровня производства, здоровья людей и сохранения должного качества природной среды, необходимого для удовлетворения потребностей настоящего и будущего поколений.

Таким образом, устойчивое развитие понимается как системное единство живой природы, экономики и человека в контексте долгосрочного развития.

Единого мнения относительно трактовки понятия «устойчивое развитие» до сих пор не выработано[1]. Наибольшее использование в качестве базового многими исследователями и политиками, получило определение, данное в докладе «Наше общее будущее»[2], с которым выступила на Генеральной ассамблее ООН в 1987 г. Гру Харлем Брундтланд (Gro Harlem Brundtland), возглавлявшая в то время Международную комиссию по окружающей среде и развитию, созданную по инициативе ООН в 1983 г. В соответствии с указанным источником, устойчивое развитие понимается как такое развитие, при котором удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности[3].

В данном определении подчёркивается ограниченный характер ресурсов природной среды и ставится вопрос об учете интересов разных поколений, необходимости оценить компромиссные решения с позиций ныне живущего поколения, а также ставится проблема использования ресурсов и обеспечения качества окружающей природной среды в настоящем и в будущем. Именно в докладе «Наше общее будущее» была представлена новая концепция устойчивого развития как альтернатива развитию, основанного на неограниченном экономическом росте. Однако следует заметить, что официальное признание данной концепции по существу состоялось позже – в 1992 году, на Международной Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.

Важными вехами в становлении и развитии концепции устойчивого развития явились Всемирные саммиты по устойчивому развитию в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия)[4], в 2002 г. в Йоханнесбурге (ЮАР), в 2012 г. – в Рио-де-Жанейро («Рио+20») и в 2015 г. – в Нью-Йорке (США).

На конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г. был принят целый ряд важных документов, которые во многом определили стратегические аспекты перехода на принципы устойчивого развития.

---

[1] Устойчивое развитие (*sustainable development*) - это процесс экономических и социальных изменений, при котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности, и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений. (Википедия). Очевидно, что во многом в данном определении речь идёт о повышении качества жизни людей.

[2] Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. ООН, 1987. – 412 с.

[3] Там же.

[4] Конференция ООН по окружающей среде и развитию, в которой приняли участие 17 тыс. чел. из 178 государств и выступили более 100 глав государств и правительств.

К их числу, в частности, относятся:

- Декларация конференции, в которой были изложены основные принципы устойчивого развития и международного экологического сотрудничества, подчеркнута необходимость комплексного подхода к решению экологических проблем;
- Повестка дня на XXI век, в соответствии с которой каждой стране было рекомендовано разработать национальную стратегию устойчивого развития (на основе экономических, социальных и природоохранных планов и прогнозов, обеспечивая их согласованность).

Основным результатом Всемирного саммита по устойчивому развитию в 2002 г. в Йоханнесбурге считается принятие документа под названием «Будущее, которого мы хотим»[1]. В нем главы 192 государств подтвердили свою политическую приверженность устойчивому развитию и заявили о намерениях содействовать устойчивому будущему. На встрече были согласованы Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию[2] и План выполнения решений[3]. В данном плане были расставлены основные приоритеты деятельности. Саммит еще раз подтвердил, что устойчивое развитие является одним из центральных вопросов международной повестки дня и наметил возможный путь для принятия практических мер, необходимых для решения многих из наиболее актуальных мировых проблем. В результате была существенно расширена и усилена концепция устойчивого развития, особенно в отношении взаимосвязей между социально-экономическим развитием и охраной окружающей среды.

На саммите по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро («Рио+20») в 2012 г. была последовательно продемонстрирована возрастающая значимость принципов устойчивого развития и признано, что обеспечение длительного благополучного развития возможно лишь на основе перехода к «зеленой» экономике[4]. Именно зеленая экономика способна не только обеспечить рост качества жизни всех людей в пределах экологических возможностей планеты, но и предполагает сокращение количества потребляемых природных ресурсов и их эффективное использование, повышение энергоэффективности экономики и производительности труда, сохранение и увеличение

[1] The Future We Want. – 49 p. – URL: http://www.slideshare.net/uncsd2012/the-future-we-want-rio20-outcome-document.

[2] Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. Принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года). – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml.

[3] План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. – 89 с. - URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf.

[4] *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности - обобщающий доклад для представителей властных структур. ЮНЕП, 2011.*

природного капитала, снижение углеродных выбросов, предотвращение утраты экосистемных услуг и др. Исключительно важно, что такой рост должен обеспечиваться без дополнительной нагрузки на природные ресурсы и климатическую систему планеты и обязательно сопровождаться минимизацией связанных с ним экологических и социальных издержек и потерь.

Таким образом, любое развитие должно предусматривать одновременное решение как социально-экономических, так и экологических проблем (политика двойного выигрыша). Важным критерием устойчивого развития становится эффект декаплинга, характеризующий, в частности, феномен разделения (рассогласования) трендов ранее тесно связанных тенденций развития – экономического роста и потребления природных ресурсов (или экономического роста и загрязнения окружающей природной среды), что предполагает удовлетворение растущих потребностей при минимизации природного капитала[1]. Часто эффект декаплинга находит выражение в опережении темпов роста ВВП над темпами потребления энергетических ресурсов[2].

Центральное место в понятии устойчивого развития занимает проблема учета долгосрочных экологических последствий принимаемых сегодня экономических решений. При этом необходима минимизация негативных экологических последствий, будущих экстерналий для последующих поколений. Проблема экологических ограничений, компромисса между текущим и будущим потреблением должна стать основной при разработке стратегии социально-экономического развития на длительную перспективу для любой страны и ее отдельных регионов.

Основными направлениями устойчивого развития в современных условиях становится формирование «зеленой» и «низкоуглеродной» экономики и достижение «эффекта декаплинга», который определяет необходимую стратегическую основу движения к экологически устойчивой экономике, позволяющей рассогласовывать темпы роста благосостояния людей и потребления ресурсов, с одной стороны, и результаты негативного экологического воздействия, – с другой. Иными словами, данный эффект предполагает использование меньшего количества природных ресурсов на единицу получаемого экономического результата и сокращение негативного воздействия на окружающую среду. Это, в свою очередь, возможно только при условии осуществления инновационного развития, внедрения передовых про-

---

[1] *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth. - UNEP, 2011.* – URL: www.unep.org/resourcepanel/decoupling/.../decoupling _report_english.pdf.

[2] Бобылев С.Н., Захаров В.М. «Зеленая» экономика и модернизация. Эколого-экономические основы устойчивого развития. На пути к устойчивому развитию России. – URL: http://www.ecopolicy.ru/upload/File/Bulletins/B_60.pdf.

изводственных и природоохранных технологий, что в свою очередь выступает в качестве основного приоритета и непременного условия устойчивого развития.

В 2015 г. в Нью-Йорке был проведен Саммит Организации объединенных наций по принятию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и были утверждены новые глобальные Цели устойчивого развития[1] [339] для всех стран (и вступившие в силу с 01.01.2016 г.).

В принятых Саммитом ООН семнадцати Целях устойчивого развития и 169 связанных с ними задач (которые носят комплексный и неделимый характер) на ближайшие 15 лет восемь целей увязаны с обеспечением экологической устойчивости. Новые цели и задачи требуют разработки такой модели экономического развития, при которой будет наблюдаться экономический рост и повышение благосостояния общества без деградации окружающей среды. Международное сообщество высказало заинтересованность в надёжном энергоснабжении, обеспечении продовольственной безопасности и устойчивом развитии сельского хозяйства, рациональном использовании водных ресурсов, содействии всеохватной и устойчивой индустриализации национальной и региональной экономики, стимулировании зеленых инноваций, экологической устойчивости городов, борьбе с изменениями климата и его негативными последствиями, рациональном использовании экосистем и др. Способом достижения намеченных целей устойчивого развития признан переход к «зелёной» экономике, которая рассматривается как механизм модернизации и инновационного развития территории.

В целом важно подчеркнуть, что устойчивое развитие призвано обеспечивать сбалансированное решение задач социально-экономического развития на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей как ныне живущих, так и будущих поколений людей.

Проблемам устойчивого развития посвящено множество работ, как в Российской Федерации, так и за рубежом. Не останавливаясь на анализе данных работ (в определенной мере подобный анализ сделан в ряде наших публикаций[2]), отметим, что среди отечественных исследований в данной области можно как наиболее интересные и значимые назвать труды Ю.М. Арского, В.И. Данилова-Данильяна,

[1] Резолюция Генеральной Ассамблеей ООН, принятая 25 сентября 2015 года. – https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement.

[2] Бурматова О.П. Природопользование: УМК. – Новосибирск, СибАГС, 1999. – 130 с.; Бурматова О.П. Природопользование: Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения. – Новосибирск, СибАГС, 2002. – 172 с.; Бурматова О.П. Социально-экономическое развитие и новая парадигма природоохранной деятельности. // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы. Междунар. науч.-практич. конф. 10–15 мая 2010 г.: в 2-х томах. – Том 1. – М., 2010. – С. 89–93.

М.Ч. Залиханова, К.Я. Кондратьева, В.М. Котлякова, К.С. Лосева[1], С.Н. Бобылева[2], В.А. Коптюга[3], Д.С. Львова[4], Н.Н. Моисеева[5], Б.Н. Пор-фирьева[6], А.И. Татаркина[7], Л.Д. Урсула[8] и многих других ученых, исследования которых в значительной мере восходят к теории ноосферного развития В.И. Вернадского[9], базирующейся на идее гармонизации взаимодействия общества и биосферы. Большое значение в формировании концепции устойчивого развития, как уже указывалось, имели работы Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию под руководством Г.Х. Брунтланд[10], а также исследования Римского клуба[11].

---

[1] Арский Ю.М., Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Кондратьев К.Я., Котляков В.М., Лосев К.С. Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? – М.: МНЭПУ, 1997. – 330 с.; Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ). // Экономика и математические методы. – 2003. – Т.39. – Вып. 2. – С. 123–135; Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность. Общие принципы и Российский аспект. М.: МНЭПУ, 2001. – 330 с.; Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 416 с.; Кондратьев К.Я. Поворотная точка: конец парадигмы роста. // Известия РГО. – 1999. – Вып. 2. – С. 1–14; Котляков В.М., Тишков А.А. Стратегия устойчивого развития России в начале XXI века: инновационные векторы и место географического прогноза. // Инновации. – 2009. – № 9. – С. 74–81.

[2] Бобылев С.Н. Методические рекомендации по разработке и внедрению индикаторов устойчивого развития регионального уровня. / С.Н. Бобылев, С.В. Соловьева. – М.: ERM, 2003. – 36 с.; Бобылев С. Россия на пути антиустойчивого развития? // Вопросы экономики. – 2004. – № 2. – С. 43–54; Бобылев С.Н. Устойчивое развитие и «зеленая» экономика // Энергия: экономика, техника, экология. – 2015. – № 8. – С. 16–20; Бобылев С.Н., Аверченков А.А., Соловьева С.В., Кирюшин П.А. Энергоэффективность и устойчивое развитие. – М.: Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2010. – 148 с.; Бобылев С.Н., Гирусов Э.В., Перелет Р.А. Экономика устойчивого развития. – М.: Ступени, 2004. – 266 с.

[3] Коптюг В.А. Конференция ООН по окружающей среде и развитие. Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г. Информационный обзор. Новосибирск: СО РАН, 1992. – 22 с.; Коптюг В.А. Концепция устойчивого развития и социально-политические движения // Наука из первых рук. – 2011. – № 2. – С. 38–49; Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демянко Ю.Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России. – М.-Новосибирск, 1996. – 75 с.

[4] Львов Д.С. Экономика развития. – М.: «Экзамен», 2002. – 512 с.

[5] Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. – М.: Языки русской литературы, 2000. – 223 с.; Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. – М.: Молодая гвардия, 1990. – 351 с.

[6] Порфирьев Б.Н. Природа и экономика: риски взаимодействия (эколого-экономические очерки). – М.: Анкил, 2011. – 352 с.; Порфирьев Б.Н. «Зелёная» экономика: новые тенденции и направления развития мирового хозяйства. // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2012. – Т. 10. – С. 9–33; Порфирьев Б.Н. «Зелёная» экономика: общемировые тенденции развития и перспективы. // Вестник Российской академии наук. – 2012. – Т. 82. – № 4. – С. 323–333; Порфирьев Б.Н. Альтернативная энергетика как фактор эколого-энергетической безопасности: особенности России. // Экономика региона. – 2011. – № 2. – С. 137–144.

[7] Татаркин А.И. Региональная стратегия устойчивого социально-экономического роста. – Екатеринбург, 1998. – 83с.

[8] Урсул А.Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия. – М.: Издательский дом Ноосфера, 1998. – 500 с.; Урсул А.Д. Государство в стратегии устойчивого развития. – М.: РАГС, 2000. – 271 с.

[9] Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. М.: Наука, 1989. – 181 с.; Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление. – М.: Наука, 1991. – 272 с.

[10] Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. ООН, 1987. – 412 с.; Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland. – UNESCO, 1991. – 100 p.

[11] Медоуз Д.Х., Медоуз Д., Рандерс Й., Беренс В. Пределы роста. Доклад по проекту Римского клуба «Сложные положения человечества». – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 207 с.; Медоуз Д.К., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста. – М.: Пангея, 1994. – 304 с.; Медоуз Донелла, Рандерс Иорген, Медоуз Денис. Пределы роста. 30 лет спустя. / Пер. с англ. - М.: ИКЦ «Академкнига», 2008. – 342 с.; Печчеи А. Человеческие качества. М.: Прогресс, 1980. – 302 с.; Римский клуб. История создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы. / Под ред. Д.М. Гвишиани. – М.: УРСС, 1997. – 384 с.; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome´s Project on the Predicament of Mankind. – N.Y., Univer-

За рубежом изучением и анализом проблем устойчивого развития занимались многие исследователи, в частности, такие ученые, как А. Аткинсон (*A. Atkinson*)[1], Г. Дейли (*G. Daily*)[2], Д.А. Тернер (*G.A. Turner*), Р.К. Тернер (*R.K. Turner*) и Д. Пирс (*D. Pearce*)[3], Д.Л. Медоуз (*Dennis L. Meadows*) и Д.Х. Медоуз (*Donella H. Meadows*)[4], Д. Диксон (*J. Dixon*), Л. Скура (*L. Scura*), Р. Карпентер (*R. Carpenter*), П. Шерман (*P. Sherman*)[5], Дж. Форрестер (*J. Forrester*)[6], Е. Вайцзеккер (*E. Weizsaecker*)[7], Ф. Янг (*F.W. Young*)[8] и др.

Концепция устойчивого развития в настоящее время превратилась не только в самое популярное и развивающееся учение, но и вполне «практическую» концепцию, в соответствии с которой все развитые государства мира не только выразили стремление следовать по направлению к устойчивому развитию, но и многие из них разработали национальные стратегии устойчивого развития, включая Россию[9].

В целом, концепция устойчивого развития принята в настоящее время во многих странах как ориентир долгосрочного развития. В последнее десятилетие в качестве ключевого направления достижения целей устойчивого развития выступает переход на принципы зеленой экономики.

---

sal Books, 1972. – 211 p.; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. Beyond the Limits. Chelsea Green Publishing Company, Post Mills, Vermont. – 1992. – 320 p.; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. Limits to Growth: The Thirty-Year. – Update. Chelsea-Green, White-RiverJunction, Vermont. – 2004. – 368 p.; Mesarovic M., Pestel E. Mankind at the Turning Point. – N.Y.: Dutton. – 1974. – 210 p. и др.

[1] Аткиссон А. Как устойчивое развитие может изменить мир: пер. с англ. – М.: Бином. Лаб. знаний, 2012. – 455с.

[2] Daly H.E., Farley J. Ecological Economics: Principles and Applications. 2nd ed. – Island Press, Washington, DC, 2010. – 544 p.

[3] Turner R.K. Sustainability: principles and practice // Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice. Chichester: Wiley. – 1993. – P. 3-36.; Turner R.K., Pearce D., Bateman I. Environmental Economics. Harvester Wheatsheaf, 1994.

[4] Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. Beyond the Limits. Chelsea Green Publishing Company, Post Mills, Vermont. – 1992. – 320 p.; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. Limits to Growth: The Thirty-Year. – Update. Chelsea-Green, White-RiverJunction, Vermont. – 2004. – 368 p.

[5] Диксон Д., Скура Л., Карпентер Р., Шерман П. Экономический анализ воздействия на окружающую среду. / Пер. с англ. А.Н. Сальникова, С.С. Шалыпиной; под науч. ред. С.Н. Бобылева, Т.Г. Леоновой, М.И. Сметаниной. – М.: Вита-Пресс, 2000. – 272 с.

[6] Форрестер Дж. Мировая динамика: пер. с англ. – М.: АСТ; СПб.: TerraFantastica, 2003. – 384 с.; Forrester J.W. System dynamics - the next fifty years. // System Dynamics Review. – 2007. – 23 (2–3). – P. 359–370.

[7] Weizsaecker E., Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. – Springer, 2018. – 220 p.

[8] Young F.W. Environmental quality in the U.S. // Soc. Indic. Res. – 1999. – Vol. 46, № 2. – P. 205–224.

[9] ОЭСР призывает мировое сообщество встать на путь «зеленого роста». – URL: http://trade.ecoaccord.org/bridges/0411/7.htm; Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 414 с.; Устойчивое природопользование: постановка проблемы и региональный опыт. / Под ред. В.М. Захарова. – М.: Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2010. – 192 с.; Устойчивое развитие в России. / Под ред. С. Бобылева и Р. Перелета. – Берлин – Санкт-Петербург, 2013. – 220 с.; О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст.1572; Экологическая доктрина *Российской Федерации (одобрена* распоряжением Правительства РФ № 1225-р от 31.08.2002 г. – URL:http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908.

5.3. ЗЕЛЕНАЯ ЭКОНОМИКА КАК КЛЮЧЕВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Методы регулирования в сфере экологизации экономики в последние годы тесно переплетаются с мерами по переходу к зеленой экономике, нацеленной на решение сложного комплекса важных социально-экономических и экологических проблем, предусматривающих экономическое развитие и сохранение природного капитала, разработку и реализацию адресных программ стимулирования инвестиций в зеленые инновации, внедрение энергосберегающих и экологически безопасных технологий, рациональное использование природных ресурсов, а также осуществление комплекса других мер, ориентированных на учет требований устойчивого развития и обеспечивающих рост качества жизни в пределах экологических возможностей природной среды (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Приоритетные направления «зеленой» экономики

Приоритетные сектора	Содержание деятельности и основной результат
1	2
Энергетика	Технологии по возобновляемым источникам энергии (ВИЭ). Создание устройств хранения энергии. Повышение энергоэффективности за счет сокращения энергоемкости производства и перехода на ВИЭ. Снижение выбросов газов, в том числе парниковых. Уменьшение вредного воздействия на окружающую среду и переход к широкому использованию альтернативных способов получения энергии. Смягчение последствий изменения климата
Утилизация отходов	Технологии по управлению отходами Снижение негативного воздействия на окружающую среду, за счет уменьшения количества отходов. Повышение защищенности населения и объектов экономики от негативного антропогенного воздействия в результате реализации комплекса мероприятий по утилизации отходов
Сфера борьбы с загрязнением окружающей среды	Био-, нано-, информационные и коммуникационные технологии. Технологии по борьбе с водным и воздушным загрязнением. Биотехнологии в области восстановления окружающей среды (включая ее очистку от тяжелых металлов и химикатов). Рост объемов производства экологически чистых технологий и продукции. Сокращение объема потребляемых ресурсов. Снижение негативного воздействия на окружающую среду

Окончание табл. 5.1

1	2
Производство экологически чистых продуктов питания	Органическое земледелие – новые технологии в сельском хозяйстве, повышение продуктивности сельскохозяйственных угодий, наращивание производства без ухудшения плодородия почв и природной среды в целом. Восстановление земель. Совершенствование методов хранения сельскохозяйственной продукции.
«Зеленый» транспорт	Рост объемов производства экологически чистых видов транспорта, использование альтернативных видов топлива, инвестиции в общественный транспорт, ориентированный на альтернативные источники топлива. Развитие технологий по использованию природного газа в качестве топлива для транспорта, включая легкорельсовый (трамвай, монорельс). Использование более легких материалов в транспортных средствах. Сокращение выбросов в атмосферу.
«Зеленое» строительство	Жилищное строительство и эксплуатация зданий. Землеустройство и планировка территорий. Энергоэффективное домостроение. Повышение энергоэффективности в зданиях и осветительных приборах. Повторное использование строительных материалов и утилизация мусора. Применение новых изолирующих материалов и альтернативных источников энергии. Улучшение теплоизоляции зданий
Чистая вода	Рациональное использование водных ресурсов. Модернизация водной инфраструктуры (включая дамбы и водохранилища) и систем водоснабжения и канализации. Доступ к качественной воде. Снижение непроизводительных потерь водных ресурсов. Снижение утечек воды в муниципальных системах одообеспечения
Лесное и рыбное хозяйство	Повышение продуктивности лесных и рыбных ресурсов. Сохранение биоразнообразия лесных и водных систем

Источник: Таблица составлена с использованием следующих публикаций: Восьмая Конференция министров «Окружающая среда для Европы». Перечень возможных мер для «зеленой» экономики. - Батуми, Грузия 8–10 июня 2016 года; ОЭСР призывает мировое сообщество встать на путь «зеленого роста». - URL: http://trade.ecoaccord.org/bridges/0411/7.htm; Пискулова Н. Развитие мировой экономики: экологический вектор. // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. - № 12. – С.28-37; Пискулова Н. «Зеленые» технологии в глобальной экономике. – URL: http://russiancouncil.ru/author_profile/index.php?author_id_4=136; Родионова И.А., Липина С.А. Зеленая экономика в России: модель и прогнозы развития. // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 2-24. – С. 5462-5466.

Внедрение зеленых технологий (представляющих по существу конкретизацию различных направлений экологизации производства по приоритетным секторам экономики) способствует сохранению и улучшению окружающей среды и здоровья людей, экономии ресурсов, и в конечном счете повышению эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

В целом анализ зарубежного опыта формирования государственной экологической политики свидетельствует о все большем осознании растущей потребности интегрировать экологические цели в механизм хозяйствования, об активизации природоохранной деятельности в развитых странах, что основано на введении системы объективной оценки экологических последствий производства и потребления, широкого применения экономических мер. Взаимосвязь экономических и экологических проблем диктует необходимость использования как преимуществ рыночного механизма, так и мер государственного регулирования для обеспечения экологически сбалансированного развития экономики. При этом среди методов государственной экологической политики все большие предпочтения отдаются не столько мерам ограничительного характера и наказанию виновных, сколько стимулированию усилий тех природопользователей, чье экономическое поведение способствует улучшению состояния окружающей среды. Другими словами, происходит сдвиг от использования административных рычагов управления к более широкому применению экономических (в том числе финансовых) методов регулирования в экологической сфере, что, на наш взгляд, возможно только при отработанных административных методах управления.

* * *

Проанализированные в историческом аспекте представления о роли окружающей природной среды в жизни человеческого общества свидетельствуют о том, что они под влиянием прежде всего развития промышленного производства претерпевали существенные изменения, в зависимости от которых на разных этапах развития общественного производства формировались и разные парадигмы в сфере взаимодействия общества и природы. Обозначившийся во второй половине XX века мировой экологический кризис привел к осознанию необходимости смены техногенной модели социально-экономического развития (т.е. природоемкого и природоразрушающего), перехода от потребительского отношения со стороны общества к природе к природосберегающему, соизмерению неограниченных потребностей общества в природных условиях и ресурсах с ассимиляционным потенциалом природной среды. В основу новой модели легла концепция

устойчивого развития, рассматриваемая как системное единство живой природы, экономики и человека.

На основе краткого обзора основных этапов становления концепции устойчивого развития обобщены методологические основы сущности концепции устойчивого развития и обоснована роль экологического фактора в экономическом развитии. Показана необходимость стратегической оценки воздействия на окружающую природную среду, учитывающей синергетический эффект хозяйственной деятельности, а также реализации принципа непревышения ассимиляционных возможностей окружающей природной среды при осуществлении хозяйственной деятельности. Современные экологические вызовы и угрозы ставят перед обществом новые сложные задачи и требуют выбора новых приоритетов, основанных на принципах зеленой экономики, в соответствии с которыми экономический рост и повышение благосостояния людей должны происходить при одновременном снижении негативного воздействия на окружающую природную среду. Другими словами, экономический рост и охрана окружающей среды являются взаимодополняющими стратегиями.

Обеспечение устойчивого развития как одного из путей устранения современных экологических угроз требует экологизации хозяйственной деятельности по различным направлениям, предусматривающим неуклонное и последовательное внедрение систем технологических, управленческих, правовых и других решений, позволяющих повышать эффективность использования природных ресурсов наряду с улучшением (или хотя бы сохранением) качества окружающей среды. Успех экологизации экономики во многом зависит и от экологизации экономических инструментов управления и совершенствования их институциональной поддержки.

Глава 6. ИНСТИТУТЫ ТОРГОВЛИ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РФ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ФОРМАТОВ[1]

6.1. СОСТОЯНИЕ ТОРГОВЛИ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РФ С КЫРГЫЗСТАНОМ

Внешние контуры регулирования интеграционных связей Кыргызстана с Сибирским федеральным округом. Межрегиональные связи СФО – Кыргызстан погружены в канву взаимодействия России и Кыргызстана в рамках новых многосторонних объединений, новых механизмов коллективного взаимодействия, что корреспондирует не только с экономическими интересами, но и ведёт к достижению гарантий безопасности на основе принципов многополярности и равноправия. Обе страны направляют усилия на укрепление и расширение всех сфер взаимодействия и с нарастающим темпом развивают внешнюю торговлю. При этом осознание важности и актуальности взаимовыгодного сотрудничества в условиях формирования новой геополитической интеграции в центре Азии проявляется как на федеральном, так и региональном уровне.

Можно выделить три уровня отношений напрямую затрагивающих региональные интересы: в целом Центральная Азия, Россия – Кыргызстан и Сибирский федеральный округ РФ – Кыргызстан.

Контур отношений стран Центральной Азии (ЦА) закладывается Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), постоянно действующей с 2001 г. в составе Китая, России, Узбекистана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, и присоединившихся к ним на саммите 2017 в г. Астана Индии и Пакистана. Инициатором выступал Китай. Сегодня ШОС контролирует 70% территории Евразии и около половины населения планеты. Организация призвана, прежде всего, выполнять стабилизационную функцию организуя борьбу с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом и распространением наркотиков. В рамках ШОС работает Региональная антитеррористическая структура (РАТС). Вопросам борьбы с международным терроризмом и экстремизмом был посвящен 19-й саммит лидеров Шанхайской организации сотрудничества, состоявшийся в июне 2019 г. в Бишкеке. Столица Кыргызстана была выбрана для заседания Совета глав госу-

[1] Глава подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI. 173 «Разработка стратегии трансформации социально-экономического пространства и территориального развития России» проекта XI. 173.1.1 (0325-2019-0004) «Проектно-программный подход в государственной региональной политике и в региональном стратегическом планировании и управлении: методология, практика, институты».

дарств ШОС в связи с его председательствованием в организации, которое перешло Кыргызстану от Китая в июне 2018 г[1].

Наряду с вопросами безопасности государствами – участниками ШОС прорабатываются основные ориентиры и этапы экономической интеграции, генерируются необходимые механизмы экономического сотрудничества, энергетического партнёрства, научного и культурного взаимодействия. Сюда относятся вопросы транспортной инфраструктуры, загрязнения окружающей среды, преодоление чрезвычайных ситуаций, организация информационной сети, проведение совместных ярмарок, развитие туризма и др.

Кыргызстан, занимая срединное положение в ЦА, уже в силу своего географического расположения находится в центре пересечения интересов крупных экономических игроков: России, Казахстана, Китая и Узбекистана и, как показывает анализ, достаточно успешно использует свое положение.

В создавшихся условиях многовекторного влияния Кыргызстан прилагает усилия для устойчивого и безопасного развития. Так вскоре после создания Таможенного союза в 1995 г. в составе России, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана и Таджикистана он подписал договор о своем присоединении к Единому экономическому пространству ЕврАзЭС и Таможенного союза (ТС). Но не все пошло гладко. Кыргызстан не подписал в 2007 г. новый договор о создании Единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, оставаясь членом ЕврАзЭС. До 2015 г. в ТС входили только Россия, Беларусь и Казахстан, участие в нем стран ЕврАзЭС было добровольным. В тоже время интеграционные процессы продолжали расширяться и углубляться.

В 2003 г. ЕврАзЭС становится наблюдателем при Генеральной Ассамблее ООН, в 2005 г. подписан базовый документ по формированию топливно-энергетического баланса государств Сообщества, обсуждаются вопросы регулирования поставок зерна на рынки Сообщества, позднее проводится согласование стратегических вопросов в области экономики и финансовой политики; вводится внутренний безвизовый режим.

При этом на территории государств – членов ТС в 2010 г. вступил в действие единый Таможенный кодекс. На внутренних границах постепенно был отменен транспортный контроль, затем и таможенный. Они были вынесены на внешние границы; на внутренних границах ТС с этого момента осуществляется только пограничный и миграционный контроль.

[1] Для Кыргызстана реально проявление сепаратизма и терроризма, подогреваемого извне. В Киргизии продолжает сохраняться присутствие США на сей раз в социальной сфере, целью которого остается контроль и усиление своего влияния в данном макрорегионе.

Следующим принципиальным достижением было создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС), заменившего ЕврАзЭС и значительно расширившего область взаимодействия участников и сферы совместного согласования. Предполагается в его рамках достижение в полном объёме режима свободной торговли, завершение процесса введения общего таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования. В январе 2018 г. вступил в силу единый таможенный кодекс Евразийского экономического союза.

Помимо свободной торговли товарами ставится цель обеспечения свободы движения капитала, услуг, создание общего финансового и энергетического рынка, рынка транспортных услуг, единой транспортной системы. В сфере управления предполагается разработка и реализация межгосударственных целевых программ, что корреспондирует с идеей общего рынка труда, единого образовательного пространства, согласованием решения задач здравоохранения, проблем трудовой миграции. Важным моментом является достижение равных условий производственной и предпринимательской деятельности.

Так как ЕАЭС автоматически предполагал единое таможенное пространство для участников, то Киргизия как член ЕврАзЭС, а затем ЕАЭС стала участником ТС и оказалась на новом уровне интеграционных процессов, затронувших ЦА. Интеграционные возможности, обеспечиваемые членством в ЕАЭС для Киргизии, открывают новый этап социально-экономического развития, этап индустриализации с одновременным расширением сельскохозяйственного производства на базе новых научных и технологических достижений[1].

В настоящее время наиболее динамично развивается двустороннее сотрудничество с РФ в топливно-энергетическом комплексе, расширяется кооперация в сфере переработки сельскохозяйственной продукции. Восстанавливаются и формируются новые рациональные связи, обусловленные технологической кооперацией.

В 2018 г. промышленность республики обеспечивала 18,6% ВВП при годовом её росте в 105,4%. В структуре промышленности на обрабатывающие производства приходилось 75,7%, на энергетику – 15,3%, на добычу полезных ископаемых – 7,9%. Приоритетными направлениями признаны пищевая и легкая промышленность, энергетика, производство товаров для туризма. Реализуется развитие производства нефтепродуктов[2] и строительных материалов. По объемам экспорта добываемого на территории золота республика вышла на 3-е место среди стран СНГ.

---

[1] Киргизская республика ранее остальных стран ЕАЭС вступила во Всемирную торговую организацию и является её членом с 1998 г. За первые 10 лет членства было отмечено падение производства в растениеводстве в 30 раз, в животноводстве в 35 раз на фоне роста импорта, что позволяет негативно оценивать среди прочих отрицательных факторов и влияние ВТО на экономику страны.

[2] На территории республики осваиваются месторождения нефти; только «Кыргызнефтегаз» — главное нефтегазодобывающее предприятие в стране, ежегодно извлекает 75 – 80 тыс. т нефти.

Только за 2018 г. в республике были введены в действие свыше 10 новых производств более чем на 1 тыс. рабочих мест.

Активный рост в торговой и инвестиционной сфере способствует не только созданию новых рабочих мест, но и повышению уровня жизни населения. Более либеральные условия для бизнеса в России позволяют государственным и коммерческим структурам Кыргызстана с выгодой вывозить в регионы Сибирского федерального округа собственную продукцию и закупать необходимые потребительские и инвестиционные товары.

В значительной степени проблема усиления взаимодействия на уровне руководства государств решена, что открывает новые масштабы для практического эффективного и интенсивного взаимодействия на региональном уровне.

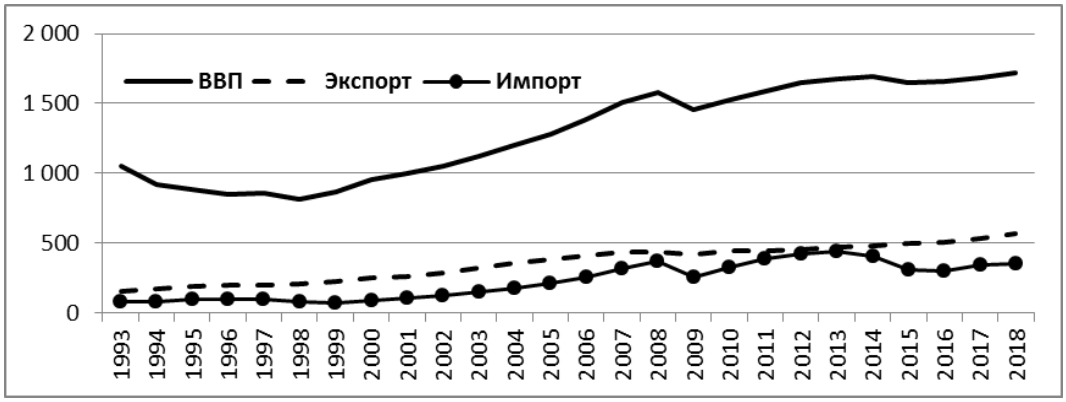
Проблемы развития торговли Кыргызстана с Россией. Кыргызско-Российское сотрудничество наследуя опыт советского периода развивается с начала 90-х годов прошлого века. Для России оно стимулируется рядом благоприятных экономических факторов, среди которых, в первую очередь выделяют присущие Кыргызстану в его внешней торговле:

- наиболее либеральный в странах СНГ торговый режим[1];
- наиболее ограниченное лицензирование экспортируемых и импортируемых товаров;
- одни из самых низких ставок налогов среди стран СНГ, в том числе и на импорт (10%).

Новый стратегический характер развития торгово-экономических связей между регионами России и Кыргызской Республики (КР) обусловлен переходом от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС) в 2015 г. и вхождением обеих стран в Таможенный союз.

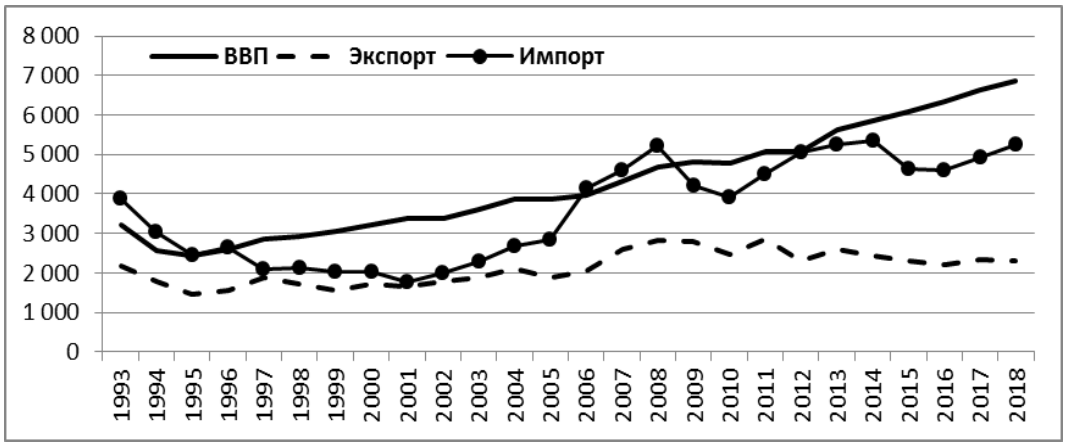
По данным Всемирного банка динамика ВВП в России и Кыргызстане на анализируемом периоде 1993-2018 гг. остается положительной (рис. 6.1, 6.2) при том, что экономики обеих стран различаются масштабом, отраслевой структурой, темпами развития. Так, объем ВВП в России в 2018 г. в ценах 2010 г. составлял 1,7 трлн долл., ВВП Кыргызстана, соответственно, 6,8 млрд долл. Уступая по масштабу экономика Кыргызстана демонстрирует более интенсивную динамику. Так, объем ВВП КР при неуклонном росте за последние 10 лет увеличился более чем на 45% (только за 2018 г. на 3,5%), при том, что ВВП России за 10 лет вырос лишь на 9% при затухающей тенденции роста, не превышающего в конце периода 1,5%.

[1] *Чунься Ли.* Проблемы сотрудничества экономических отношений Кыргызстана и Китая в рамках проекта «Экономический пояс великого шелкового пути» // Вестник КРСУ. – 2018. – Том 18. № 3. – С. 27–31.



Источник: База данных Всемирного Банка. URL:https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#

Рис.6.1. Внешняя торговля и динамика экономического развития России с 1993 по 2018 гг. в млрд долл. (в ценах 2010 г.)



Источник: База данных Всемирного Банка. URL:https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#

Рис. 6.2. Внешняя торговля и динамика экономического развития Кыргызстана в 1993–2018 гг. в млн долл.(в ценах 2010 г.)

При исследовании истории и оценке перспектив сотрудничества двух государств нужно учитывать, что численность населения России более чем в 20 раз превышает численность населения Кыргызстана (численность населения РФ на 2018 г. – 146,8 млн чел., численность населения КР на 2019г. – 6,4 млн чел.).

Второй не маловажный момент определяется тем, что Россия со дня своего образования остается нетто-экспортером, а Кыргызстан нетто-импортером с высокими рисками, связанными с критической долей импорта в ВВП. В динамике импорта Кыргызстана сокращение

объемов от начала периода до 2001 г. сменилось длительным ростом, настолько интенсивным, что в 2006–2008 гг. импортная квота (доля импорта в ВВП) превышала 100% на фоне увеличения отрицательного сальдо. После кризиса 2008 г. рост показателя прерывался в 2015–2016 гг., но возобновился в последующем.

Внешнеторговое сальдо в торговле Кыргызстана на всем анализируемом периоде остается отрицательным и разрыв между импортом и экспортом увеличивается (см. рис. 6.2), что негативно сказывается на экономическом развитии государства. Отрицательное внешнеторговое сальдо сокращает объём валютных резервов, стимулирует инфляцию, негативно влияет на объёмы госдолга и инвестиционный климат государства.

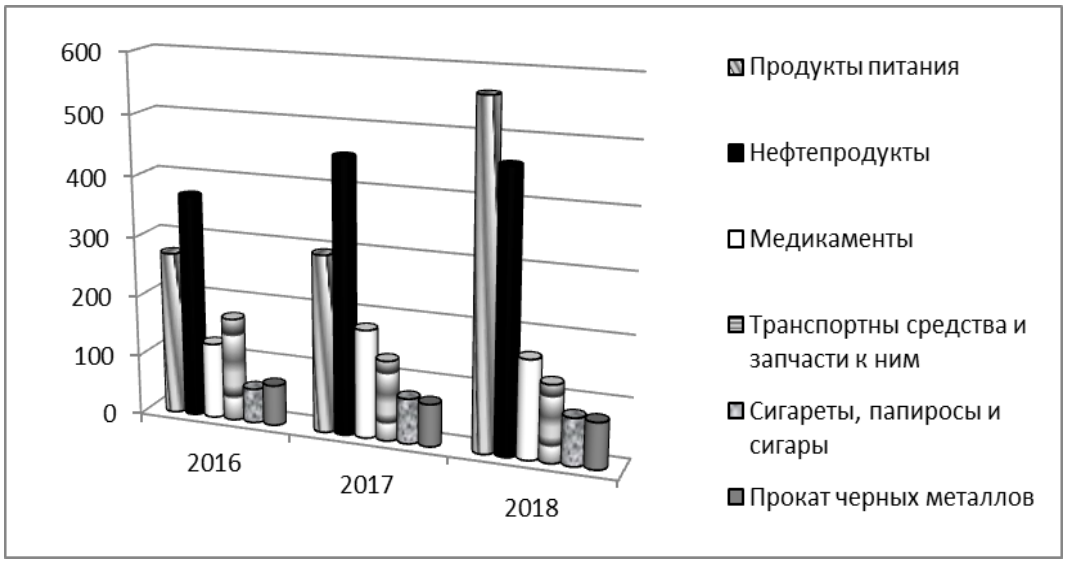
Позитивным изменениям в развитии экономики Кыргызстана способствует его членство в ЕАЭС, благодаря чему были внесены важные новшества в экономическое законодательство страны при приведении его в соответствие с законодательством Союза. Так уменьшилась налоговая нагрузка на бизнес (НДС стал начисляться только на стоимость товаров, а не на стоимость товаров и транспортные расходы). Открытие таможенных границ позволило кыргызским компаниям существенно сократить время доставки товаров на рынки Союза, благодаря чему производители смогли нарастить экспорт своей продукции и реэкспорт товаров соседних стран. Успешно реализуется и законодательно закреплен упрощенный порядок таможенного декларирования транспортных средств при международных перевозках, зарегистрированных в государствах-членах ЕАЭС.

В целом, с начала реальной работы ЕАЭС (с 2016 г.) внешнеторговая деятельность республики характеризуется ростом основных показателей. Объем внешнеторгового оборота в 2018 г. составил около 7,6 млрд долл. (в ценах 2010 г.), что обеспечило превышение на 4% уровня 2017 г., а на 11% – 2016 г. Однако, как уже отмечалось, рост произошел в основном за счет импорта, который за 2 года вырос на 14 % при росте экспорта за тот же период всего на 4% и падении за 2018 г. на 1%. Т.е. тенденция критически высокой зависимости экономики страны от внешних поставок усиливается. Плохо это или хорошо?

Одной из причин наращивания Кыргызстаном импорта некоторые эксперты называют развитие производства одежды, с которой страна успешно вышла на рынки России и Казахстана, и что спровоцировало рост закупок синтетических и искусственных тканей на рынках стран дальнего зарубежья[1].

[1] *Курашева Н.А., Лимарева И.В.* Анализ и перспективы развития экономического сотрудничества Российской Федерации и Киргизской Республики в рамках ЕАЭС за 2015–2017 гг.// Финансовая жизнь. – 2018. – № 4. – С. 4–8.

Однако согласно данным Статистического комитета Кыргызской Республики к основным критическим импортным товарам относятся, прежде всего, продукты питания, медикаменты, нефтепродукты, черный металлопрокат, транспортные средства и запчасти к ним, уголь и газ, удобрения, машины и оборудование. Можно сделать вывод, что импортная деятельность обеспечивает растущий потребительский и производственный спрос, генерируемый достаточно высоким темпом роста экономики.



Источник: Статистический Комитет КР: URL: http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

Рис. 6.3. Динамика стоимости основных импортируемых товаров Кыргызстан, млн долл.

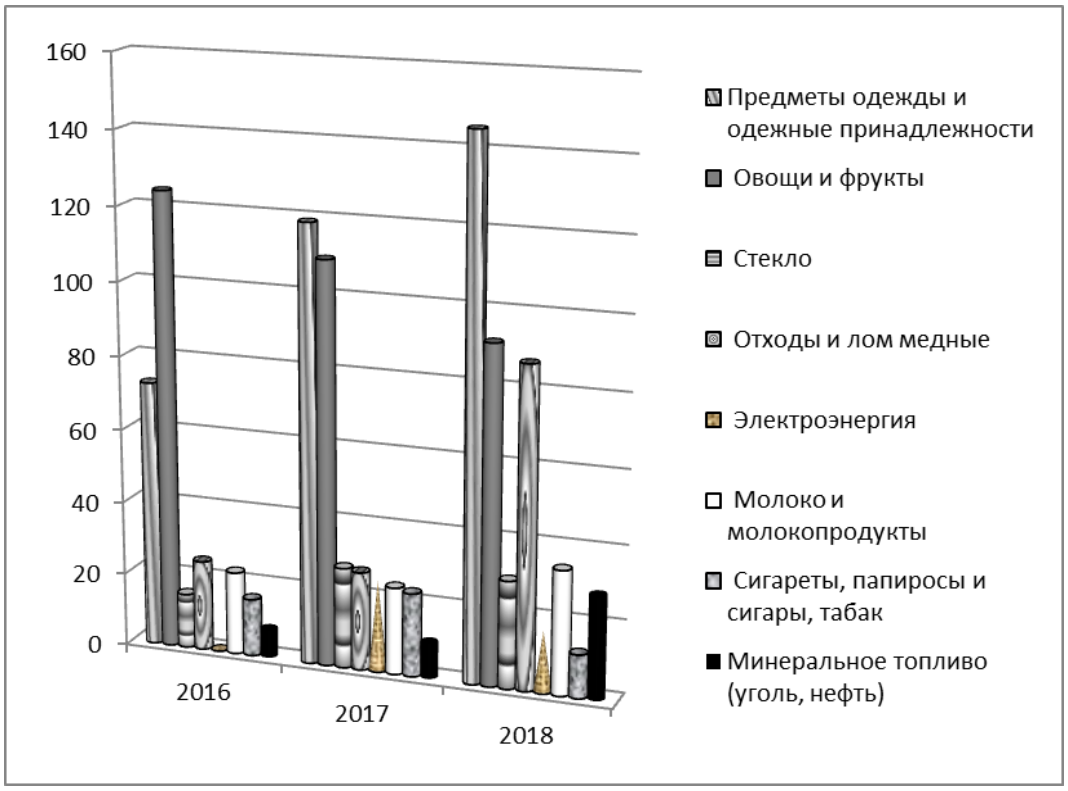
На рисунке 6.3 приведены изменения в стоимостных объемах импортируемых товаров, имеющих наибольший вес в объеме всего импорта республики в 2016–2018 гг. Так за три года поставки растительного масла выросли более чем в 8 раз, крепких спиртных напитков более чем в 3 раза, деревянной мебели более чем в 2 раза, дизельного топлива на 81%, сжиженного газа на 86%, т.е. ввоз товаров народного потребления растет с опережающим темпом. Причиной могут быть два фактора: рост населения и расширение посреднической деятельности в форме реэкспорта.

На рисунке 6.4 представлена динамика стоимостных объемов основных экспортируемых товаров: изделий из тканей, овощей и фруктов, стекла, электроэнергии, молока и молокопродуктов, минерального топлива, табака и медного лома. С 2017 г. увеличились

поставки предметов одежды на 22%, молока и молокопродуктов на 43%, минерального топлива почти в 3 раза.

Проведенный анализ показывает, что используя географическое положение, республика наращивает объемы реэкспорта, что совершенно для неё естественно и если бы она не использовала такую возможность, необходимо было бы ей расширение реэкспорта порекомендовать.

Следует отметить, что полированное стекло, сливочное масло, сухофрукты, руды и концентраты драгоценных металлов относят к перспективным товарам с точки зрения экспорта, как не зависящим от зарубежных поставок и связанным только с местными ресурсами. Рост экспорта этих товаров может сгладить проблему отрицательного торгового баланса страны.



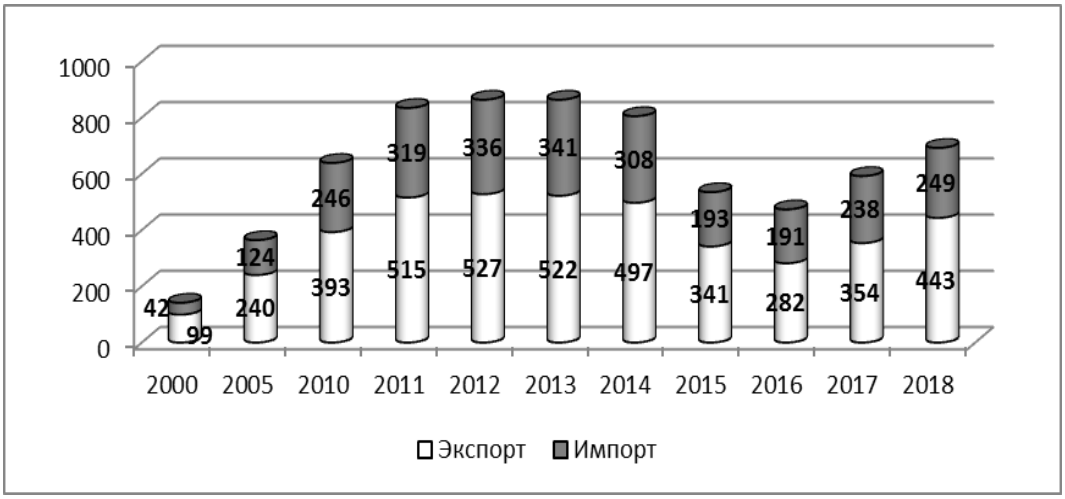
Источник: Статистический Комитет КР: URL: http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

Рис. 6.4. Динамика стоимости основных экспортируемых Кыргызстаном товаров, млн долл.

Перспективы роста экспорта республики связывают также с переносом избыточных производственных мощностей из Китая[1].

Таким образом, республика больше закупает, чем продает на внешнем рынке и это поддерживается в основном за счет денежных перечислений трудовых мигрантов, работающих в большинстве случаев в России. Так за 2017 г. мигранты перевели на родину более 2 млрд долл., что составило более 30% ВВП республики[2].

Необходимо отметить, что торговые выгоды от вступления в ЕАЭС налицо, но они были не такими высокими, как прогнозировалось, что было обусловлено кризисом в России, начавшимся в 2014 г., ослабившим российский рубль и затормозившим рост российского экспорта, в том числе и в Киргизию (рис. 6.5). Падение цен на экспортное сырье России (нефть, газ, металлы) повлекло за собой падение покупательной способности российского рубля.



Источник: База данных ФСГС. URLhttp://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#

Рис.6.5. Внешняя торговля России в 2000–2018 гг., млрд долл. в текущих ценах

Среди торговых партнеров России лидирующие позиции продолжают занимать страны Евросоюза и АТЭС (Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества) и в первую очередь – Китай, на который в 2017 г. приходилось 15% внешнеторгового оборота России; на втором месте была Германия – 9%, и на третьем Нидерланды – 7% (табл. 6.1).

[1] Чунься Ли. Проблемы сотрудничества экономических отношений Кыргызстана и Китая в рамках проекта «Экономический пояс великого шелкового пути» // Вестник КРСУ. – 2018. – том 18. № 3, – С. 27–31.

[2] Курашева Н.А., Лимарева И.В. Анализ и перспективы развития экономического сотрудничества Российской Федерации и Киргизской Республики в рамках ЕАЭС за 2015–2017 гг.// Финансовая жизнь. – 2018. – № 4. – С. 4–8.

Таблица 6.1

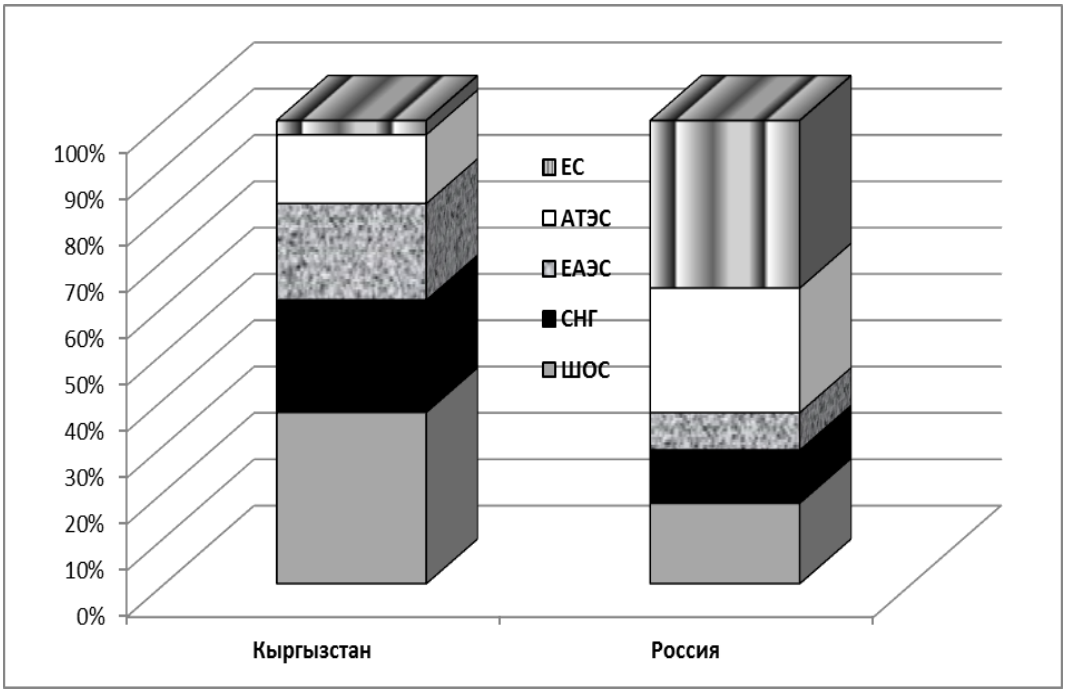
Внешняя торговля РФ в 2017 г. с основными торговыми партнерами

Внешнеторговый оборот	в млн долл. 2017 г.	%
РФ	**585 231**	**100**
Страны дальнего зарубежья	**512 296**	**88**
Турция	22 086	4
Страны Евросоюза:	**229 832**	**39**
Германия	49 966	9
Нидерланды	39 500	7
Италия	23 940	4
Польша	16 553	3
Франция	15 454	3
Великобритания	12 737	2
Финляндия	12 364	2
Страны АТЭС:	**170 753**	**29**
Китай	**86 975**	**15**
США	23 198	4
Республика Корея	19 245	3
Япония	18 183	3
Страны СНГ	**72 935**	**12**
Беларусь	30 618	5
Казахстан	17 441	3
Узбекистан	3 652	1
Киргизия	1 607	0.27
Таджикистан	718	0.12
Туркмения	428	0.07
Страны ЕАЭС	**51 438**	**9**
Страны ШОС	**110 392**	**19**

Источник: База данных ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#

В торговле России страны дальнего зарубежья увеличили свою долю до 88% при снижении доли стран СНГ до 12%, что на 3–4 процентных пункта ниже, чем в предыдущие годы. Сохраняется высокой доля Евросоюза – 39%, до 29% увеличилась доля стран АТЭС и до 19% доля рынка стран на пространстве ШОС. Страны ЕАЭС пока обеспечивают в торговле России всего 9%, что является еще одним подтверждением, что их потенциал остается не реализованным. Причины связаны с относительно низким уровнем развития национальных экономик. Если на пространстве ЕАЭС будут решены социально-экономические задачи, и задачи, поставленные перед Союзом, то согласованное развитие позволит реализовать рост внутреннего межстранового обмена в разы.

Если сравнить торговых партнеров России и Кыргызстана, то можно отметить, что для Кыргызстана в первую очередь сказывается географическое расположение: наибольший вес во внешнеторговом обороте традиционно имеют Россия, Китай и страны Средней Азии (в первую очередь Узбекистан и Казахстан). Для России – это страны Евросоюза и АТР (АТЭС) (рис. 6.6).



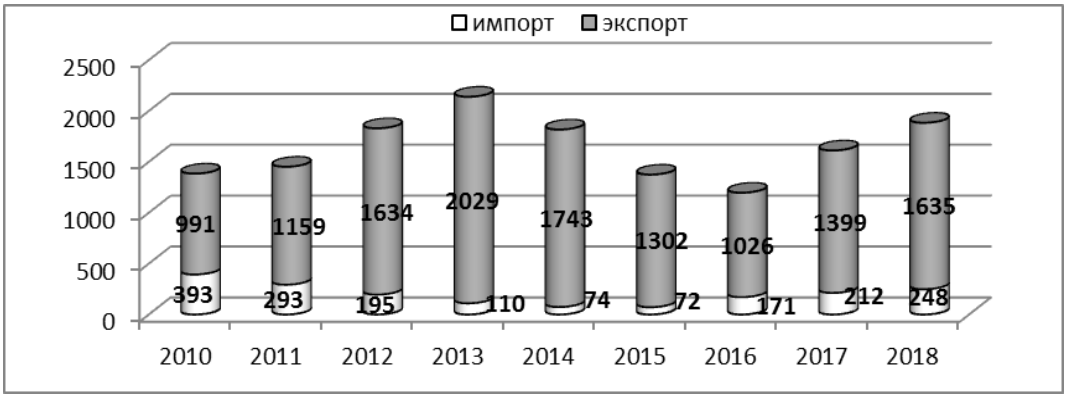
Источники: База данных ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#; Статистическийкомитет KPURL: http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

Рис. 6.6. Географическое распределение ВТО в 2017 г., %

Китай имеет наибольший вес в торговом обороте как Кыргызстана (30% внешнеторгового оборота 2017 г.) так и России (15% соответственно). Нужно отметить, что Кыргызстан в последние годы превратился в региональный центр реэкспорта в страны Центральной Азии и Россию китайских товаров. По оценке экспертов Всемирного Банка, кыргызские торговцы накопили необходимый опыт, знание рынков соседних стран и превзошли своих партнеров в других странах Центральной Азии по способности закупать товары по оптимальным ценам, а также определять спрос на них не только на национальном рынке, но и на рынках соседних стран[1].

Китай заинтересован в развитии на территории Кыргызстана современной логистической и транспортной инфраструктуры. Россия же, исходя из геополитических интересов и экономической безопасности, пытается защитить свои интересы и, что естественно и оправдано, противостоять экономическому вхождению Китая в Кыргызстан. Этот фактор послужил одной из причин, того, что Россия сыграла ключевую роль в процессе присоединения Кыргызстана к ЕАЭС

На сегодняшний день Кыргызстан не занимает в рейтинге торговых партнеров России высокого места. Россия значит для торговли Кыргызстана значительно больше, чем Кыргызстан для России. Так на торговлю с Кыргызстаном приходится менее 0,3% внешнеторгового оборота России. В доле экспорта товаров из России в Кыргызстан с 2010 г. наблюдается возрастающая тенденция (прирост объемов экспорта в 2010–2018 гг. составил 45%, при этом в 2018 г. зафиксировано замедление, годовой прирост составлял всего 0,36%). Доля импорта товаров из Кыргызстана в Россию колеблется около 0,1% суммарного импорта товаров в РФ (рис. 6.7).

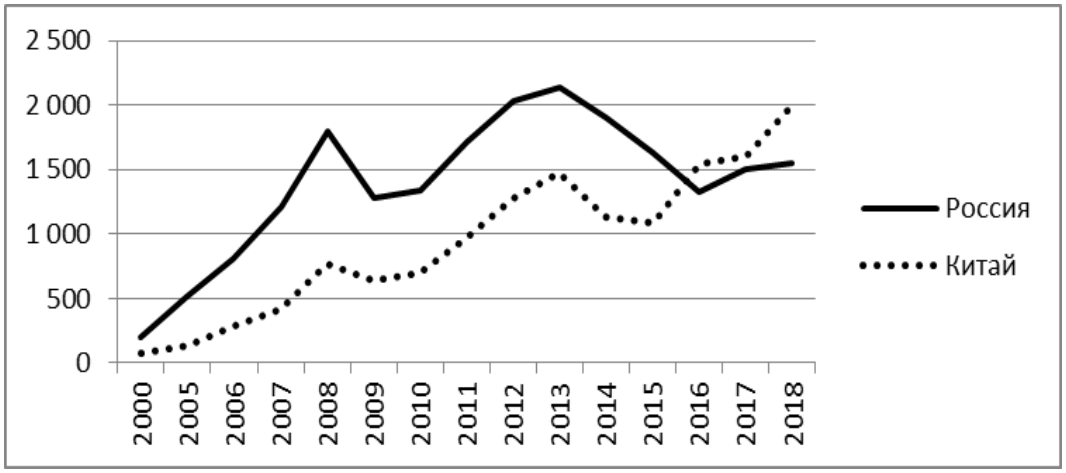


Источник: База данных ФТС. URLhttp://customs.ru/folder/511

Рис. 6.7. Динамика торговли России с Кыргызстаном в 2010–2018 гг., млн долл. в текущих ценах.

[1] Курашева Н.А., Лимарева И.В. Анализ и перспективы развития экономического сотрудничества Российской Федерации и Киргизской Республики в рамках ЕАЭС за 2015–2017 гг.// Финансовая жизнь. – 2018. – № 4. – С. 4–8.

До 2016 г. Россия являлась ведущим торговым и экономическим партнером Кыргызской Республики. Хотя динамика внешнеторгового оборота с Россией у Кыргызстана продолжает оставаться положительной, с 2016 г. Россия потеряла свои лидирующие позиции, уступив место Китаю, что было обусловлено как падением покупательной способности рубля, так и растущей экспансией Китая в Кыргызстан (рис. 6.8).



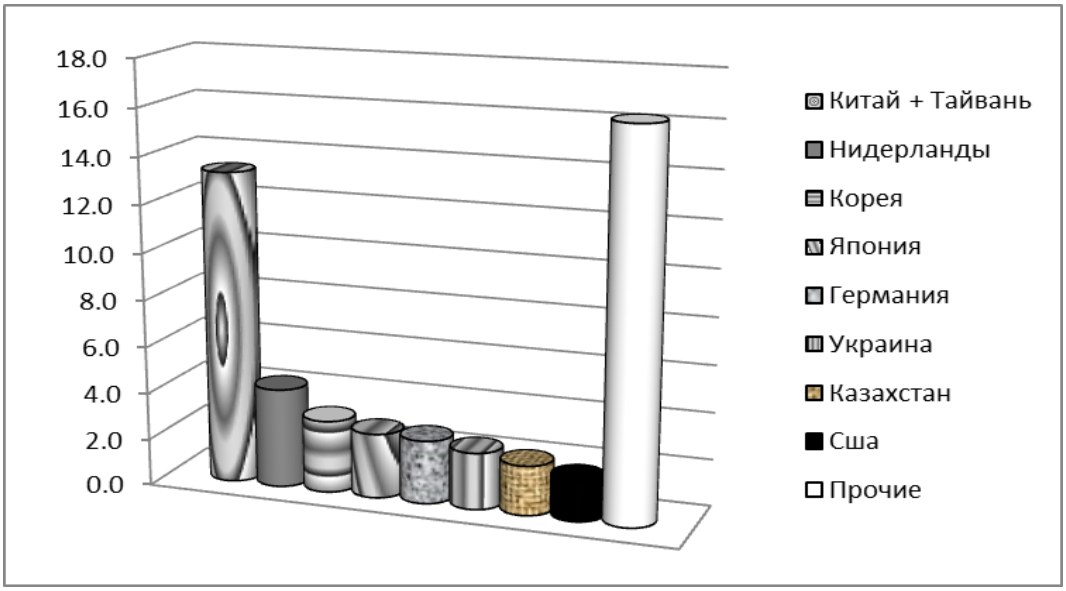
Источник: Статистический комитет КР: URL: http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

Рис. 6.8. Динамика внешнеторгового оборота Кыргызстана с РФ и Китаем в 2000–2017 гг., млн долл. в текущих ценах

Торговля субъектов Сибирского Федерального округа РФ с Кыргызстаном. В последние годы основными торговыми партнерами Сибирского федерального округа (СФО) являются крупнейшие страны АТР (Китай, Япония, Южная Корея), США, а так же Нидерланды, Германия, Украина и Казахстан. Наибольший вес во внешнеторговом обороте в 2018 г. приходился на Китай с учетом Тайваня и составлял 13,3 млрд долл. (что соответствовало 27,3% внешнеторгового оборота округа) (рис. 6.9).

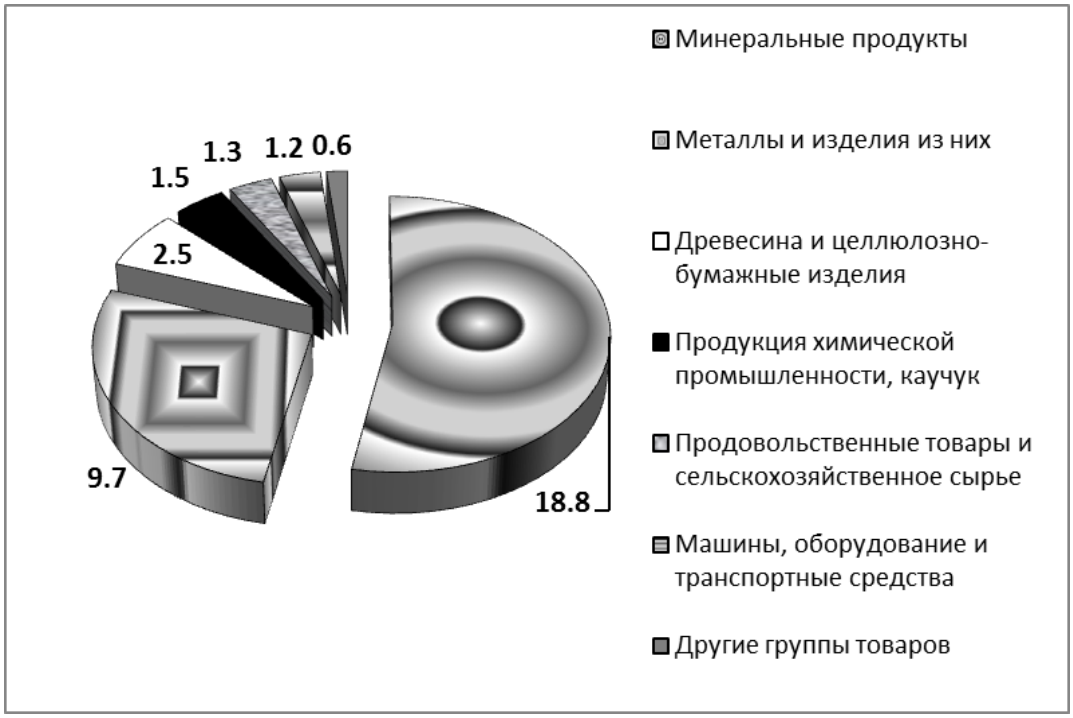
Экспортная специализация региона - это, в первую очередь, минеральные продукты (в основном уголь), металлы и изделия из них, древесина и целлюлозно-бумажные изделия (рис. 6.10).

Основные потребности регион испытывает в импорте машин и оборудования, а так же в продукции химической промышленности. На продовольственные товары приходится лишь 8% совокупного импорта, а на текстиль и текстильные изделия лишь 4% (рис. 6.11).



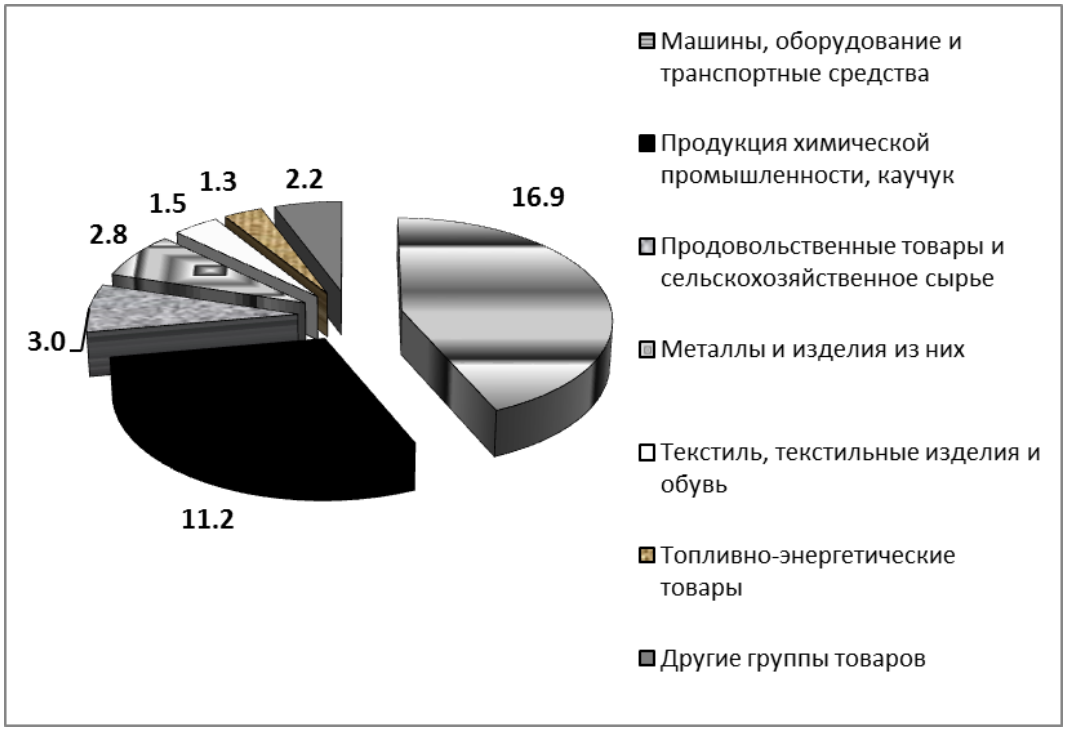
Источник: база данных СТУ. URL: http://stu.customs.ru

Рис. 6.9. Внешнеторговый оборот Сибирского федерального округа по странам в 2018 г., млрд долл. в текущих ценах



Источник: база данных СТУ URL: http://stu.customs.ru

Рис.6.10. Товарная структура экспорта Сибирского федерального округа в 2018 г., млрд долл. в текущих ценах



Источник: база данных СТУ URL: http://stu.customs.ru

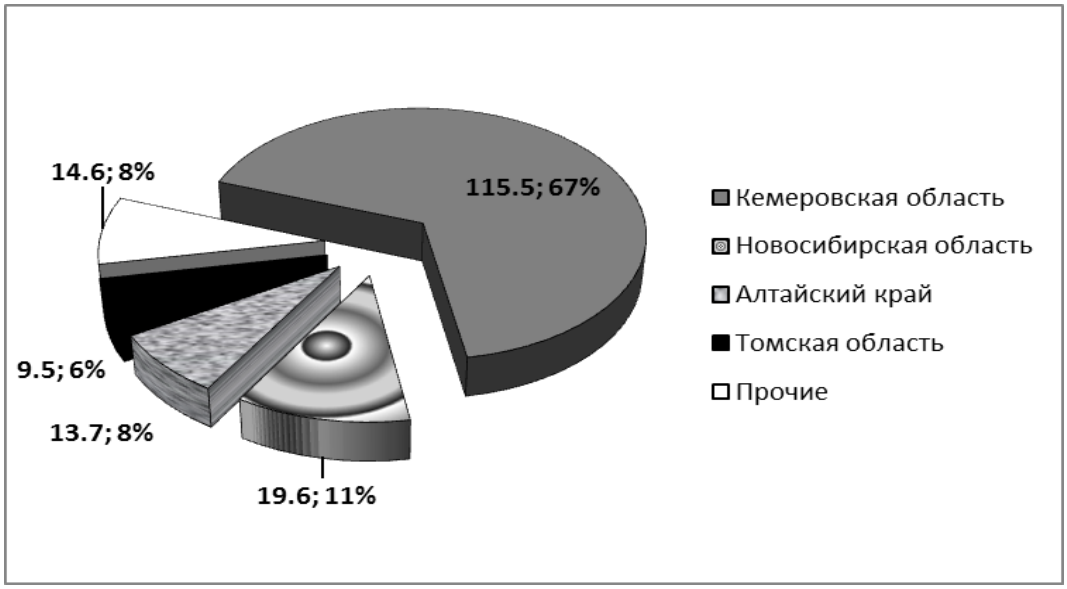
Рис.6.11. Товарная структура импорта Сибирского федерального округа в 2018 г., млрд долл. в текущих ценах

Среди регионов СФО основным экспортными партнерами Кыргызстана являются (рис. 6.12):

- Кемеровская область, поставившая в 2018 г. в Кыргызстан товары группы «топливо минеральное», на сумму около 49 млн долл., что в полном экспорте Кемеровской области в Кыргызстан составляло 42%; «черные металлы» на 37 млн долл. и 32% соответственно; «готовые продукты из зерна злаковых» на 12 млн долл. и 10% соответственно; «изделия из какао» на 10 млн долл. 9%. На две товарных позиции приходилось 74% все поставок области в республику.
- Новосибирская область поставила в Кыргызстан товары группы «изделия из черных металлов» на сумму около 3 млн долл., что обеспечивало 16% в полном экспорте области в республику; «электрические машины» на 2,3 млн долл. и 12% соответственно; «котлы» на 2,2 млн долл. и также 12% соответственно (следует отметить, что область характеризуется поставками готовой продукции и самой высокой товарной диверсификацией среди субъектов СФО);

- Алтайский край продавал товары группы «древесина и изделия из нее» на сумму около 4,5 млн долл. что обеспечивало 33% в полном экспорте края в республику; «каучук, резину и изделия из них» на 2 млн. долл. и 15% соответственно, с/х продукцию «…мукомольную» и «жиры и масла» также на 2 млн. долл. и 15% соответственно;
- Томская область, также поставившая товары группы «древесина и изделия из нее» на сумму около 4,6 млн. долл., что обеспечивало 48% в полном экспорте края в республику; «электрические машины» на 2 млн. долл. и 20% соответственно.

Сопоставление товарной специализации регионов СФО в экспорте в Кыргызстан показывает, что регионы не конкурируют за рынок республики, они удовлетворяют спрос в разных товарных сегментах её рынка. Поставки машин и оборудования из Новосибирской и Томской области различаются по товарным подгруппам. Экспорт «древесины и изделий из неё» Томской областью и Алтайским краем не является конкурентоспособным в силу больших объемов спроса на данные товары, предъявляемые промышленностью и строительством в республике.

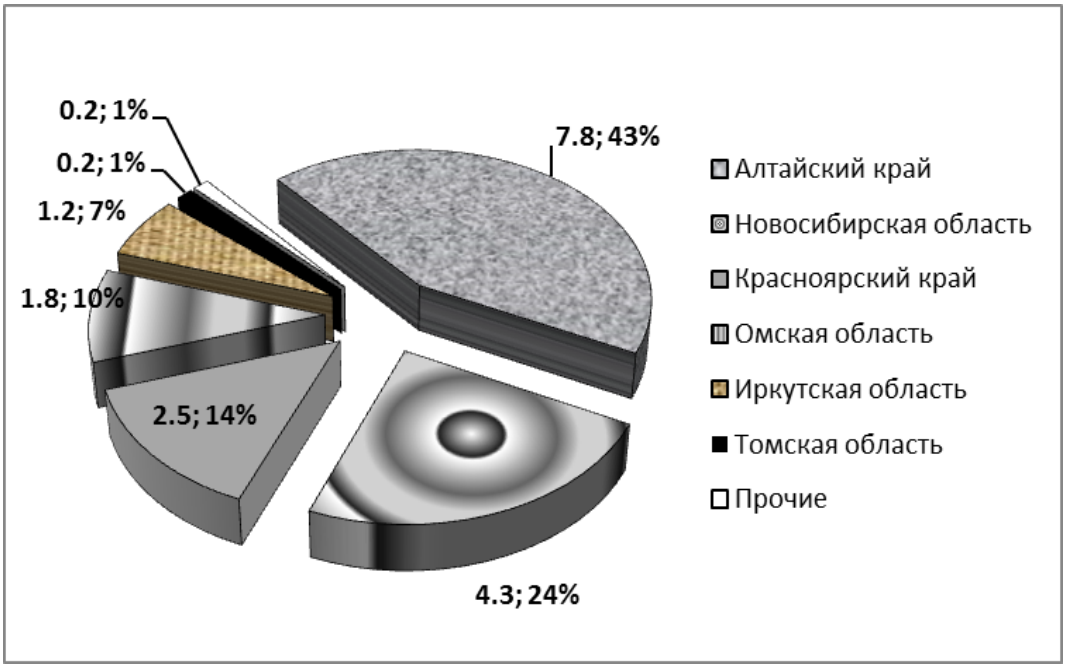


Источник: база данных СТУ URL: http://stu.customs.ru

Рис. 6.12. Экспорт субъектов Сибирского федерального округа в Кыргызстан в 2018 г., млн долл. в текущих ценах

Среди регионов СФО в качестве партнеров по ввозу импортных товаров из Кыргызстана лидируют (рис. 6.13):

- Алтайский край, закупавший в Кыргызстане в 2018 г. товары группы «молочная продукция» на сумму около 3,5 млн долл. что во всем импорте Алтайского края из Кыргызстана составляло 46%; «свинец и изделия из него» на сумму около 3 млн долл., или 37% соответственно.
- Новосибирская область приобрела товары группы «съедобные фрукты и орехи» на сумму около 1,5 млн долл. что в полном импорте области из республики составляло 34%; «стекло и изделия из него» на сумму около 0,7 млн долл. и 17% соответственно.
- Красноярский край закупил товары группы «стекло и изделия из него» на сумму около 0,78 млн долл., что составляло в полном импорте края из республики 66%; «овощи…» на сумму около 0,4 млн долл. и 34% соответственно.
- Омская область закупила товары группы «рыба и ракообразные» на сумму около 1,1 млн долл., что в полном импорте области из Кыргызстана составляло 64%.



Источник: база данных СТУ URL: http://stu.customs.ru

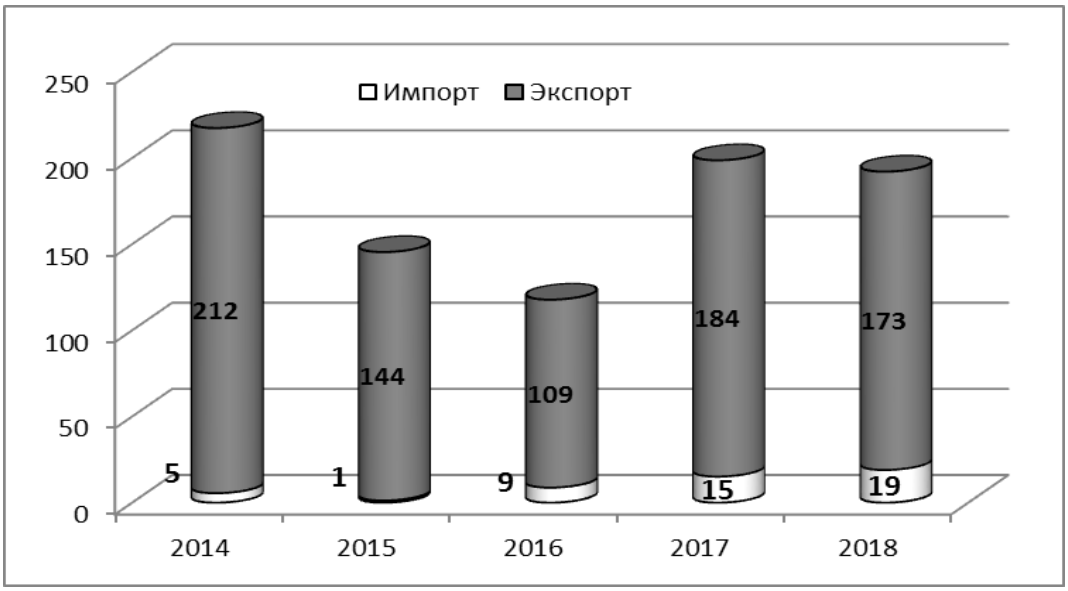
Рис. 6.13. Импорт субъектов Сибирского федерального округа из Кыргызстана в 2018 г., млн долл. в текущих ценах

Таким образом, импорт из Кыргызстана в СФО более чем на 80% осуществляют всего 3 региона, лишь два из которых являются и крупными экспортерами товаров в республику. Импорт в каждом регионе представляют, в основном, две товарных группы и как показывает анализ, эти товары не были результатом реэкспорта республики за исключением импорта Омской областью.

Товарная структура экспорта товаров субъектов СФО в Кыргызстан в 2018 г. в целом соответствует структуре совокупного экспорта СФО. Всего товаров от субъектов СФО в Кыргызстан в 2018 г. было поставлено на сумму около 173 млн долл., что составляет 10,6% от российского экспорта в Кыргызстан и лишь 0,4% от суммарного экспорта СФО.

Товарная структура импорта СФО соответствует структуре совокупного экспорта Кыргызстана, т.е. возможностям республики. Однако, по стоимостным объемам импорт совсем небольшой, так как не согласовывается с импортной специализацией субъектов СФО. Всего из Кыргызстана в СФО в 2018 г. было ввезено товаров на сумму около 19 млн долл., что составило 7,3% от российского импорта из Кыргызстана и лишь 0,2% от суммарного импорта в СФО.

В приведенной на рисунке 6.14 динамике внешней торговли регионов СФО с Кыргызстаном с 2014 по 2018 гг. видим, что экспорт СФО значительно превышает импорт.



Источник: База данных ФСГС. URL http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#

Рис. 6.14. Динамика внешней торговли регионов Сибирского федерального округа РФ с Кыргызстаном в 2014–2018 гг., млн долл. в текущих ценах

Несмотря на то, что показатели объемов внешней торговли между СФО и Кыргызстаном незначительны, республика имеет больший вес в торговле СФО в сравнении с её весом в торговле с Россией. Так для СФО доля в экспорте товаров в Кыргызстан колеблется около 0,5% суммарного экспорта СФО, доля в импорте из Кыргызстана колеблется около 0,15% суммарного импорта СФО.

Сложившееся состояние в торговле с Кыргызстаном не отвечает реальным потребностям ни сибирских регионов, ни Кыргызстана. Деловые отношения формируются значительно медленнее, чем предполагается.

Взаимовыгодными сферами сотрудничества Сибирских регионов с предприятиями и организациями должны стать металлургическая, энергетическая промышленность, банковское дело, страхование, медицина и другие отрасли. Остается неисчерпанным потенциал сотрудничества в научной сфере, здравоохранении, образовании, культуре, туристической сфере. Причем в области туризма упущенная выгода СФО и Кыргызстана уже составляет значительную сумму, исчисляемую в миллионах долларов. Потенциал для увеличения товарооборота имеется: сельхозпродукция, текстильные изделия, полированное стекло, руды и концентратов драгоценных металлов.

Исследования показали, что с той и другой стороны можно выделить следующие проблемы сотрудничества.

Несогласованность правовой основы для заключения сделок на двух и многосторонних уровнях. Остается актуальным вопрос о тарифах и условиях транзита через Казахстан. Сюда же относится низкое качество международных автомобильных трасс и дорожной инфраструктуры.

В экспорте Сибири в республику все более возрастает роль частного предпринимательства. Частный средний и мелкий бизнес завоевал прочные позиции и в значительной степени охватывает поставки продукции производственного назначения. Для дальнейшего развития торговли важно совершенствовать условия для более широкого выхода на рынок Кыргызстана мелких и средних сибирских фирм, обеспечить им поддержку в решении транспортных проблем, системы контроля, обслуживания и расчета, кредитования, снижения рисков на рынке Кыргызстана.

Простые граждане Кыргызстана рассматривают сибирские регионы, прежде всего, как рынок труда, потребительский рынок для реализации их товаров и рынок, где они могут купить товары, имеющие высокий спрос в Кыргызстане. Для миллионов киргизов сегодня – это единственный способ обеспечения семьи. И создание цивилизованных условий для экспорта рабочей силы из Кыргызстана и услуг в области торговли на территории Сибирских регионов, безусловно, является задачей как регионального, так и государственного уровня.

Изучение номенклатуры и динамики взаимной торговли с учетом потенциала интеграционных объединений позволяет дать высокую оценку перспективам рынка Кыргызстана для сибирских товаров и рынка СФО для Кыргызстана.

Восстановление экономического взаимодействия сибирских регионов и Кыргызстана – необходимое и важное условие экономического подъема той и другой стороны. Рост товарных потоков является основой подъема сельскохозяйственного машиностроения в Сибири, совершенствования и расширения лесозаготовок и повышения степени переработки древесины, восстановления легкой промышленности. Для Кыргызстана это означает подъем растениеводства, развитие пищевой промышленности, химической отрасли, машиностроения, энергетики, сферы услуг.

Сибирскому федеральному округу с населением 20 млн человек и Кыргызстану с населением 6,4 млн чел., при наличии богатейших природных ресурсов и их взаимодополняющей структуры, с запуском современных коммуникаций и производств на базе новых технологий, а также с учетом потребностей и традиций, можно рассчитывать на рост сотрудничества между регионами в перспективе в 10–15 раз.

Интеграция с Кыргызстаном необходима России для решения геополитических вопросов и вопросов безопасности.

В качестве рекомендации органам власти анализируемых стран можно предложить создание благоприятных экономических факторов российским компаниям, желающим открыть филиалы на территории Кыргызстана. Это позволит увеличить занятость местного населения КР и, соответственно, сократить миграцию в Россию. Кроме того, приход крупных компаний будет стимулировать развитие инфраструктуры республики, а России это позволит укрепить свои позиции в Кыргызстане.

6.2. ИНСТИТУТ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В СУАР КНР С ПОЗИЦИЙ РАСШИРЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ

Среди торговых партнеров Сибирского федерального округа по объемам внешнеторгового оборота Китай вышел на первое место, значительно опередив страны Восточной Азии и Европы. По-прежнему торговые операции реализуются в основном через восточные коридоры, потенциал западной границы Китая в межрегиональной торговле с СФО остается нереализованным. Западные ворота Китая представлены Синьцзян Уйгурским Автономным Округом (СУАР), внешнеторговый оборот которого с Россией составил в 2018 г. всего 1,73 млрд долл. (9% от всей торговли СУАР)[1]. По этому показателю

[1] Ковалева Г.Д., Айхэмайти М. Современный экономический и институциональный потенциал Синьцзян-Уйгурского автономного района КНР с позиций межрегионального сотрудничества / Регион: экономика и социология.- 2019. - № 3 (103). – С. 291–318.

РФ уступала своим партнерам по ЕАЭС – Казахстану и Киргизии. Торговля через западные ворота сводилась преимущественно к российскому импорту (1,59 млрд долл.). Экспорт РФ в СУАР продолжает оставаться на уровне 125–128 млн долл., и на долю СФО в нем приходилось не более 20%.

Особые трудности связаны с практикой реализации продукции сибирских регионов на рынках СУАР, обусловленной проблемами транспортировки и сложной логистики в условиях отсутствия прямого транспортного выхода между странами. С другой стороны, анализ взаимодействия СУАР и регионов СФО показал, что основным катализатором и действующим звеном в осуществлении межрегиональной торговли являются предприятия малого и среднего бизнеса, а проблема расширения межрегионального рынка упирается не только в создание транспортных коммуникаций, но и в возможности успешного сотрудничества именно этого сегмента участников внешнеэкономической деятельности.

Для СФО актуальность совершенствования связей с СУАР подчеркивается его развитием, опережающим по экономическим темпам и численности высокие показатели Китая; его богатыми природными и человеческими ресурсами, крупными достижениями в формировании современной транспортной инфраструктуры, логистики, энергетической отрасли и расположением на пути Восток – Запад (проект «Один пояс – Один путь»).

Для деловых кругов СФО в сотрудничестве с СУАР интерес представляют:

- взаимодействие в освоении и переработке углеводородов, в техническом перевооружении и обслуживании энергетической отрасли;
- технологии энергосбережения, новые источники энергии, высокотехнологичное оборудование, новые материалы, включая композитные;
- кооперация в области сельского хозяйства в сфере биотехнологий, инновации в садоводстве, особенно выращивании новых видов фруктов, рыболовстве и строительстве, актуально сотрудничество в области медицинских услуг, совместном освоении туристических ресурсов, в расширении культурных контактов;
- контакты в области IT-технологий, финансовых технологий, расширении транспортных межгосударственных коммуникаций.

Государственные планы развития СУАР направлены на активизацию участия в международном сотрудничестве, на эффективное использование внутренних ресурсов и потенциала внешнего рынка,

что включает раскрытие потенциала взаимодействия на уровне малого и среднего предпринимательства. Зарождение малого и среднего бизнеса в Китае можно отнести к 1979 году, когда после 20 лет централизованной плановой экономики начала проводиться политика либерализации в социально-экономической сфере.

В настоящее время в мировой практике существует два стандарта для определения типа МСП: стандарты качества (так называемые стандарты присвоения качества), которые определяются экономическими характеристиками и методами контроля, и количественные стандарты.

Стандарты определения статуса предприятия в России преимущественно количественного типа и касаются численности занятых и объемов реализации продукции или услуг (ст. 4 ФЗ «О развитии МСП в РФ», Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2016 г. N 265) (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Количественные критерии определения типа предпринимательства в РФ по состоянию на 2019 г.

Количественный критерий	Микро предприятия	Малые предприятия	Средние предприятия
Доходы	до 120 млн руб.	до 800 млн руб.	до 2 млрд руб.
Численность	<15 работников	<100 работников	101–250 работников

Количественные стандарты в Китае включают не только численность работников, и годовой оборот, но и другие показатели. Кроме них в Китае развита система качественных критериев, связанных, прежде всего, с видами отраслей, видами торговли, услуг (табл. 6.3). Такое многомерное разбиение позволяет применять гибкую и целенаправленную систему стимулирующих и контролирующих государственных мер в отношении МСП.

Министерство экономики Китая уже более 40 лет уделяет внимание расширению и совершенствованию малого и среднего предпринимательства, видя в нем значимый источник экономического роста, организации новых рабочих мест, обеспечения возможностей освоения новых продуктов и средств по внедрению инновационных технологий.

Поле деятельности малых и средних предприятий (МСП) в Китае определяется Законом о содействии малым и средним предприятиям Китая, принятом Постоянным комитетом 9-го Национального конгресса в 2002 г. и представленного последней действующей версией от 2017 г.

Таблица 6.3

Стандартизация предприятий малого и среднего предпринимательства в КНР на момент 2017 г. в млн долл.

Название отрасли	Средний бизнес. Численность (чел.) /объем продаж (млн долл.)		Малый бизнес. Численность (чел.) /объем продаж (млн долл.)
	от	до	
Промышленное производство	300/4,5	2000/45	меньше 300/4,5
Строительство	600/4,5	3000/45	600/4,5
Оптовый бизнес	100/4,5	200/45	100/4,5
Розничный бизнес	100/1,5	500/15	100/1,5
Транспорт	500/4,5	3000/45	500/4,5
Почтовые предприятия	400/4,5	1000/45	400/4,5
Пищевая отрасль и гостиничное хозяйство	400/4,5	800/22	400/4,5
Растениеводство, животноводство и лесное хозяйство; рыбоводство	500/1,5	3000/22	500/1,5
Складское хозяйство	100/1,5	500/22	100/1,5
Услуги в сфере недвижимости	100/1,5	200/22	100/1,5
Финансовая сфера	100/7,5	500/75	100/7,5
Геологоразведка, управлению водными ресурсами	600/3	2000/30	600/3
Культура, отдых, туризм	200/4,5	600/23	200/1,5
Связь	100/4,5	400/45	100/4,5
Информационные и коммуникационные технологии	100/4,5	300/45	100/4,5
Аренда	100/1,5	300/23	100/1,5
Бизнеса и технологий	100/1,5	400/23	100/1,5

В законе преследуется цель максимально уравнять МСП в правах с крупными компаниями, прежде всего в вопросах доступа к инновационной технике, бизнес-информации и к источникам финансирования. Важный практический результат имели и имеют положения Закона об учреждении «Государственного фонда развития малых и средних предприятий» (финансируемого из центрального бюджета), о защите доходов МСП и их инвесторов от посягательств как отдель-

ных лиц, так и организаций, положения о налоговых льготах в случае предоставления значительного количества рабочих мест безработным и инвалидам.

Для современного Китая характерна высокая динамика МСП, большой удельный вес в числе предприятий и в валовом выпуске страны; приоритетное присутствие в обрабатывающих отраслях и производствах с передовыми технологиями, в том числе телекоммуникациях и IT-технологиях; активность МСП во внешнеэкономической деятельности, высокие показатели в повышении занятости населения. МСП ориентированы на переход к высокотехнологичному производству, основанному на «зеленых» технологиях.

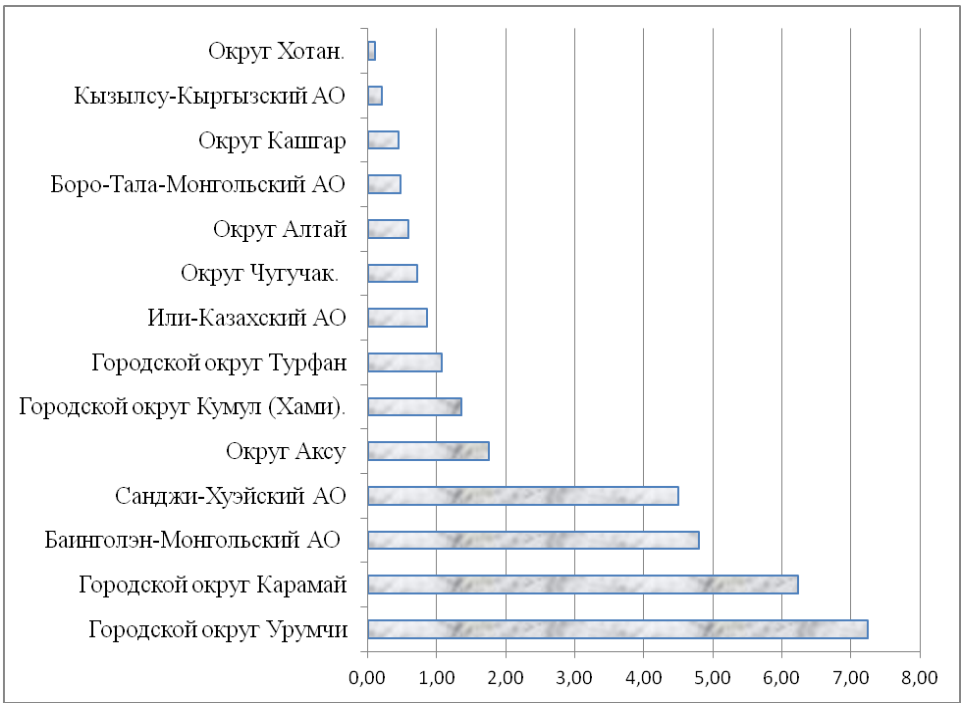
К 2050 году Китай предполагает не уступать развитым странам по научно-техническому и информационному уровню. В решении этой задачи одна из ведущих ролей отводится малым и средним предприятиям, как стимуляторам оживления экономического рынка.

Согласно данным Китайской научно-исследовательской сети по промышленным исследованиям, приведенным в «Отчете о стратегии развития и финансировании развития МСП в Китае за 2018 год», в промышленности на конец 2016 г. насчитывалось 370 тыс. МСП. Из них 54 тыс. – средние предприятия, что соответствовало 14,6% от общего числа МСП; 316 тыс. составляли – малые предприятия, на которые приходилось 85,4% суммы числа малых и средних предприятий. В обрабатывающей промышленности насчитывалось 347 тыс. (93,7% от общего числа).

В последние годы, наряду с быстрым экономическим развитием, число и общее качество постоянно малых и средних предприятий в СУАР также быстро увеличивалось. Они сосредоточены в более развитых северной части СУАР и его приграничных районах. Это городские округа: г. Урумчи, в г. Карамай, г. Санджи и Боро-Тала-Монгольский АО (рис. 6.15).

В северной части территории сосредоточено 72% промышленного производства СУАР, на южную часть остается 23%. (рис. 6.16)

Основные отрасли в экономике СУАР в порядке их эффективности приведены на рисунке 6.17. В 2016 г. к основным отраслям относились: цветная металлургия, прибыль в которой насчитывала 1,56 млрд долл., переработка сельскохозяйственной продукции (0,74 млрд долл. соответственно), производство оборудования (0,71 млрд долл.), электроэнергетика (0,67 млрд долл.), химическая промышленность (0,6 млрд долл.), текстильная промышленность (0,47 млрд долл.), строительные материалы (0,36 млрд долл.), а также убыточные отрасли черная металлургия (–0,43 млрд долл.), нефть (–0,42 млрд долл.), уголь (–0,09 млрд долл.). Суммарная прибыль в приведенных отраслях составила 5,1 млрд долл., убыток – 0,94 млрд долл.



Источник: Отчет о развитии малого и среднего бизнеса Китая в 2017 году.

Рис. 6.15. Объемы промышленного производства в различных округах СУАР в 2016 г., млрд долл.

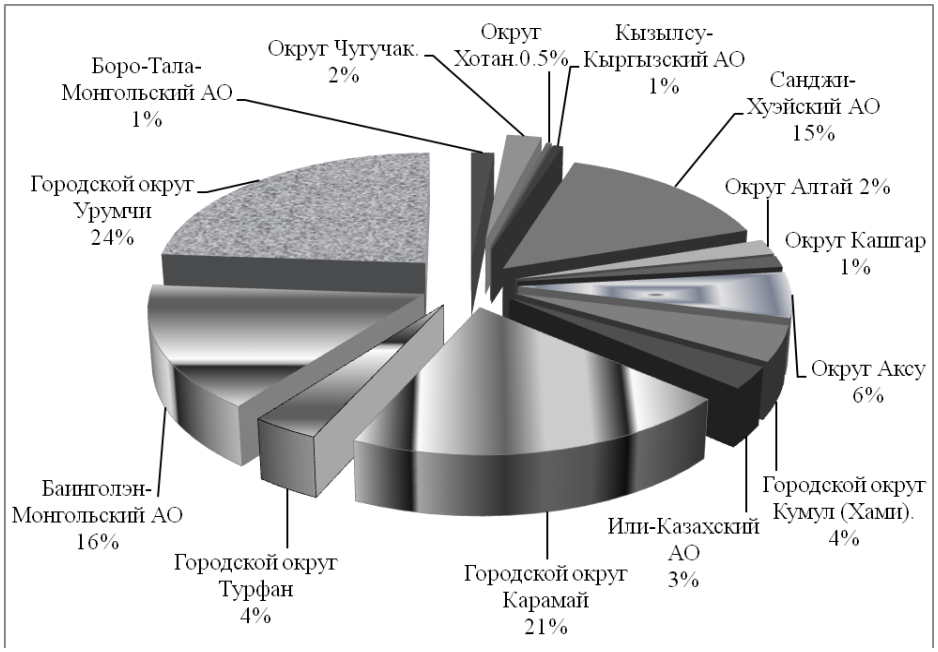


Рис. 6.16. Структура промышленного производства СУАР в 2016 г.



Рис. 6.17. Прибыль основных отраслей промышленности СУАР в 2016 г., млрд долл.

Анализируя отраслевую структуру промышленного производства, видим, что многие отрасли не входят в перечень, для которых определены уникальные стандарты малого и среднего бизнеса (см. табл. 6.3). Для них действует общий для промышленности норматив: для средних предприятий численность от 300 до 2 тыс. чел., при объеме продаж от 300 млн долл. до 3 млрд долл. Для малых и микро предприятий соответственно до 300 чел. и до 300 млн долл. Роль малых и средних предприятий в СУАР представлена в таблице 6.4.

Таблица 6.4

Промышленное производство и продажи в СУАР в 2016 г. Роль малых и средних предприятий

Название индикатора	В этом году, млрд долл.	Темпы роста, %
1	**2**	**3**
Промышленность всего:	36,76	3,7
в том числе:		
легкая промышленность	5,52	11,7
тяжелая промышленность	31,25	2,5

Окончание табл. 6.4

1	2	3
Государственная собственность во всей промышленности	22,71	–1,1
в том числе:		
государственные акционерные предприятия	22,04	–0,9
негосударственное предприятие	14,05	13,4
Крупные промышленные предприятия	19,66	–4,1
Малые, средние и микро предприятия в промышленности	17,11	11,27
в том числе:		
средние предприятия	5,54	1,2
малые предприятия	10,98	27
микро предприятия	0,59	–12,2
в том числе:		
нефтяная промышленность	11,17	–0,3
не нефтяная промышленность	25,59	5,9
в том числе:		
предприятия центрального подчинения	17,55	–2,2
местное предприятие	19,21	10,6

В 2016 г. в промышленном производстве на МСП предприятия приходилось 47%, в том числе на средние – 15%, на малые – 30%. При том, что темп роста объемов производства государственных предприятий упал на 1,1%, крупных промышленных предприятий на 4,1%, темп роста производства малых предприятий за год вырос на 27%., многие из которых имели отношение к легкой промышленности.

Новые возможности национальной политики по содействию развитию МСП. В период «13-й пятилетки», в то время как развитие МСП сталкивается с проблемами, оно также сталкивается с большими возможностями. С углублением реформ, продвижением новой индустриализации, урбанизацией, информатизацией, модернизацией сельского хозяйства и ускорением крупных стратегических инициатив, таких как «массовое предпринимательство, инновации», «Сделано в Китае 2025 », «Интернет +» и «Один Пояс – Один Путь» реализация

и развитие МСП в основном ориентированы на растущую динамику. Углубляя реформу коммерческой системы и продвигая реформы в области административной экспертизы и утверждения, одобрения инвестиций, финансов, налогообложения и финансов, государство оптимизирует рыночную среду, политическую среду и среду обслуживания для МСП. Информационные технологии, ориентированные на возможности интернета глубоко интегрированы во все сферы жизни. Все более персонализированные и разнообразные потребности продолжают генерировать новые продукты, новые форматы, новые рынки и новые модели, предоставляя МСП широкое пространство для инноваций и развития. Необходимо точно понимать ситуацию с развитием в стране и за рубежом, эффективно использовать как внутренние, так и международные рынки и ресурсы, использовать возможности развития, трансформировать методы развития, улучшать качество развития и полагаться на предпринимательские инновации, чтобы открыть новые пути, завоевать инициативу и добиться новых прорывов в развитии.

Таким образом, поставленные цели и задачи перед малым и средним предпринимательством отвечают интересам участников внешнеэкономических связей регионов СФО. Они включают актуальные направления создания условий для МСП: развитие инструментов интернета, стимулирование инициативы предприятий в технологических инновациях и инновации в бизнес-моделях в управлении предприятиями.

Глава 7. УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ: ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МОДЕЛЕЙ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ КУЗБАССА)[1]

Эффективное управление регионом складывается из нескольких критически важных элементов: необходимо (1) постоянно анализировать региональный потенциал и конкурентные преимущества территории; (2) минимизировать внутренние и внешние угрозы; (3) поддерживать эффективную модель развития; (4) грамотно распоряжаться ресурсами, особенно человеческими. Каждый из этих элементов нуждается в стратегическом осмыслении.

Потому одной из основных задач стратегии развития региона должен являться запуск механизмов, способствующих реализации названных выше элементов эффективного управления территорией. Однако сами механизмы могут быть подобраны и правильно настроены лишь в том случае, если цели развития региона отвечают его экономическим, социальным, политическим, технологическим возможностям.

7.1. КУЗБАСС КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В Кузбассе началом стратегического планирования можно считать самое начало XX века. В 1912 г. было организовано первое в России франко-немецко-бельгийское акционерное общество Кузнецких каменноугольных копей (Копикуз)[2], национализированное в 1920 г. Копикуз получил исключительное право на поиск и разработку угля на целом ряде сибирских месторождений. Этот проект — первая попытка формирования в Кузбассе цепочек добавленной стоимости при добыче и переработке угля.

---

[1] Глава монографии подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.174. (проект XI.174.1.1. «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции, прогнозы»; № АААА-А17-117022250133-9).

[2] Кузнецкое каменноугольное и металлургическое акционерное общество (Копикуз), г. Кузнецк Томской губернии // Архивный фонд Кемеровской области. – URL: http://afond.kuzbassarchives.ru/index.php?act=fund&fund=1267&highlight=%D0%9A%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%B7 (дата обращения: 25.11.2018).

Большинство идей Копикуза, в том числе планы по созданию на территории региона крупного топливно-энергетического комплекса, нашло свое практическое воплощение позже в рамках стратегического плана советской России по реализации в Кузбассе *масштабного национального проекта* промышленного кластера как основы ускоренного развития всей страны. Создавались не только промышленные предприятия, но и крупные научно-исследовательские и проектные институты, высшие учебные заведения, система переподготовки кадров. В конце 1950-х – начале 1960-х гг. цепочки добавленной стоимости были увеличены в регионе до 5–7 «звеньев». Особенно нужно выделить Кемеровский химический кластер, в котором цена конечной продукции в 17–20 раз превышала цену исходного сырья[1]. Побочным «эффектом» этой модели оказался нарастающий по мере развития промышленного кластера социальный конфликт: падающая занятость населения, преобладание мужских профессий, «нулевые» затраты на экологию, неразвитость отраслей системы жизнеобеспечения региона. И как результат: низкий уровень жизни людей, «чёрные города-бараки», разбитые дороги.

Переломным моментом в стратегическом планировании в Кемеровской области стал 1988 г. Впервые в истории стратегического планирования региональные власти в союзе с наукой и обществом выступили против стратегии «центра»[2] и обвинили его в «выкачивании» из региона природных богатств[3] и отсутствии целей, связанных с ростом уровня жизни населения и решением экологических проблем.

Нежелание «центра» менять «правила игры» привело к известным шахтерским забастовкам и целому ряду компромиссов между «центром» и рабочим движением. Так, Кузбасс стал первым регионом в СССР, добившимся права использовать региональный хозрасчёт как модель управления (1989 г.) и получившим бонус в виде возможности использования принципов, на которых в мире функционируют свободные экономические зоны (1991 г.).

Основные принципы «регионального хозрасчёта», включая прямую зависимость уровня жизни от результатов развития экономики,

---

[1] Развитие народного хозяйства Сибири / отв. ред. М.К. Бандман, Б.П. Орлов, З.Р. Цимдина. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е., 1978. – С. 205–214.

[2] Концепция комплексного развития и размещения производительных сил Кемеровской области (Из проекта схемы развития производительных сил Кемеровской области на период до 2005 г.); ЦЭНИИ Госплана РСФСР / Материалы Всесоюзной научно-практической конференции «Социально-экономические проблемы достижения коренного перелома в эффективности развития производительных сил Кузбасса» (г. Кемерово). – Кемерово: РИО, 1988. – 10 с.

[3] Бакатин В.В. Будущее Кузбасса – в наших руках (Изложение выступления первого секретаря обкома КПСС В.В. Бакатина) / Газета «Кузбасс» от 04.06.1988. – С. 1–2; Коптюг В.А. Наука и производительные силы (Изложение доклада академика, вице-президента АН СССР, председателя СО АН СССР В.А. Коптюга) / Газета «Кузбасс» от 04.06.1988. – С. 1–2.

были заимствованы из подходов, имевших место при внедрении аналогичных систем управления в народном хозяйстве. На деле под видом «хозрасчёта» в регион направлялись дополнительные финансовые ресурсы при одновременном увеличении региональных «нормативов жизненного уровня». В результате за один год бюджетная обеспеченность одного жителя Кемеровской области оказалась самой высокой среди сибирских регионов. Попытка реализовать на практике идею создания региональных фондов «процветания» не нашла поддержки у стоявших на пороге денационализации отраслей. И модель «регионального хозрасчёта» быстро умерла, поскольку в ней отсутствовали механизмы роста эффективности экономики, а они и не могли быть сформулированы и реализованы в масштабах отдельно взятого региона.

Появилось осознание того, что Кузбасс сможет экономически выжить лишь при выходе на международное сотрудничество. Решение власти и руководители практически всех отраслей народного хозяйства (в этот период в Кемеровской области часть предприятий уже перешла на арендные отношения) видели в использовании механизмов, подобных свободным экономическим зонам. Несмотря на то, что по большинству критериев (например, близость к морским торговым путям) Кузбасс никак не мог быть отнесён к таким зонам, на волне шахтерских забастовок такое решение «продавили».

Главной целью свободной экономической зоны (СЭЗ) «Кузбасс» было экономическое возрождение региона на основе привлечения иностранного капитала. Единственное, что удалось использовать региону из предоставленных статусом СЭЗ возможностей, – это механизмы, связанные с развитием внешнеэкономической деятельности. С одной стороны, экспорт угля буквально изменил «потребительское лицо» Кемеровской области за счёт поставки из-за рубежа автомобилей, бытовой техники, одежды и обуви, позволил реализовать ряд крупных инвестиционных программ при использовании угля и металла в качестве валюты расчётов за поставку импортного оборудования для технического перевооружения агропромышленного комплекса (программа ФАТА), Кемеровского и Новокузнецкого аэропортов, развития дорожного строительства. С другой стороны, выход на внешние рынки обнажил глубокое научно-технологическое отставание кузбасской экономики, её низкие конкурентные преимущества.

Первая половина 1990-х годов (до 1996 г.) – это период деиндустриализации народного хозяйства Кузбасса, практически полный отход от прежних стратегических планов развития региона. И одновременно – это период экспериментирования в выборе новой парадигмы развития региона, основные черты которой:

- разгосударствление основных отраслей народного хозяйства;
- активное влияние международных институтов на разработку концепции приватизации угольной промышленности Кузбасса;
- вера в то, что рынок с его механизмами саморегулирования обеспечит согласование интересов общества и новых владельцев «заводов и пароходов».

В этот период государство полностью ушло из всех основных отраслей народного хозяйства Кемеровской области и «стратегия» развития региона быстро скатилась к формуле «выкачивания» природных и сырьевых ресурсов, ухудшению и без того плохой экологии, резкому росту социальной напряженности. Одновременно пришло понимание, что в мировой экономике в принципе отсутствуют условия, при которых рыночные механизмы (а многие ошибочно считают, что это «правильно подобранная» налоговая политика) решат проблему согласования интересов бизнеса и общества.

С приходом в Кузбасс в 1997 г. «новой команды управленцев» под руководством А.Г. Тулеева ситуация стала резко меняться. Стратегическое планирование было сориентировано на поиск моделей, реализующих «новую» парадигму развития региона, которой присущи следующие черты:

- реструктуризация угольной промышленности и её рост за счёт развития экспорта как основы региональной экономики;
- владеть активами в Кузбассе могут только социально ответственные собственники, с которыми власть может договариваться о «дополнительном вкладе» в развитие региона;
- территория и «другая» экономика, в том числе экономика знаний (медицина, образование и др.) и малый бизнес не являются приоритетными;
- областной бюджет — это не инструмент развития, а социальный институт, чья главная цель «поддержка в регионе социальной стабильности».

Именно потому, что авторы Программы экономического и социального развития Кемеровской области на 2005–2010 гг.[1], не поняли экономические идеи новой команды, она оказалась «проходным документом». Несмотря на то, что авторы Программы (2005–2010), проведя анализ конкурентных преимуществ, вызовов и рисков, стоящих перед областью, нашли в прошлых стратегиях много проблем и оши-

[1] Программа экономического и социального развития Кемеровской области на 2005-2010 годы. – Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН (СОПС), Москва–Кемерово, 2004. – URL: http://www.ako.ru/official/strukt/ECONOM/upp_o2005.asp (дата обращения: 06.04.2018).

бок, они сами попали в «ловушку» необходимости сохранения за регионом роли «производственной единицы» российской экономики. В отличие от желания власти авторы не увидели необходимости «вписать» Кузбасса в систему мировой экономики. В этом была их стратегическая ошибка. И про Программу быстро забыли на фоне роста уровня жизни населения, обеспеченного ростом инвестиций в добычу угля и высоких цен на топливо и металл на глобальном рынке, развитием жилищного строительства.

Про стратегическое планирование в регионе «вспомнили» в середине 2000-х гг. Под влиянием ряда внутренних и внешних факторов (глобализация экономики, обострение межрегиональной и межстрановой конкуренции за рынки сбыта, необходимость привлечения и рационального использования инвестиций) темпы роста кузбасской экономики резко упали. Стало понятно: региону нужны новые источники роста.

Разработчики новой Программы социально-экономического развития Кемеровской области на 2007–2012 гг. и Стратегии развития Кузбасса до 2025 г. учли ошибки своих предшественников - «погрузили» регион во внешнюю среду и оценили его потенциал в русле развития российского и глобального рынков. Таким образом, произошла смена ракурса оценки Кемеровской области и перспектив ее дальнейшего развития. Программа (2005–2010) предполагала поиск «трамплина» для развития области через модернизацию базовых элементов региональной социально-экономической системы с учетом интересов регионального бизнеса и использования уже имеющихся наработок. В отличие от нее Программа (2007–2012) и Стратегия «Кузбасс-2025» призывали к освоению новых, потенциально успешных практик. Соответственно, авторы документов по-разному смотрели на конкурентные преимущества, ключевые вызовы и угрозы социально-экономическому развитию региона: преодоление негативных последствий прошлого против освоения инновационных заделов на будущее.

Трансформация подхода к определению рисков и приоритетов развития Кемеровской области отражает те изменения, что в 2000-х годах претерпевала позиция региональной власти в отношении видения будущего Кузбасса и направлений поиска новой экономической модели. На смену вектору на сохранение региона как стабильной «производственной единицы» пришло стремление поместить область в систему координат открытой экономики, одновременно обеспечив комфортные условия жизни для населения.

7.2. РЕГИОН И УГОЛЬ: СЧАСТЬЕ – ВРОЗЬ

В 2000-е гг. последовал период интенсивного развития угольного Кузбасса, когда, несмотря на явные успехи, и были заложены ключевые противоречия между отраслью и территорией[1]. Они стали следствием самой парадигмы развития угольной отрасли:

во-первых, в 1994–2016 гг. в отечественной угольной отрасли удалось воплотить серьезную, глубоко продуманную программу реструктуризации. Российские специалисты совместно с Всемирным банком, Международным валютным фондом, Институтом Гувера реализовали вариант «мягкой» ликвидации неэффективных угольных мощностей. За десять лет в отрасли практически полностью изменилась технология добычи, система управления и механизм финансирования. Нам не известны аналогичные программы, которые были бы проведены государством в других отраслях;

во-вторых, углю повезло в том, что подавляющая часть угольных предприятий при смене собственников оказалась под управлением высококвалифицированных специалистов, знающих специфику кузбасских месторождений;

в-третьих, довольно быстро большинством угля в Кемеровской области завладели крупные вертикально-интегрированные и весьма успешные компании (СУЭК, ЕВРАЗ, ММК, Мечел, УГМК), что способствовало встраиванию кузбасского угля в глобальные рынки и снизило зависимость добычи угля от падения его потребления внутри России;

в-четвертых, на фоне нефтяного и газового бумов доходность в угле была относительно низкая – и государство просто не обращало на него внимания с точки зрения фискальной нагрузки;

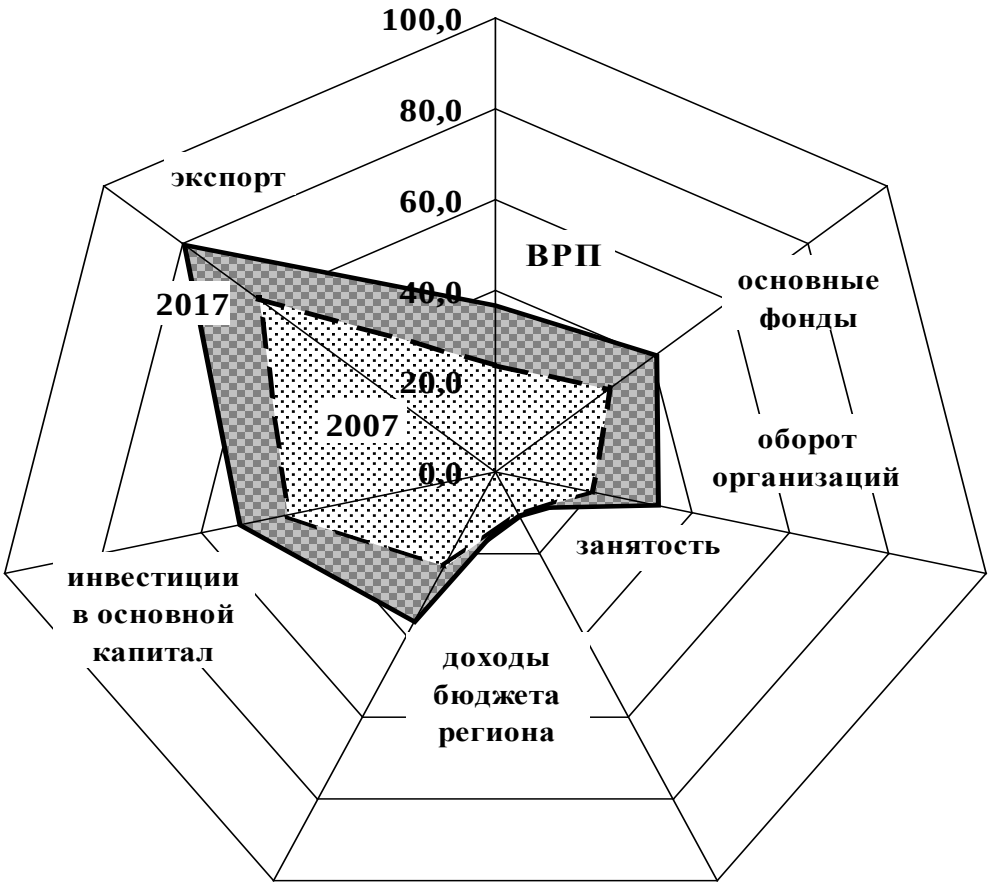
в-пятых, Кузбасский регион, в начале 2000-х годов объявивший уголь стратегической отраслью, проявил мягкость в выработке требований к ее развитию на своей территории.

В результате, за последнее десятилетие (2007–2017 гг.) вклад угольной отрасли в валовой региональный продукт (ВРП) Кемеровской области вырос более чем на 12 процентных пунктов (п.п.) и превысил 36 %. В основных фондах кузбасской экономики удельный вес отрасли превзошел 40% (+ около 12 п.п.), «угольная лепта» в формировании доходов консолидированного бюджета региона возросла

[1] Региональная политика в Кемеровской области и ее последствия при различных моделях экономического развития подробно рассмотрены нами в нескольких монографиях (см., напр.: Фридман Ю.А., Речко Г.Н. Модели поддержки организационно-технологического развития региона // Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / Под ред. А.С. Новоселова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2012. – Гл. 10.1. – С. 291–300; Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Основные «точки роста» экономики Кемеровской области // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / Под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – Гл. 11. – С. 359–372).

до 36,8% (+ почти 14 п.п.). В 2007–2017 гг. угольный бизнес усилил позиции в Кемеровской области и в качестве центра притяжения инвестиций в основной капитал (больше половины инвестиций в экономику региона), и в качестве основного экспортера (почти 80% экспорта региона) (рис. 7.1).

Важно отметить: если на протяжении прошедшего десятилетия развитие угольной отрасли в Кузбассе было проблемой регионального характера, то её рост в следующие 15-20 лет становится проектом национального уровня. В этой связи вопрос гармонизации для Кемеровской области как сырьевого региона приобретает особую актуальность.



Источник: рассчитано авторами по данным Кемеровостата и УФНС по Кемеровской области.

Рис. 7.1. Уголь и территория: «любовь по расчету» (штриховкой выделен «вклад» угольной отрасли в отдельные индикаторы развития экономики Кемеровской области)

Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 г. («Кузбасс-2035») была разработана, одобрена и утверждена[1] в 2018 г. в рекордно короткие сроки, фактически «под смену власти» в Кузбассе. Столь же стремительно она, успешно выполнив функцию предвыборной программы, стала превращаться в рутинный документ. В итоге власть получила набор экономических и социальных «лозунгов», а научное и экспертное сообщество затаилось в ожидании скорых проблем с ключевыми драйверами развития области, обозначенными в Стратегии: политикой реиндустриализации, идеей «двухлетнего рывка», ускоренными темпами развития, повсеместной кластеризацией и т.п. Безусловно, и власти, и разработчики Стратегии искренне хотят перемен к лучшему. При этом те, кто хотя бы поверхностно осведомлен о кузбасской экономической модели, понимают: в горизонте как минимум 10–15 лет основные плюсы Кемеровской области может принести только угольная отрасль. Более того, пожалуй, впервые за последние двадцать лет Кузбасс получил возможность вписать региональный угольный бизнес в общегосударственную программу в силу признания угольной отрасли «одним из важнейших драйверов развития экономики»[2] России, как было заявлено на заседании Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности, которое состоялось в августе 2018 г. под председательством Президента РФ В.В. Путина.

Ситуация, когда, с одной стороны, Кузбасс признаётся сырьевым регионом, а с другой – это не находит отражения в используемых моделях экономического роста, приводит к тому, что регион до сих пор не сумел нащупать эффективную модель развития. Такой диссонанс оборачивается рассогласованностью стратегических целей и задач бизнеса (прежде всего занятого добычей и переработкой минерального сырья) и самой территории. Как следствие, снижается эффективность предпринимаемых попыток технологической модернизации базовой для области угольной отрасли и в целом переформатирования экономики с переходом на новый уровень освоения ресурсного потенциала региона.

Проблема сегодняшнего Кузбасса, по нашему мнению, заключается в следующем: ни на уровне страны, ни на уровне отдельных регионов нет цельного представления о том, как на практике превратить успешное развитие одной сырьевой отрасли в общеэкономическое развитие. Мы до сих пор не научились, с одной стороны, ловить эффекты, возникающие в ходе долговременных, многоцелевых (многоукладных) процессов, каким является освоение и использование ми-

[1] Закон Кемеровской области № 122-ОЗ от 26.12.2018 г. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года». – URL: http://docs.cntd.ru/document/550305101 (дата обращения: 25.03.2019).

[2] Стенографический отчёт о заседании Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности. 27 августа 2018 г. – URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/58382 (дата обращения: 01.09.2019).

нерально-сырьевых ресурсов, а с другой – не располагаем понятным для всех участников регионального экономического пространства инструментарием конвертации таких эффектов в эффективность всей экономической системы[1].

Выход для Кузбасса нам видится, во-первых, в перезагрузке всей системы отношений угольной отрасли и территории на «входе» в регион: от необходимости денежной оценки месторождений и качества проектов добычи сырья до участия угольной отрасли в цепочках (в том числе глобальных) создания добавленной стоимости. Второй важный момент касается реализации в Кемеровской области принципов гармоничного развития сырьевого региона. В мире практически нет примеров, когда бы механизмы рыночного саморегулирования смогли обеспечить гармонию интересов бизнеса и общества. Страны решают эти проблемы индивидуально. В России в каждом регионе, в том числе и Кемеровской области, накоплен определенный опыт (и позитивный, и негативный) использования разных инструментов взаимодействия бизнеса и общества. Однако в абсолютном большинстве в их основе лежат не известные всему обществу и принятые им принципы, а некие договоренности региональной власти и бизнеса по принципу «ты – мне, я – тебе».

В Кузбассе необходимо создать эффективную формализованную систему трансформации развития угольной отрасли в развитие региона. Такая система в нашем понимании – живая, открытая многоуровневая платформа, которая позволит уже в краткосрочной перспективе привести к «единому знаменателю» существующую практику множества неформальных договоренностей между кузбасскими властями и представителями угольного бизнеса по большому спектру вопросов развития региона. А в среднесрочной и долгосрочной перспективе она способна обеспечить повышение конкурентоспособности Кемеровской области, привлечь инвесторов, стимулировать развитие научно-образовательного комплекса, социальной сферы и т.п. Причем эта система должна обладать способностью адаптироваться самой и стимулировать адаптацию участников регионального экономического пространства под изменяющиеся условия.

7.3. ВЫБИРАЙ ИЛИ ПРОИГРАЕШЬ!

Результаты проведенных нами исследований позволяют уверенно утверждать, что экономика Кузбасса должна развиваться на принципах, присущих регионам сырьевого (ресурсного) типа, естественно, с учетом местных уникальных условий. Потому, полагаем, пересмотр существующей и построение новой экономической модели Кемеровской области должны происходить с опорой на сырьевой сектор как

[1] См., напр.: Крюков В.А. Социально-экономическая «капитализация» сырьевого потенциала России // ЭКО. – 2015. – № 2. – С. 62–75; Ресурсные регионы России в «новой реальности» / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 308 с.

локомотив всей региональной экономики. На основе изучения мирового опыта развития ресурсных регионов, российских и зарубежных практик стратегического планирования[1], а также наших собственных наработок в этой сфере[2] мы предлагаем реализовать в Кузбассе *концепцию многоуровнего подхода к выбору и трансформации моделей развития ресурсной территории.* Она предполагает определение базовой стратегической модели развития и её трансформацию в утилитарные модели, реализующие конкретные цели стратегии роста (рис. 7.2).



Рис. 7.2. Концепция трансформации моделей развития Кузбасса как сырьевого региона

[1] См. напр.: Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Современный подход к разработке и выбору стратегических альтернатив развития ресурсных регионов // Экономика региона. – 2017. – Т. 13, вып. 1. – С. 93–105. DOI 10.17059/2017–1–9; Ресурсная модель модернизации экономики: возможности и ограничения / Под ред. В.Б. Кондратьева. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 326 с.; Ресурсные регионы России в «новой реальности» / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 308 с.; Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

[2] См.: Крюков В.А., Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Стратегия «Кузбасс-2035»: в гармонии с углем // ЭКО. – 2018. – № 11. – С. 8-30. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-11-8-30; Фридман Ю.А., Логинова Е.Ю., Речко Г.Н. Нужен ли Кузбассу «экономический ребрендинг»? К разработке новой стратегии социально-экономического развития Кемеровской области // ЭКО. – 2017. – №9. – С. 85–103; Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Экономический ребрендинг и стратегия развития региона: кузбасская модель // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 1. – С. 139–149. DOI: 10.15688/re.volsu.2018.1.13

Выбор в качестве главных элементов предлагаемой концепции трансформации (1) моделей гармонизации развития сырьевой отрасли и ресурсной территории, (2) модели «экономического ребрендинга» и (3) моделей монетизации ресурсного потенциала обусловлен, прежде всего, теми *проблемами, которые сейчас стоят перед Кузбассом и устранение которых позволит стимулировать экономический рост*:

во-первых, формирование стабильной работоспособной системы согласования интересов угольного бизнеса и ресурсной территории с обязательным учетом потребностей местного сообщества;

во-вторых, «перезапуск» модели социально-экономического развития главного угольного региона России, каким является Кемеровская область, в условиях циклических колебаний конъюнктуры глобальных рынков сырья и усиления экологического и политического давления на традиционные источники углеводородов;

в-третьих, поиск и внедрение оптимальных вариантов монетизации мультисырьевого потенциала Кузбасса с целью диверсификации экономики, обеспечения ее устойчивости, а также повышения конкурентоспособности региона.

Заметим, названия моделей носят условный характер и призваны отразить суть решаемых с их помощью задач.

Модели гармонизации развития сырьевой отрасли и ресурсного региона закладывают базовые принципы взаимодействия бизнеса, власти и общества в области комплексного развития ресурсного потенциала территории, монетизации ресурсов и превращения природного богатства территории в драйвер ее долгосрочного развития. Условиями практического воплощения модели гармонизации в Кузбассе, на наш взгляд, являются улучшение бизнес-климата, инновационность экономики и инклюзивность. Последнее, как представляется, должно иметь решающее значение для достижения согласованности интересов отрасли и региона, поскольку означает вовлечение в процесс принятия решений всех акторов экономического пространства, распределение между ними возникающих рисков и ответственности. Это необходимо для создания эффективной инфраструктуры, позволяющей обеспечивать трансформацию развития угольной отрасли в гармоничное развитие региона.

Модель гармонизации базируется на реализации следующих механизмов согласования интересов бизнеса и региона (рис. 7.3):

- *смещение в регион центра принятия решений об освоении минерально-сырьевых ресурсов*, то есть непосредственно к местам добычи угля, что позволит максимально учесть интересы территории, ее жителей;
- *повышение эффективности налогового администрирования*: в частности, требуется изменение налогового администрирования угольной отрасли с тем, чтобы стимулировать биз-

нес инвестировать, принимать на себя высокие риски освоения новых месторождений и при этом ориентироваться на долгосрочную перспективу;

- *развитие локализации производства*: поскольку достижение синергетического эффекта от развития базовой отрасли можно назвать главным условием гармонизации развития ресурсной территории, то не последнюю роль в этом играет уровень вовлеченности местного бизнеса в цепочки поставок товаров и услуг для якорной добывающей отрасли;



Рис. 7.3. Фрагмент модели гармонизации развития сырьевой отрасли и территории: механизмы гармонизации

- *развитие региональной инфраструктуры:* потому что качество инфраструктуры традиционно рассматривается как обязательный фактор эффективной разработки сырьевых ресурсов, инвестиционной привлекательности ресурсной территории и ее последующего развития;
- *новая экологическая политика региона*, ядром которой должен стать новый экологический стандарт — свод стандартов работы угольной отрасли в Кузбассе и мер по стимулирова-

нию угольных предприятий к экологической ответственности и открытости;

- *новый региональный социальный стандарт*, который бы регламентировал обязательства базового сырьевого сектора перед местным сообществом и выполнение которого стало бы частью «лицензионного соглашения» между ресурсной территорией и недропользователем.

Таким образом, модель гармонизации предполагает, с одной стороны, внедрение в управление угольной отраслью Кузбасса бизнес-моделей, которые учитывают запросы территории, с другой – стандартизацию подходов взаимодействия региона с сырьевым бизнесом.

Следующий уровень – модель «экономического ребрендинга» Кузбасса. Ее суть состоит в изменении взглядов на развитие региона, основанном на смене парадигмы развития, переоценке драйверов и ресурсов развития территории[1]. «Экономический ребрендинг» Кемеровской области требует решения целого комплекса задач по переформатированию действующей модели социально-экономического и технологического развития ресурсного региона, что закономерно следует из реализации моделей гармоничного развития. Среди первостепенных задач:

- изменение имиджа Кузбасса: позиционирование угля и других природных ресурсов, которыми обладает регион, как источника роста благосостояния проживающих на его территории людей;
- превращение угольной отрасли из отрасли, «добывающей сырьё», в отрасль, «производящую инновационную продукцию», и одновременно в драйвер экономического развития региона, что означает организацию в Кемеровской области производств из угля (и метана угольных пластов) продукции с высокой добавленной стоимостью и последующее «перепрофилирование» региона из центра добычи угля в центр переработки традиционных углеводородов;
- запуск институтов и инструментов поддержки и развития малого бизнеса;
- создание научно-образовательного комплекса, способного генерировать идеи инновационного развития и создавать новые «точки роста». Кемеровская область обладает необходимым для этого потенциалом: например, в регионе действует единственный в стране академический центр по проблемам угля и углехимии, в непосредственной близости от региона

[1] См.: Фридман Ю.А., Логинова Е.Ю., Речко Г.Н. Нужен ли Кузбассу «экономический ребрендинг»? К разработке новой стратегии социально-экономического развития Кемеровской области // ЭКО. – 2017. – №9. – С. 85–103; Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Экономический ребрендинг и стратегия развития региона: кузбасская модель // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 1. – С. 139–149. DOI: 10.15688/re.volsu.2018.1.13.

расположены более 30 институтов Сибирского отделения РАН, в Кузбассе функционируют институты инновационного развития, работает развитая система высшего и среднего профессионального образования и пр.;

- усиление кооперации с сибирскими «инновационными» регионами (прежде всего имеются в виду Новосибирская и Томская области), чтобы перенять их опыт в сфере стратегического планирования и реиндустриализации, развить межрегиональные производственные связи;
- реализация инструментов «шоковой терапии» по оздоровлению регионального бюджета (например, переход от системы компенсации из бюджета выпадающих доходов ресурсоснабжающих организаций, которые поставляют коммунальные ресурсы населению, к адресному субсидированию социально незащищенных категорий граждан) – и, как следствие, повышение инвестиционной активности бюджетной системы региона;
- повышение внутреннего спроса, прежде всего за счет увеличения уровня доходов населения региона.

Фактически, если модель гармоничного развития можно рассматривать в качестве стратегической платформы трансформации модели развития Кузбасса как ресурсного региона, то модель, условно названная «экономический ребрендинг», представляет собой совокупность взглядов на тактику трансформации существующей сейчас модели развития ведущего российского угледобывающего региона.

В перспективе к моделям гармонизации и ребрендинга надо будет «подключать» модели для отработки программ монетизации мультисырьевого ресурсного потенциала региона, в том числе апробации новых «регуляторных режимов» с целью получения бизнесом и самой территорией максимальных эффектов от освоения как традиционных, так и новых ресурсов. Это связано в первую очередь с тем, что регион обладает уникальной возможностью для построения цепочек добавленной стоимости в системе «уголь – природный газ – угольный метан – нефть», которая охватывает практически весь спектр базовых для российской экономики видов углеводородного сырья. В частности, в горизонте 20–25 лет в Кемеровской области, как ожидается, будет ежегодно добываться не менее 350 млн тонн угля при уровне его последующей переработки около 80%[1] и до 4–5 млрд куб. м угольного метана[2], производиться до 10 млн тонн продуктов нефтепереработки[3].

---

[1] Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года (утв. Законом Кемеровской области № 122-ОЗ от 26.12.2018). – URL: http://docs.cntd.ru/document/550305101 (дата обращения: 18.05.2019).

[2] URL: http://www.gazprom.ru/about/production/extraction/metan/ (дата обращения: 25.12.2018).

[3] Официальный интернет-сайт департамента промышленности Кемеровской области. – URL: http://kemdep.ru/deyatelnost/promyshlennyj-kompleks/neftepererabatyvayushchaya-promyshlennost (дата обращения: 23.12.2018).

Кузбасс имеет возможность стать площадкой для реализации пилотного проекта по созданию институциональной инфраструктуры для гармоничного развития региона ресурсного типа новой формации, базирующейся на принципах реиндустриализации (обновление технологической структуры, инновационный «апгрейд» производственной базы, качественное преобразование экономики территории).

7.4. СИНХРОНИЗАЦИЯ МОДЕЛЕЙ И СТРАТЕГИЙ

В качестве объекта синхронизации выбран целевой сценарий Стратегии «Кузбасс-2035» – «Структурная модернизация через реформирование базовых процессов в экономике и управлении» (рис. 7.4). Сами авторы документа считают этот сценарий «более реалистичным и предпочтительным для обеспечения прорывного роста экономики Кемеровской области»[1]. Он предполагает, помимо прочего, системную трансформацию экономики и социокультурного пространства региона, приоритет высокотехнологичных производств, государственную поддержку инвестиционных проектов и т.д. Такой сценарий, по мысли разработчиков стратегии, способен решить сразу несколько важнейших для региона задач:

- обеспечить высокий уровень жизни населения,
- обеспечитьбольшую устойчивость экономики в ситуации циклических колебаний конъюнктуры мировых сырьевых рынков,
- ввести более жесткие экологические ограничения в сфере добычи полезных ископаемых.

Подготовительный («нулевой») этап охватывает период до 2020 г. Главное, что, по нашему мнению, необходимо сделать на этом этапе, – выполнить комплексный аудит экономики Кузбасса (возможно, с привлечением независимой экспертной организации) с целью определения текущего состояния дел, необходимости стратегических изменений, круга возможностей и потенциала развития. При этом такой анализ следует провести с учетом ретроспективы (принимая во внимание сырьевые циклы), что поможет выявить важные структурные изменения, проблемы, риски и ограничения устойчивого развития ресурсного региона. В ходе «ревизии» считаем необходимым сделать акцент на оценке факторов, оказывающих влияние на уровень конкурентоспособности Кемеровской области на внутреннем и внешних рынках, в системе координат российских регионов и среди мировых угольных центров (в частности, это интегральная региональная конкурентоспособность, инновационность экономики, привлекательность

[1] Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года (утв. Законом Кемеровской области № 122-ОЗ от 26.12.2018). – URL: http://docs.cntd.ru/document/550305101 (дата обращения: 18.05.2019).

для бизнеса, привлекательность для населения, экспорто- и импортозависимость и т.п.). Полученные результаты должны помочь артикулировать главное направление, основные принципы выбора и последующей реализации модели развития Кузбасского региона как ответ на долгосрочные вызовы, стоящие перед ресурсной территорией.

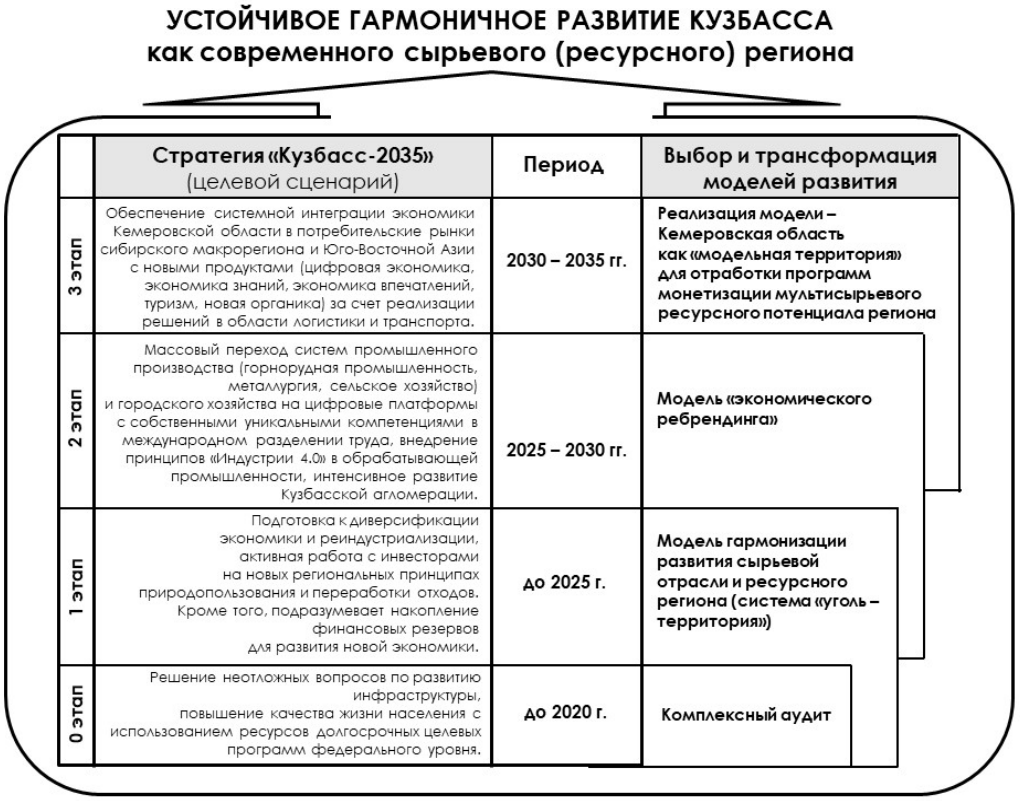


Рис. 7.4. «Дорожная карта» синхронизации моделей развития Кузбасса и Стратегии «Кузбасс-2035»

В свою очередь, целевой сценарий Стратегии «Кузбасс-2035» предусматривает в означенный временной промежуток – до 2020 г. – решение злободневных («точечных») вопросов развития инфраструктуры и повышения качества жизни населения за счет привлечения средств федеральных программ. Однако в данной ситуации возникает риск, что с позиции стратегического развития территории подобные меры не принесут желаемой отдачи, поскольку на деле они предшествуют принятию полноценной программы развития территории. Более продуктивным в этом отношении является сочетание аудита и оперативных (в том числе необходимых «шоковых») мер со стороны властей по стабилизации ситуации в экономике.

Первый этап – до 2025 г. – следует посвятить формированию институциональной основы гармонизации. Этот посыл по своей сути совпадает с тем, что содержит утвержденная Стратегия «Кузбасс-2035» в части подготовки области к реиндустриализации, развитию инвестиционной политики на новых региональных принципах природопользования и переработки отходов. При этом целевой сценарий стратегического документа нуждается в более четком обозначении принципов (механизмов) взаимодействия бизнеса и региона. Отсутствие согласия между бизнесом и властью по вопросам развития территории является сейчас ключевой проблемой для большинства российских сырьевых (ресурсных) регионов. Это приводит к их деградации даже в условиях явных успехов в базовых отраслях, что наблюдаем сегодня в Кемеровской области. Применительно к Кузбассу выход нам видится (1) в перезагрузке всей системы управления и регулирования эффективностью угольной отрасли от оценки месторождений и качества проектов добычи до участия ее в цепочках (в том числе глобальных) добавленной стоимости, а также (2) в реализации принципов гармоничного развития сырьевого региона в контексте повышения его конкурентоспособности. Перечень предлагаемых нами к реализации в Кемеровской области принципов включает в себя смещение в регион центра принятия решений об освоении сырьевых ресурсов, повышение эффективности налогового администрирования, развитие локализации производства и региональной инфраструктуры, новую экологическую политику и новый региональный социальный стандарт. Их описание приводится выше.

Практическим результатом первого этапа «дорожной карты» синхронизации разработанной нами концепции регионального развития и принятой властями стратегии должно стать создание своеобразной «Белой книги» Кузбасса, где бы нашли отражение основополагающие принципы долгосрочной политики региона в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов и взаимодействия с бизнесом.

Второй этап – 2025–2030 гг. Смена парадигмы и переоценка драйверов – обязательные условия для осуществления «перезапуска» кузбасской экономики. На этом этапе целесообразно использование модели «экономического ребрендинга», что станет возможным после внедрения в практику управления Кемеровской областью механизмов гармонизации развития базовой (сырьевой) отрасли и региона.

Формирование новой парадигмы развития региона, как показывают проведенные нами исследования, должно исходить прежде всего из того, что Кемеровская область в горизонте минимум пятнадцати лет сохранит зависимость от колебания цен на первичное сырье на глобальных рынках, от уровня развития технологий, от государственной политики РФ в секторе добычи и использования природных

ресурсов. Поэтому главным для региона на втором этапе выполнения «дорожной карты» – периода «экономического ребрендинга» – должно быть придание нового качественного наполнения ресурсному направлению развития, что означает не только «монетизацию», но и «социализацию» эффектов, получаемых от освоения ресурсного потенциала, в прибыль для инвесторов и качество жизни людей, а также определение новых экономических драйверов, «опорных точек» роста экономики региона.

Это может быть воплощено в виде комплекса программ, которые бы содержали целевые ориентиры и мероприятия, направленные на нивелирование рисков и использование конкурентных преимуществ региона (например, программы роста конкурентоспособности, модернизации промышленности, улучшения качества жизни, производства инноваций и т.п.). «Цифровизация» экономики Кемеровской области (внедрение принципов «Индустрии 4.0»), а именно так сейчас формулирует задачу этапа 2025–2030 гг. Стратегия «Кузбасс-2035», способна также стать одной из программ этапа «экономического ребрендинга», будучи инструментом качественной модернизации индустрии региона.

На третьем этапе – 2030–2035 гг. – Кузбасс на уровне государства должен быть объявлен «модельной территорией» для отработки программ монетизации мультисырьевого (углеводородного) потенциала региона. Формирование новой модели развития, по нашему мнению, должно сопровождаться вовлечением в систему промышленного производства в дополнение к углю метана угольных пластов и «непрофильной» для Кемеровской области нефти – и плюс к этому поэтапным расширением масштабов использования перечисленных топливных ресурсов на основе инновационных технологических платформ. В ближайшие двадцать лет в Кемеровской области может быть создан уникальный производственный «супер-кластер» по выпуску широкой гаммы продуктов из угля, нефти, природного газа и угольного метана. Причем одним из решающих факторов здесь можно считать участие в проектах ведущих российских компаний топливно-энергетического комплекса.

Системная интеграция экономики Кемеровской области в потребительские рынки Сибири и Юго-Восточной Азии с новыми продуктами в этот период, как следует из текста Стратегии «Кузбасс-2035», опять же должна, по нашему мнению, быть результатом реализации трансформации модели регионального развития.

* * *

Процесс выбора моделей развития Кемеровской области явно затянулся, что сказывается как на темпах развития экономики региона, так и на ее эффективности и конкурентоспособности. Предлагаемая концепция выбора базовой модели и её трансформации, считаем, позволит снять существующий диссонанс между сырьевой природой экономики и действующей парадигмой развития региона. Причем сделать это плавно, максимально открыто и понятно для всех заинтересованных сторон: власти, бизнеса и общества. Синхронизация разработанной нами концепции со Стратегией «Кузбасс-2035» – важный фактор и пример реализации на практике заявленных принципов инклюзивности и гармонизации развития базовой сырьевой отрасли и ресурсной территории. Кроме того, такой конструктивный подход к трансформации моделей развития Кемеровской области даст возможность на каждом этапе реализации целевых установок Стратегии «Кузбасс-2035» наилучшим образом учитывать конкурентные преимущества региона и минимизировать внешние и внутренние угрозы.

Глава 8. РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ РИСКОВ И УГРОЗ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ АЛТАЙСКОГО КРАЯ[1]

8.1. РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ, ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Постановка проблемы. Стратегическое планирование относится к той области научных исследований, которая не обойдена вниманием ученых. Интерес исследователей к проблемам регионального стратегирования обусловлен, в конечном счете, сложившимся в практике хозяйствования соотношением оперативного управления и программирования, ростом практического интереса к стратегическому планированию, обусловленным принятием 28 июня 2014 г. Федерального закона N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Начало 1990-х годов, характеризующееся сломом хозяйственной системы и, как следствие, усилением стихийных начал в ведении хозяйства, повлекло за собой примат антикризисного управления. Установка хозяйствующих субъектов на выживание, на адаптацию к новым условиям хозяйствования, исключала необходимость ориентироваться в своей работе на день завтрашний и, соответственно, использования в практике управления такого инструмента как стратегирование.

Стабилизация экономики России к началу 2000-х годов возродила практический интерес к стратегическому планированию. Немалую роль в возрождении стратегирования сыграли и политические факторы. Идеологи реформ, опираясь на западный опыт, связывали с этим инструментом выход экономики страны на новые рубежи. В реальной практике это нашло отражение в установленной правительством возможности получения регионом инвестиций при условии наличия утвержденной в Минэкономике России Стратегии регионального развития.

К настоящему времени использование стратегического планирования в качестве инструмента регионального управления стало массовой практикой. Об этом свидетельствует масштаб охвата субъектов Федерации этой формой управления: к началу 2017 г. утвержденные

[1] Глава подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.174.1.1 «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции, прогнозы» №АААА-А17-117022250133-9

стратегии были у большинства регионов[1] Что же касается разработки и утверждения Стратегий–2030, то процесс заметно ускорился после принятия Федерального закона №172-ФЗ: по состоянию на начало 2017 г. утвержденные стратегии имели менее двадцати[2], а к настоящему времени – большинство регионов России.

Имеющийся опыт (и весьма успешный!) стратегического управления в рамках директивной экономики не «вписывался» в реалии формирования российских рыночных отношений, в связи с чем российская методика регионального стратегирования была частично сформирована с учетом «западного» опыта[3].

Однако, как известно, «западный» подход к территориальному планированию сложился под воздействием объективных потребностей развития зарубежной экономики, отражая в существенной мере рыночный механизм хозяйствования и особенности управления в условиях децентрализованной экономики и, что не менее важно, демократического государства.

В России же социально-экономическая ситуация начала 2000-х гг., да и в последующие годы, лишь отдаленно, по внешним признакам напоминала «западную» модель. Первые ростки демократии в стране не давали серьезных предпосылок для формирования стратегии по «западному» образцу, отличительной чертой которой является согласование интересов власти, бизнеса и населения (общественности)[4].

Слепое копирование западного опыта, без учета специфики российских реалий, как и во многих других случаях, породило ситуацию, известную по басне И.А. Крылова «Мартышка и очки». В результате, по меткому выражению А. Швецова, процесс стратегического планирования «приобрел характер неумеренного и неквалифицированного увлечения», антикризисное управление повсеместно сменилось «безответственным проектированием далекого светлого будущего»[5].

---

[1] Митрофанова И.В., Мельникова Н.С., Батманова В.В. Региональное стратегирование: некоторые итоги 2014–2017 годов // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). – С. 77.

[2] Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Трушкова Е.А., Шихвердиев А.П. Стратегии – 2030: подходы к разработке в регионах России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. – Том 9, № 4. – С. 579.

[3] Детальная характеристика принципиальных отличий российской модели стратегического планирования от «западной» дана сотрудниками Института экономических исследований ДВО РАН А. Швецовым, А. Демьяненко, В. Украинским (см. Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 1) // Регионалистика. 2016. – Том 3. №3. – С. 55–58).

[4] Можно смело утверждать, что обеспечение консенсуса власти, бизнеса и населения в части перспектив развития территории является и сегодня наиболее узким местом стратегирования. Тем более, если принять во внимание во многом формальный характер так называемого «общественного обсуждения» стратегических документов.

[5] Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 2) // Регионалистика. 2016. – Том 3. №6. – С. 48, 54.

В наибольшей мере сказанное справедливо по отношению к разработке долгосрочных планов социально-экономического развития муниципальных образований (за исключением, пожалуй, больших и крупных городов). С нашей точки зрения, предпосылки для стратегирования сельских административных районов и, в особенности, сельских поселений в полной мере еще не «созрели»: отсутствуют добротные методики и квалифицированные кадры, да и информационная база крайне узка.

Попытки решить дефицит «профессионалов – стратегов» на местном уровне за счет приглашения сторонних (зачастую столичных) специалистов, как показала практика, нередко оборачивались тиражированием ранее выполненных стратегических документов, без учета сложившейся в течение долгих лет специфики хозяйства, уровня и образа жизни населения, социально-экономического развития региона в целом.

В частности, в Алтайском крае «стратеги-легионеры», преимущественно столичные организации, практически вытеснили сибирских, в т.ч. местных, аналитиков (табл. 8.1). Дело здесь не только в поиске региональными органами власти более квалифицированных исполнителей, что, в общем-то, отражало реальную ситуацию с кадровым обеспечением региональной науки. «Стратеги-легионеры» гарантировали региональным властям «проходимость» созданного ими стратегического документа в процессе его утверждения в Минэкономики России и, более того, возможность дополнительного получения регионом инвестиций из федерального Центра.

Таблица 8.1

Стратегические разработки по Алтайскому краю и их исполнители

Год выполнения	Наименование разработки	Исполнитель
1	2	3
2007 г.	Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г.	Консалтинговая фирма РОЭЛ (г. Москва)
2007 г.	Схема территориального планирования Алтайского края	ЦНИИП градостроительства (г. Москва)
2009 г.	Программа устойчивого развития сельских территорий Алтайского края	ФГОУ Российский государственный аграрный университет им. Никонова (г. Москва)
2010 г.	Программа «Комплексные инвестиционные планы моногородов Алтая»	Консалтинговая фирма РОЭЛ (г. Москва)
2011 г.	Актуализация стратегии социально-экономического развития Алтайского края	СОПС (г. Москва)

Окончание табл. 8.1

1	2	3
2011–2012 гг.	Стратегический анализ и программа создания Центра регионального развития на территории города Рубцовска и Рубцовского района	Институт экономики УрО РАН (г. Екатеринбург)
2011–2012 гг.	Создание ситуационного Центра Алтайского края	Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр (г. Санкт-Петербург)
2014 г	Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 г.	ООО «Научные разработки» (г. Москва)
2016 г	Стратегия развития Северо-Западной зоны Алтайского края на период до 2025 г.	Фонд «Центр стратегических разработок «РЕГИОН» (г. Москва)
2016 г.	Стратегия развития Юго-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 г.	НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург (г. Санкт-Петербург)
2017 г.	Стратегия развития Южной зоны Алтайского края на период до 2025 г.	НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург (г. Санкт-Петербург)

Практика формирования стратегических планов «под копирку» доводила до курьезов. Так, к примеру, в середине 2000-х годов приглашенные «стратеги», приняв во внимание происходящую сервизацию экономики страны в целом и столичных регионов, в частности, спрогнозировали перспективу Алтайского края как центра развлечений, отдыха и туризма, выпустив из виду развитие его якорных отраслей – промышленности и сельского хозяйства[1]. В расчет не был принят относительно невысокий уровень социально-экономического развития края, что подтверждается рядом исследований. Так, по оценке Г.Ю. Гагарина и его коллег уровень социально-экономического развития Алтайского края оценен как «очень низкий»[2].

«Перспективное» видение будущей специализации края, однако, не нашло понимания ни у региональных властей, ни у общественности, в результате чего в Стратегию развития края были внесены соответствующие коррективы.

[1] Подобная ситуация, как это ни странно звучит, является довольно типичной и отражает в определенной мере отрыв ряда ученых от реальной практики. Как правило, перспективы российских регионов, даже с относительно низким уровнем доходов населения и душевым ВРП (в их числе – Алтайский край), прогнозируются с оглядкой на развитые зарубежные страны, где постиндустриальное развитие является реальностью для большинства территорий, а не отдельных столичных округов, как в России.

Миф о постиндустриальном характере современной экономики России либо, в крайнем случае, ее повсеместном формировании в обозримом будущем, не столь безобиден, как представляется на первый взгляд. Ученые «подыгрывают» политикам, пытающимся выдать желаемое за действительное и, тем самым, обреченным на неэффективное принятие управленческих решений, в т.ч. в части территориальной политики.

[2] Гагарина Г.Ю., Дзюба Е.И., Губарев Р.В., Файзуллин В.С. Прогнозирование социально-экономического развития российских регионов // Экономика региона. 2017. – Том 13. Вып. 4. – С. 1088.

Дискуссия и результаты исследования. Анализ проблем российского стратегического планирования, касается ли он вопросов разработки его теоретико-методологических основ либо оценки инструментов и эффективности регионального планирования, носит крайне дискуссионный характер[1]. Не претендуя на исчерпывающий анализ всех дискуссионных проблем регионального стратегирования, коснемся лишь вопросов и тем, имеющих, на наш взгляд, принципиальное значение для практики планирования. Прежде всего, это, конечно, проблемы формирования адекватной и корректной системы теоретико-методологических основ планирования, чему посвящено значительное число научных публикаций.

К настоящему времени появились работы обобщающего характера, в которых проведена классификация и дана оценка ключевых теоретических подходов к стратегическому управлению территорией. В частности, Д.П. Фроловым и И.А. Соловьевой предложены 8 концепций (подходов) к стратегическом управлению территориями: от «традиционных», получивших широкое распространение (функционально-отраслевого, кластерного, устойчивого развития) до современных и, с точки зрения авторов, наиболее актуальных (институционального и когнитивного)[2,3].

Авторы дают взвешенную характеристику каждому из подходов, выделяя как их сильные, так и слабые стороны. В связи со сказанным, интересно отметить критический взгляд авторов на эффективность кластерного подхода. Опираясь на работы зарубежных ученых[4], они констатируют, что «с точки зрения практики заметен огромный

---

[1] В наиболее концентрированном виде дискуссионность проблем российского стратегического планирования отражена в работах А.Н. Швецова, А.Н. Демьяненко, В.Н. Украинского.

[2] Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. – №10. – С. 39-40.

[3] С нашей точки зрения, такая классификация носит достаточно условный характер. Типичной ситуацией в практике регионального стратегирования является одновременное использование отдельных элементов различных подходов. Другой вопрос, что при анализе практики стратегирования исследователи делают акцент на каком-то одном, с их точки зрения, доминирующем подходе: *кластерном* (см., например, Маршалова А.С., Новоселов А.С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации // Регион: экономика и социология. 2014. – №1 (81). – С. 124–144; Абрамов Р.А. Механизм реализации региональных стратегий перспективного развития муниципальных образований, основанный на кластеризации регионов // Вопросы региональной экономики. 2015. – №3 (24). – С. 1–7); *устойчивого развития* (см., например, Янё В.С. Социально-экономическая ситуация Приволжского федерального округа в контексте реализации программы устойчивого развития российских регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2017. – №15. – Том 6. – С. 1082–1099; Ахмедуев А.Ш. Стратегическое управление социально-экономическим развитием региона: методологические основы формирования и системные проблемы организации // Региональные проблемы преобразования экономики. 2017. – №1. – С. 53–67); *ресурсном* (Клецкова Е.В., Понятов Е.А. Перспективы реализации стратегии роста ВРП Алтайского края: есть ли условия и ресурсы // Экономика устойчивого развития. 2017. – № 5. – С. 154–163) и др.

[4] Gordon I.R., McCann P. Industrial Clusters:Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? Urban Studies, 2000, vol. 37, no 3, pp. 513–532, Duranton G California Dremin′: The Feeble Case for Cluster Policies. Review of Economic Analysis. 2011, vol. 3, no 1, pp. 3–45.

разрыв между высокими ожиданиями от кластерной политики и ее реальными скудными результатами во многих странах»[1].

В связи с вышесказанным обратим внимание на одно важное с позиций практики стратегирования обстоятельство. Критические высказывания в адрес кластерной политики как инструмента регионального управления в зарубежной литературе прозвучали уже в начале 2000-х годов. Однако в России кластерный подход при разработке региональных стратегий является доминирующим и не ставится под сомнение. Правда, наряду с этим появились и другие инструменты стратегирования: особые экономические зоны, территории опережающего развития, технопарки и т.д.

Продолжая тему классификаций подходов к региональному управлению отметим, что в современной научной литературе можно найти и иные классификации методических подходов к управлению территориальным развитием. Так, О.А. Козлова, Т.В. Терентьева, М.Н. Макарова, Д.Х. Лан на основе обзора теоретических концепций практик управления территориальным развитием выделили и охарактеризовали три наиболее востребованных методических подхода к региональному развитию: 1) кластерный или отраслевой; 2) территориальный; 3) территориально-отраслевой[2].

Накопленный опыт регионального стратегического планирования в России 1990 и 2000-х годов позволил ученым выявить эволюцию взглядов на стратегическое планирование и провести его этапизацию. По оценке специалистов Института экономики Уральского отделения РАН можно выделить пять этапов эволюции стратегического планирования в регионах России:

I. 1993–1995-2001 гг. – «восстановление» системы планирования;

II. 2002–2004 гг. – переход к разработке региональных стратегий развития;

III. 2005–2009 гг. – унификация региональных стратегий;

IV. 2010–2013 гг. – формирование институциональной и правовой базы новых инструментов стратегического планирования;

V. 2014–2018 гг. – оформление системы стратегического планирования в соответствии с новым федеральным законом[3].

Широко дискутируется вопрос об обосновании степени унификации региональных стратегий, учитывая необходимость отражения в них региональной специфики. Как правило, в научных статьях отмечается схожесть принятых в регионах стратегий, что отчасти, пред-

---

[1] Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. – №10. – С. 30.

[2] Козлова О.А., Терентьева Т.В., Макарова М.Н., Лан Д.Х. Территориальные факторы стратегического развития дальневосточных регионов // Экономика региона. 2016. – Т. 12. Вып. 3. – С. 766–767.

[3] Шеломенцев А.Г. и др. Цит. работа. С. 572.

определено требованиями ФЗ-172, а отчасти – заимствованием опыта других, более «продвинутых» регионов[1].

С другой стороны, активизация регионального законотворчества, насущное требование учета региональной специфики (к слову, не предусмотренное федеральным законом), отсутствие федеральной стратегии развития до 2030 г. стимулировало регионы на проявление нешаблонного подхода к определению содержания и структуры разрабатываемых стратегий.

Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации до 2030 г. позволил А.Г. Шеломенцеву и его коллегам выделить и охарактеризовать (с определенной степенью условности – *А.Т.*) три их основные группы:

1) стратегии национальных регионов (республик и автономных округов);

2) стратегии удаленных от центра сырьевых регионов;

3) стратегии экономически развитых регионов[2].

Центральный момент, определяющий перспективы регионального стратегирования, заключается в повышении эффективности стратегии как инструмента регионального управления. По этой теме опубликованы единичные статьи[3,4]. Анализ научных публикаций, проведенных Г.Ф. Балакиной, позволил ей сделать вывод о том, что «системное видение многоуровневой оценки результатов реализации стратегий развития регионов еще не сформулировано[5]. На наш взгляд, полемика, в части оценки эффективности регионального стратегирования, фактически не развернута.

Как правило, исследователи акцентируют свое внимание на «слабых» элементах стратегирования, носящих частный характер, а именно:

– несогласованности документов стратегического планирования федерального уровня, субъектов Российской Федерации,

---

[1] Бенчмаркетинг лучших региональных и мировых (см. Сильвестров С.Н., Бауэр В.П., Еремин В.В. К анализу поучительного для России опыта применения инструментария стратегического планирования во Франции, США и КНР // Российский экономический журнал. 2019. – №1. – С. 41–57) практик стратегирования традиционно является одним из основных способов формирования и совершенствования стратегий развития территориальных социально-экономических систем. Обоснованное заимствование опыта регионов-лидеров в части стратегирования (например, республики Татарстан) является, с нашей точки зрения, нормальной практикой для федеративных государств, и его не следует путать с бездумным тиражированием, дискредитирующим идею регионального стратегирования.

[2] Шеломенцев А.Г. и др. Цит. работа. С. 582–585.

[3] Балакина Г.Ф. Проблемы определения эффективности реализации стратегии развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2017. – Том 15. №8. – С. 1428–1441.

[4] Это находит свое объяснение в сложности и слабой методологической и методической проработки вопроса оценки эффективности функционирования и развития территориальных социально-экономических систем. Не углубляясь в полемику, отметим, что и предлагаемые в цитируемой статье критерии эффективности социально-экономического развития региона, на наш взгляд, носят дискуссионный характер.

[5] Балакина Г.Ф. Цит. работа. С. 1429.

муниципальных образований, перспективных планов развития «якорных» предприятий и государственных корпораций, дислоцированных в регионе;
- слабой взаимосвязи с государственными, в т.ч. региональными программами развития;
- декларативности и ресурсной необеспеченности целей стратегии;
- недостаточном учете специфики региона и т.д.

Особо следует сказать о критичном отношении исследователей к инструментам стратегирования. Наибольшие нарекания вызывает формальное и неквалифицированное использование SWOT-анализа, давшее повод А.Н. Швецову и его коллегам образно охарактеризовать его результаты как «плачевные»[1,2].

Если попытаться обобщить положения, высказываемые научно-экспертным сообществом, то их суть вкратце сводится к следующему:

1. Региональное стратегическое планирование – необходимый и важнейший элемент регионального управления.

2. В силу ряда причин (часть из них обозначена в настоящей статье) система несовершенна и находится в стадии формирования[3].

3. Предъявлять высокие требования к качеству, а тем более – к эффективности формирующегося нового инструмента регионального управления, несколько преждевременно.

Каковы, с нашей точки зрения, критерии успешности разработки и реализации стратегий развития регионов? Здесь возможны различные подходы, и один из них – это степень достигнутых изначально (!) установленных плановых показателей (индикаторов).

Проанализируем с этих позиций практику регионального стратегирования в Алтайском крае. В качестве предварительных замечаний отметим, что процесс стратегирования в крае хронологически и содержательно близок к российскому.

В Алтайском крае были разработаны три стратегических плана развития региона с разным горизонтом планирования: на период 2002–2010 гг., 2007–2025 гг. (модернизирован в 2011 г.) и, наконец, 2019–2035 гг. Кроме того, стратегия социально-экономического развития края на 2011–2025 гг. была конкретизирована применительно к территориальным зонам края – Северо-Восточной (2014 г.),

---

[1] Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Цит. работа (часть 2) .С. 78.

[2] Типичная ошибка, на которую указывают исследователи, состоит в «тупиковом» характере результатов SWOT-анализа, подразумевающем отсутствие их использования в последующих процедурах стратегического анализа (см. Лапыгин Д.Ю. Методы анализа факторов развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2016. – №2. – С. 159).

[3] Климанова В.В., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. 2017. – №3 (57). – С 99.

Северо-Западной (2016 г.), Юго-Восточной (2016 г.), Южной (2017 г.) (см. табл. 8.1).

Имеющиеся на момент написания статьи показатели социально-экономического развития края позволили сравнить установленные изначально в Стратегии–2010 и Стратегии–2025 значения ключевых индикаторов с их фактическими либо ожидаемыми значениями.

Наша гипотеза о существенном недовыполнении плановых индикаторов в силу амбициозности стратегических документов[1] подтвердилась лишь отчасти. Решающее влияние на степень достижения плановых показателей оказала специфика переживаемого этапа экономики[2]. Так, развитие страны и края в первом десятилетии 2000-х годов ознаменовалось ускоренным ростом благосостояния населения, в результате чего большинство показателей, отражающих его уровень жизни, были перевыполнены (табл. 8.2).

Таблица 8.2

Темпы роста основных показателей социально-экономического развития Алтайского края в 2002–2010 гг. (2010 г. к 2002 г., %)

Наименование показателя	Плановые индикаторы		Фактическое значение
	благоприятный вариант	умеренный вариант	
ВРП	220,0	210,0	148,3
Производство промышленной продукции	195,0	186,0	149,7
Продукция сельского хозяйства	171,0	160,0	127,3
Инвестиции в основной капитал	245,0	230,0	241,0
Оборот розничной торговли	205,0	193,0	234,2
Платные услуги населению	206,0	195,0	187,2
Реальные располагаемые денежные доходы	210,0	200,0	221,3
Реальная начисленная заработная плата	211,0	193,0	233,8
Индекс потребительских цен	163,0	179,0	269,5

Примечание. Рассчитано Ю.А. Перекаренковой с использованием статистических сборников: Статистический ежегодник. Алтайский край. 2003–2008. С. 23, 27–28, 359; Статистический ежегодник. Алтайский край. 2007–2012. С. 22, 28, 387; Алтайский край в цифрах. 2001–2005. С. 22.; Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2010 г. (опыт перспективного территориального планирования): коллективная монография / под ред. В.И. Псарева. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. – С.46, 52.

[1] Заметим, что амбициозный характер региональных стратегий был во многом обусловлен требованиями Минэкономики России. Ситуация постепенно меняется. Как отмечают эксперты, за последние 10 лет качество региональных стратегий улучшилось; поставленные цели стали менее декларативными, более обоснованными и реалистичными (см., Митрофанова И.В., Мельникова Н.С., Батманова В.В. Цит. работа. С. 77].

[2] Характеристика различных этапов развития экономики и их влияние на социально-экономическое развитие Алтайского края дана нами в монографии «Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае» / под ред. А.Я. Троцковского. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 424 с.

Что же касается Стратегии социально-экономического развития края до 2025 г., то согласно проведенным расчетам и с учетом сохранения сложившихся среднегодовых темпов роста показателей, можно ожидать их существенного недовыполнения (табл. 8.3).

Таблица 8.3

Выполнение целевых значений социальных показателей Стратегии–2025 (по варианту 2007 г.)

Показатели	Единица измерения	Целевые значения показателя	Ожидаемые (расчетные) значения показателя в 2025 г.	Отношение ожидаемого показателя к целевому значению, %
Среднедушевые денежные доходы населения	рублей (в базовых ценах 2006 г.)	32,0	11,6	36,2
Среднемесячная заработная плата одного работающего	рублей (в базовых ценах 2006 г.)	35,0	12,3	31,5
Прирост среднемесячной заработной платы	кол-во раз, к 2006 г.	5,7	2,0	35,0
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	%	3–4	16,0	10,1
Обеспеченность жильем на 1 человека	кв. м	28,0	27,0	96,4
Отношение величины среднего денежного дохода в расчете на душу населения к величине прожиточного минимума	%	5,3	3,5	66,0

Примечание. Ожидаемое значение показателей в 2025 г.рассчитывалось, исходя из среднегодовых темпов их роста, сложившихся в 2007–2017 гг.

Однако в практике оценка эффективности стратегии по степени достижения ее целей не нашла применения, хотя для планового документа она казалась само собой разумеющимся делом. Более того, в стратегии заложен механизм их систематической корректировки, отражающей изменения внешней и внутренней конъюнктуры (подобно тому, как нерадивый ученик «подгоняет» решение задачи под заранее известный ответ).

В результате ни одна из Стратегий социально-экономического развития края не «дожила» до ее окончания (принцип «прерванного полета»); итоги не подводились, а откорректированные (модернизированные) стратегии существенно, в т.ч. в содержательном плане, отличались от первоначального варианта. Для полноты картины следует добавить, что вместо обобщающих, конечных индикаторов

достижения целей стратегии зачастую использовались промежуточные показатели либо показатели, которые отсутствуют в статистическом учете и их трудно проконтролировать[1].

Одним из наименее проработанных вопросов управления развитием региона является оценка эффективности реализации Стратегии развития региона. Существующий сегодня подход к оценке эффективности, точнее, результативности Стратегии, путем оценки выполнения запланированных показателей, как показано выше, не «срабатывает».

На наш взгляд, в качестве существенного критерия эффективности стратегии социально-экономического развития региона можно рассматривать то, в какой степени удалось снять либо нивелировать ключевые ограничения, риски и угрозы его развитию. Рассмотрим, далее, эту проблему более подробно применительно к ситуации в Алтайском крае.

8.2. РИСКИ И УГРОЗЫ РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Ключевые риски и угрозы устойчивому социально-экономическому развитию регионов России детерминированы в главных своих чертах трансформационными процессами в экономике и социальной сфере и процессами глобализации. Такие риски и угрозы, сформировавшиеся во многом еще в 1990-х годах, воспроизводятся и в настоящее время. В более острой форме они проявляются во многих регионах аграрно-промышленной специализации, в том числе в Алтайском крае.

Методология и информационная база исследования. В настоящем исследовании оценка рисков и угроз развитию региона осуществлена, исходя из результатов ретроспективного анализа. Это позволяет не только оценить глубину риска и угрозы на данный момент, но и раскрыть их характер: нивелировка рисковой ситуации, перерастание риска в угрозу, приобретение риском или угрозой хронического характера.

При выявлении рисков и угроз особое внимание обращено на применение нормативного метода и экспертные оценки. В качестве критериев выделения риска и угрозы приняты: 1) выход за границы пороговых (нормативных) значений; 2) значимое отставание от среднего значения в России для позитивных процессов и превышение среднего значения – для негативных; 3) негативная динамика за дли-

[1] Опубликованные нами ранее статьи на эту тему позволяют подробно не останавливаться на более глубоком содержательном анализе краевых стратегических документов. Троцковский А.Я., Перекаренкова Ю.А. Дисбалансы в пространственном развитии Алтайского края в контексте реализации долгосрочной стратегии // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. №4. – С. 75–85.

Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. Стратегия социально-экономического развития края до 2035 года: экспертная оценка и предложения по совершенствованию // Экономика. Профессия. Бизнес. 2019. №2. – С. 79–85

тельный период и/или негативный тренд в противовес позитивному процессу в России. Кроме остроты проявления и устойчивости рисков и угроз во времени учитывалась также их распространенность по территории региона. Такой подход в целом соответствует сложившимся при анализе экономической и социальной безопасности региона методикам, представленным в работах С. Казанцева, В. Сенчагова, B. Dalal-Clayton, S. Bass и других российских и зарубежных ученых[1].

Исследование основано на данных Росстата с начала 1990-х годов, результатах ряда социологических опросов населения и экспертных оценках. В ходе исследования использован комплекс методов математико-статистического анализа: динамических рядов, индексного, балансового, группировок и др.

Риски и угрозы экономическому развитию. Последствия вступления Алтайского края в рынок в 1990-х годах, даже на фоне упадка экономики всей страны, оказались более существенными, чем в России. В ходе дальнейшего развития края «срабатывали» и другие негативные факторы, но по глубине и силе воздействия на экономическую и социальную безопасность развития региона равных «трансформационным» факторам не было.

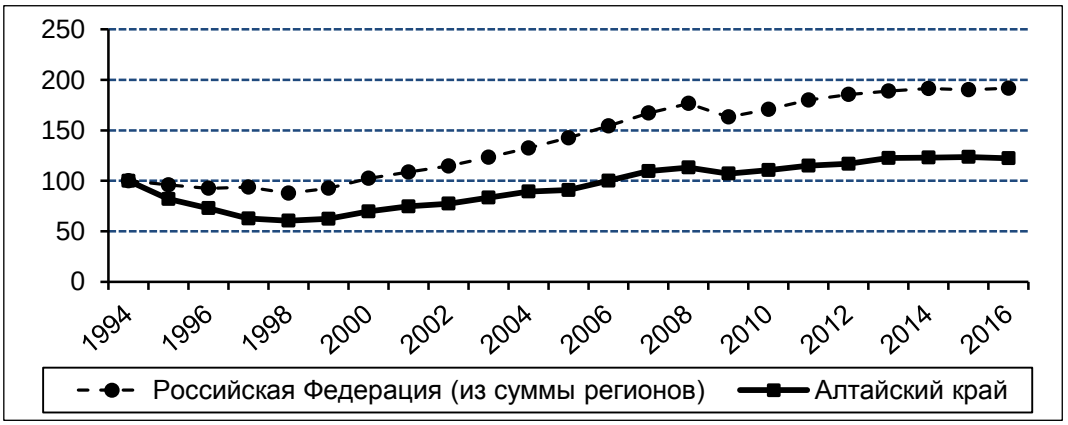
Кумулятивное влияние этих факторов вкупе с многочисленными диспропорциями в развитии края повлекли за собой гораздо более глубокое и затяжное по сравнению с Россией торможение его экономики[2]. В самой нижней точке падения, приходящейся на 1998 г., объем ВРП России уменьшился по сравнению с 1994 г. на 12,2%, Алтайского края – на 39,4%. В результате край восстановил уровень ВРП 1994 г. лишь к 2007 г., на 8 лет позже, чем Россия (рис. 8.1).

Более глубокий спад экономики края на этапе вступления в рынок в сочетании с замедленным ее развитием в последующие годы повлекли за собой нарастающее отставание от России без видимых перспектив выравнивания. Если в 1996 г. душевой ВРП края по отношению к среднероссийскому составлял 62,2%, то в 2016 г. – 44,6%. Эта ситуация чревата для края потерей позиций и переходом из «среднеразвитых» регионов в группу «относительно слаборазвитых». В этом заключается первая и основная угроза развитию края.

---

[1] Казанцев С.В. Защищенность экономики регионов России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014; Сенчагов В.К., Соловьев А.И. Глобальные риски и экономическая безопасность России: проблемы управления // Современные технологии управления. – 2015. – 10 (58). – С. 19–27; Сенчагов В.К., Митяков С.Н. Индикаторы устойчивого развития регионов Российской Федерации / Проблемы устойчивости функционирования стран и регионов в условиях кризисов и катастроф современной цивилизации: материалы XVII Международной научно-практической конференции (ФГБУ ВНИИ ГОЧС). 2012. – С. 83–89, Barry Dalal-Clayton, Steve Bass. Sustainable Development Strategies. A Resource Book. (UNDP and OECD), 2002. De Miranda, Carlos Luiz, Alberto RenautAdib. Sustainable development and the Territorial Approach: Identities and Typologies (COMUNICA). 2007.

[2] Подробнее см. Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае / под ред. А.Я. Троцковского. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 424 с.



Примечание. 1995–1996 гг. – оценка.

Источник: данные Росстата, расчеты Ю.А. Перекаренковой.

Рис. 8.1. Динамика индексов физического объема ВРП субъектов Российской Федерации и Алтайского края, % (1994 г. =100%)

С изложенным выше связаны и другие угрозы. Среди них:

- деиндустриализация экономики края, обусловленная несоответствием в рыночных условиях структуры экономики возможностям автономного развития и саморазвития и влекущая за собой потерю места региона в территориальном разделении труда, заметное снижение роли промышленности региона в экономике России;
- ограниченные воспроизводственные возможности экономики региона, обусловленные недостаточным объемом финансовых, в том числе бюджетных средств, необходимых для осуществления расширенного воспроизводства и нормального социально-экономического развития;
- отсутствие должных условий обеспечения модернизации и качественных перемен в экономике края, связанное с недостаточным уровнем накопления капитала, наряду с ограниченными возможностями повышения инвестиционной активности;
- существенно более глубокое по сравнению с Россией падение производительности труда в Алтайском крае в период трансформационного кризиса и относительно низкие темпы ее роста в последующие годы, обусловившие хроническое отставание и отсутствие видимых перспектив достижения регионом общероссийских показателей.

Вызовы в сфере доходов населения. Доходы населения Алтайского края, их динамика и дифференциация являются отражением процессов, происходящих в экономике страны и региона. Основные

вызовы и угрозы в сфере доходов населения края были обусловлены отмеченным выше падением экономики края в начале 1990-х годов. В 1991–1992 гг. статистикой зафиксировано резкое снижение реальных доходов населения и заработной платы работников в Алтайском крае, заметно превышающее среднероссийские показатели[1] (рис. 8.2).



Источник: данные Росстата.

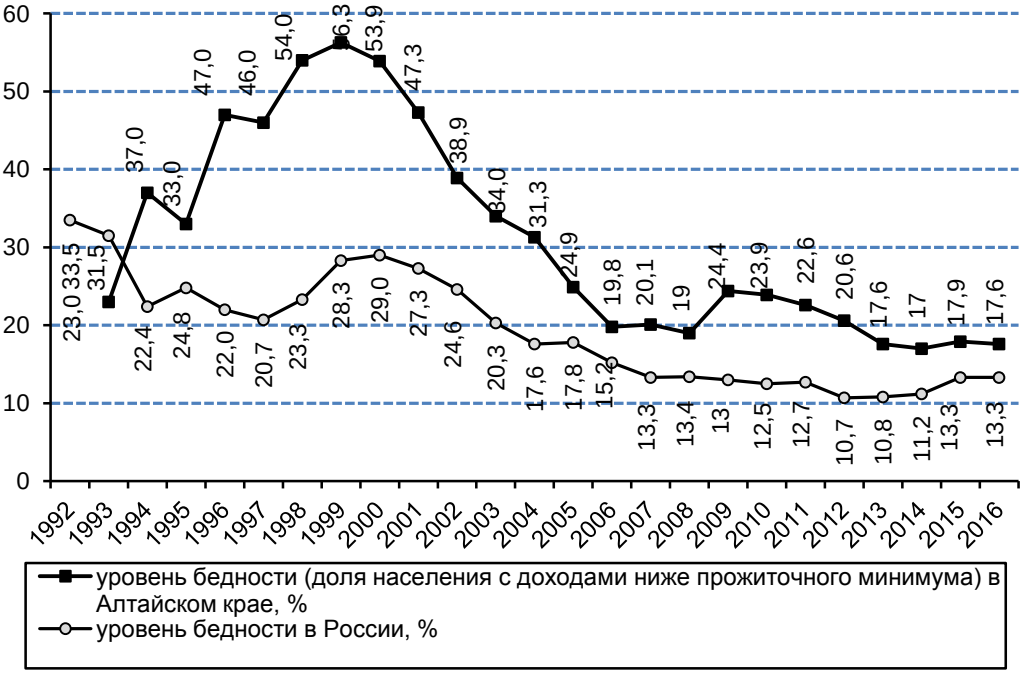
Рис. 8.2. Динамика реальных денежных доходов населения и реальной начисленной заработной платы работников организаций России и Алтайского края в 1991–2017 гг. нарастающим итогом к 1990 г., %

На основе анализа динамики и дифференциации доходов населения Алтайского края с начала 1990-х годов выделено три наиболее острые проблемы, имеющие характер хронической угрозы или вызова со значительными негативными последствиями для развития региона, а именно: чрезмерно низкие доходы населения относительно нормативного и среднероссийского значений; существенное отставание темпов роста реальных доходов от аналогичных показателей России; чрезмерные неравенства по доходам.

[1] Подробнее см.: Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / Под общ ред. А.М. Сергиенко. – Барнаул: АЗБУКА, 2014. – С. 80–125; Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае: колл.монография / науч. ред. А.Я. Троцковский. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – С. 229–255.

Динамика реальных доходов и заработной платы в 1991–2017 гг. обнажила остроту угрозы в сфере доходов населения Алтайского края: если в 2017 г. по отношению к 1990 г. в России имел место рост реальных доходов населения, то в крае – их снижение (соответственно, 145,8% и 58,7%). Аналогичная картина и с динамикой реальной заработной платы работников: в России – рост на 35,3% по отношению к 1990 г., в крае – падение на 54,6%. Среди вызовов развитию региона, имеющих сравнительно меньшую остроту проявления проблем в сфере доходов, можно выделить значительное отставание от России по соотношению среднедушевых доходов с прожиточным минимумом (64% в 2017 г.).

Низкие доходы населения имеют ряд негативных последствий для развития региона. В первую очередь отметим высокий уровень бедности в крае. Из рисунка 8.3 наглядно видно, что знаковым моментом является разнонаправленность тенденций формирования бедности населения в 1992–1996 гг. в России происходило снижение бедности, в то время как в Алтайском крае - ее концентрация. Апогеем стал кризис 1998–1999 гг., когда за чертой бедности оказался каждый второй житель края. Несмотря на значительное снижение уровня бедности с начала 2010 гг., в 2016 г. он превышал в 1,8 раза пороговое значение и в 1,3 раза – среднее значение данного показателя по Российской Федерации.



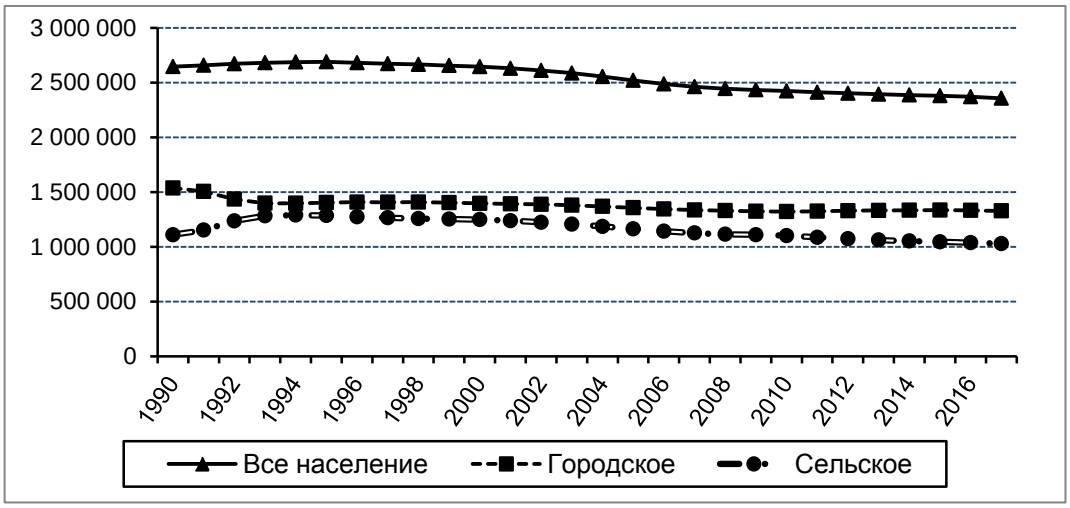
Источник: данные Росстата.

Рис. 8.3. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в России и Алтайском крае в 1992–2016 гг., %

Обращает на себя внимание также продолжающийся в текущем десятилетии рост неравенств по доходам в крае, оцененный по децильному коэффициенту, что «идет в разрез» российским трендам на их сокращение. Результатом этого является значительное уменьшение отставания по неравенствам от России, выход на близкие масштабы дифференциации по доходам, что усиливает вероятность перехода данного вызова в категорию угрозы чрезмерных неравенств по доходам со значительными негативными последствиями для развития региона.

Низкие доходы населения представляют собой хроническую угрозу полноценному функционированию и воспроизводству не только населения и социальной сферы региона, но и его экономике в силу слабого ее стимулирования за счет увеличения потребительского спроса. Низкие доходы и бедность населения Алтайского края приводят к увеличению миграционного оттока его экономически активной части, особенно молодежи, а также повышению уровня заболеваемости, алкоголизма, снижению репродуктивной активности, спаду социального настроения и росту социальной напряженности, преступности и других девиаций.

Демографические риски. Важнейшими демографическими рисками устойчивого развития Алтайского края являются долговременное сокращение численности населения (рис. 8.4), его старение, диспропорции в расселении. Начиная с 1995 г., в Алтайском крае наблюдаются процессы депопуляции, сокращается численность мужчин и женщин, детей и лиц в трудоспособном возрасте, жителей городов и сельских поселений. В настоящее время убыль населения фиксируется в пятидесяти пяти сельских муниципальных районах (из 59) и 7 городских округах (из 9).



Источник: данные Росстата.

Рис. 8.4. Динамика среднегодовой численности населения Алтайского края, чел.

Динамические показатели численности населения в Алтайском крае имеют определенную специфику по сравнению со среднероссийскими и среднеокружными (по Сибирскому федеральному округу). Если в целом по РФ и СФО убыль населения наблюдается с 1992 г., то в Алтайском крае – с 1995 г., однако темпы сокращения численности населения в регионе были выше. При этом край отличается повышенной интенсивностью сокращения городского населения по сравнению с сельским. Кроме того, в последнее пятилетие убыль населения в крае происходит в основном на фоне его роста в России (даже с исключением «крымского фактора») и Сибири.

В возрастной структуре населения наблюдается устойчивое сокращение численности и удельного веса населения в трудоспособном возрасте и моложе, рост абсолютных и относительных показателей населения в возрасте старше трудоспособного. Показатели, характеризующие возрастной состав населения и его динамику в Алтайском крае, несколько отличаются от средних по России и Сибири. В регионе более интенсивно протекают процессы старения населения (особенно в сельской местности) и сокращение численности детей. Возрастная структура населения края перешла из прогрессивной в регрессивную.

Пространственная проекция рисков. Анализ пространственной проекции основных угроз развитию Алтайского края подтвердил гипотезу о преимущественно их общем (для региона) характере. Специфика угроз развитию той или иной конкретной территории края обусловлена особенностями размещения производительных сил, характером расселения, уровнем концентрации экономической активности и др. Но специфика угроз, присущих развитию отдельных территорий, носит вторичный, подчиненный характер по отношению к общекраевым угрозам и внешне выражается в степени их проявления (остроты).

Наиболее общими угрозами, присущими либо всем, либо большинству территориальных образований региона, являются низкая инвестиционная привлекательность, высокий износ основных фондов, наличие устаревших технологий, тормозящих процесс модернизации, диспропорции в развитии аграрно-промышленного комплекса, а также депопуляция населения и его старение, дефицит квалифицированных кадров, низкие доходы. В числе специфических угроз, характерных для отдельных территорий, можно выделить отсутствие работодателей, слабое развитие инфраструктуры, высокая бедность, массовая миграция молодежи и др.[1] Такие угрозы, как прави-

[1] Подробнее см. Миграция сельской молодежи: в фокусе – Алтайский край: колл. Монография / под общ. ред. А.М. Сергиенко. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2019. – 325 с.

ло, наиболее ярко выражены на периферийных территориях края, с относительно низкой плотностью населения и концентрацией экономической активности.

Примером пространственного проявления угроз в регионе является неравномерное распределение населения по территории. Более половины его сконцентрировано в городах Барнаул, Бийск, Рубцовск и прилегающих к ним сельских муниципальных районах. Сельские районы существенно различаются по плотности населения. Она варьирует от 1,6 человек на кв. км в пограничном Чарышском районе до 18,3 человек – в Павловском районе, расположенном вблизи столицы края. В одиннадцати районах плотность населения составляет менее 4 человек на кв. км, что свидетельствует о критической ситуации в данных территориальных образованиях с людскими ресурсами, необходимыми для их социально-экономического развития.

* *
*

Изложенный выше материал наглядно продемонстрировал сложные и трудные пути становления стратегирования в условиях рыночной экономики по российскому варианту. Каковы перспективы регионального стратегирования в качестве эффективного инструмента[1] управления территорией?

Сказанное выше наводит на мысль, что будущее регионального стратегирования в основном и главном зависит от качества прогнозирования. Сегодня именно прогнозирование является «ахиллесовой пятой» стратегирования и здесь заложены явные угрозы функционированию и развитию стратегии развития региона как инструмента регионального управления. Сигналы о неблагополучии в этой области поступают не только от исследователей[2], но и от практиков, причем с «верхних этажей» управления.

«Современное экономическое и технологическое развитие, – пишет Д.А. Медведев, – вообще плохо поддается прогнозированию, но в период после 2008 г. наблюдается качественно иной уровень нестабильности, резко снижающий возможности прогнозировать даже ближайшее будущее[3].

Однако, прогнозирование носило и всегда будет носить вероятностный характер. На пути становления эффективного регионального стратегирования, по большому счету, стоят несовершенство и проти-

---

[1] В данном случае мы не принимаем в расчет получившую значительное распространение практику формального («для галочки») создания стратегических документов, не имеющего, по нашему мнению, конструктивного, созидательного начала и дискредитирующего саму идею стратегирования.

[2] Гагарина Г.Ю., Дзюба Е.И., Губарев Р.В., Файзуллин В.С. Прогнозирование социально-экономического развития российских регионов // Экономика региона. 2017. – Том 13. Вып. 4. – С. 1080–1094, Потапов Л.В. Методология и организация системы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Регионалистика. 2018. – Том 5. № 3. – С. 45–58.

[3] Медведев Д. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. – №10. – С. 6.

воречия современной региональной политики во всех ее аспектах, слабая разработанность вопросов управления пространственным развитием страны и ее субъектов. Очевидно, что для формирования региональной стратегии как инструмента обеспечения роста конкурентоспособности региона и муниципальных образований понадобится немало усилий и времени.

Результаты исследования подтвердили ряд теоретических положений, раскрывающих механизмы развития региональной экономики России. В частности, верифицировано положение о том, что «в рыночной экономике влияние унаследованных особенностей развития чрезвычайно велико и во многом определяет “коридор возможностей” для развития того или иного региона»[1].

Усиление неравенства между разными территориальными типами регионов (ресурсодобывающими и обрабатывающими, центральными и периферийными, внутренними и приграничными) повлекло за собой обострение рисков и угроз устойчивому развитию периферийных регионов, часть которых составляют регионы аграрно-промышленной специализации.

Обострение, либо, напротив, нивелировка рисков и угроз устойчивому развитию приграничного региона, детерминировано, прежде всего, влиянием двух объективно формирующихся факторов: периферийности и близости магистральных торговых путей.

Приграничное положение Алтайского края, вопреки имеющимся в регионоведческой науке утверждениям[2], не сыграло решающей позитивной роли в его социально-экономическом развитии в силу разрыва экономических связей с бывшими союзными республиками и вследствие того, что край, как приграничный регион, оказался вне путей основных торговых потоков.

За последние четверть века в крае сформировался комплекс экономических, социально-демографических и пространственных рисков и угроз его устойчивому развитию, значительная часть которых имеет хронический характер. Это уже проявилось в частичной потере его позиций в межрегиональном разделении труда и грозит переходом из среднеразвитых регионов в относительно слаборазвитые.

Активизация государственной политики, реализуемой в регионе в последнее десятилетие, приводит к определенным позитивным результатам, в том числе к росту сельхозпроизводства, повышению производительности труда, увеличению продолжительности жизни и сокращению смертности. Однако большинство этих достижений носит эпизодический характер, они неравномерно распределяются в пространстве и пока не обеспечивают кардинального перелома негативных социально-экономических тенденций, а значит, не создают надежной основы устойчивого развития региона.

---

[1] Россия регионов: в каком экономическом пространстве мы живем? / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005. – С. 27.

Глава 9. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МОДЕРНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

9.1. НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Красноярский край практически на протяжении всей своей истории, прежде всего в советский период, был ориентирован на индустриальную модель экономики, складывающуюся здесь на протяжении многих десятилетий. Несмотря на то, что переходный период и рыночная трансформация экономических процессов в регионе в 1990–2000 гг. привели к снижению удельного веса промышленного производства, основой экономики региона продолжает выступать промышленный комплекс; источником экономического роста – наличие мощных базовых промышленных отраслей, их интенсивное развитие на основе богатейших природных ресурсов, включая энергоресурсы, минерально-сырьевые и лесные ресурсы; реализация в этих отраслях крупных инвестиционных проектов.

Необходимость структурной модернизации региона обусловлена вызовами и угрозами, которые исходят от внешнего мира и проблемами, которые сложились в развитии экономики Красноярского края.

Среди вызовов и угроз наиболее значимыми являются:

- сложившаяся динамичная ситуация в мировой экономике (новая волна технологических изменений и кардинальные перемены в товарной и технологической структуре на основе новых материалов и организации производства на основе современных информационных технологий);
- изменение приоритетов экономического развития: от технологий производства к технологиям материалов; от управления производством к управлению жизненным циклом продукции;
- формирование новых форматов организации производства в рамках кластерных структур, глобальных технологических цепочек: от формирования конкурентных моделей бизнеса к моделям кооперации; от вертикально-интегрированных структур к горизонтальным структурам произвольной конфигурации;
- резкие изменения цен на мировых рынках сырья, затрудняющие оценку перспектив экономического развития добывающих отраслей и их инвестиционной привлекательности;
- острый дефицит финансовых ресурсов, усиливающийся в условиях мирового финансового кризиса и с введением санкций.

К проблемам регионального развития следует отнести:

- закрытие и сокращение производства целым рядом предприятий – (распад хозяйственных операций и комплексов в условиях сжатия внутреннего рынка), снижение объемов производства продукции с высокой добавленной стоимостью;
- снижение экономического потенциала, способного участвовать в проектах освоения Арктики и Севера и в формировании магистральной транспортной инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока;
- низкую восприимчивость реального сектора к инновациям;
- низкую производительность в обрабатывающем секторе экономики и, как следствие, отсутствие возможности проведения модернизации производства за счет собственных средств;
- недоступность долгосрочных, дешевых заемных средств для модернизации действующих и создания новых производств;
- периферийное положение предприятий региона в составе вертикально-интегрированных корпораций с центрами принятия решений за пределами Красноярского края.

Вместе с тем, имеющиеся конкурентные преимущества и возможности экономического развития Красноярского края позволяют при определенных условиях переломить негативные тенденции, включиться в единое пространство Евразийского Союза, позиционировать регион как один из ведущих экономических и технологических центров не только всей восточной части России, но и АТР.

Концепция структурной модернизации экономики Красноярского края призвана обеспечить восстановление сектора обрабатывающих производств, во многом утраченного в процессе рыночных трансформаций, а также способствовать созданию условий для расширения роли высокотехнологичных промышленных укладов.

При этом крупные запасы природных ресурсов, которыми обладает регион, не должны рассматриваться как тормоз развития. Ресурсная ориентация региональной экономики Красноярского края может стать движущей силой ее модернизации, а рост конкуренции за сырьевые ресурсы может стимулировать инвестиции в разработку новых видов и источников сырья, ресурсосберегающих технологий и технологий альтернативной энергетики.

Решение этой задачи предполагает обоснование стратегических направлений структурных преобразований, способствующих активизации процессов формирования новой конкурентоспособной региональной экономики, а также разработку рекомендации по осуществлению мер региональной политики.

9.2. ПРИОРИТЕТЫ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Под структурной модернизацией экономики региона мы понимаем систему мер, направленных на обеспечение структурной перестройки экономики региона на основе научно-технических и технологических инноваций с целью повышения эффективности региональных социально-экономических подсистем и обеспечения их высокой конкурентоспособности в глобальной экономике[1].

Приоритеты структурной модернизации, на наш взгляд, должны определяться с учетом наличия соответствующих условий и факторов для развития ключевых отраслей, а также исходя из максимизации социально-экономических эффектов, которые развитие той или иной отрасли может обеспечить для региональной экономики. При этом, структурная модернизация экономики региона должна осуществляться на основе следующих принципов:

- принцип естественности и последовательности, который не допускает насильственного слома сложившейся структуры экономики и требует учета имеющихся производственных факторов, условий и региональных особенностей, определяющих возможности создания и развития в регионе тех или иных новых структурных элементов;
- принцип максимальной интеграции новых отраслей и секторов с традиционными, предполагающий, что новые и традиционные отрасли и сектора экономики должны развиваться в тесной взаимосвязи друг с другом, обеспечивая создание общих ресурсов и инфраструктуры, свободный обмен знаниями и инновациями и формирование кластерных структур;
- принцип инновационности, подразумевающий стимулирование инновационной активности, как в традиционных, так и в новых отраслях экономики, развитие высокотехнологичных производств и переход к инновационному типу экономического роста;
- принцип формирования целостной региональной экономики, предполагающий преодоление фрагментации в социально-экономическом развитии региона, недопустимость развития одних отраслей в ущерб другим, исключение анклавного характера развития отдельных отраслей;
- принцип согласованности, который подразумевает согласованность всех видов экономической политики для достижения целей структурной модернизации.

[1] Исанбаев М.Н. Структурно-технологическая модернизация экономики региона: сущность, состояние, проблемы // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 12.–- С. 2–9.

Анализ структуры экономики Красноярского края выявил следующие особенности и тенденции. За период 2008-2018 гг. наблюдается изменение структуры валовой добавленной стоимости (рис. 9.1) за счет увеличения доли добывающих производств (с 4,4% в 2008 году до 21,2% в 2017 году), при одновременном снижении доли обрабатывающих производств (абсолютный структурный сдвиг составляет 6,2 п.п.).

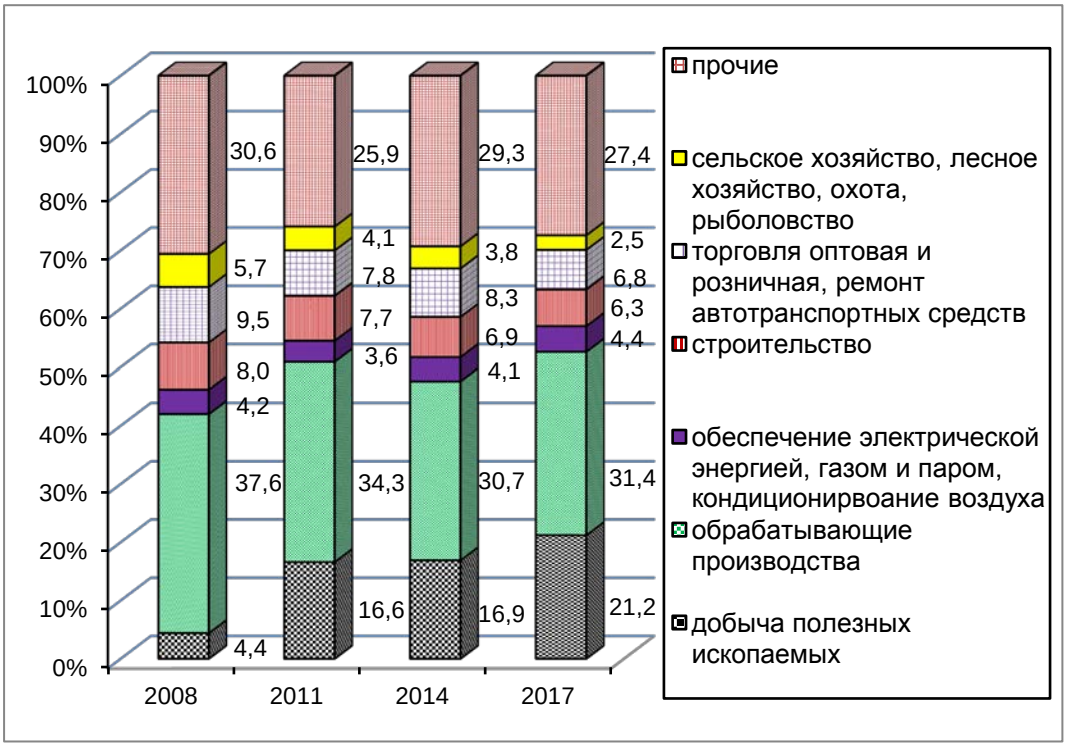


Рис. 9.1. Структура валовой добавленной стоимости Красноярского края

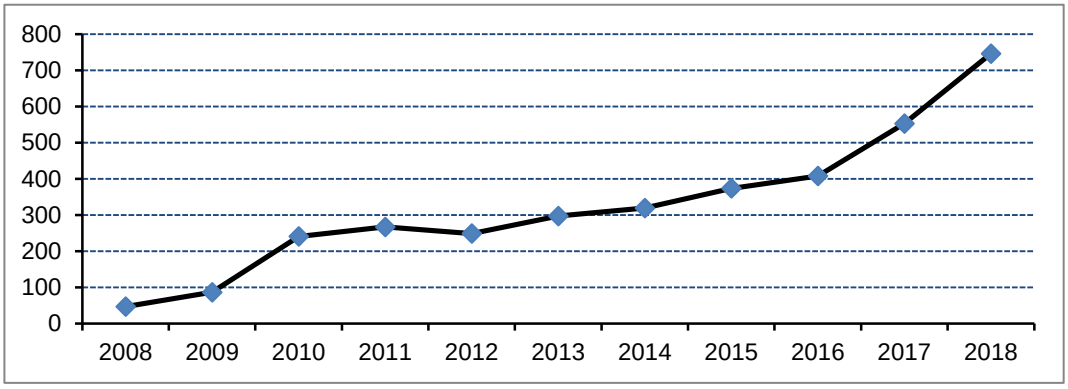


Рис. 9.2. Добыча полезных ископаемых в Красноярском крае, млрд руб.

Структурные сдвиги в экономике региона обусловлены значительным ростом объемов производства в добывающих отраслях вследствие введения в промышленную и опытную эксплуатацию крупных нефтегазовых месторождений Красноярского края. Так, объем добычи сырьевых ресурсов с 2008 г. по 2018 г. увеличился более чем в 16 раз (рис. 9.2).

Значение коэффициента локализации добывающих отраслей, рассчитанного как соотношение доли отрасли в структуре ВРП Красноярского края к доле данной отрасли в структуре ВРП в среднем по России, составило 1.88, что свидетельствует о довольно высокой концентрации данной отрасли в регионе. При этом, изменения в структуре экономике края за счет усиления позиций добывающих отраслей продолжаются.

В структуре промышленного производства Красноярского края ключевая роль принадлежит металлургическому производству (41,2% в 2017 г. и 41,9% в 2018 г.). Однако следует отметить, что продукция металлургического производства большей частью является продуктом первого передела, поэтому металлургическое производство Красноярского края в большинстве своем тоже можно отнести к сырьевому сектору. По нашим оценкам, удельный вес отраслей сырьевого сектора в промышленном производстве Красноярского края в 2018 г. составил более 70%. Доля обрабатывающих производств, выпускающих продукцию конечного потребления, в промышленном производстве Красноярского края остается незначительной. Также следует отметить незначительную роль высокотехнологичных отраслей в экономике региона. Так, доля высокотехнологичных отраслей в обрабатывающей промышленности в 2017 году занимала всего 1,3%, что значительно меньше, чем в среднем по стране (табл. 9.1).

При осуществлении структурной модернизации экономики края следует исходить из того, что сырьевой сектор края будет динамично развиваться, а объемы добычи сырья – увеличиваться. Несмотря на довольно часто встречающееся в литературе мнение о негативном влиянии добычи природных ресурсов на экономический рост[1] и об обратной зависимости между наличием природно-ресурсного потенциала и инновационной активностью в регионе[2], представляется, что наличие мощной природно-ресурсной базы является естественным конкурентным преимуществом региона, не воспользоваться которым было бы весьма неразумно. В этой связи мы полагаем, что структур-

[1] Arezki R., Van der Ploeg F. 2011 Do natural resources depress income per capita? // Review of development Economics. – 2011 - No15 (3). – P.504–521

Sachs J.D., Warner A.M. Natural resources and economic development: the curse of natural resources // European Economic Review. – 2001 – No 45. – P. 827–838.

[2] Корабейников И.Н., Токарева Ю.С Совершенствование потенциала инновационно-инвестиционного развития регионального производственного комплекса: методический подход // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. – 2012. – №1. – С. 82 –96; Склярова Е.Е. Концептуальная модель инновационной экономики. // Социально-экономические явления и процессы – 2012. – №9 (043). – С.155–164.

ная модернизация экономики Красноярского края должна строиться с опорой на минерально-сырьевой сектор. Мы полностью разделяем точку зрения, согласно которой сырьевой комплекс может и должен стать драйвером модернизации экономики региона на инновационных началах[1]. При этом следует отметить естественность предлагаемого подхода, при котором инвестиции и спрос на инновационные технологии переходят из сырьевого сектора в отрасли более высоких переделов, а также в обслуживающие и сервисные производства.

Таблица 9.1

Особенности структуры обрабатывающей промышленности Красноярского края

Виды отраслей	Красноярский край		Российская Федерация	
	2008 г.	2017 г.	2008 г.	2017 г.
Обрабатывающие производства – всего, %	100	100	100	100
В том числе:				
высокотехнологичные отрасли	1,2	1,3	9,1	6,7
среднетехнологичные отрасли высокого уровня	11,0	4,8	19,3	19,5
среднетехнологичные отрасли низкого уровня	72,2	80,0	44,3	50,8
низкотехнологичные отрасли	15,6	13,9	27,3	22,9

Примечание: ранжирование подотраслей обрабатывающей промышленности по технологическому уровню проводилось по методикам Росстата РФ[2] и ИНП РАН[3].

Таким образом, структурная модернизация экономики ресурсного региона должна осуществляться с опорой на сырьевой сектор и ориентацией на развитие, в первую очередь, тех секторов и производств, которые тесно взаимосвязаны с сырьевым сектором, но при этом обладают технологической мобильностью и организационной

[1] Симонова Л.М., Черкашов Е.М, Методологические аспекты разработки модели региональной инновационной системы. // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – № 11. – С. 79–86.; Мастепанов А.М. И еще раз о необходимости перехода экономики России на ресурсно- инновационный путь развития [Электронный ресурс] // Бурение и нефть. – 2011. – № 11. – URL: https://burneft.ru/archive/issues/2014-11/1 (дата обращения 17.09.2019); Эдер Л.В., Саблин К.С., Проворная И.В. Научные подходы к обоснованию приоритетных инновационно-технологических направлений пространственной специализации ресурсных регионов России // Фундаментальные исследования. – 2017. – №5. – С. 220–224.

[2] Приказ Росстата РФ от 14.01.2014 № 21 «Об утверждении методики расчета показателей «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации»; Приказ Росстата РФ от 15.12.2017 № 832 «Об утверждении методики расчета показателей «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации»

[3] Министерство образования и науки РФ. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. – М. 2009. – 208 с.

устойчивостью и производят продукцию с высокой добавленной стоимостью. Приоритетами структурной модернизации ресурсного региона, на наш взгляд, являются:

- развитие сырьевого сектора на инновационных началах;
- создание и развитие сервисных производств, обеспечивающих сырьевой сектор современным оборудованием, новыми технологиями и инновационными услугами;
- углубление переработки сырьевых ресурсов и удлинение технологических рядов по переработке продукции;
- дальнейшее развитие уже существующих высокотехнологичных и наукоемких производств и формирование на их основе инновационных кластеров;
- развитие научно-образовательного комплекса, способного обеспечивать реальный сектор экономики новыми разработками, инновациями и квалифицированными кадрами.

Очевидным приоритетом структурной модернизации Красноярского края является развитие сервисного и обслуживающего секторов.

Сервисный и обслуживающий сектора включают в себя ряд направлений деятельности, которые условно можно разбить в следующие группы:

- производство, обслуживание и ремонт оборудования;
- промысловые услуги (например, бурение и ремонт скважин, применение методов интенсификации добычи);
- строительно-монтажные работы (в том числе прокладка трубопроводов);
- поставки и логистика материально-технических ресурсов;
- непроизводственные услуги.

Однако, в настоящее время сервисный сектор Красноярского края, особенно его высокотехнологичный сегмент, не получил должного развития и представлен несколькими компаниями, которые практически не имеют опыта участия в реализации нефтегазовых проектов, и не способны обеспечить комплексный сервис и выдерживать конкуренцию с отечественными и зарубежными компаниями по многим параметрам. Существующие в крае высокотехнологичные предприятия машиностроительного сектора относятся к оборонно-промышленному комплексу, ориентированы преимущественно на выполнение государственного оборонного заказа и в ближайшей перспективе не рассматривают возможность переориентации своей деятельности на нужды сырьевого сектора. В результате, для освоения месторождений края добывающие компании преимущественно используют зарубежные технологии и оборудование.

Однако спрос со стороны активно развивающегося сырьевого сектора, значительная потенциальная емкость рынка сервисных услуг, а также имеющийся в крае опыт машиностроительной деятельности, наличие производственных площадок, развитие системы подготовки кадров, имеющийся научно-исследовательский потенциал формируют необходимые предпосылки для создания и развития в крае предприятий сервисного машиностроения, ремонтных и инструментальных предприятий. Преимуществом развития предприятий сервисного сектора в крае будет являться их непосредственная близость к добывающим предприятиям и способность оперативно решать возникающие задачи, в том числе осуществлять изготовление и ремонт нестандартного оборудования, разрабатывать новые технологии для решения специфических производственных задач.

Перспективными направлениями инновационного развития сервисного сектора края являются:

- создание инновационных технологий нефтедобычи;
- развитие технологий до-добычи отработанных скважин;
- развитие технологий эксплуатации промышленных объектов – инновационные инженерные системы;
- создание технологий извлечения товарной продукции из накопленных «хвостов» горно-обогатительных предприятий.

Развитие сектора возможно осуществить в два этапа. На первом этапе формируются такие направления как изготовление комплектующих и расходных материалов, ремонт и обслуживание техники, осуществление вспомогательных сервисных работ. На втором этапе происходит разработка новых технологий, обеспечивающих инновационное развитие сырьевого сектора и производство новых видов машин и оборудования.

В перспективе сервисный сектор должен обеспечить значительную часть потребностей сырьевого сектора в специализированной машиностроительной продукции и стать одной из ведущих отраслей экономики края.

Еще одним приоритетным направлением структурной модернизации ресурсного региона являться развитие отраслей глубокой переработки сырьевых ресурсов. В результате формируется сбалансированная структура экономики региона, увеличивается число видов и конкурентоспособность выпускаемой продукции, повышается экономическая эффективность и стабильность работы предприятий, занятость населения и степень самодостаточности региональной хозяйственной системы, увеличивается комплексность использования природных ресурсов. При этом, наибольшим потенциальным социально-экономическим эффектом обладает развитие в регионе производств глубокой переработки сырья, имеющих в своей структуре

несколько технологически связанных переделов. Так, например, цена на продукцию газохимических производств в 10 и более раз превышает стоимость природного газа. Стоимость некоторых продуктов на 7–8 стадии переработки нефти и попутных нефтяных газов превосходит стоимость аналогичного объема сырья в 100 и более раз[1].

Возможность развития в Красноярском крае высокотехнологичных производств по глубокой переработке сырья определяется в первую очередь, богатейшей и уникальной по качеству и составу минерально-сырьевой и топливно-энергетической базой. Также следует отметить наличие в крае перерабатывающих предприятий и формирование территориально-производственных кластеров, на основе которых возможно достраивание высоких переделов. Так, развитие высокотехнологичного перерабатывающего сегмента в металлургической промышленности возможно на основе алюминиевого кластера, включающего в себя Красноярский и Богучанский алюминиевые заводы, действующие и вновь создаваемые производства готовой продукции из алюминия, Институт цветных металлов и материаловедения Сибирского федерального университета.

Весомым фактором, обеспечивающим возможность развития в Красноярском крае высокотехнологичных перерабатывающих производств, выступает наличие практически неограниченных и относительно дешевых энергоресурсов. Обусловливает развитие в крае перерабатывающих производств и имеющиеся значительные региональные потребности в продукции металлообработки, нефтепереработки, газо – и углехимиии. Благоприятным фактором является также наличие в крае системы образовательных и научно-исследовательских учреждений, способных в перспективе обеспечить отрасль квалифицированными кадрами и научно-техническими разработками.

Перспективным с учетом сырьевого потенциала и сложившегося промышленного задела является развитие следующих направлений глубокой переработки:

- выпуск металлических сплавов с новыми физическими возможностями на базе металлургического кластера;
- выпуск качественно новых алюминиевых концентратов и производство алюминиевых композитов с использованием наноматериалов;
- переработка руд редкоземельных металлов на базе предприятий г. Железногорска и Зеленогорска, имеющих большой опыт работы с радиоактивными металлами;
- расширение ассортимента выпускаемой готовой продукции переработки металлического сырья;

[1] Каминский А.В. Развитие глубокой переработки газа в мировой экономике // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. - № 9. – С. 106–114.

- увеличение глубины переработки нефти, строительство комплекса гидрокрекинга и комплекса производства нефтяного кокса на Ачинском НПЗ;
- создание мини-НПЗ в непосредственной близости от месторождений, направленных на обеспечение потребностей в топливе нефтедобывающих компаний и близлежащих населенных пунктов;
- создание газоперерабатывающего производства для извлечения содержащихся в газе месторождений края ценных компонентов (этана, пропана, гелия) и организация газохимического производства;
- развитие углехимических производств на базе переработки бурых углей Канско-Ачинского бассейна, а также производств глубокой переработки коксующих углей Карабульского месторождения (Богучанский район) и месторождений Западно-Таймырского угленосного района.

Факторами, затрудняющими возможность развития сервисного и перерабатывающего секторов, являются: ориентация сырьевого сектора на использование зарубежных технологий и оборудования, высокий объем требующихся инвестиций на реализацию инвестиционных проектов и низкая обеспеченность предприятий края собственными финансовыми ресурсами, удаленность региона от основных потребителей.

Возможности создания в крае новых высокотехнологичных отраслей, не связанных с сырьевым сектором, на данный момент весьма ограниченны. Представляется целесообразным в ближайшей перспективе направить усилия на развитие уже существующих высокотехнологичных производств. В Красноярском крае действуют несколько высокотехнологичных предприятий в области космической, ядерной и оборонной промышленности. Данные предприятия, как правило, входят в состав крупных интегрированных структур, и задачи их развития, в основном, определяются федеральными целевыми программами и гособоронзаказом. Учитывая научно-исследовательский и производственно-технический потенциал данных предприятий, они могут стать локомотивом инновационного развития Красноярского края, но при условии диверсификации производства, увеличения выпуска продукции гражданского назначения и ориентации производства на нужды базовых отраслей Красноярского края (выпуск специализированного оборудования для нефтегазовой отрасли, топливно-энергетического комплекса, металлургической промышленности). Основной научно-исследовательской площадкой и инструментом ускоренного развития может стать создаваемый на территории ЗАТО

Железногорск промышленный парк, важнейшими направлениями деятельности которого являются космические и ядерные технологии, информационно-телекоммуникационные системы, радиоэлектроника и приборостроение.

Важным фактором, способствующим модернизации экономики Красноярского края, является достаточно высокий уровень научно-образовательной деятельности. В Красноярске действует Красноярский научный центр Сибирского отделения РАН (ФИЦ КНЦ СО РАН), объединяющий одиннадцать научно-исследовательских институтов и организаций. Он обладает уникальной инфраструктурой, позволяющей проводить исследования и осуществлять практические разработки в приоритетных для развития региона направлениях. Центральным высшим учебным заведением края является Сибирский Федеральный университет, включающий в свою структуру научно-инновационные подразделения (лаборатории, центры коллективного пользования, научно-образовательные центры, центры трансфера технологий, опытные производства).

Всего в Красноярском крае действуют 8 головных высших учебных заведений и 25 филиалов, 56 профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена. Научно-образовательный комплекс края, с одной стороны, способен удовлетворить потребности сырьевого сектора, а также сервисных и перерабатывающих производств в инновационных технологиях и квалифицированных кадрах, а с другой, предъявляемый спрос на инновации и новые технологии со стороны данных секторов послужит дополнительным стимулом для его дальнейшего развития. В свою очередь, развитие научно-образовательного комплекса также может выступать в качестве одного из приоритетов структурной модернизации края с целью формирования опорной базы для подготовки специалистов и разработки инноваций для минерально-сырьевого комплекса и связанных с ним отраслей всех восточносибирских регионов.

Таким образом, проведение структурной модернизации экономики Красноярского края должно опираться на сформированный промышленный потенциал и ориентироваться на развитие этого потенциала путем «достройки» структуры экономики за счет развития сервисных и сопряженных отраслей, способных обеспечивать сырьевой сектор современным оборудованием, новыми технологиями и инновационными услугами, создания отраслей глубокой переработки ресурсов и удлинения технологических рядов по переработке продукции.

Развитие перерабатывающих и сервисных производств, выпускающих продукцию с высокой добавленной стоимостью, а также высокотехнологичных производств, производящих уникальные машины, оборудование и инновационные технологии для сырьевого сектора позволит создать фундамент для стабильного долгосрочного социально-экономического региона.

Это будет обусловлено тем, что, высокотехнологичные сервисные и перерабатывающие производства после истощения сырьевой базы не будут ликвидироваться, а, обладая мощными внутренними стимулами для самообновления, продолжат активно функционировать, обеспечивая потребности и переработку сырья других ресурсных регионов. Развитие данных производств, а также научно-образовательного комплекса, позволит создать значительные мультипликативные эффекты в экономике региона и стимулы для дальнейшего развития «несырьевых» высокотехнологичных и наукоемких отраслей, способных конкурировать как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Проведение структурной модернизации потребует соответствующих усилий со стороны региональных органов власти для ослабления ограничивающих факторов и стимулирования развития приоритетных секторов экономики, а также усиления взаимосвязей сырьевого сектора с региональной экономикой.

Так, для развития в регионе сервисного сектора необходимо: во-первых, переориентирование сырьевого сектора на преимущественное использование продукции и услуг региональных производителей; а во-вторых, стимулирование инновационного развития региональных сервисных предприятий на уровне, удовлетворяющем потребности сырьевого сектора.

Основным инструментом усиления взаимосвязей сырьевого сектора с региональной экономикой и ориентирования его на сотрудничество с региональными производителями может выступать лицензионное соглашение, в котором необходимо определить условия по использованию местной рабочей силы и местных подрядчиков при проведении вспомогательных и сервисных работ; условия по преимущественным закупкам продукции региональных производителей; условия по передаче технологий и технологического опыта местным операторам и подрядчикам и т.д.

Примером побуждения сырьевых компаний закупать продукцию у местных производителей и пользоваться услугами местных компаний является опыт Тюменской области по компенсации части налогов предприятиям сырьевого сектора при совершении таких закупок[1]. Также работа региональных органов власти должна быть направлена на организацию взаимодействия сырьевого сектора с местными поставщиками и подрядчиками и содействие заключению между ними долгосрочных соглашений о сотрудничестве, что будет способствовать техническому перевооружению и инновационному развитию компаний сервисного сектора.

[1] Токарев А.Н. Нефтесервис как основа инновационного развития нефтяной промышленности // Инновации и образование. – 2014. – №4. – С. 91–99.

Для стимулирования развития в регионе сервисного сектора и производств глубокой переработки наиболее целесообразным, на наш взгляд, является использование проектного подхода, который позволяет обеспечить адресную поддержку развития приоритетных проектов, повысить эффективность использования бюджетных средств и мер государственной поддержки, а также достичь поставленные цели в установленные сроки. Региональные органы власти могут участвовать в реализации проектов по развитию предприятий глубокой переработки и сервисного сектора путем предоставления на льготных условиях государственного имущества, необходимого для реализации проекта, установления льготных условий пользования землей, субсидирования части затрат на внедрение новых технологий и продуктов. Существенным стимулирующим фактором может являться предоставление налоговых льгот по региональным налогам, снижение налоговой ставки по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в региональный бюджет, на срок окупаемости проекта, предоставление инвестиционного налогового кредита. Повысить доступность банковских кредитов для предприятий сервисного и перерабатывающего секторов экономики на региональном уровне возможно путем предоставления государственных гарантий и частичном субсидировании процентных ставок.

Задачей региональных органов власти также является содействие трансферу знаний и технологий для обеспечения сервисного и перерабатывающего сектора новейшими научно-техническими, промышленными разработкам и технологиям. Роль региональных органов власти здесь может заключаться:

- в выстраивании связей сервисных и перерабатывающих компаний с научно-образовательными учреждениями края;
- в размещении государственного заказа на НИОКР, необходимых для сервисного и перерабатывающего сектора;
- в организации центров обмена опытом и обучения работников сервисных и перерабатывающих предприятий.

Таким образом, структурная модернизация Красноярского края должна быть направлена, в первую очередь, на формирование в регионе полноценного сервисного и обслуживающего сектора, в том числе его высокотехнологичного сегмента, развитие предприятий глубокой переработки сырьевых ресурсов и удлинение технологических цепочек, развитие научно-образовательного комплекса. Это, в конечном итоге, позволит сформировать сбалансированную структуру экономики региона и увеличить долю промышленных производств, производящих высокотехнологичную продукцию и продукцию с высокой добавленной стоимостью.

9.3. ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Обширное пространство и связанный с ним масштабный природно-ресурсный потенциал являются, с одной стороны, конкурентным преимуществом, предоставляющим возможности освоения новых эффективных ресурсов, с другой стороны – существенным бременем, создающим проблемы дорогого инфраструктурного освоения и заселения обширных территорий.

Оценивая развитие Красноярского края, следует отметить, что мощный пространственный фактор региона не превратился до настоящего времени в фактор устойчивого экономического роста – пространственное развитие региона происходит на несбалансированной основе, отсутствует системность в управлении пространственным развитием экономики региона.

Муниципальные образования, расположенные на территории края, развиваются неравномерно, их специализация определяется под влиянием разнонаправленных и конкурирующих факторов: экономико-географического положения, природно-ресурсного потенциала, адаптационных возможностей, климатических условий. Большая часть территории края характеризуется низкой плотностью населения, северные районы богаты природными ресурсами, но менее освоены, в связи со сложными природно-климатическими условиями, зависимостью хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов, недостатком высококвалифицированных трудовых ресурсов и удаленностью от краевого центра.

Формирование новой модели роста региональной экономики Красноярского края может изменить современную пространственную структуру экономики, разрешить некоторые проблемы и диспропорции пространственного развития, либо усугубить старые и создать новые.

Суть новой модели пространственного развития и управления экономикой региона должна заключаться в создании каркаса макрорегиональных и территориальных центров экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики и выводить их на траекторию ускоренного развития. Основными направлениями системной модернизации экономического пространства при этом должны стать:

- диверсификация размещения производства, усиление существующих и формирование новых центров экономического роста;
- укрепление транспортного каркаса, обеспечивающего интеграцию внутрикраевого и внешнего экономического пространства;

- создание, внедрение и совершенствование различного рода институтов развития, связанных с прямым участием государства, расширение арсенала инструментов стимулирования инвестиционной и инвестиционной активности;
- расширение участия региона в распределении федеральных инвестиционных ресурсов;
- повышение региональной эффективности и социальной ответственности крупных промышленных корпораций, работающих на территории Красноярского края, в том числе через кластерные формы развития бизнеса и формирование «справедливой» налоговой базы;
- реализация социальных, нацеленных на форсирование всего спектра инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих.

Идея диверсифицированного пространственного роста состоит в поиске специфичных для каждого района (макрорегиона) факторов развития. Перечень факторов, определяющих региональную специфику и формирующих конкурентные преимущества районов (макрорегионов), весьма обширен и включает агломерационные эффекты, особенности человеческого капитала территорий, инновационный потенциал и его использование, географическое положение (возможности межрегионального сотрудничества, наличие объектов транспортной, энергетической инфраструктуры и т.д.), институциональные условия, развитие малого и среднего предпринимательства, другие характеристики районов (макрорегионов).

Одним из механизмов активизации диверсифицированного пространственного развития может стать создание в крае *координационных советов по развитию макрорегионов*, с включением в состав этих субрегиональных управленческих структур глав муниципальных образований и представителей краевой исполнительной власти. Создание таких структур способно облегчить процесс контроля и координации развития территорий в рамках макрорегионов[1].

[1] Центральный макрорегион (г. Красноярск, г. Дивногорск, г. Железногорск (ЗАТО), г. Сосновоборск, Сухобузимский р-н, Манский р-н, Березовский р-н, Емельяновский р-н (п. Кедровый), Балахтинский р-н, Большемуртинский р-н); Западный макрорегион (г. Ачинск, г. Боготол, г. Назарово, г. Шарыпово, Тюхтетский р-н, Бирилюсский р-н, Большеулуйский р-н, Ачинский р-н, Боготольский р-н, Назаровский р-н, Шарыповский р-н, Ужурский р-н (п. Солнечный (ЗАТО)), Козульский р-н, Новоселовский р-н); Восточный макрорегион (г. Канск, г. Бородино, г. Зеленогорск (ЗАТО), Абанский р-н, Нижнеингашский р-н, Иланский р-н, Ирбейский р-н, Партизанский р-н, Уярский р-н, Рыбинский р-н, Канский р-н, Тасеевский р-н, Дзержинский р-н, Саянский р-н); Южный макрорегион (г. Минусинск, Ермаковский р-н, Шушенский р-н, Каратузский р-н, Курагинский р-н, Идринский р-н, Краснотуранский р-н, Минусинский р-н); Енисейско-Ангарский макрорегион (г. Енисейск, г. Лесосибирск, Мотыгинский р-н, Енисейский р-н, Казачинский р-н, Пировский р-н); Приангарский макрорегион (Кежемский р-н, Богучанский р-н); Северный макрорегион (Северо-Енисейский р-н, Эвенкийский р-н); Арктический макрорегион (г. Норильск, Туруханский р-н, Таймырский Долгано-Ненецкий р-н).

Состав выделенных нами макрорегионов отличается от принятого в официальных документах по перспективам развития Красноярского края деления края на макрорегионы (Стратегия-2030, Схема территориального планирования и др.). Это касается, прежде всего, Северной и Арктической зоны, которая в предлагаемой схеме делится на 4 макрорегиона – Арктический (районы, включенные в Арктическую зону РФ), Северный (районы Крайнего Севера), Приангарский (районы Приангарья, транспортные связи которых ориентированы на восточное и юго-восточное направление – железная дорога Богучаны (Ярки) – Карабула) и Енисейско-Ангарский (группа приенисейских территорий с традиционной лесопромышленной и сельскохозяйственной специализацией и приангарский Мотыгинский район, тяготеющий к Лесосибирскому транспортному узлу на Енисее).

Выделение макрорегионов не предполагает разделение существующих муниципальных образований (прежде всего муниципальных районов, обладающих большой территорией) на части и включение их в разные макрорегионы. Такое разделение нарушило бы целостность управления на муниципальном уровне. В то же время существует потребность изменения сложившейся сетки административно-территориального деления края с учетом перспективных транспортно-экономических и хозяйственных связей, которые будут формироваться в процессе развития территорий.

Так, по нашему мнению, на территории Эвенкийского муниципального района будут формироваться две крупные зоны с разными направлениями транспортно-экономических и хозяйственных связей: Северо-Эвенкийская (с ориентацией на районы Арктической и Енисейской группы территорий) и Южно-Эвенкийская, ориентированная на районы Приангарской группы. В Туруханском муниципальном районе целесообразно выделить, собственно, Туруханский район (в составе Арктической зоны) и Бахтинский (или Борский) район – в Енисейско-Ангарском макрорегионе. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе, в условиях реализации на территории Хатангского сельского поселения крупных проектов развития, может потребоваться преобразование Хатангского поселения в муниципальный район и выделение нового Хатангского (Хатангско-Анабарского) макрорегиона с целью эффективного управления территорией развития[1].

[1] Шишацкий Н.Г., Брюханова Е.А., Ефимов В.С., Матвеев А.М. Стратегическое позиционирование арктического региона как объекта территориального развития (на примере Хатангско-Анабарского региона) = Strategic Positioning of the Arctic Region As an Object of Territorial Development (On the Example of the Khatanga-Anabar Region) // Арктика и Север. – 2016. – № 25. – С. 173–195 (на рус. и англ. яз.). – URL: http://www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/b96/13_shishatskiy_i_dr.pdf; http://www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/dfd/13_shishatskiy.pdf. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2016.25.173

Эти или другие, подобные им, изменения должны заблаговременно учитываться в процессе формирования новой пространственной структуры экономики региона.

Очевидно, что законодательно закрепленная структура территориально-административного деления, а также действующая система регионального управления не позволяют наделить координационные советы макрорегионов самостоятельными полномочиями. Однако возможно делегирование на субрегиональный уровень некоторых полномочий краевой администрации, равно как и координация усилий властей входящих в макрорайон муниципальных образований в рамках их собственных полномочий.

Координационные советы могли бы взять на себя функции разработки финансово обеспеченных *Программ социально-экономического развития* макрорегионов, инициирование создания ОЭЗ на территории макрорегиона и др.

Регулирование перспектив развития Красноярского края на уровне макрорегионов позволит реализовать главные приоритеты пространственного развития и обеспечить снижение резких территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития. Решение этой задачи будет осуществлено не за счет перераспределения ресурсов от лидеров к отстающим, а за счет подтягивания последних кверху.

Укрепление транспортного каркаса, обеспечивающего интеграцию внутрикраевого и внешнего экономического пространства, будет осуществляться по следующим направлениям.

1. Формирование Северного широтного пояса новой индустриализации на основе масштабного строительства сети железных и автомобильных дорог круглогодичного действия и создания смешанных водно-сухопутных транспортных коридоров:

- усиление интеграции Арктического макрорегиона (Норильского промрайона и Большехетской зоны нефтегазового освоения) и Ямало-Ненецкого автономного округа (строительство железной и автомобильной дороги Коротчаево – Игарка – Норильск);
- освоение минерально-сырьевых ресурсов, находящихся в транспортно недоступных районах Таймырского (Долгано-Ненецкого), Эвенкийского, Туруханского районов (строительство широтных железных и автомобильных дорог к речным портам на Енисее (Лесосибирск, Туруханск, Игарка) и соответствующая модернизация и реконструкция этих портов);
- освоение минерально-сырьевых и лесных ресурсов бассейна Нижней Ангары (строительство широтной Северо-Сибирской магистрали, соединяющей приангарские и приенисейские районы Красноярского края (Приангарский и Енисейско-Ангарский

макрорегионы) с Ханты-Мансийским округом на западе и с БАМом на востоке);
- обеспечение транспортных связей северных и арктических территорий с районами Южного широтного пояса Красноярского края, а также с регионами России и зарубежными странами (развитие мультитранспортных систем «Енисей-Транссиб» и «Енисей – СМП»).

2. В Центральной широтной зоне края требуется увеличение скоростных возможностей и пропускных мощностей существующей транспортной сети, а также развитие крупных транспортно-логистических центров, обеспечивающих разветвленные экономические связи с внешним миром по вывозу, ввозу и транзиту продукции:
- роль главного транспортно-логистического центра будет принадлежать Красноярской агломерации – масштабы развития экономики края и центральное положение Красноярска на карте края и Сибири создают возможности для аккумуляции здесь подавляющей части транспортно-экономических потоков региона;
- активное развитие должны получить два центра – дублера функций Красноярска на территории Западного и Восточного макрорегионов – Ачинск и Канск, развивающиеся как промышленные, транспортно-логистические центры, опорные центры освоения Енисейско-Ангарского и Приангарского макрорегионов, восточной и южной рудной зоны края (подготовка кадров, внутрирегиональная вахта и др).

3. В Южном макрорегионе за счет строительства железнодорожной линии Кызыл – Курагино будет выстроен новый меридиональный транспортный коридор федерального и регионального значения – возрастут транспортные связи населенных пунктов, будет обеспечена доступность природных ресурсов южного рудного пояса, рекреационного комплекса края (Природный парк «Ергаки»), усилятся интеграционные экономические связи с республикой Тыва, обладающей богатыми минерально-сырьевыми ресурсами, появятся возможности для совместного освоения месторождений полезных ископаемых, а также с Монголией и Китаем.

В дополнение к существующим федеральным инструментам (ОЭЗ, ЗТР и ТОСЭР) целесообразно создавать региональные инвестиционные инструменты – краевые особые экономические зоны на основе соответствующего краевого закона. Территории с особым режимом хозяйствования, предусматривающие весь комплекс налоговых и административных преференций, целесообразнее всего создавать в рамках наиболее значимых и, в то же время, наиболее проблемных отраслей региональной экономики. Прежде всего, речь

может идти об образовании на территории края технико-внедренческих, транспортно-логистических, лесо- и агропромышленных, а также туристическо-рекреационных особых экономических зон.

Льготный налоговый режим (вплоть до полного освобождения от ряда налогов), предоставление льготных или беспроцентных кредитов, приоритетное финансирование из средств краевого бюджета модернизации объектов транспортной инфраструктуры, принцип «одного окна» при взаимодействии с резидентами зоны – все это способно повысить уровень инвестиционной активности на территории и ускорить процесс интеграции мелких отраслевых игроков на базе создаваемых площадок.

Параллельно возможно осуществление специальной *грантовой программы,* а для стимулирования развития среднего и малого бизнеса – *конкурса мелких инноваций*. Возможно и софинансирование конкретных проектов с привлечением средств местных бюджетов.

Появление на территории края сети консолидированных субъектов, действующих в описанных отраслях, способно существенно облегчить усилия региональных властей по реализации поддержки отдельных отраслей экономики территорий.

В настоящее время при поддержке федеральных ресурсов начата реализация нового крупномасштабного комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь». Перспективным является включение региона в Стратегию развития Арктической зоны РФ. Красноярский край как один из арктических регионов страны имеет все возможности для активного участия в формировании и реализации этой Стратегии и использовании создаваемых для этого федеральным правительством преференций. Арктическая зона получит те же преференции, что и Дальний Восток, то есть соединенные преференции ТОРа (территории опережающего развития) и статуса порто-франко для портовых городов. Для этого вводится понятие «свободная таможенная зона в Арктической зоне РФ».

Значительным является потенциал финансирования на территории края инновационных производств с участием Российской венчурной компании АО «РВК». Задачей региональной власти является координация процессов разработки и продвижения концепций перспективных проектов на федеральном уровне и в бизнес-среде.

Современные региональные стратегии и программы социально-экономического развития регионов Красноярского края в значительной мере опираются на инвестиционные проекты освоения природных ресурсов как структурообразующие источники экономического роста. Вместе с тем, реализация крупномасштабных проектов ресурсоориентированного экономического развития связана со значительными организационно-экономическими рисками, которые сопровож-

даются потерями доходов природоэксплуатирующих и смежных с ними производственных компаний и соответствующими потерями доходов бюджетов всех уровней вследствие высокой волатильности ресурсных цен и неэффективностью государственного регулирования рентных доходов природопользования.

Эффективным механизмом повышения социально-экономической сбалансированности и усиления взаимосвязей природоэксплуатирующих предприятий (отраслей) и экономики региона, является формирование на территории региона полноценных производственных кластеров с диверсифицированной структурой отраслей[1].

Вместе с тем, повышение социально-экономической отдачи от освоения природных ресурсов на основе кластерного подхода может иметь ограниченный эффект в связи с использованием вертикально интегрированными компаниями – недропользователями различных схем оптимизации налоговых платежей.

Для защиты интересов районов с ресурсоориентированной экономикой необходима разработка механизмов формирования «справедливой» налоговой базы, прежде всего для налога на прибыль[2].

Такие механизмы должны включать формирование системы справочных (региональных) цен на производимую экспортную продукцию, используемых для определения налоговой базы природоэксплуатирующих предприятий компаний. При их расчете должны учитываться поставки части продукции на экспорт по более высоким ценам, чем во внутрикорпоративном обороте компаний[3].

Главным способом решения социальных проблем является создание социально-ориентированной экономики, адекватной запросам (потребностям) населения. Экономическое развитие, отвечающее общественным интересам, обуславливает одновременно и наилучшую социальную политику. В то же время существуют группы проблем, работу над которыми необходимо значительно активизировать.

Наиболее рельефными в пространственном разрезе выглядят современные социально-демографические проблемы села. Особенно негативными последствиями чреваты: устойчивая депопуляция, массовый отток молодежи и старение населения, высокий уровень безработицы, алкоголизация и общая маргинализация сельского населения, острейшая нехватка квалифицированных кадров для работы в сельском хозяйстве, образовании и медицине.

---

[1] Токарев А.Н. Возможности увеличения социально-экономических эффектов от развития нефтегазового сектора в Томской области // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 33. – С. 2–12.; Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. Как сохранить наш «нефтегазовый очаг»? // ЭКО. – 2014. – № 3. – С. 5–29

[2] Токарев А.Н. Как учесть интересы нефтяных регионов // ЭКО. – 2015. – № 6. – С. 25–39.

[3] Крюков В.А., Токарев А.Н. Недропользование и проблемы сырьевых территорий с позиций российского федерализма // Регион: экономика и социология. – 2003. – № 4. – С. 15–36; Крюков В.А. О научном обеспечении опережающего развития Ангаро-Енисейского макрорегиона, доклад на заседании Президиума РАН, сентябрь 2019.

Базовым механизмом смягчения социально-демографического кризиса на селе должен стать комплекс мер по стимулированию населения к проживанию в сельской местности. Нефинансовые методы сдерживания развития негативных демографических тенденций ориентированы на длительную перспективу и не способны что-либо изменить в среднесрочной перспективе. Для снижения остроты проблемы в краткосрочной перспективе речь, в первую очередь, должна идти о введении своеобразных «сельских надбавок» к заработной плате. Для реализации этой меры требуется использование федеральных бюджетных инструментов, позволяющих разделить ответственность за решение социальных проблем села («Государственная программа комплексного развития сельских территорий на период 2020–2025 годов», постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696).

Для решения кадровой проблемы должны использоваться методы стимулирования заинтересованности квалифицированных специалистов в селе как постоянном месте жительства. Программа краевого уровня по привлечению медицинских, педагогических и квалифицированных сельскохозяйственных кадров в сельскую местность должна предполагать не возможное, а обязательное предоставление служебного жилья с перспективами его передачи специалисту в собственность. Кроме этого, должен быть усовершенствован механизм использования системы контрактов при поступлении в ВУЗы за счет бюджета края (так называемый, целевой набор). Одним из источников решения кадрового дефицита могут стать русскоязычные врачи, учителя, агрономы, зоотехники и механизаторы из государств Средней Азии и Казахстана.

Преодоление кризисных социальных тенденций развития сельских территорий требует реализации активной аграрной политики. Современная структура агропромышленного производства характеризуется специализацией хозяйствующих субъектов на производстве первичной продукции и явным недостатком перерабатывающих мощностей. Разрозненные, по большей части нерентабельные хозяйства не способны выдерживать конкуренцию с крупными местными и производителями и производителями из соседних регионов. Формирование производственных цепочек полного цикла (первичное производство-переработка-сбыт) способно увеличить самостоятельность сельхозпроизводителей, повысить конкурентоспособность продукции. Особенно актуальным этот механизм выглядит в отношении хозяйств, находящихся в муниципальной и краевой собственности. Подключение к таким холдингам частных собственников может быть активизировано за счет предоставления разного рода преференций со стороны администрации (льготы по региональным и муниципальным налогам, облегчение процедур согласования, предоставление льготных кредитов, субсидирование процентной ставки по займам и т.д.).

Аналогичная логика действий в принципе справедлива и для стимулирования другой важнейшей отрасли территориальной специализации – *лесопромышленного комплекса*, для которого характерны схожие проблемы.

Основным механизмом интеграции производителей первичной сельскохозяйственной и лесной продукции может стать налаживание *эффективной системы сбыта продукции*. В наибольшей степени эта проблема актуальна для сельскохозяйственных фермерских и личных подсобных хозяйств как основной формы организации самозанятости населения многих периферийных депрессивных территорий. Стихийное формирование рынка товаров первичного сектора сельскохозяйственного производства (молоко, мясо, овощи) приводит к развитию института перекупщиков как промежуточного звена между производителями и потребителями, которые скупают сельхозсырье по заниженным ценам и получают сверхприбыли на их перепродаже. Однако у сельхозпроизводителей зачастую нет другой возможности реализовывать продукты, они во многом вынуждены работать с перекупщиками.

Возрождение практики *потребительской кооперации*, которая уже действует в ряде территорий, будет способствовать сохранению денежных средств в отрасли и наращиванию сельхозпроизводства в рамках фермерских и индивидуальных хозяйств.

Продвижение готовой продукции агропромышленного и лесопромышленного комплексов должно осуществляться посредством реализации краевой *программы поддержки экспорта*, предполагающей помощь лидерам отрасли в выходе на внешние рынки сбыта. В частности, это может выражаться в проведении тематических выставок продукции региональных предприятий всероссийского масштаба, а также стимулирование участия местных производителей в аналогичных мероприятиях в других регионах России.

Необходимы меры, направленные на увеличение уровня социальной мобильности населения, готовности к трудовой миграции. Основным механизмом достижения этой цели должно стать эффективное информационное освещение перспектив реализации крупнейших инвестиционных проектов в целом и персональных возможностей участия в них открывающихся для каждого в отдельности.

Особой проблемой является соответствие качества внутреннего трудового потенциала производственной специфике реализуемых проектов. В настоящее время ощущается дисбаланс структуры спроса и предложения на региональных рынках труда, что выражается в преобладании квалифицированных специалистов для сферы услуг и нехватке кадров для работы в сфере материального производства. Поэтому для извлечения максимального для территории эффекта от реализации крупных инвестиционных проектов необходима административная координация при балансировании спроса и предложения на рынке труда.

9.4. РАЗВИТИЕ КРАСНОЯРСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ КАК ЦЕНТРА МОДЕРНИЗАЦИИ И ПОЛЮСА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Повышение конкурентоспособности ресурсных регионов Сибири может быть обеспечено за счет формирования полицентрицной пространственной структуры региональной экономики на основе формирования новых полюсов экономического роста.

В качестве центров экономического развития региональной экономики могут выступать городские агломерации, чей потенциал в настоящее время используется далеко неполно. Это относится и к Красноярской агломерации, одной из самых крупных в Сибири: на ее территории проживает 47% населения Красноярского края, создается 37% ВРП, доля инвестиций в основной капитал предприятий и организаций, расположенных на ее территории, превышает 21%.

Особая роль Красноярской агломерации, по нашему мнению, заключается не только в объединении территорий, входящих в состав агломерации, но и в создании стимулов для эффективного развития других территорий за счет развития производства продукции и услуг путем создания производственных кластеров. Это происходит, во-первых, благодаря высокой степени концентрации и диверсификации производства, что обусловливает его максимальную эффективность; во-вторых, из-за более рационального использования квалифицированных кадров, возможности ускоренного наращивания человеческого капитала; в-третьих, путем установления тесных связей производства с наукой и учебными центрами; в-четвертых, за счет максимально эффективного использовании систем производственной и социальной инфраструктуры.

Красноярская агломерация имеет стандартную ядро-периферийную структуру, где город Красноярск является производственным, научным, образовательным центром, а прилегающие территории выполняют «вспомогательные» функции, но при этом можно выделить «ближнее» и «дальнее» кольцо. «Ближнее» кольцо формируется за счет интегрированных в межтерриториальные связи и производственные процессы Красноярска, находящиеся в радиусе территориальной доступности для регулярных маятниковых перемещений населения, города Сосновоборск и Дивногорск, а также прилегающая часть Емельяновского, Березовского и Манского районов края. «Дальнее» кольцо включает территории, интегрированные в пространственное развитие агломерации как основа продовольственного обеспечения – Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский районы края.

Формирование центра роста экономики Красноярского края на основе нового подхода к агломерационным процессам предполагает:

- создание единой экономической системы городов и районов, включаемых в Красноярскую агломерацию;
- строительство новых предприятий машиностроения, нефтехимии, сервиса, развитие высокотехнологичных отраслей;
- наращивание научно-инновационного потенциала;
- экологизацию производства и общее улучшение экологической ситуации;
- развитие системы внешнего транспорта (воздушного, железнодорожного, водного, автомобильного), реконструкцию и новое строительство объектов и сооружений городского транспорта (в том числе скоростного внеуличного);
- повышение надежности и безопасности объектов инженерного обеспечения жилищно-коммунального хозяйства;
- развитие сферы информационных и телекоммуникационных услуг;
- создание единого потребительского рынка, развитых логистических центров.

Административное объединение 7 муниципальных образований в агломерацию рассматривается под углом формирования оптимальной пространственной модели, учитывающей социальные, экономические и инфраструктурные особенности вошедших в ее состав муниципальных образований. Основным принципом политики объединения является максимальное вовлечение экономики и населения муниципальных образований, расположенных вокруг г. Красноярска, в систему производственных и социальных процессов, сложившихся в ядре агломерации с наибольшим извлечением преимуществ от такого объединения.

Основа взаимодействия Красноярска, как ядра агломерации, и муниципальных образований, входящих в ее состав, лежит в производственной сфере.

Приоритетными направлениями развития производства в Красноярской агломерации являются:

- машиностроение;
- пищевая и перерабатывающая промышленность;
- производство строительных материалов и строительная индустрия;
- развитие сельского хозяйства на индустриальной основе.

Наряду с этим, Красноярская агломерация должна развиваться как крупнейший финансовый, научно-образовательный, транспортно-логистический, спортивно-туристический и инфраструктурный центр Красноярского края.

Анализ социально-экономического развития Красноярской агломерации. Основной причиной низких темпов развития Красноярской агломерации в настоящее время является существенная дифференциация промышленного и социального потенциала муниципальных образований, входящих в ее состав, где наиболее развитым промышленным и социальным центром является Красноярск, в котором проживает 84,4% населения агломерации; расположено 93,7% зарегистрированных предприятий, создается 96% объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг, тогда как остальные муниципальные образования имеют незначительный социально-экономический потенциал (табл. 9.2).

Таблица 9.2

Характеристика социально-экономического развития муниципальных образований Красноярской агломерации, 2018 г.

Показатели	Красноярск	Дивногорск	Сосновоборск	Березовский район	Емельяновский район	Манский район	Сухобузимский район
1	2	3	4	5	6	7	8
Число зарегистрированных предприятий на 1000 чел.	49,4	15,3	13,6	22,9	20,4	19,9	9,1
Инвестиции в ОК на душу населения, тыс. руб./чел.	47467,6	24925,5	8808,0	17707,1	49692,9	8159,6	9535,3
Обеспеченность жильем, кв. м/чел.	24,1	26,3	23,9	21,7	29,9	28,9	22,3
Число больничных коек на 10 тыс. чел.	123,5	47,0	36,9	74,8	28,9	45,6	53,1
Численность врачей всех специальностей на 10 000 населения	84,5	33,3	31,2	26,7	17,5	25,6	28,0
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, %	64,8	77,1	69,5	44,4	45,0	40,2	54,9

Окончание табл. 9.2

1	2	3	4	5	6	7	8
Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	290,8	127,7	124,0	130,1	92,4	71,5	82,0
Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.\чел	50123,2	38807,2	32620,2	39912,8	41724,0	28741,8	28087,5

Примечание: составлено автором с использованием Базы данных показателей муниципальных образований.[1]

Драйвером экономического роста Красноярской агломерации является г. Красноярск с его развитым промышленным и социальным сектором. Его доля в общекраевом обороте организаций по видам экономической деятельности составляет 36% (по состоянию на 2018 г.). В Красноярске сосредоточено 75% предприятий обрабатывающих производств Красноярского края. Промышленное производство предприятий обрабатывающего сектора включает предприятия металлургической промышленности, химические производства, машиностроения, пищевой и легкой промышленности и пр. (рис. 9.3).

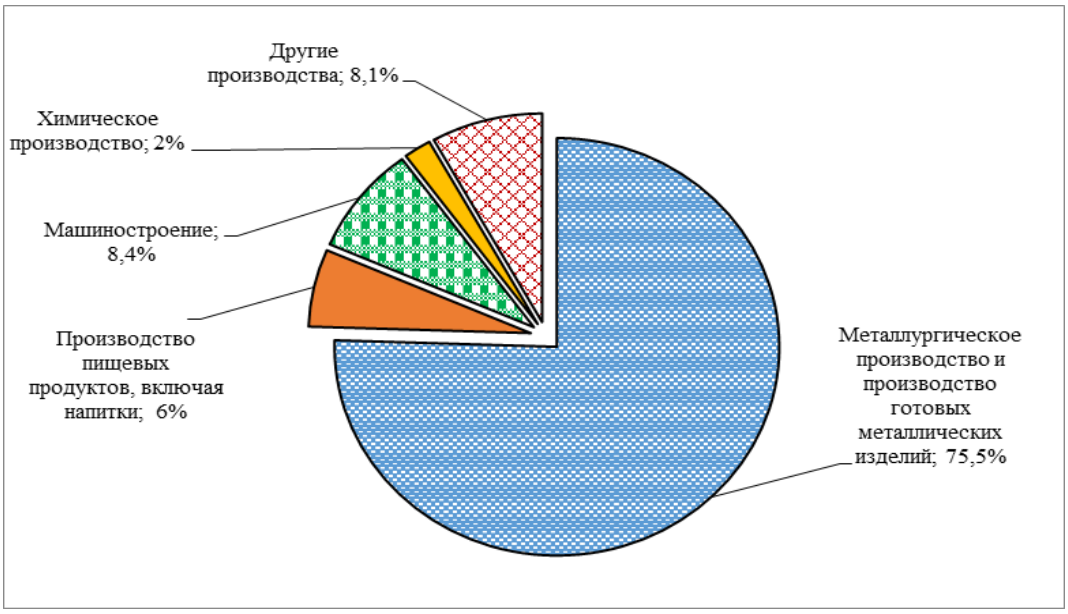


Рис. 9.3. Структура обрабатывающих производств г. Красноярска

[1] База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] URL:http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 17.09.2019).

Как следует из рисунка 3, основной отраслью специализации обрабатывающих производств Красноярска является металлургическое производство и производство готовых металлических изделий. Значительно меньшую долю в структуре обрабатывающих производств Красноярска (немногим более 8%) занимают предприятия машиностроения, представленные производством машин и оборудования, электрооборудования и оптического оборудования, транспортных средств и оборудования. Сюда входят предприятия, выпускающие продукцию двойного назначения и оборонного заказа. В Красноярске достаточно быстро развиваются предприятия пищевой промышленности. Их доля в структуре обрабатывающих производств составляет около 6% и имеет тенденцию к росту. Это связано как с растущей потребностью населения города в продуктах питания, высокими транспортными издержками на «привозную продукцию», так и с наличием развитой сырьевой базы, предлагаемой предприятиями, входящими в Красноярскую агломерацию. Развитое сельскохозяйственное производство в Сухобузимском, Манском, Березовском районах и других территорий Красноярского края позволяют обеспечить предприятия пищевой промышленности необходимым сырьем. Таким образом, Красноярск, являясь ядром агломерации, стимулирует развитие различных отраслей в прилегающих территориях.

Строительная отрасль Красноярска является наиболее развитой на территории Красноярского края. Ежегодно объем строительных работ, выполненный в Красноярске, составляет 31–32% объема строительных работ, выполненных в крае, и равняется примерно 26 млрд руб. в год. Объем строительных работ в Красноярске в 47 раз больше по сравнению с территориями, входящими в Красноярскую агломерацию.

Основной сферой деятельности строительных предприятий города является жилищное строительство и строительство объектов социальной сферы. По данному виду деятельности Красноярск занимает устойчивое первое место в крае. Для сравнения, во всех городах и районах – спутниках Красноярска, входящих в Красноярскую агломерацию, введено в эксплуатацию в 2,7 раза меньше квадратных метров жилья, в 18,3 раза меньше мест в дошкольных учреждениях, ни одной больницы и школы.

Вместе с тем следует отметить ограничения в развитии строительства как вида экономической деятельности, связанные с размещением производства строительных материалов. В данном случае определенным выходом является развитие этого вида деятельности на территориях городов и районов Красноярской агломерации. Наиболее быстрыми темпами эти производства развиваются в Емельяновском и Березовском районах.

Обслуживание территории и населения Красноярска и Красноярской агломерации пассажирским транспортом осуществляется тремя видами транспорта – автобусным, железнодорожным и речным транспортом. На долю автобусного транспорта приходится более 80% пассажирооборота.

Красноярск занимает лидирующее место в перевозке грузов автомобильным транспортом. На его долю приходится 91,7% грузов, перевозимых в городах и районах Красноярской агломерации.

Развитие потребительского рынка Красноярска происходит под влиянием роста потребностей в услугах торговли, общественного питания и платных услуг со стороны населения, проживающего в городах и районах Красноярской агломерации. Это связано, во-первых, с большим разнообразием предоставляемых услуг, а во-вторых, с лучшим их качеством. В результате, развитие сети потребительского рынка в городах и районах Красноярской агломерации существенно отстает от потребностей населения. Так, например, объем розничного товарооборота всех городов и районов Красноярской агломерации в 15,5 раза, а оборот предприятий общественного в 14 раз меньше, чем в Красноярске. Большинство населения прилегающих к Красноярску территорий в своих населенных пунктах приобретает только насущные товары и получает необходимые услуги. Для удовлетворения других потребностей население выезжает в Красноярск.

Для Красноярска характерен устойчивый механический прирост населения. При этом доля внутрикраевой миграции существенно превышает международную и межрегиональную и составляет, в различные периоды, от 57 до 65% общей миграции.

Основными причинами внутрикраевой миграции населения в Красноярске являются: наличие свободных рабочих мест и возможность выбора занятости по профессии; более высокая заработная плата по сравнению с другими территориями; высокий жизненный уровень населения; развитая социальная сфера; высокий уровень развития организаций досуга и отдыха; наличие развитой системы профессионального образования.

Оценивая качество внутрикраевой миграции в Красноярске, следует отметить, что более половины внутрикраевого миграционного потока составляет маятниковая (суточная) миграция. Она складывается, в основном, из двух процессов: постоянная занятость (работа на предприятиях Красноярска); постоянная учеба в одном из учебных заведений Красноярска.

Наиболее существенный вклад в маятниковую миграцию вносят города и районы Красноярской агломерации. Это связано как с территориальной близостью ядра агломерации, так и возможностью найти лучшую работу или получить образование. Наибольший вклад

в маятниковую миграцию вносят города Сосновоборск и Дивногорск, и сельские районы – Березовский и Емельяновский.

Таким образом, особенности формирования Красноярской агломерации состоят в следующем:

- Красноярск, как ядро Красноярской агломерации, играет многофункциональую роль промышленного, социального, научного, финансового, культурно-спортивного, транспортно-логистического центра Красноярской агломерации;
- в основе межмуниципального взаимодействия муниципальных образований, входящих в Красноярскую агломерацию, лежит промышленное производство в отраслях машиностроения, пищевой и перерабатывающей промышленности, производства строительных материалов и стройиндустрии;
- характерной особенностью промышленного и социального развития муниципальных образований Красноярской агломерации является существенная дифференциация, в которой Красноярск занимает лидирующее положение;
- наиболее развитыми направлениями межмуниципального взаимодействия в Красноярской агломерации является градорегулирование, организация транспортного обслуживания, предоставление социальных услуг и организация рынка труда;
- в градорегулировании Красноярск расширяет ареал жилищного и инфраструктурного строительства за пределы городской черты, занимает свободные площадки Емельяновского, Березовского районов и Сосновоборска;
- учитывая низкий уровень развития социальной сферы в городах и районах-спутниках, население данных муниципальных образований получает специализированные социальные услуги только в Красноярске;
- используя механизм маятниковой миграции, население городов и районов-спутников Красноярской агломерации обеспечивает себе постоянную занятость и получение образования в Красноярке.

Анализ инвестиционной деятельности на территории Красноярской агломерации. Как показывает анализ инвестиционной деятельности на территории агломерации, объем инвестирования в основной капитал предприятий возрастает. За период 2012–2018 гг. прирост объема инвестиций в целом по Красноярской агломерации составил 44,5%, а по Красноярску – 43,2%.

Структура инвестиций по городам и районам Красноярской агломерации представлены в таблице 9.3.

Таблица 9.3

Структура инвестиций в основной капитал на территории Красноярской агломерации по видам экономической деятельности в 2018 г., %

Виды деятельности	Красноярск	Дивногорск	Сосновоборск	Березовский район	Емельяновский район	Манский район	Сухобузимский район
Общий объем инвестиций	100	100	100	100	100	100	100
Обрабатывающие производства	8,7	7,7	1,6	8,2	7,6	–	–
Производство и распределение э/эн, газа и воды	20,9	71,8	7,5	9,7	26,1	1,1	10,2
Оптовая и розничная торговля	3,2	–	30,2	–	9,5	–	16,7
Транспорт и связь	18,4	4,6	13,1	32,4	29,2	77,7	9,4
Финансовая деятельность	1,4	–	9,9	4,0	–	–	–
Операции с недвижимым имуществом	31	–	10,0	–	–	6,1	–
Образование	3,0	6,5	7,8	11,0	6,0	11,0	26,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4,2	5,4	9,9	32,7	5,2	3,8	18,9
Прочие виды деятельности	9,2	4,0	10,0	2,0	15,4	0,3	18,1

Примечание: составлено автором с использованием Базы данных показателей муниципальных образований.[1]

Основной сферой для инвестирования экономики Красноярска являются операции с недвижимостью. Доля инвестиций в эту сферу деятельности постоянно растет и составляет около 1/3 всего объема инвестиций. Такая ситуация во многом объясняется вложением средств населения в недвижимость с целью обезопасить от обесценения свои средства и сбережения.

Если представить приоритетные направления инвестирования как отрасли реального производства, социальной сферы и объекты инфраструктуры, то основным объектами для инвестирования в

[1] База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] URL:http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 17.09.2019).

Красноярске выступают отрасли социальной сферы. В городе массово строятся объекты социального значения: торгово-развлекательные центры, спортивные объекты, школы и детские дошкольные учреждения. В то же самое время отрасли промышленного производства не является привлекательным для инвестирования. Несмотря на определенную тенденцию к росту, доля инвестирования в обрабатывающие производства города не превышает 9%. В последнее время приоритетом инвестирования в Красноярске являются объекты коммунальной и транспортной инфраструктуры.

Инвестиции в развитие других муниципальных образований Красноярской агломерации осуществляются точечно. Так, например, основными объектами инвестирования Дивногорска являлись объекты жилищно-коммунального хозяйства, Сосновоборска – торговли, Березовского района – транспорт и связь и т.д.

Изучение распределения инвестиций по территории Красноярской агломерации показало, что основной объем инвестирования в основной капитал приходится на Красноярск (93% всего объема инвестиций Красноярской агломерации). Доля других муниципальных образований крайне мала (рис. 9.4).

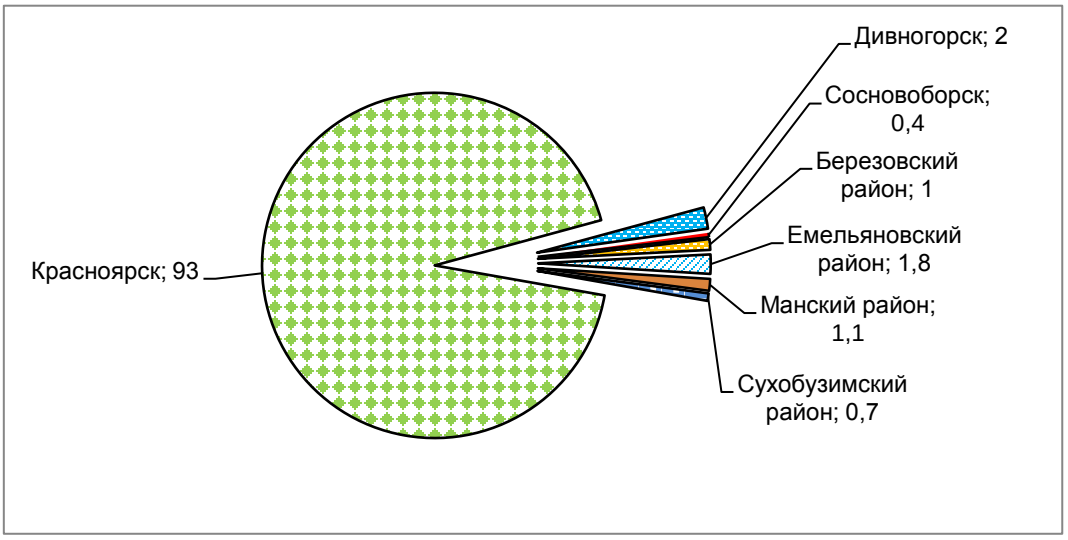


Рис. 9.4. Распределение инвестиций по территории Красноярской агломерации, %

Такое положение объясняется тем, что в городах и сельских районах Красноярской агломерации экономическое развитие замедлилось. Некогда крупные промышленные предприятия в городах Дивногорске и Сосновоборске прекратили свое существование. В настоящее время альтернативой им стали мелкие и средние предприятия по производству строительных материалов, мебели, продуктов питания.

Характеристика инвестиционной деятельности на территории Красноярской агломерации может быть дополнена анализом источников инвестирования.

Основными источниками инвестирования в основной капитал предприятий и организаций муниципальных образований агломерации являются собственные и заемные средства. При этом доля заемных средств растет более быстрыми темпами и составляет, в отдельные периоды, до 50% и выше. Так, например, в 2018 г. доля собственных средств как источника инвестирования составила лишь 24%, а заемных – 55,2%.

Таким образом, анализ современного состояния инвестиционной деятельности на территории агломерации позволяет сделать следующие выводы:

- В Красноярске и других муниципальных образованиях агломерации сложилась нерациональная отраслевая структура инвестиций, где наибольший удельный вес в общем объеме инвестиций в основной капитал приходится на операции с недвижимостью и строительство объектов жилищной и транспортной инфраструктуры. Вложения в реальный сектор, и, в том числе, в обрабатывающие производства, невелики.
- Основным направлением инвестирования в основной капитал являются здания и сооружения (кроме жилища), т.е. пассивная часть основных фондов.
- Реализуется неоптимальная схема сочетания источников финансирования, где основной упор сделан на заемные средства. Это, в условиях волатильности курса национальной валюты и изменения политики ЦБ, может привести к недополучению инвестиций.
- В городах и районах Красноярской агломерации не созданы благоприятные условия для иностранных инвесторов. В результате, иностранные инвестиции незначительны, большинство из них – прямые (а не портфельные) инвестиции.

Направления развития Красноярской агломерации как полюса экономического роста. Для развития Красноярской агломерации необходима реализация активной пространственной политики, основанной на стимулировании региональных точек роста территорий со средним и низким уровнем регионального развития, способной существенным образом улучшить пространственную модель Красноярского края. Речь идет о реализации ряда мер, направленных на модернизацию существующих и развитие новых производств в рамках региональных промышленных кластеров, стимулирование развития сферы услуг, преодоление инфраструктурных ограничений.

В частности, стимулирование агломерационного развития и формирование полноценной пригородной экономики позволит наиболее эффективно использовать социально-экономический потенциал каждого муниципального образования, входящего в Красноярскую агломерацию, в том числе за счет:

- совершенствования транспортной и логистической инфраструктуры на основе оптимизации модели пространственного развития каждой территории;
- расширения ареала жилищного и промышленного строительства за счет территорий, входящих в агломерацию;
- развития перерабатывающего сельскохозяйственного производства сельских районов агломерации и промышленности стройматериалов в пригородных районах;
- реализации инновационного потенциала на основе образовательной и научно-исследовательской базы Красноярска, в том числе за счет использования научных возможностей СФУ и КНЦ СО РАН.

В настоящее время стоит задача развития агломерации как крупного промышленного и научного центра, за счет развития высокотехнологичных кластеров, в процессе создания и развития которых участвуют другие территории Красноярского края, не входящие в ее состав: Алюминиевый кластер; Нефтесервисный кластер; Кластер обработки драгоценных металлов; Агропромышленный кластер; Оборонный кластер; Кластер строительных материалов; Лесопромышленный кластер; Машиностроительный кластер; Спортивно-туристический кластер.

Кроме этого, основными направлениями развития Красноярской агломерации на период до 2030 г., по нашему мнению, должны быть определены:

- градорегулирование и жилищное строительство;
- организация транспортного обслуживания населения;
- развитие социальной сферы;
- организация рынка труда и занятости населения.

Для каждого из выделенных направлений необходимо разработать систему мер, обеспечивающих их реализацию (табл. 9.4).

Таблица 9.4

Направления инвестиционного развития Красноярской агломерации на период до 2030 г.

Направление	Мероприятия
Градорегулирование и жилищное строительство	Развитие Красноярска как «ядра» агломерации: делового, промышленного, инновационного, культурно-спортивного центра. Разработка программ селитебной застройки муниципальных образований, входящих в КА Разработка единых стандартов развития социальной и инженерной инфраструктуры для муниципальных образований, входящих в КА Вынос экологически небезопасных промышленных производств за пределы территории КА Использование потенциала свободных (незанятых) земель для оптимизации пространственного развития муниципальных образований КА Развитие предприятий строительной индустрии и сопряженных отраслей
Организация транспортного обслуживания населения	Разработка схем скоростного транспортного обслуживания населения КА Развитие Красноярска как транспортно-логистического хаба межрегионального значения Разработка новой схемы пассажирского и грузового транспортного развития КА
Развитие социальной сферы	Создание условий для качественной и доступной медицинской помощи населению КА Строительство новых медицинских учреждений, в том числе узкоспециализированных Развитие новых форм предоставления образовательных услуг Развитие выездной, дистанционной форм культурного обслуживания населения Развитие туризма и организации отдыха в каждом муниципальном образовании КА
Организация рынка труда и занятости населения	Внедрение системы сегментации рынка труда КА Регулирование маятниковой миграции за счет развития производственного потенциала каждого муниципального образования.

Механизм реализации пространственной политики с целью создания нового центра экономического роста на территории Красноярского края представлен в таблице 9.5.

Таблица 9.5

Механизм реализации пространственной политики для создания нового центра экономического роста на базе Красноярской агломерации

Элемент механизма	Направление деятельности
Ресурсное обеспечение	Определение перечней приоритетных направлений и отраслей, финансируемых за счет всех источников финансирования. Разработка и принятие критерии предоставления преференций и льгот инвестирования в приоритетные отрасли (проекты). Создание условий для благоприятного инвестиционного климата Разработка гарантий обеспечения прав иностранных субъектов инвестиционной деятельности.
Нормативно-правовое регулирование	Разработка стратегических направлений развития муниципальных образований в отраслевом разрезе. Формирование и реализация социального заказа через конкретные инвестиционные объекты Определение условий реализации инвестиционных проектов, в том числе с участием иностранных инвесторов.
Финансовое регулирование	Разработка порядка и условий предоставления налоговых и иных льгот юридическим и физическим лицам, участвующим в осуществлении инвестиционной деятельности на территории агломерации. Разработка процедуры предоставления гарантий обеспечения прав субъектов инвестиционной деятельности.
Институциональное регулирование	Создание единой базы данных о субъектах инвестиционной деятельности на территории агломерации. Создание единой базы данных об инфраструктуре инвестиционной деятельности на агломерации (банки; инвестиционные, лизинговые компании; консалтинговые центры и пр.)

Использование предложенного механизма обеспечит ускоренное развитие Красноярской агломерации, благодаря чему к концу 2030 г. в центре Сибири появится точка экономического роста с развитым промышленным, транспортно-логистическим, научно-образовательным потенциалом.

Глава 10. КЛАСТЕРНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ НЕФТЕХИМИЧЕСКОГО СЕКТОРА ОМСКОЙ ОБЛАСТИ[1]

Современные модели управления экономическим развитием региона должны, в основе своей, опираться на исторически сложившиеся формы, а также на современные методы управления производственной кооперации[2]. Одной из наиболее используемых форм является кластерная. Настоящий раздел посвящен анализу и осмыслению кластерной формы развития экономики региона, на данных нефтехимического сектора Омской области. Стоит отметить, что сектор нефтехимии и нефтепереработки является регионообразующим, на его долю приходится более 75% объема отгруженных товаров собственного производства всех обрабатывающих производств Омской области[3].

10.1. РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ, СТРАТЕГИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Ретроспектива, современное состояние. В пятидесятые годы XX века происходят прогрессивные изменения в структуре промышленного производства Омской области: наряду с машиностроением и энергетикой, ведущими отраслями становятся нефтеперерабатывающая, химическая и нефтехимическая промышленность. В 1949 г. омские строители приступили к сооружению первого в Сибири и крупнейшего в стране нефтеперерабатывающего завода. Тогда же началось сооружение нефтепровода от города Туй-мазы в Башкирии до Омска, протяженностью 1322 км (с открытием тюменской нефти сырье для омского нефтезавода стало поступать с севера Сибири). В 1955 г. состоялся пуск первой установки нефтезавода, завод начал выпускать две марки бензина, дизельное топливо и топочный мазут. С ростом нефтеперерабатывающего комбината в Омске создается мощная сырьевая база для развития нефтехимической промышленности. В 1959 г. вступил в строй сажевый завод (ныне завод технического углерода), который впервые в стране освоил производство остро необходимой народному хозяйству активной сажи ПМ-70. В 1960 г. началось

---

[1] Исследование выполнено по плану НИР ИЭОПП СО РАН, № АААА-А17-117022250133-9.

[2] Спецификация региональной промышленной политики с использованием элементов кластерного подхода (на материалах Омской области) / под ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – С. 79.

[3] Механизмы новой индустриализации в Омской области: теоретические и прикладные вопросы кластерного развития : коллективная монография [Электронный ресурс] / под ред. В.В. Карпова ; Омский науч. центр СО РАН, ИЭОПП СО РАН. – Омск: ИЦ «Омский науч. Вестник», 2018. – С. 45.

возведение второго гиганта омской нефтехимии – завода синтетического каучука. В 1963 г. был получен первый дивинил из сырья, поступающего с Омского нефтеперерабатывающего завода; изопропилбензол и первый кондиционный альфаметилстирол. В 1966 г. завод впервые в Советском Союзе начал производить новый продукт – метилвинилпиридин, впервые в Сибири были получены этилен и пропилен. В сентябре 1970 г. впервые в Советском Союзе на омском заводе синтетического каучука методом прямого окисления этилена получен ацетальдегид, создана компактная установка, применено типовое оборудование, устойчивое к коррозии.

С 1970-х годов промышленная роль Омска стала еще больше возрастать, когда были открыты богатые нефтяные залежи на севере Сибири. По плану правительства СССР Омск превратился в центр нефтеперерабатывающей промышленности Западной Сибири, целью которого было не только снабжение нефтепродуктами региона и соседних областей, но и производство продукции, поступающей в централизованные фонды. В это время происходит развитие Омска как научного и образовательного центра. Большое развитие получили конструкторские бюро, лаборатории, создается Омский государственный университет с мощным химическим факультетом.

В 1980-х годах химическое и нефтехимическое производство являлись драйверами экономического роста всей Омской области (табл. 10.1).

Таблица 10.1

Среднегодовые темпы прироста объема продукции, в %.

Показатель	1961–1965	1966–1970	1971–1975	1976–1980	1981–1985
Вся промышленность	10,2	9,9	9,0	4,25	3,6
В том числе:					
нефтеперерабатывающая	10,9	12,9	12,1	1,5	–0,8
химическая и нефтехимическая	16,6	9,9	8,6	3,6	4,9

Источник: Малыхин В.В., Соснин В.Б. Экономика Омской области: проблемы и перспективы. Омск: Омское книжное издательство, 1988.

В 1989 г. технологическая структура завода синтетического каучука объединяла свыше 30 химических процессов, что позволило использовать побочные продукты и отходы одного производства в качестве сырья для других производств.

Период 1991–1998 гг. являлся периодом резкого спада региональной экономики и существенного снижения показателей социально-экономического развития. Как и по всей России, для отрасли характерны нарушение хозяйственных связей, сокращение госзаказа, гиперинфляция, дефицит потребительских товаров, задержка заработной платы, «неуверенная» экономическая политика.

Нефтехимический комплекс, несмотря на временные «провалы», давал мультипликационные эффекты для других сфер экономической деятельности. Вокруг него в период начала рыночных реформ образовывались различные новые экономические структуры, которые «кормились» от него. Это привело к тому, что роль химического и нефтехимического секторов экономики в регионе еще больше укрепилась, они стали «регионообразующими» (очень важными для экономики и социальной сферы Омской области) (табл. 10.2).

Таблица 10.2

Удельный вес в общем объеме производства Омской области, % к общему итогу

Отрасль промышленного производства	1991	1995	1998	2001
Химическая и нефтехимическая промышленность	12,3	10,8	10,1	20,7

Источник: данные Росстата

Группа компаний «Титан» ведет свою историю с 20 ноября 1989 г. В 1993 г. учреждено товарищество с ограниченной ответственностью «Западно-Сибирская торгово-промышленная фирма «Титан» (ЗСТПФ «Титан»). ЗСТПФ «Титан» занималась ремонтом, строительством, изготовлением строительных материалов и мягкой мебели, оптово-розничной торговлей продуктами питания, реализацией автомобилей ВАЗ. Наиболее перспективным направлением бизнеса становится оптовая торговля нефтепродуктами. Продолжает свое развитие направление грузовых перевозок.

1994 г. является стартовым для формирования «Титана» как нефтехимической производственной структуры. На базе производственных мощностей завода «Омский каучук» было создана компания «ЭКО-ОЙЛ» (ЗСТПФ «Титан» – в составе учредителей), основным направлением деятельности которой становится производство кислородосодержащей добавки к моторным топливам – метил-третбутилового эфира (МТБЭ). В 1995 г. была получена первая тонна МТБЭ. С 1998 г. ЗСТПФ «Титан» – генеральный инвестор и акционер на ОАО «Омский каучук». По итогам 1995–2000 гг. предприятие входит в сотню крупнейших компаний Сибири по объему реализации. В 1999 г. направление грузоперевозок и автозаправочные станции выделяется в отдельный бизнес, образовано ООО «ИНВЕСТХИМПРОМ».

Период «восстановительного» экономического роста (с 1999 г.), проходивший в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и низкого курса национальной валюты, вновь подтвердил устойчивость нефтехимического сектора промышленности Омской области, более выпукло стала видна доминирующая роль сектора химии, нефтехимии и нефтепереработки в промышленности Омской области.

В условиях благоприятной конъюнктуры и новых инвестиционных возможностей нефтехимический комплекс уверенно превзошёл максимальные в те годы объёмы производства советского периода. В развитие отраслевых производств инвестируется около трети от общего объёма инвестиций в промышленность региона, им принадлежит свыше 90% регионального экспорта. «Флагман» экономики Омской области ОАО «Сибнефть – Омский НПЗ» в 2006 г. перешло в собственность государственной корпорации «Газпром-нефть». Нефтехимический комплекс существует на базе крепкого научно-технического потенциала: в Омске действует Институт проблем переработки углеводородов СО РАН, нефтехимический институт (создан в 1999 г. в ОмГТУ).

В 2004 г. рост объемов реализации, расширение географии поставок, рост потребностей в собственных вагонах-цистернах и парке оборудования определяет решение ГК «Титан» о создании собственных предприятий на рынке железнодорожных перевозок и лизинга.

Группа компаний «Титан» приступает к реализации нового инвестиционного проекта на рынке нефтехимии – строительству на территории Омской области завода по производству полипропилена мощностью 180 тысяч тонн в год. В мае 2005 г. создается дочернее предприятие ООО «Омский завод полипропилена» (ООО «Полиом»), основным видом деятельности которого является производство пластмасс и синтетических смол в первичных формах. Проект строительства завода осуществляется с привлечением средств государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

В 2007 г. в Санкт-Петербурге регистрируется ООО «Титан-Северо-Запад», которое занимается оптовой и розничной торговлей нефтехимической продукцией. Группа компаний «Титан» становится владельцем квалифицированного пакета акций ОАО «Омский каучук».

В 2009 г. на ОАО «Омский каучук» создается новое производство по выпуску высокооктановых добавок и переработке сжиженных углеводородных газов (ВОД и СУГ).

В 2011 г. на основном производстве ГК «Титан» происходят серьезные перемены, связанные с модернизацией технологических схем и новыми проектами: начата реализация новой производственной программы, основанной на переработке углеводородного сырья, осуществлен переход на безэмульсионный ввод масла в латекс в производстве каучуков, увеличена мощность производства фено-

ла. По итогам года производственные показатели выросли по всем позициям, а объем выпущенных фенола и МТБЭ стал максимальным за всю историю.

В 2012 г. завод «Омский каучук» выпустил первую промышленную партию новой высокоэкологичной марки «зеленого» каучука объемом свыше 300 тонн. Состоялся торжественный пуск обновленной установки глубокой переработки углеводородного сырья, на которой производятся высокооктановые компоненты для автомобильных бензинов. На ООО «Полиом» отгранулирована пилотная партия полипропилена – более 100 тонн.

Официальное открытие Омского завода полипропилена мощностью 180 тыс. тонн в год состоялось 25 апреля 2013 г., в мае завод «Полиом» вышел на проектную мощность – 22,5 тонны полипропилена в час, в июне предприятие начало выпуск новой марки полипропилена для БОПП-пленки. Пропилен, производимый Омским заводом полипропилена, успешно прошел регистрацию в соответствии с требованиями Регламента Европейского парламента и Совета министров Европейского союза, касающегося регистрации, оценки, разрешения и ограничения химических веществ (REACH). В сентябре ОАО «Кордиант» присвоил ЗАО «ГК «Титан» высшую категорию «А» приоритетного поставщика продукции. 25 ноября Омский завод полипропилена выпустил 100-тысячную тонну продукции.

В 2015 г. на «Полиоме» освоили выпуск трех новых марок: PP H032 TF (используется в производстве одноразовой посуды), PP H253 FF (используется в производстве текстурированных волокон и нитей) и PP H085 CF (для выпуска литьевых одно- и многослойных пленок (CPP или cast-пленок).

В ноябре 2018 г. омские ГК «Титан» и ООО «Полиом» вошли в рейтинг делового журнала «Эксперт-Сибирь» «400 крупнейших компаний Сибири» по итогам 2017 года». А в конце этого же ноября входящий в группу компаний завод «Титан-Полимер» официально получил статус резидента особой экономической зоны ППТ «Моглино» (Псковская область).

Сегодня ГК «Титан» – это крупнейшая компания Сибири, один из ключевых инвесторов Омской области. Основная производственная площадка компании расположена на территории Омской области, предприятия Группы есть в других регионах России (Ленинградская область, Республика Башкортостан, Ростовская область и т.д.) и странах СНГ. В составе Группы: нефтехимический комплекс (ПАО «Омский каучук», ООО «Полиом», ООО «Новочеркасский завод смазочных материалов»), агропромышленные производства (ООО «Титан-Агро»), а также предприятия инфраструктуры. Численность работников предприятий Группы превышает 4500 человек.

Доля в производстве ГК «Титан» по основным видам продукции (по итогам 2017 г.): 27% общероссийского рынка каучуков СКМС; 24% общероссийского рынка МТБЭ.

Совместное предприятие «Газпром нефти» и СИБУРа - АО «Сибгазполимер» в июле 2019 г. подписало договор о приобретении 50% доли в уставном капитале ООО «Полиом» у Группы компаний «Титан». После завершения всех корпоративных процедур и регистрационных действий АО «Сибгазполимер» стал единственным участником ООО «Полиом». «Газпром нефть» и СИБУР осуществляют совместное операционное управление ООО «Полиом». Завод построен по технологии компании Basell, поставщик технологического оборудования – Tecnimont. Мощность предприятия – 210 000 тонн полипропилена в год. Ассортимент выпускаемой продукции – 98 марок полипропилена (гомо-, стат-, блоксополимеры). Завод также включает в себя установку по переработке пропан-пропиленовой фракции мощностью 250 000 тонн в год, обеспечивающую основное предприятие сырьем – пропиленом высокой степени полимеризационной чистоты и концентрации. Количество рабочих мест – около 400. Предприятие входит в тройку крупнейших российских производителей полипропилена.

***Производственные отношения внутри кластера*.** В 2010 г. в Омской области по инициативе ГК «Титан» был задуман проект «ПАРК: промышленно-аграрные региональные кластеры», который предполагал объединение на базе якорных предприятий компании четырех кластеров: агропромышленный, нефтехимический, кремниевый и лесопромышленный. Но проект получил реализацию только частично.

На рисунке 10.1 представлена схема проекта нефтехимического и агробиотехнологического кластеров ГК «Титан» в рамках проекта «ПАРК».

В 2016 г. в рамках программы Минпромторга РФ были зарегистрированы нефтехимический и агробиотехнологический промышленные кластеры Омской области. Говоря о них, следует отметить явный недостаток малых форм ведения бизнеса и об отсутствии достаточного уровня доверия между участниками кластеров. Данные кластеры не в полной мере включают в себя набор тех элементов, которые предусмотрены теоретическими положениями кластерного подхода (в том числе, не соответствуют требованиям к уровню предпринимательской активности и генерации инноваций). Таким образом, кластеры Омской области идентифицируются как «квазикластеры», представляя собой промежуточное состояние между вертикально-интегрированными корпорациями и классическими кластерами портеровского типа.

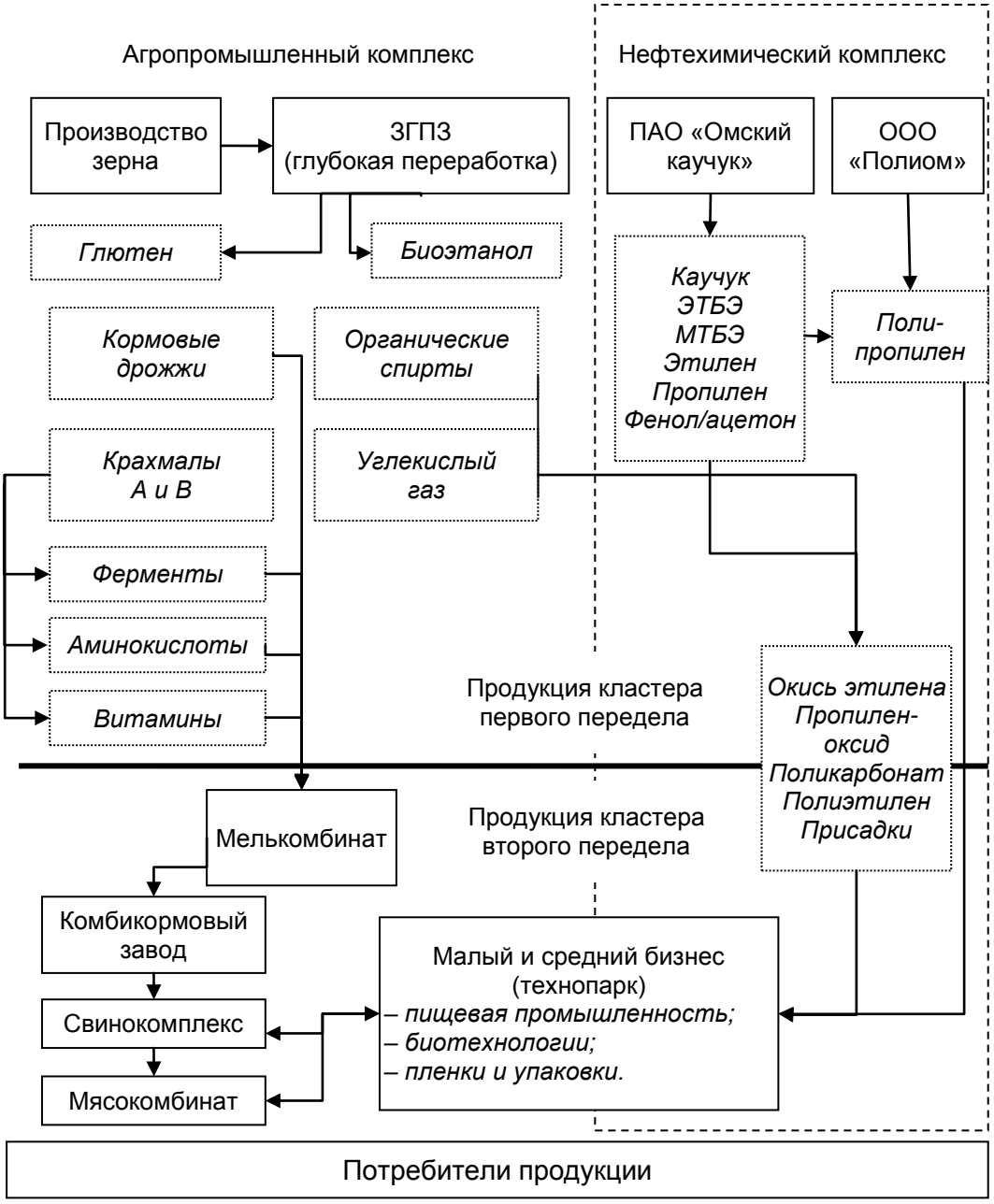


Рис. 10.1. Структура агробиотехнологического и нефтехимического кластеров Омской области (проект ПАРК)

Кластер объединяет основные производственные предприятия нефтехимии, производства конечных изделий из нефтехимической продукции, а также организации, относящиеся к вспомогательным и поддерживающим сегментам. Ключевыми факторами конкуренто-

способности нефтехимического кластера Омской области являются: наличие сырья (крупнейший в России нефтеперерабатывающий завод «Газпром – ОНПЗ»), развитая база производственных мощностей в нефтепереработке и нефтехимии, значительный объем производства конечных изделий предприятий по производству шин и полиэтиленовых труб. Помимо АО «ГК «Титан» реальными участниками нефтехимического промышленного кластера Омской области выступают ООО «Полиом» и ПАО «Омский каучук» – аффилированные ГК «Титан» производственные предприятия[1].

Суммарная EBIT предприятий, включенных в состав кластера, насчитывает 5 863,3 млн руб. по состоянию на 2017 г. (табл. 10.3). Однако при рассмотрении кластерного проекта по созданию производства фенола и ацетона следует учитывать лишь деятельность ПАО «Омский каучук» и АО «ГК «Титан», что также характеризует нефтехимический кластер Омской области как квазикластер, так как не все «якорные» предприятия включены в проект и имеют право на долю в итоговом результате. Это также касается и второго приоритетного кластерного проекта по производству этилена. Один из крупнейших участников кластера – ООО «Омсктехуглерод» задействован в реализации проектов опосредовано, являясь потребителем ограниченной линейки продукции второго и третьего переделов.

Таблица 10.3

Ключевые параметры предприятий-участников нефтехимического кластера Омской области в 2017 г.

Компания	ОКВЭД	Рыночная стоимость компании (по методу чистых активов), млн руб.	Выручка млн. руб.	ЕВГГ, млн руб.	ROE, %	ROS, %
1	2	3	4	5	6	7
АО «Фирма «Кайрос»	18.2	19,0	125,3	5,8	4,6	30,5
ООО НПФ «Ом-резинотехника»	22.11	23,3	46,8	1,5	3,3	6,5
ПАО «Омский каучук»	20.1	1536,3	5361,0	45,7	0,9	3,0

[1] Стоит отметить, что АО «ГК «Титан» не производит продукцию. По-сути компания поступает управляющей компанией, осуществляющей управление операционной, инвестиционной и финансовой деятельности остальных компаний кластера (за исключением ООО «Омсктехуглерод»). Также АО «ГК «Титан» аффилированы торговые компании ООО «ТИТАН-Интер-Трейд», НПО «Силарус» и ООО «Баш-Титан», реализующие трейдерскую функцию по экспортным операциям.

Окончание табл. 10.3

1	2	3	4	5	6	7
ООО «Омсктех-углерод»	20.5	9396,5	13859,0	51,4	0,4	0,5
ООО «Полимер Пласт»	22.22	1,5	22,6	0,4	1,8	26,7
ООО «Полиом»	24.16	1658,9	15437,0	5244,4	34,0	316,1
АО «ГК «Титан»	19.20	15460,3	19084,0	502,3	2,6	3,2
ООО «ПОЛИ-ПРО-ПАК»	13.92	33,7	82,3	4,0	4,9	11,9
ООО «ПРОМ-ЭКОЛОГИЯ»	20.59.4	4,5	1,2	0,7	58,8	15,7
ООО «Ризолин»	23.99.2	43,6	18,0	7,1	39,4	16,3
ИТОГО		28177,6	54037,2	5863,3	10,9	20,8

Источник: открытые данные компаний.

Основываясь на данных о продажах компании за 2010–2017 гг., АО «ГК «Титан» входит в десятку крупнейших компаний производителей нефтехимической продукции (табл. 10.4).

Таблица 10.4

Оценка конкурентных позиций АО «ГК “Титан”»

Компания	Выручка, млн руб.	Стоимость бизнеса, млн руб.
ПАО «Газпром Нефть»	1233847,8	2339475,8
ПАО «Сибур Холдинг»	361485,5	292382,4
АО «Газпромнефть - ОНПЗ»	42662,1	100885,5
ООО «Марийский НПЗ»	25171,8	10827,9
АО «АНХК»	24982,3	2918,7
АО «ННК- Хабаровский НПЗ»	24669,8	2918,7
АО «НК НПЗ»	19334,4	37949,1
АО «ГК «Титан»	18294,4	6823,0
ООО «ЗПК Новатэк-Пуровский»	17045,3	41756,5
ООО «РН-Туапсинский НПЗ»	16763,4	88861,8
ООО «СИБУР Тобольск»	16706,9	66295,4

Источник: открытые данные компании

ПАО «Омский каучук» также занимает лидирующие позиции по производству синтетических каучуков, замыкая пятерку крупнейших российских производителей в категории «Полимерные смолы, синтетический каучук» (табл. 10.5).

Таблица 10.5

Оценка конкурентных позиций ПАО «Омский каучук»

Компания	Выручка, млн руб.	Стоимость бизнеса, млн руб.
ПАО «Нижнекамскнефтехим»	150597,4	176312,2
АО «Синтез-Каучук»	13885,2	1123,9
ООО «СИБУР Тольятти»	10077,3	2587,1
АО «Воронежсинтезкаучук»	9168,5	9866,6
ПАО «Омский каучук»	4892,8	1529,9

Источник: открытые данные компании

Следует отметить, что ПАО «Омский каучук» существенно уступает по объему выручки и стоимости компании лидерам российского рынка – ПАО «Нижнекамскнефтихим» и ООО «СИБУР Тольятти». В данном случае разрыв обусловлен процессинговой схемой, по которой работает омское предприятие. Произведенная продукция реализуется аффилированным компаниям по трансфертным (внутренним) ценам, таким образом, маржа от реализации МТБЭ и каучуков (в особенности по экспортным операциям) оседает на головной компании кластера – АО «ГК «Титан».

На сегодняшний день объемы выпуска ПАО «Омский каучук» составляют: синтетические бутадиен-альфаметил-стирольные каучуки (СКМС), бутадиен-нитрильные (СКН) – 128 тыс. тонн в год; МТБЭ/ЭТБЭ –264 тыс. тонн в год; пропилен –97 тыс. тонн в год; сжиженные углеводород. газы (СУГ) – 125 тыс. тонн в год; бутадиен – 75 тыс. тонн в год; фенол синтетический (***в реконструкции***) – 65 → 90 тыс. тонн; ацетон синтетический (***в реконструкции***) – 40 → 55,8 тыс. тонн.

Самое молодое предприятие нефтехимического промышленного кластера Омской области – ООО «Полиом» также входит в десятку крупнейших производителей в категории «Полимерные материалы, пластмассовые изделия» (табл. 10.6).

Производственные мощности ООО «Полиом»: полипропилен (гомо) – 180 тыс. тонн в год (проектная мощность), 210 тыс. тонн в год (планируемая мощность). Установка по переработке ППФ – 250 тыс. тонн в год.

Таблица 10.6

Оценка конкурентных позиций ООО «Полиом»

Компания	Выручка, млн руб.	Стоимость бизнеса, млн руб.
ПАО «Казаньоргсинтез»	75410,7	231859,0
ООО «Ставролен»	39292,0	30557,6
ПАО «Куйбышевазот»	37911,0	57839,2
ПАО «Уфаоргсинтез»	29224,5	47200,9
АО «Полиэф»	17244,8	6162,6
ООО «Полиом»	14978,5	1655,3
АО «Саянскхимпласт»	8727,3	11012,9
ООО «Галополимер Кирово-Чепецк»	7865,8	4963,8
ООО «НПП «Полипластик»	6926,9	5762,1
ООО «Завод Новых Полимеров «Сенеж»	6663,3	2116,5

Источник: открытые данные компании

Стратегия и перспективы развития. В числе стратегических приоритетов ГК «Титан» – обеспечение производства и своевременной поставки синтетических каучуков, продуктов органического синтеза, высокооктановых компонентов к автомобильным бензинам и другой нефтехимической продукции высокой степени передела, оказание услуг предприятиям в области инфраструктуры. Постоянно совершенствуя систему менеджмента, развивая материально-техническую и сырьевую базу, ГК «Титан» ориентируется на передовые ресурсосберегающие технологии (в том числе, биотехнологии), позволяющие обеспечивать высокий потенциал для удовлетворения потребностей и ожиданий потребителейв условиях развития международных рынков.

Из крупных проектов, планируемых к реализации, следует отметить следующие.

1. В мае 2018 г. был подписан договор с особой экономической зоной «Моглино», где уже на 90% создана соответствующая инфраструктура: к границам производства подведена энергетика, автомобильные дороги, очистные сооружения, водозабор. Планируется, что ООО «Псковский завод «Титан-Полимер» займет нишу производства биаксиально-ориентированной полиэтилентерефталатной (ПЭТФ) пленки, которая импортируется сегодня в Российскую Федерацию и используется для производства пищевой упаковки, подложки, пленки для

стекол и гаджетов, ламинирования печатной продукции, в кабельной промышленности. ООО «Псковский завод «Титан-Поли-мер» получил одобрение займа в размере 500 млн рублей от Фонда развития промышленности. Основу производственных мощностей ООО «Псковский завод «Титан-Полимер» составят технологические установки по производству полиэфиров (ПЭТФ-гранул) и продукции из них (БОПЭТ-пленок). На сегодня подписаны контракты по двум линиям, оплачены авансы, утверждены сроки поставки. Сырье будет закупаться у производителей в Казани и Нижнекамске, а также за рубежом (делается упор на диверсификацию источников сырья). В июне 2020 года предполагается первый выпуск продукции, по бизнес-плану через полгода должны выйти на проектную мощность и начать генерировать операционную прибыль. Планируемый срок окупаемости – семь лет, норма рентабельности – 25%. При выпуске продукции планируется использовать полунепрерывные и непрерывные схемы производства, что позволит до 2022 года постепенно довести объемы производства ПЭТФ-гранул до 168 тыс. тонн в год, а производство БОПЭТ-пленок – до 70 тыс. тонн в год. Всего в проект планируется вложить более 10 млрд руб.

2. На ПАО «Омский каучук» планируется проведение технической модернизации производства кумола (основное сырье для фенола-ацетона) и снижение влияния на окружающую среду в 15 раз. По линии Фонда развития промышленности России было получено одобрение на 500 млн руб. Из кумола будет получен фенол, который с частью ацетона пойдет на синтез бисфенола (по этому продукту еще ведутся переговоры). Дальнейшая переработка будет идти по двум направлениям: первое – поликарбонат, второе – эпоксидные смолы. Плюс к этому ацетон должен будет перерабатываться в изопропиловый спирт. В 2020 году это производство будет запущено при наличии региональных и федеральных мер господдержки. Изопропиловый спирт, в свою очередь, имеет минимум восемь направлений: изопропиламин, омывающая жидкость, смазочно-охлаждающая жидкость (СОЖи) – их более 20 наименований. Недавно в Минпромторге РФ был защищен проект по бутил-n-виниловому эфиру – НИР, НИОКР и опытно-промышленную установку, что даст возможность развиваться дальше пяти направлениям, в том числе выпускать высоковостребованные на российском рынке продукты широкого спектра применения, относящиеся к малотоннажной нефтехимии: сложные эфиры, загущающие присадки полиэфирного типа, используемые в производстве авиационных масел. Производство планируется разместить на «Омском каучуке». Также продукты малотоннажной химии будут применяться в качестве сырьевого компонента на Новочеркасском заводе для получения высокоэффективных пластичных смазок премиального сегмента.

3. Предполагается строительство завода технического кремния в Челябинской области, где имеется режим ТОСЭР (территории опережающего социально-экономического развития), а также антоновское месторождение кварцитов. На начало 2019 г. определено место, проведены переговоры с фондом моногородов, ведется проектирование, собраны техусловия, определен генпроектировщик, подписан контракт на поставку оборудования, проплачены авансы. В Челябинской области компании предоставили участок в 16 га, а также возможность подключения к энергетическому обеспечению производства по низкому тарифу, напрямую из Федеральной сетевой компании. Санитарно-защитная зона составляет 278 м, в проекте нет никаких захороняемых отходов и химических стоков, только хозяйственно-бытовые. Аналогичный проект уже был реализован в Республике Казахстан, но в 2013 г. ГК «Титан» потеряла работающий сегодня завод (по мнению Титана, это был рейдерский захват). Также планировалось, что аналогичный проект будет реализован в Омской области (завод технического кремния, поликристаллический завод, производство пластин и сборка панелей), но он был остановлен под давлением экологов.

4. Перспективные проекты по увеличению мощностей, расширению производства и организации выпуска готовой продукции на основе полиолефинов. В период до 2020 г. планируется увеличить мощность завода «Полиом» по выпуску полипропилена более чем на 25%. В ближайшей перспективе на базе АО «ГК «Титан» будет организовано производство этилена с целью включения в цикл переработки в блок- и рандом-сополимеры пропилена, которые являются наиболее премиальными и дефицитными видами полипропилена в России. До 2022 г. будет организовано собственное производство мастербатчей, а также БОПП, БОПЭТ, КАСТ и неориентированных пленок. После строительства установки по производству бутена-1 планируется организовать производство тройного сополимера – С2-С3-С4 терполимер.

Динамика производства текущей и перспективной продукции нефтехимического промышленного кластера Омской области представлена в таблице 10.7.

Таблица 10.7

Динамика производства готовой продукции в 2014–2022 гг.

Продукт	2014	2015	2018	2022
МТБЭ	199	245	275	330
Каучук	44	39	80	80
Пропилен	86*	41	49	284
Полипропилен	168	191		
Этилен			25	600
Фенол	11*			90
Ацетон	7*			56

Источник: открытые данные компании * за первый квартал

10.2. ТЕКУЩАЯ ОЦЕНКА И ПРОГНОЗ ДИНАМИКИ ОБЪЕМА ПРОИЗВОДСТВА, ЗАКУПКИ СЫРЬЯ, РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОДАЖ

Состояние и перспективы рынков сырья. Основными поставщиками сырья для производства продукции нефтехимического кластера Омской области являются ПАО «Газпром нефть», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «СИБУР Холдинг», АО «Востокгазпром», АО «Метафракс». Структура закупа сырья для нужд предприятий кластера представлена в таблице 10.8.

Таблица 10.8

Структура закупа сырья для нужд предприятий нефтехимического кластера Омской области

Контрагент	Вид сырья	Удельный вес поставщика, %
Газпром нефть	ППФ, ББФ, бензол	36%
Роснефть	БДФ, ББФ, бензол, ППФ, пропилен	51%
Сибур	Изобутан	92%
Востокгазпром	Метанол	53%
Метафракс	Метанол	47%

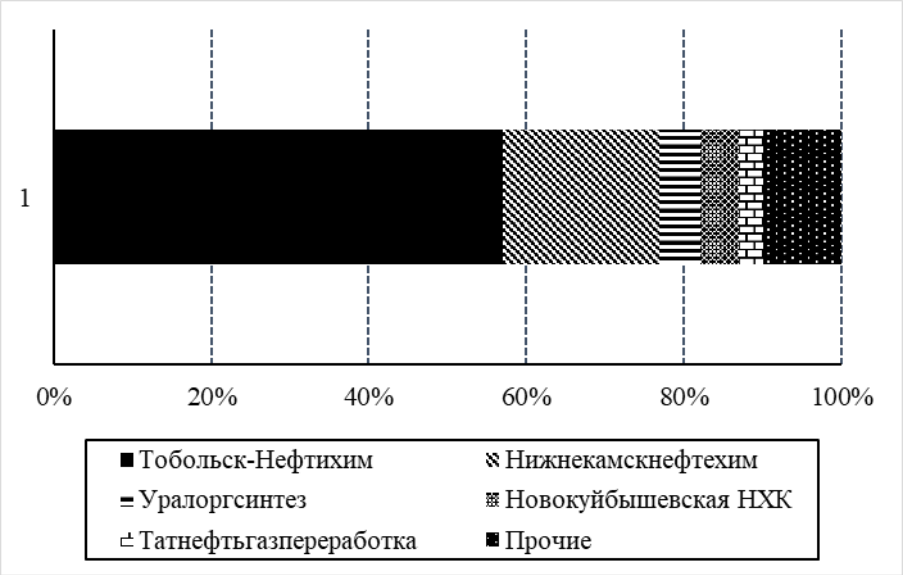
Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов

Ключевым сырьем, используемым для производства продукции внутри кластера, выступает бутилен- и бутансодержащие сырье. Изобутан, бутан-технический (БТ), бутан-бутиленовая фракция (ББФ), бутан-дивинильная фракция (БДФ) является основным сырьем для производства алкилатов и каучков. На 1 тонну МТБЭ необходимо 0,67 тонн изобутилена и 0,38 тонн метанола. Рассмотрим каждый вид сырья в отдельности.

Несмотря на явную потребность в изобутане, на сегодняшний день в России всего 14 производителей данного вида сырья, которые суммарно производят 1,7 млн тонн изобутана в год (рис. 10.2).

При этом весь объем товарного рынка изобутилена (24,3% от объема производства) приходится на семь потребителей, в числе которых ПАО «Омский каучук» (табл. 10.9).

Ведущим потребителем товарного изобутана до 2020 г. останется Нижнекамскнефтехим. После запуска на предприятии дополнительных мощностей ГФУ компания будет сокращать закупки на товарном рынке. В 2025–2030 гг. основные объемы товарного изобутана будут приходиться на двух крупных производителей Омский каучук и Эктос-Волга.



Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов

Рис. 10.2. Структура производства изобутилена в России

Таблица 10.9

Структура потребления изобутилена

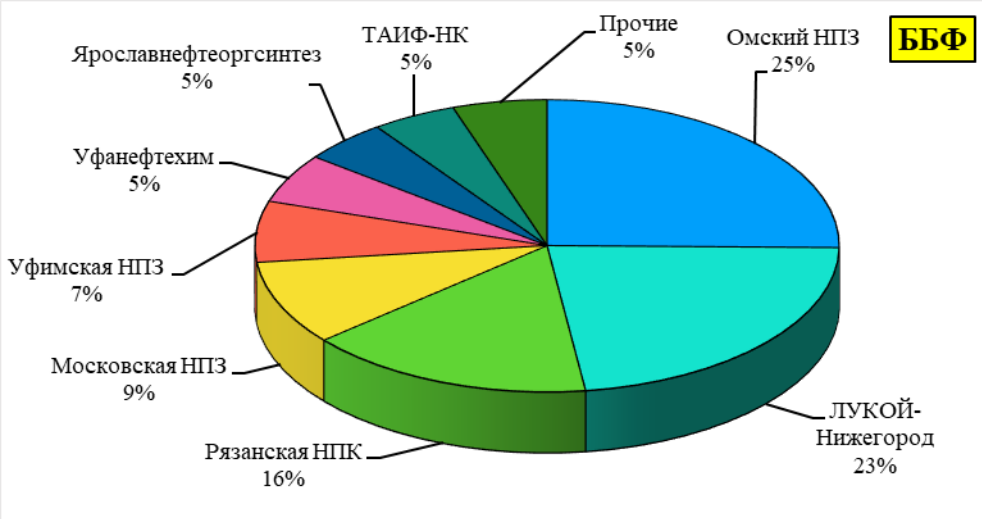
Потребитель	Доля потребления, % от товарного рынка	Поставщик
ЭКТОС-Волга	26,6%	СИБУР Тобольск
Нижнекамск-нефтехим	36,4%	СИБУР Тобольск, Лукой-ПНОС, Татнефтегаз-переработка, Уралоргсинтез
Омский каучук	28,0%	СИБУР Тобольск
Арнест	2,6%	Коробковский ГПЗ, Новокуйбышевская НХК, СИБУР Тобольск
СИБУР Тольятти	1,2%	
Прочие	5,3%	

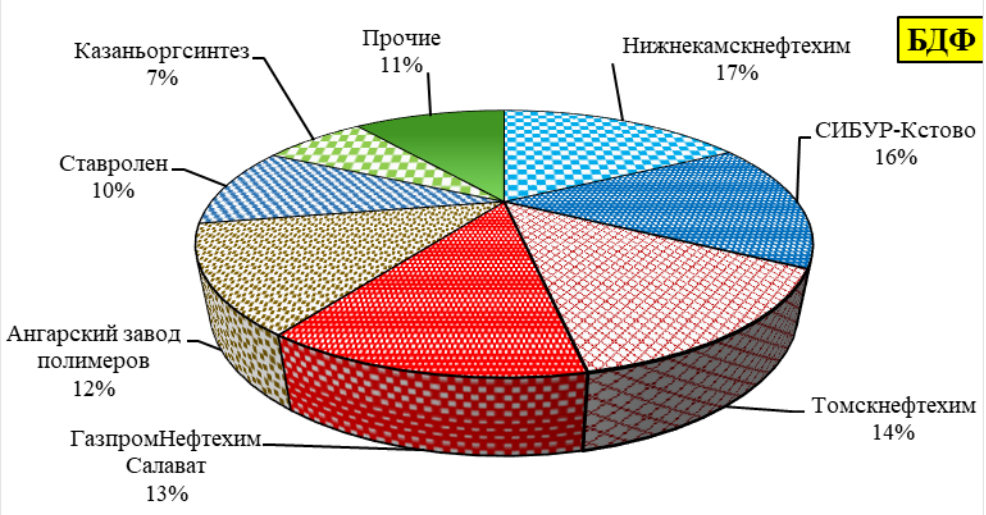
Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов

Учитывая минимальные объемы потребления бутана технического ПАО «Омский каучук» (менее 5 тыс. тонн в год), рассмотрения структуры данного рынка не представляется целесообразным.

Вторым по значимости сырьем выступает ББФ и БДФ. Бутан-бутиленовая фракция (ББФ) получается на установках каталитиче-

ского крекинга вакуумного газойля. ББФ в основном используется в нефтяной промышленности как сырьё при производстве высокооктановых добавок к бензинам, а также для производства синтетического каучука. БДФ является сопутствующим продуктом при производстве этилена/пропилена на пиролизных установках. В России 11 крупнейших заводов имеют установки пиролиза общей мощностью более 3 млн тонн/год (по этилену).





Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов.

Рис. 10.3. Структура производства ББФ и БДФ России

Крупнейшими производителями ББФ являются Омский НПЗ (Газпромнефть), ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез и Рязанская НПК (Роснефть), на долю которых приходится около 2/3 общего объема производства в стране. Крупнейшими производителями БДФ являются Нижнекамскнефтехим (ТАИФ) и входящие в холдинг Сибур Сибур-Кстово и Томскнефтехим, на долю которых приходится почти половина общего объема производства в стране (рис. 10.3).

Поставки товарного продукта ББФ на внутренний рынок сократились с 2013 года более чем на 39%. В связи с увеличением экспортных поставок внутренний рынок в большей степени обеспечивается альтернативным сырьем, производимым самими потребителями (например, «Омский каучук» и «Нижнекамскнефтехим» перерабатывают используемый ранее для других целей изобутан). Спрос на БДФ в России не удовлетворяется внутренним производством, вследствие чего значительные объемы (от 22 до 38%) продукта закупаются за рубежом. На текущий момент на российском рынке наблюдается дефицит фракции БДФ, который компенсируется импортными поставками (табл. 10.10).

Таблица 10.10

Структура потребления ББФ и БДФ

Потребитель	ББФ		БДФ	
	доля потребления, % от товарного рынка	поставщик	доля потребления, % от товарного рынка	поставщик
Омский каучук	33,8	Газпром-ОНПЗ Ангарская НХК Лукойл-НОРСИ	20,2	Ангарский ЗП, Уфаоргсинтез
Нижнекамскнефтехим	22,3	ТАИФ-НК Лукойл-НОРСИ	25,4	Ставролен, Казаньоргсинтез, Уфаоргсинтез
Куйбышевский НПЗ (Роснефть)	2,8	Сызранский НПЗ	0,0	
Стерлитамакский НХЗ	2,6	Лукойл-НОРСИ	17,2	Газпромнефтехим Салават
Казаньоргсинтез	38,6	Лукойл-ПНОС	0,0	
СИБУР Тольятти			37,2	Сибур-Кстово, Томскнефтехим Сибур

Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов

Введение санкций в отношении банковской сферы и нефтяной отрасли, а также на импорт технологий и оборудования, привело к оттоку иностранных инвестиций и приостановке программы модернизации нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ). Данная ситуация представляет значительные риски для экономических агентов, чья деятельность сопряжена с дефицитным на национальном рынке товаром (БДФ), немалая часть которого закупается из-за рубежа. Об этом свидетельствует и динамика цен на БДФ: с увеличением доли импорта наблюдается рост цен, в особенности после 2014 г. Как следствие, потеря крупных поставщиков (в частности, Украины, которая являлась крупнейшим поставщиком) и рост цен в результате ослабления курса национальной валюты выступили факторами усугубления ситуации дефицита на рынке БДФ.

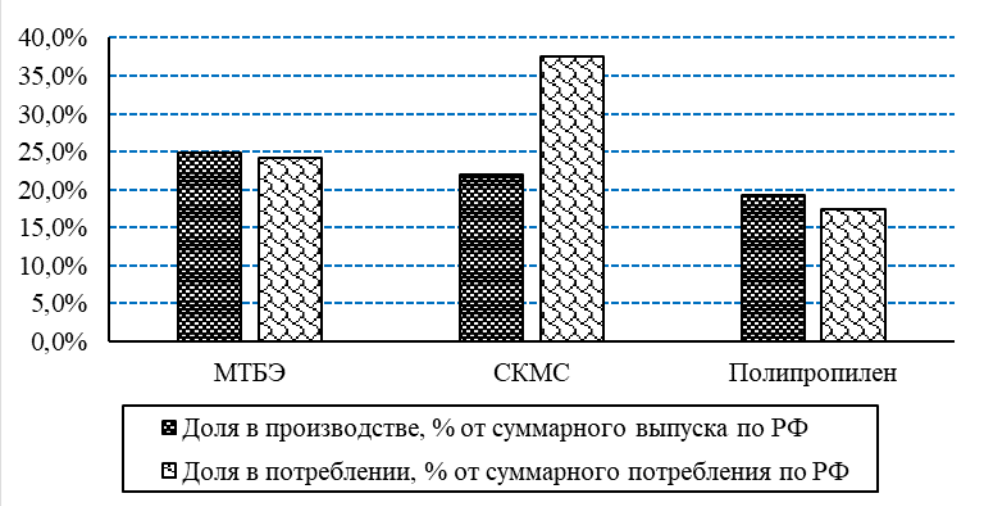
С другой стороны, увеличение объема экспорта ББФ в последние годы частично связано с расширением мощностей каталитического крекинга (КК). Хотя большинство производителей используют ББФ для внутризаводского потребления (ВЗП), на предприятиях рост мощностей КК не сопровождался увеличение мощностей алкилирования и МТБЭ (например, Газпром нефть МНПЗ и ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез). В связи с высокой валютной выручкой от продажи нефтехимического сырья наблюдается отсутствие стимулов для производства продукции с высокой добавленной стоимостью, что создает риски для товарного дефицита ББФ.

Таким образом, к 2025 г. можно ожидать рост дефицита товарного рынка по данным группам сырья. Перспективы повышения доступности дефицитного сырья во многом зависят от реализации проекта по производству этилена (ЭП-600) ПАО «Нижнекамскнефтехим» и перераспределения существующего товарного рынка.

Менее дефицитным сырьем для производства ключевых продуктов является метанол. На сегодняшний день 60% товарного рынка (3,6 млн тонн) метанола приходится на производителей МТБЭ. В случае успеха инвестиционных проектов в данной сфере, к 2025 г. планируется избыток данного продукта.

Состояние и перспективы рынков продуктов. Удельные веса продуктов нефтехимического промышленного кластера Омской области в суммарном выпуске и объеме потребления продуктов представлены на рисунке 10.4.

Ключевыми потребителями продукции нефтехимического промышленного кластера Омской области являются крупнейшие российские компании (табл. 10.11).



Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов.

Рис. 10.4. Удельный вес продукции нефтехимического промышленного кластера Омской области в структуре производства и потребления продукции по РФ

Таблица 10.11

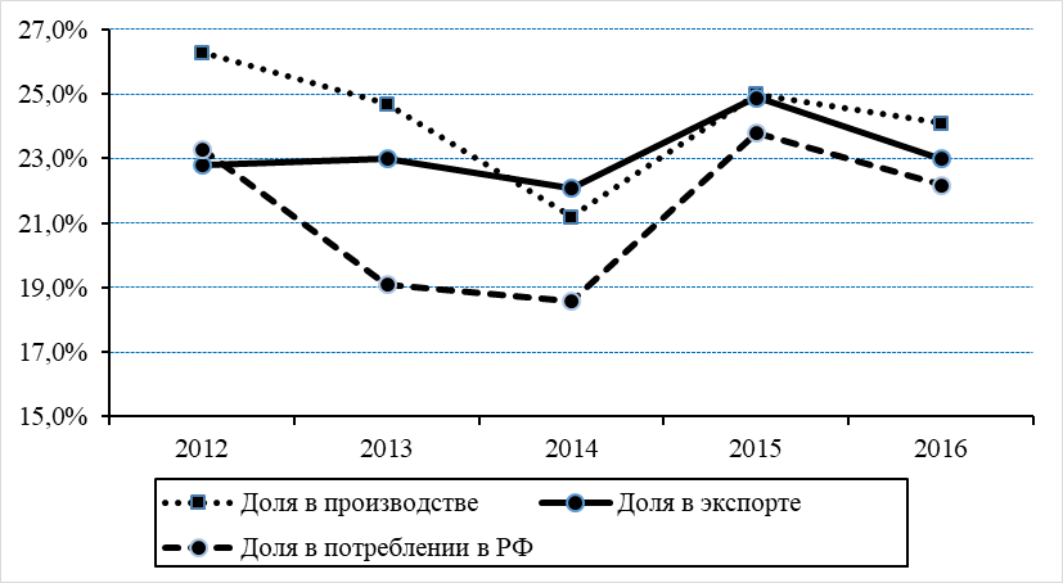
Крупнейшие российские потребители продукции кластера

МТБЭ	Каучук
– НК «Роснефть» (39%)	– Алтайский шинный комбинат (14%)
– НК «Альянс» (15%)	– Татнефть (29%)
– ПО «Киришинефтеоргсинтез (28%)	– Кордиант (8%)

ПАО «Омский каучук» занимает лидирующие позиции на российском рынке МТБЭ.

Удельный вес ПАО «Омский каучук» на внутреннем и внешнем рынке составляет свыше 20% (рис. 10.5). Однако ведущим производителем на российском рынке производителем МТБЭ выступают Уралоргсинтез и СИБУР Тобольск. В отличие от ПАО «Омский каучук», который закупает сырье для производства МТБЭ, предприятия Сибура используют собственное сырье, что делает возможным создание четырех производственных площадок и обеспечение доли на рынке более 40%.

Дальнейшее расширение производственных мощностей во многом обусловлено проектами Сибура, а также проектами по производству октано-повышающих присадок на предприятиях потребителей (табл. 10.12). К 2020 г. в России планируется запуск более 200 тыс. тонн дополнительных мощностей по производству МТБЭ. В июле 2016 г. на Куйбышевском НПЗ уже была введена в строй установка по выпуску МТБЭ мощностью 40 тыс. тонн.



Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов.

Рис. 10.5. Удельный вес ПАО «Омский каучук» на рынке МТБЭ

Таблица 10.12

Динамика спроса на высокооктановые присадки со стороны российских НПЗ, 2012–2015 гг., тыс. тонн

НПЗ, всего	2012	2013	2014	2015	Проекты (до 2020 года)
Производство	186	183	186	191	377,5 (+97,6%)
Импорт	70	43	60	7	0 (–100%)
Потребление	459	525	528	533	523 (+4,3%)

Источник: составлено авторами на основе данных ЦДУ ТЭК.

С учетом всех планов по увеличению мощностей и созданию новых производств, а также принимая во внимание объем российского производства МТБЭ к 2021 г. объем производства МТБЭ в России может достигнуть 1,5 млн тонн.

Учитывая, что основными потребителями МТБЭ на внутреннем товарном рынке являются нефтеперерабатывающие заводы Роснефти (26,8%), Газпрома (23%) и Лукойла (21%), реализация собственных проектов в данных компаниях может существенно сократить емкость товарного рынка.

В связи с уменьшением возможности реализации капиталоёмких проектов повышается роль высокооктановых присадок (в основном, МТБЭ). Они позволяют с большим экономическим эффектом и при значительном снижении энергозатрат улучшить эксплуатационные свойства бензинов.

В 2015 г. основной объем МТБЭ в России был произведен для внутреннего товарного рынка (893 тыс. тонн или 76%). Примечательно, что практически весь объем импорта присадок (около 90%) в 2012–2014 гг. приходился на предприятия холдинга Лукойл. С прекращением импортных закупок Лукойла объем российского импорта МТБЭ снизился практически до нулевой отметки. Закупки присадок предприятиями Роснефти у сторонних производителей ежегодно снижались в 2012–2015 гг. и составляли по итогам 2015 г. 245 тыс. тонн МТБЭ (–27% к уровню 2012 г.). Падение было обусловлено также сокращением закупок Рязанской НПК (из-за запуска значительных мощностей по алкилированию и изомеризации), Саратовского и Сызранского НПЗ и Куйбышевского НПЗ (обусловлено запуском установки по выпуску МТБЭ). При этом потребление стороннего МТБЭ предприятиями Газпрома ежегодно возрастало в 2012–2015 гг. высокими темпами: объем закупок присадок в 2015 г. почти в 2 раза превысил показатель 2012 г.

Учитывая превышение негативных факторов над позитивными и их значимость, полагаем, что объем производства бензина с октановым числом 95 и выше к 2020 г. составит:

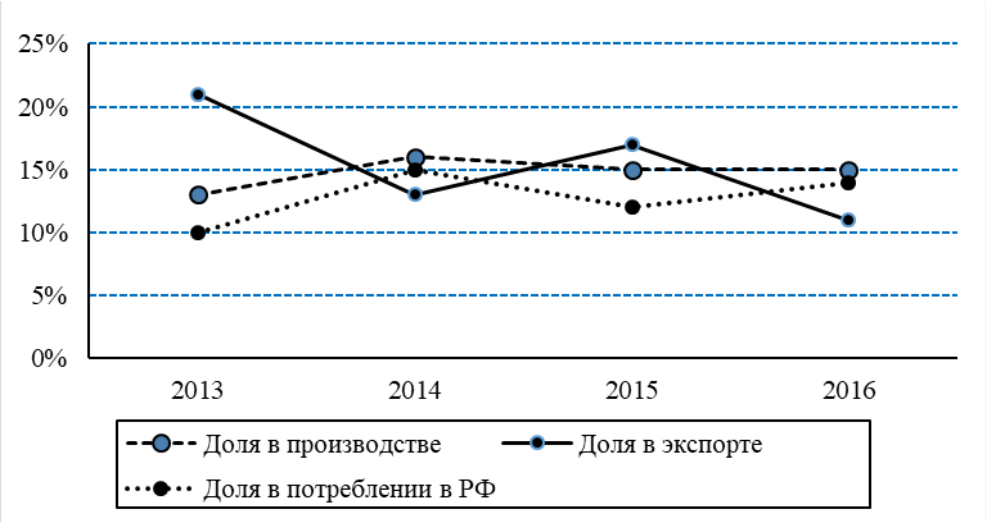
- при пессимистическом прогнозе – 14,4 млн тонн. При таком сценарии потребление МТБЭ в России составит более 1,43 млн тонн к 2030 г.
- при оптимистическом прогнозе – 15,8 млн тонн. При реализации сценария потребление МТБЭ на российском рынке (товарном и нетоварном) составит 1,64 млн тонн в 2030 г.

Доля выпуска ПАО «Омский каучук» в данном случае увеличится незначительно. Товарный рынок постепенно будет уступать место внутреннему потреблению. Если не будут приняты запретительные меры по использованию метанола при производстве октаноповышающих присадок, либо не будет внесены изменения в нормативы по использованию биотоплива с постепенным наращиванием выпуска ЭТБЭ.

Производство каучуков имеет явную тенденцию к снижению. Китай, построив три последних завода по производству каучука, ввел антидемпинговые меры, тем самым повысив конкурентность своей продукции по отношению к омской. Этого хватило, чтобы перестроить китайскую промышленность на собственное сырье, и ПАО «Омский каучук» в данный момент упал в объемах. Произошло сокращение с 89 тыс. т каучука до 45 тыс. т. Все идет к тому, что производство каучуков просто остановится.

Наиболее перспективным представляется развитие рынка полипропилена. Доли ООО «Полиом» по основным показателям рынка полипропилена представлены на рисунке 10.6.

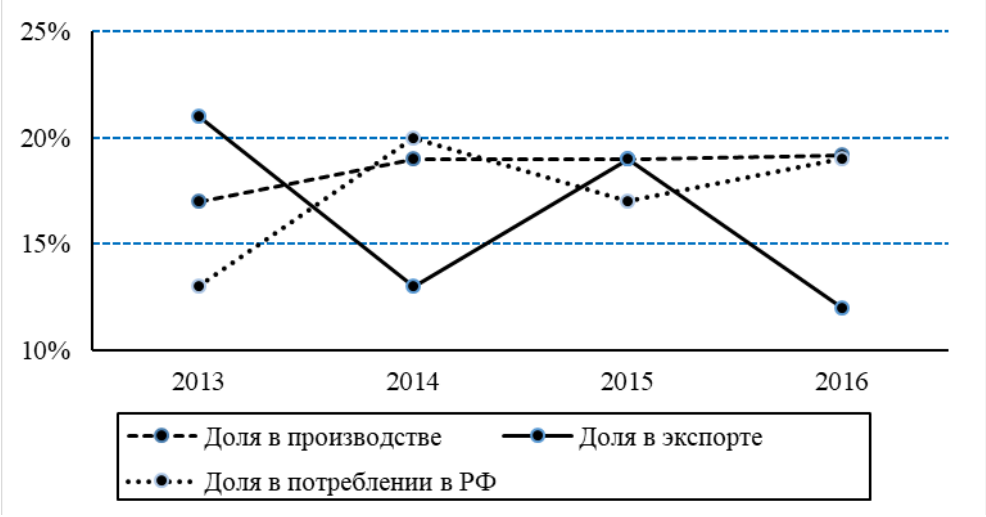
Доля ООО «Полиом» в производстве полипропилена на российском рынке выросла с 13% в 2013 г. до 15% в 2016 г., что соответствует третьему месту в общем списке российских производителей. Доля ООО «Полиом» в потреблении полипропилена в России также выросла с 10% в 2013 г. до 14% в 2016 г. По экспорту «Полиом» находится на втором месте со снижающейся долей 21% в 2013 г. до 11% в 2016 г., причиной снижения доли в экспорте полипропилена является премиальность внутреннего рынка.



Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов.

Рис. 10.6. Удельный вес ООО «Полиом» на рынке полипропилена

Доли ООО «Полиом» по основным показателям рынка гомополимера полипропилена представлена на рисунке 10.7.



Источник: рассчитано на основе данных о рынке продуктов.

Рис. 10.7. Удельный вес ООО «Полиом» на рынке гомополимера

Доля ООО «Полиом» в производстве гомополимера полипропилена на российском рынке выросла с 17% в 2013 г. до 19% в 2016 г. Доля ООО «Полиом» в потреблении гомополимера в России также выросла с 13% в 2013 г. до 19% в 2016 г. По экспорту доля ООО «Полиом» понизилась с 21% в 2013 году до 12% в 2016 г.

В целом, отмечается рост темпов прироста производства и потребления полипропилена в России. В период с 2013 по 2016 год в России наблюдалась положительная тенденция прироста как производства, так и потреблении полипропилена в целом. Среднегодовой темп роста производства за рассматриваемый период составил 12%, потребления 6%.

Положительные темпы прироста производства и потребления наблюдаются и по сополимерам полипропилена. Среднегодовой темп роста производства блок-сополимера за рассматриваемый период составил 4%, потребления 14%, что касается стат-сополимера, то данные показатели равнялись 15% и 31% соответственно. Исходя из этого, можно отметить, что потребление сополимеров полипропилена растет опережающими производство темпами.

До 2022 г. ожидается дальнейшее увеличение потребления полипропилена в России в среднем на 9% в год. При этом к 2020 г. прогнозируется существенное увеличение потребления российского полипропилена ввиду замещения импортного продукта в широком марочном ассортименте, а также стимулирование реализации за счет доступности новых инвестиций.

На основных экспортных направлениях также ожидается рост потребления полипропилена. Так к 2021 г. в сравнении с показателями 2016 г. ожидается рост спроса на полипропилен в Китае более чем на 30%. В ЕС годовые темпы прироста спроса прогнозируются на уровне 1–2% ежегодно вплоть до 2021 г.

Структура потребления полипропилена по областям применения выглядит следующим образом. Самой крупной из областей являются товары народного потребления (тара/упаковка, игрушки, мебель, хозтовары) – 30%. На втором месте с показателем 21% находятся пленки, на третьем – 20% – пленочная нить (бигбэги и мешки).

Трубы из гомополимера полипропилена обладают достаточной прочностью для того, чтобы их можно было использовать в системах холодного водоснабжения, канализации, различных промышленных трубопроводных системах и вентиляции. На данный момент порядка 70% пластиковых канализационных труб в России производится из гомополимера полипропилена, так как они не испытывают повышенных тепловых, физических или химических нагрузок.

В структуре российского рынка напорных труб для внутридомовых систем отопления и водоснабжения более 50% принадлежит

трубам из стат-сополимера полипропилена. Подавляющее большинство из них – российского производства (55%). Трубы из стат-сополимера полипропилена наиболее универсальные по сферам применения универсальными, поскольку этот материал по прочности и термоустойчивости сравним с блок-сополимерами полипропилена и значительно прочнее гомополимеров.

Рынок полипропилена в России находится в стадии роста, существует большой потенциал к импортозамещению дефицитных стат- и блок-сополимеров. В период до 2023 г. ожидается рост цен, производства и потребления как в России, так и на основных экспортных направлениях – Китай и ЕС. Перспективными продуктами собственной переработки ООО «Полиом» в период до 2022 г. будут являться сополимеры полипропилена, мастербатчи, БОПП, КАСТ, БОПЭТ и неориентированные пленки.

10.3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ СЦЕНАРИЯХ

***Оценка и прогноз эффективности проекта производства бисфенола-А и поликарбоната*.** Сценарные прогнозы для логистики и оптовых продаж предприятий нефтехимического кластера Омской области были разработаны на основе наиболее вероятного к реализации в среднесрочной перспективе проекта «Первый этап создания промышленного комплекса по производству бисфенола-А и поликарбоната: подготовка технологической и сырьевой базы»[1]. Проект подразумевает строительства производства фенола, ацетона и изопропилового спирта.

Учитывая направленность проекта на модернизацию производственных мощностей нефтехимического комплекса, первым этапом его реализации является создание производства фенола, ацетона и изопропилового спирта. Проектная мощность создаваемого производства составит: фенол – 90 тыс. т. в год; ацетон – 55,8 тыс. т., изопропиловый спирт (ИПС) – 30 тыс. т.

Следует отметить, что данное производство уже было реализовано в рамках якорного предприятия кластера – ПАО «Омский каучук». Однако в 2014 г., вследствие серьезной аварии на предприятии, производство фенола и ацетона было утрачено. Необходимость подобных

[1] Несмотря на то, что проект по этилену заявлен в Программе развития промышленного нефтехимического кластера Омской области, на сегодняшний день нет четкой определенности в заявленных результирующих параметрах. По заявлениям АО «ГК «Титан» проект подразумевает создание производства этилена мощностью до 600 тыс. тонн продукции в год. Подобный проект реализуется ПАО «Нижнекамскнефтехим» при поддержке Правительства Республики Татарстан и федеральных властей. Реализация подобного проекта на территории Омской области представляется маловероятной по причине необходимости больших финансовых вложений. Более вероятным представляется создания производства ЭП-60, но такие планы официально не озвучены.

проектов крайне важна в современных условиях, так как позволяет обеспечить реализацию программ по импортозамещению и повышению экспортного потенциала России. Спрос на продукцию нефтехимии обладает существенным потенциалом и может возрасти за последующие десятилетие до 3 раз. При этом на сегодняшний день большая часть продукции высоких переделов зачастую импортируется.

Общий объем инвестиций составляет 2 983,3 млн руб., величина государственных субсидий – 887 млн руб. Заявленный срок окупаемости проекта – 4,9 года. При этом запуск проекта периодически смещался: если изначально при регистрации кластера запуск проекта планировался в 2016 г., то на сегодняшний день сроки проекта сдвинулись на несколько лет. При этом до сих пор актуальны планы по увеличению добавленной стоимости, создаваемой инициаторами проекта на 80,4% (до 3 230,4 млн руб.) и новых высококвалифицированных рабочих мест на 15% (до 1 995 ед.).

На основе построенной финансовой модели был произведен расчет показателей экономической эффективности проекта (табл. 10.13).

Таблица 10.13

Экономическая эффективность проекта производства фенола-ацетона

Ожидаемое отношение цены акций к ожидаемой доходности (P/E)	Чистый приведенный доход (NPV), млн руб.	Внутренняя норма доходности (IRR), %
3	190	10,3
4	620	16,5
5	1913	21,9

Источник: данные о проекте «Первый этап создания промышленного комплекса по производству бисфенола-А и поликарбоната: подготовка технологической и сырьевой базы»; собственные расчеты исходя из финансовой модели.

В результате расчетов было выявлено, что показатель NPV является во всех случаях положительной величиной и составляет в случае минимальной ликвидационной стоимости 190 млн руб. Однако ставка дисконтирования IRR, при которой положительные и отрицательные денежные потоки равны между собой, находится в данном случае на уровне 10,3%. Данное значение ставки близко к уровню процента по депозиту в крупных банках РФ (4%) с поправкой на риск с учетом инфляции (3,2%), что снижает целесообразность подобных финансовых вложений. Однако в случае повышения ожидаемой величины отношения цены акций ПАО «Омский каучук» и АО «ГК «Титан» к получаемой доходности до более вероятного уровня, IRR будет составлять свыше 16,5%.

Достижение данного уровня внутренней доходности возможно только благодаря реализации проекта внутри кластера. Наличие кластерных элементов, таких как общая инфраструктура, тесная интеграция предприятий-участников проектов, а также высокий уровень доверия позволяют обеспечить экономию по ключевым статьям затрат.

Во-первых, значительной статьей расходов при реализации проектов по созданию новых производств нефтехимической продукции выступают электроэнергия, расходы на приобретение и аренду земли, создание вспомогательных объектов инфраструктуры и распределение налогового бремени на них. В условиях нефтехимического кластера имеется собственная инфраструктура, позволяющая существенно сократить стоимость электроэнергии на новый производственный объект. Также наличие общей системы подготовки кадров, органов по финансовому планированию и учету, юридических служб дает возможность существенно экономить на транзакционных издержках и найме вспомогательного персонала.

Во-вторых, сокращение издержек по логистике, маркетингу и реализации продукции обеспечивается за счет гарантированного сбыта значительной части фенола и ацетона внутри кластера. Кроме того, механизм трансфертных цен обеспечивает взаимовыгодное сотрудничество организаций кластера посредством экономии издержек на приобретение продукции без дополнительных посредников и торговых наценок. Механизм трансфертных цен выступает надежным инструментом регулирования деятельности кластера, так как он распространяется не только на новые, но и на уже имеющиеся продукты, что дает возможности беспроцентного кредитования участников через предоставления скидок в обмен на гарантии закупа в будущем. Например, в случае непредвиденного завышения затрат на производство продукции в рамках проекта на ПАО «Омский каучук», АО «ГК «Титан» в качестве основного потребителя продукции внутри кластера имеет возможность повысить закупочные цены на другие продукты (МТБЭ и синтетический каучук). При этом якорное предприятие получает дополнительный прирост по денежному потоку, что повышает вероятность реализации проекта. Несмотря на это, сроки окупаемости проекта, представленные в программных документах кластера, явно занижены. При сравнении дисконтированной чистой прибыли $(NPAT_t)$ с дисконтированными инвестициями (I_t):$\sum_{t=1}^{n} \frac{NPAT_t}{(1+r)^t} \geq \frac{I_t}{(1+r)^t}$, сроки окупаемости проекта при прочих равных условиях составляют не менее 7–8 лет.

Сценарные варианты кластерного развития. Основываясь на научных исследованиях, проведенных коллективом ОНЦ СО РАН совместно с ИЭОПП СО РАН, были разработаны сценарии кластерного развития Омской области, которые учитывают предыдущий опыт реализации кластерной политики в регионе и процессы институциональных изменений (табл. 10.14).

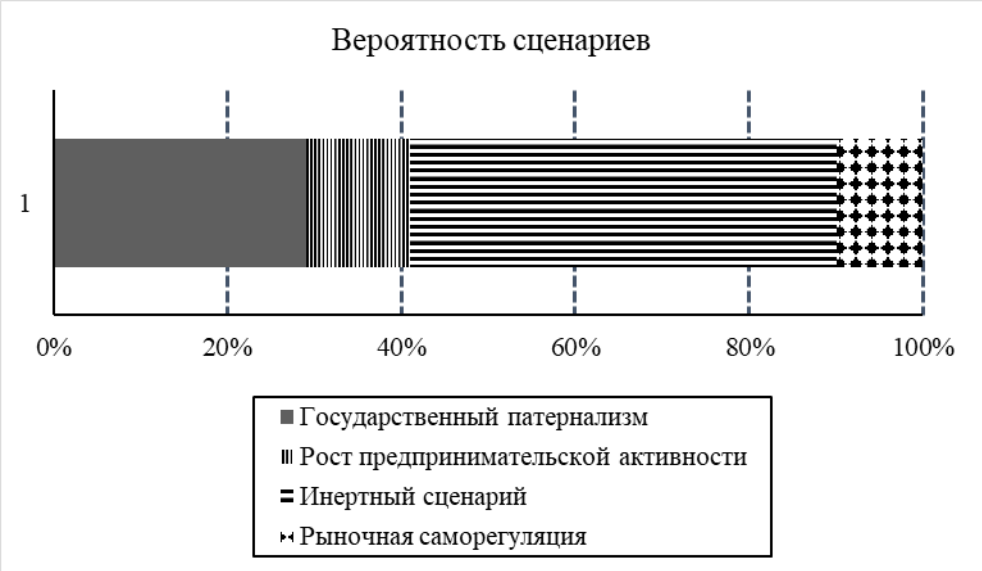
Для оценки сценариев в 2018 г. был организован экспертный опрос среди субъектов кластерной политики и участников кластерных структур.

Оценки вероятностей реализации описанных базовых сценариев представлены на рисунке 10.8. Эксперты солидарны в том, что движение по направлению инертного сценария выглядит наиболее вероятным.

Таблица 10.14

Сценарии кластерного развития Омской области

Сценарий	Характеристика
Государственный патернализм	Реализация кластерных проектов производится с участием государственного и частного капитала и закрепляется как особая форма государственно-частного партнерства. Рост специфичности активов за счет разработки и внедрения новых технологий с постепенным переходом на «новый» технологический уклад. Наличие льготных условий кредитования и иных прямых форм государственной поддержки, в том числе институциональных барьеров для защиты собственных интересов на внутренних и внешних рынках сбыта.
Рост предпринимательской активности	Генерация инноваций, продиктованная современной рыночной ситуацией, приводит к увеличению специфичности активов внутри самоорганизованных кластеров и способствует укрупнению фирм вокруг «успешных» предпринимателей. Регулярность взаимодействия внутри кластера способствует фундаментальной трансформации бизнеса, приводя к усилению частоты отношенческих контрактов и к формированию сетевых форм взаимодействия с последующей интеграцией малого бизнеса в структуру вновь созданных крупных корпораций. Реализация совместных проектов позволяет привлекать ресурсы для все более сложного и высокозатратного производства инновационной продукции и получать конкурентные преимущества, постепенно вытесняя с рынка других игроков и усиливая монопольное положение кластера.
Инертный сценарий	Наличие технологической базы позволяет формировать локализованные точки роста, которые выступают благоприятной почвой для развития крупных корпораций. Кластеры формируются вокруг холдинговых структур и выступают формой картельных соглашений между фирмами с целью получения монопольного права на государственное финансирование. Создание кластера используется в качестве механизма извлечения политической ренты. Объединение в кластеры становится инструментом лоббирования интересов участников кластера, получения преференций и особых условий. При этом государственная поддержка направлена на поддержание существующей материально-технической базы, а не на развитие новых технологий. Барьеры входа в кластер для новых участников практически непреодолимы. Малый бизнес аффилирован крупными корпорациями.
Рыночная саморегуляция	Организация кластеров реализуется посредством рыночной самоорганизации бизнеса вокруг востребованного рынком продукта. Реализуемые кластерные проекты строятся на принципах экономической эффективности и взаимной выгоды для всех участников с активным привлечением малого бизнеса при функционировании и развитии кластерных структур. Сравнительно низкая специфичность активов позволяет механизму конкуренции регулировать оппортунистические практики (отлынивание) участников кластера. Практически полное отсутствие барьеров входа для новых участников и наличие доступных денежных ресурсов позволяет кластерным структурам динамично развиваться, быстро перестраиваться и изменяться в зависимости от рыночной конъюнктуры.



Источник: оценено с помощью инструментария аппаратного расчета оценок вероятностей реализации сценариев по данным экспертного опроса.

Рис. 10.8. Оценка вероятностей реализации сценариев кластерного развития

Вероятность реализации инертного значительно превышает остальные и составляет половину прогнозируемой экспертами смешанной траектории кластерного развития. Другая половина смешанной траектории развития приходится на три оставшихся сценария, причем значительно большую вероятность здесь имеет сценарий Государственный патернализм. Данный результат представляется неожиданным, так как противоречит закрепленной в ключевых нормативных документах, определяющих основы кластерной политики в российских регионах, идеологии кластерного развития России.

Напротив, распределение оценок между сценариями не является противоречивым. Согласно доминирующему сценарию, формирование кластеров происходит вокруг холдинговых структур, и преимущественно за счет получения монопольного права на государственное финансирование. В основном кластерные структуры используются в качестве механизма извлечения политической ренты, лоббирования интересов, получения преференций и особых условий для участников кластера. При этом эксперты также высоко оценивают вероятность сценария Государственный патернализм, предполагающего наличие льготных условий и прямых форм государственной поддержки, в том числе институциональных барьеров для защиты собственных интересов. Несмотря на существенные различия между сравниваемыми

сценариями, можно однозначно заключить, что кластерное развитие не представляется экспертам без значительной доли государственного участия в деятельности кластера или наличия ключевых крупных игроков, определяющих деятельность кластера в соответствии со своими интересами.

Вероятность реализации сценария рыночной саморегулировании или политика невмешательства оценивается экспертами наиболее низко (9.70%). При этом развитие кластеров посредствам роста предпринимательской активности и усиление рыночной власти кластерных структур за счет высокой инновационной активности произойдет, по мнению экспертов, почти с той же вероятностью (12.16%). Таким образом, с учетом истории возникновения и развития множества российских кластеров, эксперты не ожидают, что принятый на формальном уровне вектор развития сможет «переломить» или скорректировать сложившуюся ситуацию. В то время как шансы реализации сценариев кластерного развития за счет исключительно рыночной самоорганизации представляются экспертам практически равными и маловероятными.

Анализ экономической эффективности кластера может быть дополнен в части разработки взаимосвязей экспертной информации и показателей финансовой модели. Результатом данной корректировки является получение вектора значений показателя экономической эффективности проекта, состоящего из возможных вариантов показателя при реализации различных сценариев.

Итоговые показатели скорректированной финансовой модели по каждому из сценариев представляют собой «крайние точки», то есть характеризуют эффективность проекта, как если бы вероятность каждого сценария поочередно была бы стопроцентной (табл. 10.15).

Таблица 10.15

Корректировка показателей финансовой модели проекта производства фенола-ацетона на основе сценариев кластерного развития

Сценарий	Показатель	1 год	2 год	3 год	4 год	5 год
1	2	3	4	5	6	7
Государственный патернализм	С учетом ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	–225,22	–117,04	–75,46	–278,58	1717,22
	NPV	*1020,92*				
	Без учета ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	–225,22	–117,04	–75,46	–278,58	113,83
	NPV	–582,47				

Окончание табл. 10.15

1	2	3	4	5	6	7
Рост предпринимательской активности	С учетом ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	1003,1	–435,81	–11,74	760,16	3935,55
	NPV	*3245,00*				
	Без учета ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	1003,1	–435,81	–11,74	760,16	807,29
	NPV	*116,73*				
Инертный сценарий	С учетом ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	1068,7	–754,77	–360,99	611,63	1605,42
	NPV	*32,54*				
	Без учета ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	1068,7	–754,77	–360,99	611,63	475,48
	NPV	*–1097,40*				
Рыночная саморегуляция	С учетом ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	–975,96	–358,62	45,62	797,94	4166,22
	NPV	*3675,20*				
	Без учета ликвидационной стоимости, млн руб.					
	Дисконтированные потоки	–975,96	–358,62	45,62	797,94	858,23
	NPV	*367,22*				

Источник: данные о проекте «Первый этап создания промышленного комплекса по производству бисфенола-А и поликарбоната: подготовка технологической и сырьевой базы»; экспертный опрос.

Таблица 10.16

Расчет взвешенной траектории показателей экономической эффективности на основе вероятностей сценариев кластерного развития

Показатели экономической эффективности	Сценарии			
	государственный патернализм	рост предпринимательской активности	инертный сценарий	рыночная саморегуляция
Вероятность реализации сценария	26,09%	12,16%	49,07%	9,70%
С учетом ликвидационной стоимости, млн руб.				
NPV	1020,92	3245,00	32,54	3675,20
NPV (взвешенный по вероятностям)	1063,91			
Без учета ликвидационной стоимости, млн руб.				
NPV	–582,47	116,73	–1097,40	367,22
NPV (взвешенный по вероятностям)	–657,98			

Источник: данные о проекте «Первый этап создания промышленного комплекса по производству бисфенола-А и поликарбоната: подготовка технологической и сырьевой базы»; экспертный опрос.

После определения по финансовой модели показателей экономической эффективности кластерного проекта по каждому сценарию (идеальные типы), была рассчитана смешанная траектория развития, на основе взвешивания показателй с учетом оцененных вероятностей сценариев (табл. 10.16).

Исходя из проведенных расчетов, можно отметить минимальный уровень NPV при реализации инертного сценария, который был оценен экспертами как наиболее вероятный. Наибольшей экономической эффективности можно достичь при реализации сценария государственного невмешательства (или рыночной саморегуляции). Однако вероятность реализации этого сценария, по мнению экспертов, напротив, минимальна.

Глава 11. МЕЛИОРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

11.1. ПРОБЛЕМЫ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Комплексная мелиорация. Омская область находится в зоне рискованного земледелия, объемы валовых сборов сельскохозяйственных культур значительно зависят от сложившихся метеорологических условий. В регионе наряду с нормальными по количеству осадков периодами часто случаются как засушливые годы, так и годы с избыточными осадками, что ведет к снижению урожая или его потере. Из-за особенностей рельефа южная часть области засушливая, а северная переувлажнена. Опыт показывает, что обеспечение оптимального увлажнения земель сельскохозяйственного назначения путем проведения гидромелиорации (орошения и осушения) позволяет улучшить свойства почвы и повысить урожайность основных культур до двух и более раз.

Урожайность сельскохозяйственных культур определяется не только оптимальным увлажнением земельных ресурсов, но и их качественным состоянием. Значительная часть угодий засолена (20,7%), переувлажнена (31,9%), заболочена (3,6%) и находится в неудовлетворительном культуртехническом состоянии (5%). Эксплуатация земельных ресурсов без необходимого ухода и возврата эквивалентного количества питательных веществ ведет к их интенсивному истощению – потере органического вещества почв – гумуса, являющегося одним из основных показателей их плодородия. По данным центра агрохимической службы «Омский», площадь пахотных земель с низким содержанием гумуса в целом по области составляет 17%. На севере доля таких почв достигает 65%. Наиболее низким содержанием гумуса отличаются почвы Усть-Ишимского района (2,1%), Тевризского (2,9%) и Знаменского (3,2%). В южной зоне особенно низкое содержание гумуса фиксируется в Нововаршавском (3,8%), Черлакском (3,9%), Русско-Полянском (4,0%) районах.

В области повсеместно наблюдается не только процесс дегумизации, но и ежегодное уменьшение таких элементов питания как фосфор, калий и других, что является следствием применения органических и минеральных удобрений в крайне низких объемах. Сельское хозяйство ведется в условиях отрицательного баланса питательных веществ в почве. Так, например, в период с 2013 по 2017 годы отрица-

тельный баланс элементов питания составлял 61,1 кг/га; для сравнения отметим, что в 1981–1990 гг. он был порядка 11,4–17,1 кг/га. Недостаток элементов питания в пахотных землях ведет к их истощению и препятствует получению высоких и устойчивых урожаев[1].

Поэтому водную мелиорацию земель необходимо проводить в комплексе с другими ее видами, позволяющими улучшать свойства почвы. Это химическая мелиорация (внесение удобрений), агролесомелиорация (создание защитных лесных полос и насаждений на оврагах, балках и других территориях, а также по берегам рек), выполнение культуртехнических (расчистка земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней; первичная обработка почвы) и других мероприятий.

Гидромелиоративный комплекс наиболее активно развивался в советский период с середины 1970-х годов. Были построены как оросительные (Харинская, Пушкинсая, Новоомская, Лузинская и др.), так и осушительные (Котовщиковская, Моховская и др.) системы, которые в последующие годы начали приходить в упадок. В ходе приватизации многие мелиоративные системы стали принадлежать отдельным фермерским хозяйствам, а часть из них осталась бесхозной. В отсутствии собственника, который осуществлял бы должный уход и надзор за гидротехническими сооружениями, они начали разрушаться и расхищаться (в 1990-е годы большое количество трубопроводов было выкопано, вырезано и сдано в металлолом). В 2012 г. Омскую область постигла жесточайшая засуха. В 12 районах на площади более 420 тыс. гектаров посевы полностью погибли – пшеница и однолетние травы сгорели; молочное стадо осталось без кормов. Убытки понесли 320 хозяйств. Ущерб от недополучения урожая, превысив 1,2 млрд рублей, показал настоятельную необходимость восстановления и развития мелиоративного комплекса.

По данным Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области (Минсельхозпрод) на начало 2013 г. площадь орошаемых земель составила 80,8 тыс. га. Это 2,9% от площади всех угодий сельскохозяйственного назначения. Большая часть оросительных систем подлежала списанию по причине 100%-ной технической изношенности. Более 12% эксплуатируемых систем нуждались в реконструкции и капитальном ремонте, а 11% неэксплуатируемых – в реконструкции. В регионе имелось 46,2 тыс. га осушенных угодий, но из них лишь 17,4 тыс. га (37,7%) частично использовалось и нуждалось в реконструкции, ремонте или проведении культуртехнических работ.

[1] См.: *Доклад об* экологической ситуации в Омской области в 2018 году. – URL: http://mpr.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MPR/otraslevaya-informaciya/Ypravleniya/Ecobezopasnost/doklad-ob-eko-sityacii.html

Орошение земель. Минсельхозпрод решает начать возрождение мелиоративного хозяйства с восстановления оросительных систем, расположенных вокруг Омска, чтобы придать импульс развитию овощеводства и кормовых культур.

Сельхозтоваропроизводители, имеющие в собственности или пользовании мелиоративные системы, планируют осуществлять строительство их новых участков, реконструкцию, техническое перевооружение. Торгово-производственный комплекс «Сибагрохолдинг», например, намерен не только принять участие в реконструкции Харинской оросительной системы, но и построить новый ее участок. Это предприятие выращивает на открытом и защищенном грунте: картофель, свеклу, морковь, томаты, огурцы и зелень – салат, укроп, петрушку и др. Строительство оросительных систем планируют компании «Руском-АГРО» (основным направлением деятельности которой является разведение свиней), «Красный маяк» и другие. В реконструкции Пушкинской оросительной системы готов участвовать сельскохозяйственный кооператив «Пушкинский» (занимающийся разведением крупного рогатого скота), в реконструкции Сибирской – кооператив «Ермак», а также другие сельхозтоваропроизводители.

Минсельхозпрод ставит задачу восстановить оросительные системы и повысить водообеспеченность земель сельскохозяйственного назначения за счет внедрения микроорошения и водосберегающих аграрных технологий, а также использовать для орошения очищенные сточные воды животноводческих комплексов.

Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения Омской области (Омскмелиоводхоз) отдает приоритет реконструкции имеющихся мелиоративных объектов, ставит задачу привести их в нормальное функциональное состояние. Наиболее эффективным способом обеспечения ускоренного прироста орошаемых площадей представляется восстановление оросительных систем, построенных в советский период.

Осушение почв. В северных районах области осушенные сельскохозяйственные угодья используются для выращивания кормовых культур, заготовки сена и выпаса животных. Чтобы получить дополнительные площади для выращивания кормовых культур, необходимо привести в рабочее состояние существующие осушительные системы[1], которые, оказавшись бесхозными и невостребованными, стали зарастать травянистой и кустарниковой растительностью, заиливаться, водопропускные сооружения разрушаться, трубы ржаветь.

[1] В области числится 81 осушительная система, а на осушенных угодьях имеется 4063 км каналов, из них 1139 км – магистральных и транспортирующих, 421 – оградительных, 2503 км – регулирующей сети, 1173 км – гидротехнических сооружений, 1074,6 км – эксплуатационных дорог.

Затоплению и подтоплению подвержена значительная часть Омской области – 10 районов[1], но в наиболее неблагополучной ситуации оказались жители Называевского района, половина территории которого подвержена подтоплению. Проблема эта появилась еще в советский период, ее пытались решить и отводили воду по каналам в болото, но она снова подступала к заселенным территориям. Если раньше в засушливые годы проблема теряла свою актуальность, то теперь природные циклы уже не имеют значения. Грунтовые воды поднялись и не уходят. Положение с каждым годом ухудшается.

Обостряются и сопутствующие этим процессам социально-экономические и экологические последствия. Выпадают из севооборота посевные площади. Так, например, только в Называемском районе из-за заболачивания потеряно уже больше 40% сельскохозяйственных угодий. Вода, испаряясь с затопленных территорий, поднимает на поверхность почвы соли, которые ежегодно накапливаясь, снижают ее плодородие и, как следствие – урожайность сельскохозяйственных культур. Вымокают леса. Происходит подтопление населенных пунктов, разрушаются фундаменты зданий, в частном секторе «тонут» дома. Размываются дороги. Из-за дискомфортных условий проживания люди покидают населенные пункты, находящиеся в неблагополучных зонах.

Региональные власти принимают меры, направленные на решение проблем подтопления территорий. Еще в 2014 г. была утверждена дорожная карта по инженерной защите муниципальных районов от негативного воздействия вод. В соответствии с этим документом был образован Общественный научный совет, в состав которого вошли ведущие специалисты проектно-изыскательских кампаний, научные сотрудники учебных и научно-исследовательских организаций (ОмГАУ, СибАДИ, ОмГТУ, Омский филиал Сибирского НИИ гидротехники и мелиорации), а также представители министерств и муниципальных районов. Члены Совета занимаются научной проработкой процесса сбалансировки прихода и расхода воды и возвращения равновесия в природные процессы, однако проблема остается[2].

Весеннее половодье 2016 г. для аграриев стало серьезным испытанием. В зону паводка попало 153 тыс. га сельскохозяйственных угодий. В начале июня еще оставалось подтопленными 40 тыс. га, на остальной территории посевная страда была полностью завершена.

---

[1] Больше всего страдают районы, где очень высокий уровень грунтовых вод: Крутинский, Любинский, Называевский, Нижнеомский, Нововаршавский, Оконешниковский, Павлодарский, Русско-Полянский, Таврический, Тюкалинский.

[2] См.:*Орлов Е.* От большой воды до большой беды. – URL:http://omskregion.info/news/39609-ot_bolshoy_vod_dobolshoy_bed/.

Затоплению и подтоплению стали подвергаться не только северные, но и западные, и южные районы региона. Так, в 2017 г. в период весеннего половодья частичному подтоплению подверглись 37 населенных пунктов. В Омской области был введен режим чрезвычайной ситуации (17.05.2017 г. № 49-рп). Из резервного фонда регионального Правительства на проведение противопаводковых мероприятий было выделено более 32 млн. руб., из них: 18 млн руб. – на строительство временных водоотводных сооружений на территориях наиболее пострадавших западных районов: Называевского и Крутинского. Это обустройство каналов, оборудование котлованов-накопителей, установка дополнительных водопропускных труб в областных и межмуниципальных дорогах, откачка свыше 1,5м млн. куб. м талых вод.

Усилиями органов местного самоуправления и спасателей МЧС за счет укрепления защитной дамбы удалось предотвратить ЧС на севере области в Усть-Ишимском районе – подтопление села Усть-Ишим.

Переувлажнение почвы в регионе в 2019 г. было зафиксировано в 3-й декаде мая, а режим ЧС введен с 14 июня. Сырая земля была в Саргатском и Тарском районах, а Называевский – уходил под воду. Там размыло дороги, подтопило поля. В течение 20 дней почва на глубине 10–12 см находилась в избыточно увлажненном состоянии. С ситуацией справились: воду отвели, аграрии приступили к работе.

Еще в октябре 2018 г. в Омском аграрном университете состоялось совещание, посвященное вопросам, связанным с состоянием осушительных систем области, а также восстановлением и повышением эффективности их использования. На встрече, которую возглавляли сразу два региональных министра – Минсельхозпрода и Минприроды, присутствовали главы северных районов, начальники сельхозуправлений, представители научных организаций.

Было отмечено, что в 9 районах области числится 81 осушительная система на общей площади 46,2 тыс. га, а используются 24,2 тыс. а осушенных земель. Чтобы повысить технический уровень осушительных систем необходимо провести их реконструкцию (12,8 тыс. га), текущий ремонт (11,4 тыс. га) и выполнить культуртехнические работы (12,8 тыс. га).

По итогам совещания главам северных районов и начальникам сельхозуправлений дано поручение: до 1 декабря 2018 г. провести инвентаризацию расположенных на их территориях осушительных систем и там, где они полностью демонтированы, списать; а там, где их еще можно восстановить, представить свои предложения по их реконструкции. Кроме того, была дана рекомендация – более активно выполнять культуртехнические работы.

Осушение земель – дорогостоящее мероприятие: на 1 га требуется 200–300 тыс. рублей. Но государство оказывает поддержку сельхозтоваропроизводителям, за проведенную реконструкцию и/или строительство осушительных систем, возмещая 70% от прямых затрат. Субсидируются и выполненные культуртехнические работы.

Реконструкция сетей – дело сложное. Каналы с помощью лопаты нельзя прочистить. Требуется специальная техника, а ее в хозяйствах нет. Нет и специализированных предприятий, которые могли бы выполнить такую работу. Нет и специалистов, способных грамотно провести реконструкцию осушительных систем; в советский период их готовили, но затем они стали невостребованными[1].

В сложившихся условиях осушение заболоченных земель сопряжено с риском их избыточного иссушения и возникновения в засушливый период угрозы возгорания торфяного слоя (который в Западной Сибири достигает 2–3 м). Потушить такой пожар практически невозможно. Загоревшись, верхний слой торфяника подсушивает нижний, этот процесс происходит при соотношении сухого вещества и воды 1:4 (один к четырем) и продолжается до полного выгорания залежей.

При принятии решения о целесообразности осушения переувлажненных земель необходимо опереться на накопленный опыт (см. ниже), а также сопоставить этот вариант увеличения сельскохозяйственных земель с другими имеющимися возможностями. Например, сегодня более половины пахотных земель не используются!?

Опыт осушения. Мелиоративное обустройство земель в Западной Сибири началось в 1895 г. в связи со строительством Транссибирской железнодорожной магистрали под руководством геодезиста, генерал-лейтенанта И.И. Жилинского. Мелиоративные работы в Барабинской низменности осуществлялись грамотно, и начинались они с исследования рельефа местности, изучались особенности грунтов, пути протекания малых речушек и ручьев, а также разнообразие флоры и фауны. Суть подхода заключалась в минимальном вторжении в природные процессы.

Задача мелиораторов (крестьян, работающих с помощью лопаты и топора) состояла в том, чтобы немного помочь природе. Медленно текущие реки они расчищали, слегка увеличивая крутизну склона – вода стекала быстрее, заиление прекращалось, уменьшалось и зарастание. Быстро текущие реки приходилось замедлять. Так сформировались главные естественные каналы, затем подводились более мелкие – боковые, а к ним – мелкие канавки. Таким образом, получилась целая мелиоративная сеть. Это позволило улучшить условия

[1] См. *Солодкова Н.* Осушение необходимо, но осмысленное. – URL: http://agrotime.info/?p=12554

проживания населения и создать предпосылки для сельскохозяйственного освоения территории – земли были отведены под сенокосы, пастбища, зерновые культуры.

Однако при осуществлении мелиоративных работ в советский период не был использован опыт И.И. Жилинского. Осушение земель проводилось с большим размахом, с использованием мощной техники – экскаваторов, бульдозеров. В результате получили разрушение природных комплексов: засоление почвы в одних местах, избыточное иссушение торфяников, их выветривание и возгорание – в других. Работы по улучшению земель были прекращены. Барабинская низменность отнесена к разряду территорий с недостаточной водообеспеченностью.

Последствия осушения торфяных болот в Подмосковье напоминали о себе практически ежегодными пожарами, наиболее памятные из них – 1968, 1972, 1981, 2002, 2005, 2010, 2012 годов. По решению губернатора Московской области торфяные земли были вновь заболочены, т. е. приведены в первоначальное состояние. Следует отметить, что водно-болотные угодья принадлежат к наиболее продуктивным экосистемам (объем получаемой растительной биомассы в 8 раз выше, чем с пшеничного поля одинаковой площади).

После Чернобыльской трагедии (1986 г.) в Беларуси начали осушать заболоченные земли в районе реки Припяти с тем, чтобы превратить их в сельскохозяйственные угодья, взамен выбывших площадей, зараженных радиоактивностью. Вскоре стали очевидны последствия принятых мер: произошло нарушение чрезвычайно важного в экологическом плане водного баланса; пострадало животноводство, для которого использовались заливные луга, исчезли многие виды флоры и фауны.

Водоотводные каналы, на которые были затрачены большие силы и средства стали приходить в упадок, осушенные участки земли – утрачивать свое плодородие. Стало ясно, что расширение площадей таким способом – бессмыслица как в экономическом, так и в экологическом плане. Прироста полезных площадей можно было добиться и другими путями. Ученые, при поддержке Фонда имени Михаэля Отто, начали осуществлять германо-белорусский проект, нацеленный на спасение пойменных лугов и торфяных болот в Полесской низменности и создание там системы заповедных зон.

11.2. ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Программы и проекты. В связи с курсом правительства России, взятым на развитие сельского хозяйства, принимается «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы» (ПП РФ 14.07.2012 № 717), (далее – Госпрограмма). Целевая направленность этого документа: обеспечение продовольственной независимости России; ускоренное импортозамещение в отношении мяса, молока, овощей, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции; повышение конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Поскольку большая часть территории России характеризуется сложными природно-климатическими условиями и относится к зоне рискованного земледелия, то увеличение производства сельскохозяйственной продукции может быть обеспечено в значительной степени на основе масштабной мелиорации земель. Поэтому разрабатывается федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» (ПП РФ 12.10.2013 г. № 922); (далее – ФЦП, которая выступает как подпрограмма к Госпрограмме).

В процессе реализации Госпрограммы в этот документ вносится ряд поправок, а весной 2019 года Минсельхоз России решает продлить срок действия этого документа до 2025 года (ПП РФ 08.02.2019 № 98). Суть Госпрограммы остается прежней, меняется подход к выполнению стоящих задач: осуществляется переход от применения программного – к проектному методу, выделяются два временных этапа:

I этап: 01.01.2013 – 31.12.2017 (программный этап),

II этап: 01.01.2018 – 31.12.2025 (проектный этап).

В проектную часть Госпрограммы включены два федеральных проекта: «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» и «Создание системы поддержки фермеров и сельскохозяйственной кооперации", а также четыре ведомственных проекта и ведомственная программа «Развитие мелиоративного комплекса России», в состав которой входят следующие проекты: «Строительство и реконструкция объектов мелиоративного комплекса государственной собственности РФ»; «Проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ»; «Поддержка реализации государственных программ (подпрограмм) субъектов РФ в области мелиорации»; а также мероприятие «Поддержка мелиоративного комплекса госу-

дарственной собственности Российской Федерации в нормативном состоянии, включая техническое оснащение организаций в области мелиорации, предупреждение чрезвычайных ситуаций, противопаводковые мероприятия, капитальный ремонт мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и насосных станций».

К Госпрограмме прилагается перечень объектов капитального строительства и список прикладных научных исследование и экспериментальных разработок до 2025 г.

Реализация региональных программ. Разрабатываются аналогичные программы и в Омской области, в которые в процессе их реализации тоже вносятся необходимые изменения: «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области (2013–2020 годы)» (28.11.2012 № 243–П); «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Омской области (2014–2020 годы)» (24.10.2013 № П-13-97), которая выступает как подпрограмма программы по развитию сельского хозяйства.

Участвующим в программе развития мелиорации сельхозтоваропроизводителям за уже выполненные мероприятия оказывается поддержка, которая осуществляется в разных пропорциях. Например, при создании лесополос возмещается 90% израсходованных денежных средств. Подача воды, электроэнергии, строительство и реконструкция мелиоративных систем субсидируются на 50% от понесенных потерь, выполнение культуртехнических работ – на 25%.

Планируется, что с 2014 по 2020 гг. реализация этой программы позволит:

- ввести в эксплуатацию 6,1 тыс. га мелиорированных земель;
- вовлечь в оборот 58,7 тыс. га выбывших сельхозугодий;
- защитить от ветровой эрозии и сохранить 14,1 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения;
- обеспечить рост производства продукции растениеводства в 2,3 раза к объему 2013 года;
- сохранить и создать 3840 высокотехнологичных рабочих мест за счет повышения продуктивности существующих и вовлечения в оборот новых угодий.

На осуществление программы по развитию мелиорации планируется до 2020 г. выделить 532,6 млн руб. из областного бюджета, 1392,5 млн руб. из федерального бюджета и 1587,9 млн руб. внебюджетных средств. Программа является важной, прежде всего, для сельхозпроизводителей, занимающихся развитием овощеводства и кормовых культур.

Следует отметить, что Государство оставляет на своем балансе мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, размещенные на территории Омской области, в том числе стационарные насосные станции, магистральные трубопроводы и каналы (см. ФЦП, прил. № 3). Это дает возможность получить федеральные средства на реконструкцию мелиоративных систем региона.

Региональная программа проходит отбор на федеральном уровне и (при поддержке Департамента мелиорации Омской области) в ФЦП включаются пять оросительных систем: Новоомская, Пушкинская, Рассветовская, Лузинская и Таврическая. На реконструкцию этих объектов (общей площадью 4150 га) предстоит выделить из федерального бюджета более 870 млн руб. до 2020 года.

Так, например, в результате реконструкции Новоомской оросительной системы (введенной в эксплуатацию в 1981–1993 гг. и достигшей к 2014 г. 100%-го физического износа) планируется в селе Троицком Омского района на площади 950 га осуществить ремонт трубопроводов, насосных станций и поливочных агрегатов. Это позволит обеспечить ежегодное увеличение производства картофеля на 18 тыс. т, овощей – на 14,7 тыс. т, кроме того – создать семь высокотехнологичных рабочих мест. Завершить реконструкцию намечается в 2017 году.[1] Но выполнить это не удается, несмотря на то, что Мелиоводхоз РФ выделяет денежные средства на развитие мелиорации в области. Омскмелиоводхоз по разным причинам не справляется с их освоением, а это – федеральное предприятие и местные власти не могут на него воздействовать. Выделенные деньги из года в год возвращаются[2]. Аналогичная ситуация складывается с реализацией и других проектов. Среди основных причин, препятствующих осуществлению реконструкции оросительных систем, можно назвать:

- запоздалое выделение финансирования;
- отсутствие заявок на электронный аукцион или несоответствие заявившихся организаций требованиям конкурсной документации;
- расторжение контракта в связи с ненадлежащим исполнением подрядчиком обязательств;
- отказ подрядчика от выполнения работ по причине допущенной ошибки в проектной документации;
- и другие.

---

[1] См. *Управление мелиорации* земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Омской области подпишет контракт на реконструкцию Новоомской оросительной системы / «Коммерческие вести». – URL:http://old.mcx.ru/news/news/show/25831.174.htm

[2] См. *Ильченко А*. Выделенные на омскую мелиорацию сотни миллионов, вернулись в Москву неосвоенными. – URL:http://kvnews-feed/99647

В результате было упущено время, сельхозтоваропроизводители не смогли получить запланированный объем продукции и понесли дополнительные затраты при эксплуатации изношенных трубопроводов.

Не просто идет осуществление и региональной программы развития мелиорации, например, в хозяйстве «Агроплант». Опыт этого хозяйства свидетельствует, что на неполивных землях урожай картофеля составляет 25–30 т/га, а на поливных – достигает 40–45 т/га. Предполагается поэтапная реконструкция около 300 га земли в течение трех лет. Необходимые денежные средства на ее осуществление – 28 млн руб. Первый этап реконструкции планируется на 2016 год, его стоимость 8460 тыс. руб. Хозяйство занимается обновлением внутренних оросительных систем, что позволяет увеличивать поливные земли. В перспективе, после восстановления Омскмелиоводхозом магистральной сети, компания намеревается подключиться к ней и увеличить орошаемые площади еще на 600 га сельхозугодий. Однако «Агроплант» не смог это сделать, так как магистральная сеть не была реконструирована в установленные сроки.

Не смог осуществить (по разным причинам) свои планы по развитию орошаемого земледелия и «Сибагрохолдинг», который занимался выращиванием овощей и поставкой их в федеральные сети. Арбитражный суд Омской области ввел (26.08.2019) в этой компании конкурсное производство. На этой завершающей стадии банкротства происходит ликвидация предприятия, поиск и аккумулирование имущества с целью последующей его распродажи для удовлетворения требований кредиторов. Субсидии оказались закопанными в землю, а «Сибагрохолдинг» будет распродан по частям[1].

С 2014 по 2017 год на финансирование программы по мелиорации земель направляется из бюджетов всех уровней 179,8 млн рублей. Из областного бюджета выделяется – 122,0 млн руб., из федерального бюджета – 57,8 млн рублей. Кроме того, из внебюджетных источников привлекается 270,5 млн рублей. Это позволяет:

- ввести в эксплуатацию 1250 га сельскохозяйственных угодий за счет проведения гидромелиорации;
- создать 30,5 га лесополос, что будет способствовать защите и сохранению 3050 га земель сельскохозяйственного назначения;
- провести культуртехнические работы на площади 20 тыс. га;
- создать 29 новых рабочих мест.

[1] См.: *Яровая Е.* Омскую компанию «Сибагрохолдинг» распродадут по частям. – URL: https://superomsk.ru/news/79763-omskuyu_kompaniyu_sibagroxolding_rasprodadut_po_ch/

В 2018 году Минсельхозпрод обозначает перспективы увеличения земель сельскохозяйственного назначения: в ближайшие годы расширить площади как за счет восстановления орошаемых земель – 34,6 тыс. га, так и путем реконструкции систем осушения – 12,7 тыс. га, а в Управлении Омскмелиоводхоз меняется руководство, формируются новые принципы организации работы. И вновь в рамках Госпрограммы в перечень объектов капитального строительства входят четыре объекта, расположенные в Омской области и подлежащие реконструкции за счет средств федерального бюджета:

- Пушкинская оросительная система (1250 га) с объемом финансирования 168 млн руб. в течение 2018–2020 гг. и вводом в эксплуатацию в 2021 г.;
- Новоомская система орошения (950 га) с объемом финансирования 190 млн руб. в течение 2018–2019 гг. и вводом в эксплуатацию в 2020 г.;
- Рассветовская система (150 га), объем финансирования 45 млн руб. в течение 2019–2020 гг. и вводом в эксплуатацию в 2021 г.;
- Лузинская оросительная система (1000 га), с объемом финансирования 250 млн руб. в течение 2021–2025 гг., в том числе 16 млн руб. на проектно-изыскательские работы (2021–2025 гг.); ввод в эксплуатацию в 2026 г.

В 2018 г. Омскмелиоводхоз приступает к реконструкции Новоомской и Пушкинской оросительных систем и планирует принять жесткие меры по устранению причин, препятствующих реализации стоящих задач в предшествующий период, чтобы выполнить работы в установленные сроки.

Решению проблем осушения переувлажненных сельскохозяйственных угодий, должно предшествовать оформление их в собственность. Эту задачу – оформление прав – на землю и на осушительные системы аграриям нужно решить до июня 2019 года. Тогда у них появится возможность попасть в программу развития мелиорации на 2020 год и получать субсидии до 70%. Суждено ли этим планам осуществиться, покажет время.

Участие в реализации федерального проекта (*изучение опыта****).*** Под эгидой Минсельхозпрода проходит совещание (18.10.2018) по развитию мелиоративного комплекса в регионе, на котором обсуждается вопрос участия в реализации федерального проекта «Экспорт продукции АПК», предполагающего увеличение объемов производства продукции растениеводства на поливных землях и продажи за рубеж. На совещании присутствовали более 50 человек из числа начальников сельхозуправлений, сельскохозяйственных организаций,

руководителей хозяйств, занимающихся орошением земель, а также представителей научного сообщества. Речь шла не только об овощах, картофеле, но и влаголюбивой сое.

Первыми в Омской области начали выращивать эту культуру фермеры Кормиловского района, и они на практике убедились, что это экономически выгодно. При поддержке Минсельхозпрода и управления сельского хозяйства Кормиловского района здесь стали проводиться семинары, посвященные вопросам технологии выращивания сои, ее сортам, наиболее пригодным для возделывания в местных условиях, анализу допущенных ошибок и способам их устранения. В работе семинаров участвуют начинающие фермеры из Азовского, Таврического, Саргатского и других муниципальных районов, а также представители научных организаций и промышленности.

В 2016 г. площадь посева этой культуры по области составила 6679,7 га, валовой сбор – 6139,9 т при урожайности 9,2 ц/га. При выращивании сои требуется выполнение всех элементов технологии ее возделывания, иначе можно и не получить желаемого результата. Так, например, в хозяйстве «Иртыш» Любинского района имеется неудачный опыт работы с этой культурой – она не вызревала. По оценкам специалистов, в условиях резко-континентального климата Омской области выращивать сою в промышленных масштабах целесообразно лишь в степной зоне, а сеять ее на засоренных и истощенных полях недопустимо.

На совещании (18.10.2018) была поставлена задача: изучить опыт выращивания сои, имеющийся в Саратовской области, природно-климатические условия которой способствуют получению высокого качества этой ценной культуры. Стабильность урожая обеспечивает мелиоративный комплекс, который имеет большую протяженность магистральных каналов, высокотехнологическую оросительную сеть сооружений и водохранилищ. В области действует аграрный университет, на нескольких кафедрах которого занимаются проблемами мелиорации и гидрологии, что позволяет обеспечить научное сопровождение проектов[1].

В рамках проекта «Создание агропромышленного кластера по развитию мелиорации и орошаемого земледелия» в Саратовской области холдинг «Солнечные продукты» в 2015 г. применил новую технологию полива сои. Пилотная стадия проекта осуществлялась в Марксовском районе. Были закуплены оросительные машины Zimmatic, позволяющие вносить в корневую систему растений одновременно с водой и удобрения, что обеспечивает благоприятные

[1] См.: Саратовский проект по выращиванию и переработке сои повысит рентабельность российского животноводства. – URL:http:/www.business-vector.info/saratovskij-proekt-po-vy-sashhivaniyu-i-p/

условия для роста сельскохозяйственной культуры и как следствие – высокую урожайность.

В 2016 г. на орошаемых полях холдинга, отведенных под сою (4,5 тыс. га), были внедрены агрохимический мониторинг почвы, спутниковый мониторинг посевов и развития растений, а также автоматизация поливов, позволяющая создать оптимальную влажность прикорневого слоя почвы. На экспериментальных участках проведена апробация селекционных сортов сои. В итоге, урожайность сои на поливных землях холдинга достигла 33 ц/га, в то время как средняя урожайность этой культуры в Саратовской области составила 18,2 ц/га. Содержание протеина в сое, выращенной с применением новой технологии орошения, на отдельных полях выросла до 41%.

Агропредприятия холдинга «Солнечные продукты» в тесном взаимодействии с местными администрациями возрождают орошаемое земледелие в нескольких районах области. На 2017 г. была поставлена задача: расширить поливные площади, распространив на них накопленный опыт и технологии, внедренные в 2015 – 2016 гг. В перспективе в Саратовской области планируется создать кластер по производству (на площади 200 тыс. га) и глубокой переработке сои, в отличие от импортной – не содержащей ГМО. Конечным продуктом станет высокопротеиновый шрот, в котором нуждаются производители кормов для животноводческих и птицеводческих комплексов.

Спрос на высококачественную сою с каждым годом растет, что ведет к увеличению доли этой культуры в структуре посевных площадей. Выращиванием сои занимаются во многих областях Поволжья. Однако российским аграриям важно не только увеличивать объем производства, но и улучшать качественные показатели: чем выше в сое содержание протеина, тем она более востребована на рынке.

Саратовская область может стать базовой площадкой для реализации к 2028 г. совместного с Китаем проекта по выращиванию сои на орошаемых землях. Китайская национальная зерновая, масло- и продовольственная корпорация COFCO International готова вкладывать средства в проект, открывать для партнеров рынок Китая, а также обеспечивать его реализацию всем необходимым – от удобрений до привлечения к работе банковских и страховых компаний. Проект по производству соевых бобов предполагает создание совместной компании, финансирование которой будут осуществлять COFCO International и Российско-Китайский Инвестиционный Фонд регионального развития. Проект планируется реализовывать в несколько этапов. В качестве базы для его первого этапа

рассматриваются три области Поволжья: Саратовская, Волгоградская и Самарская. Продукция будет поставляться в КНР. В июле 2019 г. власти Китая разрешили импорт соевых бобов из всех регионов России, поставлять которые можно будет всеми видами транспорта: железнодорожным, водным, авто- и авиатранспортом.

Китайские агрохолдинги активно осваивают российские регионы: соевые плантации размещаются в Амурской области, Хабаровском крае, в Приморье, поскольку аренда земли в России дешевле, чем в КНР. На этих фермах работает китайский персонал, используется китайская техника, и большая часть продукции поставляется в Китай. На Петербургском международном экономическом форуме (июнь, 2019) была заключена рекордная сделка: агрохолдинг Joyvio Beidahuang Agricultural получил 50 тыс. га в Приморье под плантации сои.[1] Компания JBA намерена построить там завод по глубокой переработке сои мощностью до 240 тыс. т в год. В результате сделки агрохолдинг JBA станет одним из крупнейших землевладельцев в этом регионе. Российских земледельцев последовательно вытесняют с территории Дальнего Востока и Сибири. В Правительстве Омской области уже обсуждалась (ноябрь, 2018) проблема экспорта сельскохозяйственной продукции при высокой конкуренции между регионами, решение которой возможно лишь при сотрудничестве Сибирского отделения РАН, органов власти и сельхозпроизводителей.

* * *

Одним из факторов устойчивого развития сельского хозяйства (не зависящего от природно-климатических условий) в Омской области является гидромелиорация, которую необходимо проводить с другими ее видами, позволяющими улучшать свойства почвы. Для придания импульса развитию овощеводства и кормовых культур целесообразно восстановление построенных в советский период оросительных систем. В результате исследования выявлены причины, препятствующие выполнению в полном объеме и в установленные сроки мелиоративных мероприятий, представленных как в федеральных, так и региональных программах развития, в реализации которых участвует область, а также показаны последствия для аграрной отрасли в результате упущенного времени и невыполнения программных мероприятий. Результаты обобщения опыта мелиоративного обустройства земель сельскохозяйственного назначения в других областях страны целесообразно учитывать и в Омской области.

[1] См.: Регионы России сеют сою для Китая. – URL:http://sovross.ru/news/45028

Глава 12. ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОДХОДА (на примере проекта «Академгородок 2»)

12.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТА

По итогам заседания Совета по науке и образованию под председательством Президента РФ В.В. Путина и встречи с учёными СО РАН 8 февраля 2018 г. было дано поручение Президента Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № Пр-656, в соответствии с которым Правительством Российской Федерации совместно с Российской академией наук и Правительством Новосибирской области были подготовлены Концепция и План развития Новосибирского Академгородка (Новосибирского научного центра) как территории с высокой концентрацией исследований и разработок.

В соответствии с этой Концепцией развитие ННЦ целесообразно рассматривать в совокупности с существующими близлежащими Академгородку территориями, на которых сосредоточена научная инфраструктура и имеется ресурсный, в том числе территориальный потенциал для дальнейшего развития ННЦ как территории с высокой концентрацией исследований и разработок. В границы Новосибирского научного центра (далее – ННЦ) целесообразно включить территории существующего Академгородка, Краснообска, Наукограда Кольцово, Федерального исследовательского центра фундаментальной и трансляционной медицины, Национального медицинского исследовательского центра им. академика Е.Н. Мешалкина, микрорайона. Правые Чёмы, Сибирского федерального научного центра агробиотехнологий РАН, ОПХ «Элитное» с сельскохозяйственными землями, территории Барышевского сельского совета.

ННЦ, в соответствии с концепцией, является не просто расширенным вариантом новосибирского Академгородка, а территорией, на которой планируется развернуть полноценный научно-инновационный комплекс, обеспечивающий эффективное функционирование цепочки, связывающей исследования в области высоких технологий и фундаментальных дисциплин с инновационными разработками, получением инновационных продуктов и дальнейшим переходом на производственный уровень, ориентированный на создание и продвижение конкурентоспособной на мировом уровне продукции.

Фактически, ННЦ – это территориальное сосредоточение необходимой инфраструктуры для развития науки и наукоемкого бизнеса (исследователей, изобретателей, бизнес-консультантов, финансовых учреждений, производственных организаций и т.д.) с обеспечением благоприятных условий проживания и реализации. ННЦ, который предлагается развивать по планировочной оси, связывающей Академгородок, наукоград Кольцово и рабочий поселок Краснообск, можно характеризовать как компактный, когда на горизонте 2030–2035 гг. будут построены основные объекты, включая социально-инженерную инфраструктуру и жилые комплексы.

В качестве важнейшего планировочного элемента рассматривается связь аэропорта (Аэросити) Толмачево со скоростной автомобильной магистралью непрерывного движения. Магистраль пройдет от Аэросити через Краснообск, пересечет реку Обь через планируемый Нижне-Ельцовский мост, свяжет Бердское шоссе и Восточный автомобильный обход, пройдет по касательной к северной стороне Новосибирского научного центра и подойдет к Наукограду Кольцово. В результате аэропорт окажется в 20–30 минутной транспортной доступности от ННЦ.

Целью создания ННЦ, в соответствии с концепцией, является формирование современного территориального научно-технологического и социально-экономического комплекса мирового уровня, который обеспечит в целом и по ряду направлений достижение к 2035 г. научного и технологического лидерства региона и России, рост дохода на душу населения, сопоставимый с передовыми развитыми странами, и оптимальные условия для реализации и развития человеческого капитала.

При реализации проекта по созданию ННЦ будут решены следующие задачи: развитие научной и научно-производственной кооперации; развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок; развитие кадрового потенциала Сибири в сфере исследований и разработок; развитие современной и комфортной социальной среды для жизни и реализации.

С учетом имеющихся временных рамок и возможных инструментов финансовой поддержки научно-технологических и инновационных проектов ННЦ за счет средств федерального бюджета План развития ННЦ целесообразно выполнять в три этапа.

На первом этапе предполагается: формирование нормативной правовой базы, определяющей модель управления развитием ННЦ и особый статус ННЦ; разработка документов территориального планирования; разработка и реализация предложений, направленных на развитие инновационной системы ННЦ, включая вопросы привлечения частных инвестиций, механизмов ускоренного внедрения техно-

логий, условия для обеспечения устойчивого спроса на инновационную продукцию и др.; создание Центра коллективного пользования «СКИФ» (Сибирский кольцевой источник фотонов); создание Центра компетенций «Центр генетических технологий»; разработка плана подготовки и внедрения новых образовательных программ высшего образования и дополнительного образования; подготовка кадров для создаваемых первоочередных объектов; разработка и реализация предложений, направленных на развитие социальной, транспортной, инженерной и жилищной инфраструктуры.

Проекты создания исследовательской инфраструктуры класса «мегасайенс» – это многоступенчатые процессы детализации, согласования и принятия решений. Принятие стратегических решений по этапам реализации проекта основывается на полученных к текущему моменту результатах, отечественном и международном опыте организаций-участников. Окончание каждой стадии проекта сопровождается ключевым решением, планированием работ, сроков и финансового обеспечения следующей стадии.

На втором этапе предполагается: создание и развитие исследовательской и инновационной инфраструктуры в рамках реализации национального проекта «Наука» (при условии установления соответствующих проектов победителями по результатам соответствующих конкурсных отборов в установленном порядке); реализация исследовательских, инновационных и производственных проектов за счет создаваемой инновационной системы ННЦ; реализация предложений, направленных на развитие инновационной системы ННЦ, включая вопросы привлечения частных инвестиций, механизмов ускоренного внедрения технологий, условия для обеспечения устойчивого спроса на инновационную продукцию и др.; подготовка кадров в целях обеспечения спроса инновационных организаций; реализация предложений, направленных на развитие социальной, транспортной, инженерной и жилищной инфраструктуры.

На третьем этапе предполагается: создание и развитие исследовательской и инновационной инфраструктуры в рамках реализации непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы (в соответствии с Правилами формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716); реализация исследовательских, инновационных и производственных проектов за счет создаваемой инновационной системы ННЦ; реализация предложений, направленных на развитие инновационной системы ННЦ, включая вопросы привлечения частных инвестиций, механизмов ускоренного внедрения технологий, условия для обеспечения устойчивого спроса на инно-

вационную продукцию и др.; подготовка кадров в целях обеспечения спроса инновационных организаций; реализация предложений, направленных на развитие социальной и жилищной инфраструктуры.

Для развития ННЦ требуется модель управления территорией с высокой концентрацией науки, высокотехнологичного бизнеса, инновационной инфраструктуры и образования. Эта модель может опираться на следующие законодательные акты: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Специальный федеральный закон «О Новосибирском научном центре», интегрирующий преимущества вышеперечисленных федеральных законов (по аналогии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»); Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления». Выбор конкретной формы управления территорией ННЦ требует серьезных исследований.

12.2. СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТОМ

Успешность регионов при реализации крупных проектов в значительной степени зависит от действующей системы управления. Система управления представляет собой не просто набор отдельных элементов воздействия на объекты управления, а целостную совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих весь процесс социально-экономического развития от постановки цели до решения тех проблем, с которыми связана их реализация. Система управления включает планово-прогнозную деятельность, институциональную подсистему, в которую входят различные организационные структуры, а также инструменты механизма управления, в том числе и законодательно-правовые документы, призванные определить контуры взаимодействия различных структур управления. Причем конфигурация элементов будет меняться в зависимости от решаемых задач и их структурируемости.

В целом система целевого планирования и управления в обязательном порядке содержит в себе несколько взаимосвязанных и взаимозависимых элементов: цель; задачи; политики (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты); организация (целереализующая система); управляющая система; ресурсы. Недоучет важности отдельного элемента может привести к существенному падению эффективности всей системы по достижению поставленной цели. Анализ с этих позиций системы планирова-

ния и управления достижением целей выявил серьезные проблемы и потребовал новых подходов к их решению.

Что касается определения целей и задач – важнейших элементов системы планирования – то они определены самим постановочным документом. В виду специфичности проекта возникает необходимость «ручных» вариантов выработки решения. Для подготовки плана развития новосибирского Академгородка как территории с высокой концентрацией исследований и разработок (проект «Академгородок 2») 25.06.2018 г. была сформирована команда проекта общей численностью более 100 человек во главе с Губернатором Новосибирской области. Результатом работы команды проекта стала Концепция развития ННЦ, представленная в общих чертах выше.

Серьезную проблему при определении целей представляет реализация «Принципа измеряемости целей», который означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития региона с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе планирования.

Инструменты региональной политики (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты). Это направление организации системы планирования и управления экономикой в современной либеральной парадигме вообще не рассматривается. При наличии в государственной собственности более половины производственного потенциала Правительство целенаправленно отходило от методов прямого управления. Выдвигаемый сегодня на первый план программный принцип управления вызывает много вопросов: среди них, во-первых, масштабы использования этого принципа, во-вторых, глубина его применения. Что касается масштабов применения программного принципа, то здесь существуют серьезные замечания.

Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Программно-целевой подход как инструмент решения сложных экономических и других проблем в России и в мире применяется достаточно давно и используется, как правило, в тех случаях, когда традиционное планирование от достигнутого уровня не может быть применено в принципе, ввиду отсутствия «этого достигнутого уровня», т.е. в тех случая, когда система должна приобрести новые качества,

должны быть созданы новые, ранее не существовавшие элементы системы, сформированы связи между традиционными и новыми элементами системы. В этом случае ставится цель, определяется система ее достижения, разрабатывается программа ее достижения, определяются ресурсы, и создается орган управления программой. Сегодня в социальной и экономической деятельности России достаточно сфер, в которых традиционные методы планирования вполне адекватны. Характер проблемы, ее сложность – вот что является основанием выбора метода ее решения.

Программирование – инструмент более интеллектуалоемкий. В сфере государственного и муниципального планирования и управления кадрового ресурса для повсеместного перехода на программно-целевой метод не достаточно. В этой связи представляется, что следует четче определить круг проблем, для решения которых целесообразно применение программно-целевого принципа. Проект «Академгородок 2» относится к их числу. Кроме того в понятийном аппарате законодательства содержание понятий планирование и программирование по существу не различается.

Что касается глубины применения программного подхода, то рассмотрим это на примере проекта «Академгородок 2». Многие объекты, которые вошли в проект начали реализовываться до появления проекта. Это свидетельствует о том, что комплексный проект «Академгородок 2» своими задачами существенно затрагивает развитие социальной сферы, однако перечень объектов формировался до определения территории, на которой реализуется проект.

Целереализующая система (организация). В современном законодательстве понятие организация заменено понятием Участники планирования. При этом понятие Участник планирования определено в Законе противоречиво и неоднозначно. С одной стороны, в законе не дается общего определения понятия Участник планирования. Вместо этого дается закрытый перечень государственных и муниципальных органов власти – участников планирования и ряд отсылочных норм.

На уровне муниципального образования участниками стратегического планирования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами. Что касается полномочий иных Участников – иных органов и организаций, то такие полномочия не предусмотрены. А это важно, так как экономическая деятельность осуществляется именно в «иных» организациях – субъектах экономической деятельности (госкорпорации, ОАО и др.), как государственной и муниципальной, так и частной собственности. Исключение таких участников из фактической деятельности по планированию реализации проекта «Академгородок 2» представляется

ошибочным. Кроме этого, следует иметь в виду, что за последние десятилетия произошла серьезная производственно-технологическая деформация Российской экономики как целереализующей системы[1]. Объёмы выпуска высокотехнологичной продукции в современной России ниже отметок 20-летней давности в 3–5 (а порой и в 30) раз.

В Новосибирской области ситуация аналогичная. На фоне роста добычи углеводородов происходит снижение производства машиностроительной и других видов продукции. Особую обеспокоенность вызывают изменения в отраслях, представляющих собой базу воспроизводственных процессов – производство средств производства – станкостроение и инструментальное производство. И в России, и в Новосибирской области производство этих видов продукции за последние десятилетия сократилось от 30 до 157 раз.

Из вышеприведенного вытекает следующая проблема планирования – проблема комплексного и сбалансированного развития народного хозяйства России и регионов. Проблемы вовлечения частного бизнеса в планирование и реиндустриализацию сегодня чрезвычайно актуальны и требуют своего решения. Это в свою очередь требует изменения парадигмы экономического развития и планирования, вплоть до усиления централизованного управления отдельными отраслями и сферами экономики России и национализации ряда предприятий.

Управляющая система. В целом это касается полномочий в сфере обеспечения взаимодействия между уровнями власти, однако, если обратиться к полномочиям участников стратегического планирования, то можно заметить, что механизмы взаимодействия между уровнями власти по решению задач стратегического планировании – взаимодействие и координация сужаются до уровня «предметов совместного ведения». За пределами полномочий участников стратегического планирования остаются вопросы взаимодействия, прямых и обратных связей элементов целостной социально-экономической системы Российской Федерации; по сути, не реализуется общеметодологический принцип «системности» и, в связи с этим, не формируется и не может быть сформирована сама «система стратегического планирования».

Существенная проблема современного планирования заключается в несбалансированности целей и задач с ресурсами, необходимыми для их достижения и решения. Это в полной мере относится к проекту «Академгородок 2». В пункте 50 Плана комплексного развития Сибирского отделения Российской академии наук с учетом

[1] Варнавский В.Г. Национальная инновационная система России – проблема формирования базиса // «Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование». – № 3 (36) Ноябрь, 2008.

приоритетов и долгосрочных планов развития Сибирского федерального округа, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. N 2659-р указывается, что ежегодно необходимо формирование предложений по реализации проектов благоустройства, развития транспортной, инженерной, социальной и информационной инфраструктуры в научных центрах, расположенных в Сибирском федеральном округе и прилегающих регионах, для учета в региональных составляющих национальных проектов (программ) «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Здравоохранение», «Культура», «Образование», «Цифровая экономика». Это означает отсутствие гарантий устойчивого обеспечения ресурсами проекта в целом и его составляющих.

Таким образом, комплексной задачей является обеспечение согласованности разрабатываемых на разных уровнях управления документов в отсутствие достаточного методического инструментария на государственном уровне.

Подходы к территориально-административной организации управления проектом. Разработан и рассматривается в Правительстве РФ План «Развитие ННЦ (Новосибирского Академгородка) как территории с высокой концентрацией исследований и разработок до 2035 года» (проект «Академгородок 2»). Важно в этих условиях уже продумывать систему управления этой программой и развитием территории, на которой будет реализовываться эта программа.

Очевидно, что территории Советского района явно недостаточно для этого. Кроме того в жилых зонах, развивающихся в непосредственной близости от Советского района существуют серьезные проблемы в области образования здравоохранения, общественного транспорта. Решить эти проблемы можно путем расширения границ Советского района с приданием ему статуса муниципального образования со своим бюджетом, представительным органом власти и соответствующими полномочиями (ст. 2, 12, 16.2 ФЗ № 131-ФЗ). Современное законодательство РФ позволяет это сделать. Но нужно время для разработки законов, их принятия и принятия решений по изменению (увеличению) территории. Поэтому решать эти вопросы нужно начинать немедленно.

На начальном этапе формирования территории ННЦ предлагается основываться на «Соглашении о взаимодействии и сотрудничестве при создании и развитии Новосибирского научного центра в рамках зоны опережающего развития «Наукополис» Новосибирской агломерации Новосибирской области», заключенном 01.07.2019 г. между Правительством Новосибирской области и всеми муниципаль-

ными образованиями, попадающими в границы территории зоны опережающего развития «Наукополис» Новосибирской агломерации. Это позволит избежать путаницы, комплексно решать вопросы развития ННЦ и процессов развития инновационного производства и, наконец, определиться с перспективами административно-территориальной организации управления проектом «Академгородок 2.0». Соглашение не предполагает никаких изменений в системе управления и целью его является взаимодействие и сотрудничество при создании и развитии ННЦ в рамках зоны опережающего развития «Наукополиса» Новосибирской агломерации Новосибирской области. На следующем этапе предлагаем опереться на нормы 131-ФЗ и других законов.

Возможны различные варианты правовых форм территориальной организации пространственных связей Новосибирского научного центра. Один из них: расширяется территория города Новосибирска за счет присоединения территорий, предусмотренных проектом технического задания на разработку научно-исследовательской и проектной работы для зоны опережающего развития «Наукополис» Новосибирской агломерации, предложенных ООО «Концепт-Проект» и согласованных рабочей группой по осуществлению координации и сопровождению работ по вопросам развития территории зоны опережающего развития «Наукополис» Новосибирской агломерации при Министерстве строительства НСО 23.05.2019 г.; территории «Наукополиса» предоставляется статус округа (района) города Новосибирска, с сохранением деления на территориальные единицы в соответствии с ФЗ № 131-фз «внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением; (ст. 2 ФЗ № 131- ФЗ от 06.10.2003 г.); полномочия по распределению и использованию земель передаются на уровень округа; определяется особый порядок формирования представительного органа власти на территории округа; на территории округа формируются структурные подразделения федеральных ведомств по соответствующему кругу вопросов (налоги, МЧС, таможня, МВД и др.).

В рамках внутригородского района – внутригородского муниципального образования могут создаваться инновационные научно-технологические центры в соответствии с Федеральным Законом № 216-ФЗ от 29.07.2017 г. Принципы управления развитием Новоси-

бирского научного центра включают: наличие самостоятельного бюджета; территориальная обеспеченность (определенность территории, перспективы развития); активное участие научной и инновационной общественности в выработке и принятии решений о перспективах развития; применение преференций, распространяющихся на территории инновационного развития (наукоград, Сколково, др.).

Субъекты территориально-пространственных связей с самостоятельным статусом формируются в соответствии с Российским законодательством, реализующих на территории центра свои цели и экономические интересы. Направления взаимодействия субъектов территориально-пространственных связей включают: научную, научно-техническую, внедренческую и производственную деятельность, деятельность в социальной сфере и сфере обслуживания.

Статус, состав и структура высшего органа управления развитием ННЦ: высший орган должен предусматривать активное участие научной и инновационной общественности в выработке и принятии решений о перспективах развития; статус должен быть закреплен в нормативных документах; состав органа должен включать представителей научно-преподавательской, в том числе учительской, инновационной общественности, других представителей сфер важных для развития и деятельности ННЦ; структура может меняться в зависимости от приоритетности решаемых задач. Приоритетность задач определяется самим высшим органом.

Статус, состав и структура органов управления развитием организационно-обеспечительной среды ННЦ: в зависимости от смысловой нагрузки термина «организационно-обеспечительная среда» могут быть различны; в общем случае они определяются вопросами местного значения (ФЗ № 131-фз) и задачами, закрепленными в уставных и других нормативных документах центра.

Статус, состав и структура субъектов научно-образовательной среды ННЦ: данные вопросы определяются СТУ Минобрнауки РФ, СО РАН и НГУ в соответствии со Стратегией научного и технологического развития России.

Статус, состав и структура субъектов производственно-внедренческой среды ННЦ: в настоящее время субъектовая структура уже сложилась и представлена резидентами Академпарка, направление развития зависит от новых стартапов и рыночных запросов; большой дефицит в производственных специализированных помещения; большое значение имеет государственная поддержка инновационным предприятиям и преференции; крупные и средние промышленные предприятия на территории центра сложились исторически, развитие новых зависит от наличия перспективных инновационных проектов. Направления организации партнерских связей субъектов ННЦ:

партнерские связи субъектов ННЦ могут успешно развиваться в рамках существующего законодательства РФ при определенных преференциях (упрощенные процедуры лицензирования, налогообложения, таможенного оформления, кредитование и др.); существует одна проблема развития связей между научными учреждениями и инновационными предприятиями – урегулирование вопросов использования интеллектуальной собственности, но это задачи федерального уровня.

Правовые формы партнерских связей субъектов ННЦ: в рамках действующего законодательства; необходимы дополнительные возможности учреждений науки участвовать в различных проектах.

Инструменты «ручного» управления проектом. В целях привлечения представителей коллективов из числа научных и инженерно-технических сотрудников организаций, осуществляющих деятельность в Новосибирском научном центре СО РАН, членов РАН, а также граждан и их объединений к активному участию в формировании и общественном контроле выполнения программ развития Новосибирского научного центра, руководствуясь Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2659-р от 01 декабря 2018 года, Положением об администрации района (округа по районам) города Новосибирска, утвержденным решением городского Совета Новосибирска от 22.02.2006 № 207 «О территориальных органах мэрии города Новосибирска», приказом главы администрации Советского района города Новосибирска № 0191-од от 20.02.2019 был создан Совет по развитию Новосибирского научного центра СО РАН, в состав которого вошли специалисты по широкому кругу развития и функционирования территориальной системы.

Основные задачи и функции Совета:

1. Подготовка рекомендаций для структурных подразделений мэрии города Новосибирска по внесению предложений в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти Новосибирской области по вопросам развития Новосибирского научного центра СО РАН в соответствии с п. 50 Плана мероприятий, направленных на комплексное развитие Сибирского отделения Российской академии, обеспечивающих, в том числе, реализацию приоритетов и долгосрочных планов развития Сибирского федерального округа, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2659-р от 1 декабря 2018 г.

2. Участие в подготовке и обсуждении планов градостроительной деятельности на территории Новосибирского научного центра СО РАН. Подготовка предложений по организации общественных обсуждений проектов строительства и/или реконструкции зданий

и сооружений в рамках программ развития научных, образовательных и инновационных организаций на территории Новосибирского научного центра СО РАН.

3. Общественный мониторинг исполнения Постановления Правительства Новосибирской области по соблюдению режима охраны объектов культурного наследия Российской Федерации в Новосибирском научном центре СО РАН.

4. Участие в подготовке и обсуждении планов развития инженерной, дорожной и социальной инфраструктуры Новосибирского научного центра СО РАН.

5. Формирование предложений по улучшению качества жизни на территории Новосибирского научного центра СО РАН.

6. Осуществление иных полномочий в целях вовлечения общественности в процесс формировании единой политики развития Новосибирского научного центра СО РАН.

Для решения поставленных задач Совет имеет право:

1. Запрашивать и получать в пределах компетенции от органов местного самоуправления города Новосибирска, структурных подразделений мэрии города Новосибирска (далее – мэрия), структурных подразделений Правительства Новосибирской области, администрации Губернатора Новосибирской области документы и информацию, необходимые для реализации возложенных на Совет функций.

2. Приглашать на заседания Совета представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления города Новосибирска, структурных подразделений мэрии, организаций независимо от организационно-правовой формы, граждан по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

3. Привлекать к работе Совета организации и отдельных специалистов для проведения экспертиз, совещаний, разработки документов в рамках деятельности Совета.

4. Организовывать и проводить конференции, круглые столы, семинары, дискуссии, публичные обсуждения и иные мероприятия, способствующие привлечению общественности к обсуждению вопросов развития Новосибирского научного центра СО РАН.

5. Рассматривать предложения граждан и организаций по вопросам, входящим в компетенцию Совета, с целью их оценки и использования при формировании и выполнении программ развития Новосибирского научного центра.

6. Создавать рабочие группы для подготовки и рассмотрения различных вопросов с привлечением специалистов различных отраслей и организаций не зависимо от организационно-правовых форм.

В заседаниях Совета могут участвовать приглашенные граждане (физические лица), а также представители организаций (юридических

лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления.

Другим органом «ручного» управления реализацией проекта «Академгородок 2» является Координационный Совет по развитию ННЦ при Губернаторе Новосибирской области, в который входят должностные лица Правительства Новосибирской области, муниципальных образований и ряд руководителей научных и инновационных организаций.

По перечню полномочий Координационный Совет обладает фактически всей полнотой исполнительной власти на территории Новосибирской области и может решать все вопросы в пределах компетенции Новосибирской области.

12.3. РАЗРАБОТКА ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ, ТРАНСПОРТНОЙ, ИНЖЕНЕРНОЙ И ЖИЛИЩНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Полномочия органов местного самоуправления в области планирование и реализации крупных проектов ограничиваются вопросами местного значения, перечень которых закрытый и включает в основном только вопросы жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения территории и в основном здорового населения, поскольку вопросы здравоохранения отнесены к полномочиям органов государственной власти.

Поскольку вопросы местного значения охватывают сферы социальной инфраструктуры, начиная с первых шагов (дошкольные образовательные учреждения) и до последних дней (сфера ритуального хозяйства), то сбалансированное, соответствующее потребностям населения развитие социальной сферы и должно быть объектом стратегического развития муниципалитета по существу, в том числе при разработке и реализации проекта «Академгородок 2».

В связи с этим важное значение на этапе формирования исходных посылок до начала процесса стратегического планирования имеет адекватное представление о уровне развития материально-технической базы реализации вопросов местного значения для обеспечения реализации приоритетов и достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Иными словами необходимо для всякой территории, на которой проживают люди составить инфраструктурные паспорта, которые должны лечь в основу планирования развития социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Ниже приведены понятия и определения, используемые в тексте, взятые из законодательства и общепринятого оборота: жилая зона, инфраструктура; инфраструктурный паспорт, социальная инфраструктура, транспортная инфраструктура, пешеходная доступность,

пешеходная доступность остановок общественного транспорта, ландшафтно-рекреационная территория.

Элементы инфраструктурного паспорта. Инфраструктурный паспорт содержит информацию о наличии на территории жилой зоны объектов инфраструктуры, их мощность (вместимость) и оценку достаточности или недостаточности (с количественной оценкой) видов инфраструктуры.

Виды объектов инфраструктуры включают: детские дошкольные учреждения, в т.ч. ясли и детские сады; школы (СОШ); культурно-просветительные учреждения, в т.ч.: дома культуры и отдыха, библиотеки, кинотеатры, парки культуры и отдыха, театры, музеи; учреждения дополнительного образования, в т.ч. дома детского творчества, станции юных натуралистов, детские клубы и др.; спортивные учреждения, в т.ч. стадионы, мини – стадионы, спортзалы, бассейны, хоккейные корты (коробки), детские игровые площадки, стрелковые тиры, спортивные клубы; объекты сферы быта и обслуживания населения, в т.ч. почтовое отделение, магазины: хозяйственные, продовольственные, винные, овощные, дом быта (прачечные, химчистки, ателье, ремонт бытовой техники и др.), парикмахерские, спа-салоны; учреждения здравоохранения: больницы, диспансеры, поликлиники, родильные дома, женские консультации, частные клиники, аптеки; объекты общественного питания: рестораны, кафе, бары, столовые, буфеты, пивные, рюмочные; учреждения социального обслуживания (центры социальной помощи семье и детям; центры социально-педагогической реабилитации; центры социальной поддержки молодежи; центры планирования семьи; психолого-медико-педагогические консультации); культовые учреждения (религиозные объекты); парковки; автобусные маршруты.

В качестве объектов рассмотрения и составления инфраструктурных паспортов принят Советский район г. Новосибирска как территория, обладающая определенной спецификой.

В таблице 12.1 приведен перечень территорий, для которых разработаны инфраструктурные паспорта, и их краткие характеристики.

При подготовке инфраструктурных паспортов рассматривались следующие инфраструктурные отрасли: Образовательные учреждения (ОУ); Дошкольные образовательные учреждения (ДОУ); Общественный транспорт (ОБЩ.ТР.); Больницы (БОЛЬНИЦ); Поликлиники (ПОЛИКЛ.); Предприятия торговли продовольственные (ТОРГПРОД); Предприятия торговли промышленные (ТОРГПРОМ); Предприятия общественного питания (ОБЩЕПИТ); Предприятия бытового обслуживания (БЫТОБСЛ); Библиотеки (БИБЛИОТ.); Учреждения культурно-досуговые (КУЛ.ДОСУГ); Спортивные залы (СПОРТЗАЛ); Бассейны (БАССЕЙН); Стадионы (СТАДИОН); Тренажерные залы (ТРЕНЗАЛ); Парковки автомобильные придомовые (ПАРКОВКИ).

Таблица 12.1

Краткая характеристика микрорайонов и жилых зон Советского района города Новосибирска

Микрорайон, жилая зона	Жилая зона (включает улицы)	Население (чел)	Территория (га)	Территория жилых зон (га)
Нижняя Ельцовка		14500	2125	360
Приобская	Абхазская, Зоологическая, Черносельская, Иртышская	3084	106	106
Верхняя	Лесосечная	2607	25	25
Нижняя	Экваторная	5584	35	35
Зеленая горка	Зеленая Горка, Садовый проезд	3225	194	194
Шлюз		16300	1227	133
Шлюз	Все улицы, кроме домов по ул. Русская 38,40	15060	128	128
Кварсис	Дома по ул. Русская 38,40	1240	5	5
Левые Чемы		42600	3367	601
Плановый поселок	Часовая (ч/с), Барьерная (ч/с), Бердышева	10510	191	191
НЗК	Динамовцев, Приморская	22344	208	208
Больничный городок	Ветлужская, Софийская	6715	78	78
Огурцово	Ивлева	3031	124	124
Верхняя Зона		23500	1023	306
Университет-ская	Пирогова	3679	86	86
Приморская	Жемчужная, Цветной пр.	3031	44	44
Центральная	Правды, Детский пр.	6992	43	43
Ботанический сад	Ученых, Золотодолинская	9798	133	133
Нижняя Зона		40800	1005	274
Строителей	Героев Труда, пр. Строителей, Мусы Джалиля	17800	155	155
Нижняя зона	Полевая, Демакова	23000	119	119
Кирово		2800	172	92
Кирово	Васильковая, Боровая партия	2800	92	92
По району		140500	8919	1776

Следует отметить, что в исследовании не рассматривалась отдельной позицией ландшафтно-рекреационная территория района, поскольку, в целом, озелененные территории в Советском районе составляют площади в 93,3% от площади района. В этом состоит одна из уникальностей Советского района как «города – леса».

Важной задачей при разработке инфраструктурных паспортов является выбор нормативной базы. Здесь возможно использовать несколько методических подходов: анализ развития инфраструктурной отрасли на территории – прототипе; экспертные оценки жителей о необходимом уровне развития инфраструктурной отрасли; нормативная база разработки градостроительной документации на уровне Российской Федерации и Субъекта Федерации.

Что касается анализа развития инфраструктурных отраслей на территориях – прототипах, здесь, к сожалению, целостные комплексные исследования отсутствуют, имеются отдельные исследования. Так, международная консалтинговая компания KnightFrank впервые составила рейтинг городов-миллионников Европы по уровню развития торговой недвижимости – Новосибирск вошел в Топ-20 и по обеспеченности качественными торговыми площадями и по объему площадей[1].

Сравнение уровня предложения торговых площадей в городах-миллионниках в Европе свидетельствует об очень высоком развитии инфраструктуры торговли (торговых площадей) в Советском районе города Новосибирска. По оценкам, выполненным в период разработки инфраструктурных паспортов (конец 2017 г.) уровень обеспеченности торговыми площадями 1000 жителей района (1138 кв. м) в 3,7 раз превосходит уровень обеспеченности 1000 жителей в среднем по городу Новосибирску (306 кв.м).

Использование экспертных оценок жителей о необходимом уровне развития той или иной инфраструктурной отрасли зависит от уровня представления жителей по этой проблеме и может привести к неожиданным результатам. Использование нормативной базы разработки градостроительной документации на уровне Российской Федерации и Субъекта Федерации с учетом демографических особенностей отдельных территорий района позволяют получить ориентировочные нормативы развития соответствующей инфраструктуры. Дальнейшие оценки и расчеты по развитию инфраструктуры опирались на данные Постановления Правительства Новосибирской области №303-п от 12.08.2015 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Новосибирской области», которые представлены ниже:

[1] Кулаев А.П., Афанасьев М.Ю. Стратегическое планирование на уровне городского округа: подходы и перспективы // Финансовая экономика. – 2018. – № 6. – С. 1307–1312.

- Образовательные учреждения – 100 учащихся на 1 тыс. чел.
- Дошкольные образовательные учреждения – 35 мест на 1 тыс. чел.
- Общественный транспорт – плотность транспортной сети – 1,5 км/км^2
- Больницы – 102 койки на 10 тыс. чел.
- Поликлиники – 181,5 посещений в смену на 10 тыс. чел.
- Продовольственная торговля – 70 кв.м. торг. площади на 1 тыс. чел.
- Промышленная торговля – 30 кв. м. торг. площади на 1 тыс. чел.
- Предприятия общественного питания – 8 посад. мест на 1 тыс. чел.
- Предприятия бытового обслуживания – 2 раб. места на 1 тыс. чел.
- Библиотеки – 1 ед. на 20 тыс. чел.
- Помещения культурно-досуговой деятельности – 50 кв. м. на 1 тыс. чел.
- Спортивные залы – 350 кв. м. на 1 тыс. чел.
- Бассейны – 75 кв. м. зеркала воды на 1 тыс. чел.
- Стадионы – 1950 кв. м. на 1 тыс. чел.
- Тренажерные залы – 70 кв. м. на 1 тыс. чел.
- Парковки – 50% от (0,5 парк. места на квартиру до 40 кв. м + 1 парк. место на квартиру более 40 кв. м).

Предоставленные инфраструктурные паспорта микрорайонов Советского района города Новосибирска, разработанные в соответствии с методическими рекомендациями по подготовке инфраструктурных паспортов жилых зон, позволяют оценивать состояние развития инфраструктуры в территориально-отраслевом разрезе и могут служить базой для разработки элементов прогноза социально-экономического развития района и разработки раздела развития инфраструктуры при реализации проекта «Академгородок 2».

В качестве элементов территориальной структуры были выбраны жилые зоны микрорайонов. Всего таких зон – 17. В целом зоны характеризуются серьезной дифференциацией как в размере территории (от 5 га до 208 га), так и по населению (от 1200 чел. до 23000 чел.) (табл. 1). Кроме того, все зоны можно условно разделить на 2 категории: преимущественно частный сектор и многоквартирная застройка.

При разработке инфраструктурных паспортов анализировалось состояние жилых зон в разрезе 16 отраслевых позиций, отражающих наиболее важные аспекты социально-транспортной инфраструктуры жилых зон. В результате были составлены сводные таблицы в разре-

зе 16 инфраструктурных отраслей по трем группам (сфера досуга, сфера образования и здравоохранения, сфера торговли и услуг), жилых зон, микрорайонов и в целом Советского района, которая позволила осуществить оценку состояния инфраструктуры территорий, а также уровень развития различных инфраструктурных отраслей (табл. 12.2, 12.3, 12.4).

Таблица 12.2

Сводная таблица развития инфраструктуры по жилым зонам микрорайонов Советского района в сфере досуга (% от нормы)

Микрорайон, жилые зоны	Библиот.	Культ. досуг	Спортзал	Бассейн	Стади-он	Трен. зал	Парков-ки
Н. Ельцовка	100	108,8	0	0	7,3	0	75,4
Приобская	0	0	0	0	0	0	0
Верхняя	0	156,9	0	0	15,7	0	132,6
Нижняя	100	209,7	0	0	11,5	0	49,8
Зеленая горка	0	0	0	0	0	0	62,2
Шлюз	100	242,1	0	0	10,4	0	65,2
Шлюз	100	262	0	0	6,2	0	68,6
Кварсис	0	0	0	0	62	0	22,6
Левые Чемы	100	160,6	20,5	0	10,2	24,2	38
Плановый	0	0	0	0	0	0	3
НЗК	0	286,2	39	0	4,1	18	39,4
Бол. городок	200	101,2	0	0	50,8	93,4	49,2
Огурцово	0	0	0	0	0	0	0
Верхняя Зона	200	1542,1	130	17	63,5	100,3	58,6
Университет	0	0	345,8	27,2	250,9	213,2	9,5
Приморская	0	1590,4	0	0	30,5	0	137,7
Центральная	100	809,4	163,5	42,9	55	40,9	56,2
Бот. сад	100	2574,9	65,3	0	9,4	131,2	44,2
Нижняя Зона	50	407,3	12,7	22	11,2	13,8	45,5
Строителей	100	876,9	13,3	30	20,7	15,7	35,4
Нижняя зона	0	43,8	12,3	15,8	3,9	12,3	53,3
Кирово	100	0	0	0	8,2	30,6	43,7
Кирово	100	0	0	0	8,2	30,6	43,7
По району	114,3	465,6	31,6	9,2	18,9	28,7	50,5

Таблица 12.3

Сводная таблица развития инфраструктуры по жилым зонам микрорайонов Советского района в сфере образования, транспорта и здравоохранения (% от нормы)

Микрорайон, жилые зоны	ОУ	ДОУ	Общ. трансп..	Больни-цы	Поликл.
Н. Ельцовка	81,8	146,5	62,6	189,9	34,2
Приобская	0	0	40,7	189,9	34,2
Верхняя	0	241,8	357,3	189,9	34,2
Нижняя	212,7	268,7	80,2	189,9	34,2
Зеленая горка	0	0	33,4	189,9	34,2
Шлюз	158,3	151,8	144,4	247	135,1
Шлюз	171,4	164,5	134,4	247	135,1
Кварсис	0	0	400	247	135,1
Левые Чемы	93,7	142,7	106,6	48,3	127,9
Плановый	118,0	106,0	62,5	48,3	127,9
НЗК	96,2	161,4	137,5	48,3	127,9
Бол. городок	89,4	39,3	127,4	48,3	127,9
Огурцово	0	0	111,8	48,3	127,9
Верхняя Зона	130,0	129,8	128,5	170,8	138,2
Университет	0	0	135,7	170,8	138,2
Приморская	367,7	284,9	340,9	170,8	138,2
Центральная	80,1	149,8	162,8	170,8	138,2
Бот. сад	141,0	116,3	41,6	170,8	138,2
Нижняя Зона	85,5	115,4	170,1	95	171,1
Строителей	34,2	75,3	188,8	95	171,1
Нижняя зона	125,2	146,5	145,7	95	171,1
Кирово	0	68,4	131,9	0	100
Кирово	0	68,4	131,9	0	100
По району	101,8	132,6	115,7	119,1	132,9

Таблица 12.4

Сводная таблица развития инфраструктуры по жилым зонам микрорайонов Советского района в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания (% от нормы)

Микрорайон, жилые зоны	Продторг	Промторг	Общепит	Быт.обсл.
Н.Ельцовка	303	487	100	200
Приобская	356	1218	0	100
Верхняя	426	237	0	450
Нижняя	353	360	250	200
Зеленая горка	67	217	0	100
Шлюз	1329	2347	825	500
Шлюз	701	1933	675	500
Кварсис	8951	7367	2588	450
Левые Чемы	606	1027	375	250
Плановый	323	147	313	100
НЗК	640	910	300	300
Бол. городок	1187	3263	813	350
Огурцово	47	0	0	100
Верхняя Зона	554	1570	1450	650
Университет	113	990	2850	100
Приморская	1306	8630	3350	3600
Центральная	1093	537	1013	450
Бот. сад	104	340	650	150
Нижняя Зона	709	4593	950	650
Строителей	437	2220	1388	900
Нижняя зона	919	6430	600	500
Кирово	431	290	100	250
Кирово	431	290	100	250
По району	667	2237	738	450

Анализ уровня развития инфраструктуры по территориям Советского района города Новосибирска позволяет достаточно точно определить необходимые направления ее развития. В целом по Советскому району наблюдается соответствие и превышение нормативов по 11 отраслям из 16. При этом по торговле превышение довольно значительное. Существенное несоответствие по нормативам имеется по спортивным сооружениям: (бассейны – 9.2%, стадионы – 18,9%, спортзалы – 31,6%). Самым развитым микрорайоном является «Верхняя Зона». В нем 13 из 16 отраслевых показателей соответствуют или превышают нормы, а еще два имеют значение более 58% от нормы. Все жилые зоны данного микрорайона имеют 10 или 11 из 16 положительных нормативов. Наконец, в самом маленьком микрорайоне «Кирово» нормам соответствует 7 из 16 показателей.

Полученные данные позволили определить инфраструктурный рейтинг микрорайонов и жилых зон и, соответственно, подготовить предложения по развитию инфраструктуры. Однако при этом остается открытым вопрос об источниках ресурсов на реализацию этих целей. В существующей бюджетной системе этот вопрос решается сложно, если вообще решается, что требует серьезного рассмотрения этого вопроса.

12.4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРОЕКТА

Совокупный анализ уровня развития инфраструктуры в Советском районе и задач перспективной реализации проекта «Академгородок 2» позволил сформировать перечень объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры которые необходимо построить за плановый период (Табл. 12.5).

Таблица 12.5

Сводный План развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры Новосибирского научного центра (Новосибирского Академгородка)

№ п/п	Наименование проекта	Примечания (инициатор проекта, время предложения проекта, реализатор проекта)
1	2	3
Образование		
1	Строительство корпуса младших классов с бассейном и лабораториями для МБОУ Лицей № 130 им. академика М.А. Лаврентьева **(1), (2)**	Администрация Советского района города Новосибирска

Продолжение 1 табл. 12.5

1	2	3
2	Строительство нового здания МБОУ гимназии № 3 в Академгородке путем сноса старого здания **(1), (2)**	Администрация Советского района города Новосибирска
3	Строительство здания детского сада по ул. Иванова г. Новосибирска **(1), (2)**	Администрация Советского района города Новосибирска
4	Строительство здания детского сада по ул. Энгельса г. Новосибирска **(1), (2)**	Администрация Советского района города Новосибирска
5	Открытый стадион гимназии № 5 **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
6	Мультидисциплинарный интерактивный научный музей, КЮТ и СЮН **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
7	Детский сад на Шлюзе **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
8	Детский сад в Нижней Ельцовке **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
9	Пристройка МБОУ СОШ №179 **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
10	Детский сад на 340 мест, ул. Приморская **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
11	Капитальный ремонт МБУДО ЦДТ Советского района, ул. Приморская, 3 **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
Культура*		
12	ПРОЕКТ «АКАДЕМИЯ 2.0» **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; Мэрия города Новосибирска
13	Строительство детской музыкальной школы № 10 на 1000 обучающихся в верхней зоне Новосибирского Академгородка **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; Администрация Советского района города Новосибирска

Продолжение 2 табл. 12.5

1	2	3
14	Строительство комплекса конгресс-центра «Дом ученых» (пристройка на базе существующего Дома ученых) в г. Новосибирск **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; Сибирское отделение Российской академии наук
15	Дом детского творчества в м/р «Щ» со зданием детской киностудии «Поиск» **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
	Физическая культура и спорт	
16	Строительство четвертой очереди СК «Энергия» - открытый стадион с трибунами **(1), (2)** Продолжение строительства спортивного комплекса «Энергия» в микрорайоне «ОбьГЭС», строительство бассейна (третья очередь) **(4)**	Правительство Новосибирской области; Муниципальное бюджетное учреждение дополнительного образования города Новосибирска «Детско-юношеская спортивная школа «Энергия» Предложение депутата
17	Многофункциональный спортивный центр ВЗ Академгородка с детским спортивным центром подготовки олимпийского резерва **(1), (2), (4)**	Правительство Новосибирской области; Сибирское отделение РАН Протокол совещания от 14.11.2018
18	Принятие лыжной базы им. А. Тульского в муниципальную собственность и реконструкция лыжной базы **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; Муниципальное бюджетное учреждение дополнительного образования города Новосибирска «Детско-юношеская спортивная школа № 6»

Продолжение 3 табл. 12.5

1	2	3
19	Реконструкция спортивного комплекса по проспекту Строителей, 23, 23а в г. Новосибирске **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; Муниципальное бюджетное учреждение дополнительного образования города Новосибирска «Детско-юношеская спортивная школа «Энергия»
20	Спортивный комплекс на территории Образовательного Центра «Горностай» по адресу ул. Полевая, 5. **(4)**	Предложение депутата Протокол совещания от 14.11.2018
21	Многофункциональный спортивный центр в м/р «Шлюз» **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
22	Парк технических видов спорта (картинг) для соревнований регионального и зонального уровня **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
23	Освещенная лыжня в ВЗ Академгородка **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
24	Универсальный спортивный комплекс в м/р «НЕ» **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
25	Многофункциональный спортивный комплекс на ул. Плотинная **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
Транспортная инфраструктура**		
26	«Магистраль непрерывного движения от Красного проспекта до городской черты в направлении «Бийск-Ташанта». Ремонт на участке от Красного проспекта до проспекта Строителей **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
27	«Магистраль непрерывного движения от Красного проспекта до городской черты в направлении «Бийск-Ташанта». Транспортная развязка на пересечении ул. Большевистской и ул. Восход на въезде на Октябрьский мост в г. Новосибирске (участок от ул. Маковского до Октябрьского моста через реку Обь)» **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
28	Магистраль непрерывного движения от Красного проспекта до городской черты в направлении «Бийск-Ташанта. Транспортная развязка по Старому шоссе на пересечении с ул. Одоевского в Первомайском районе г. Новосибирска **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска

Продолжение 4 табл. 12.5

1	2	3
29	Расширение проезда под путепроводом железной дороги в районе Нижней Ельцовки в соответствии с наказом **(4)**	Предложение депутата
30	Строительство транспортной развязки на пересечении Бердское шоссе – Проспект Строителей **(1), (2)** В авторазвязке БШ-Строителей предусмотреть съезд на Северный проезд и бульвар Молодежи **(4)**	Мэрия г. Новосибирска Предложение депутата
31	«Магистраль непрерывного движения от Красного проспекта до городской черты в направлении «Бийск-Ташанта». Реконструкция на участке от проспекта Строителей до Морского проспекта **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
32	Строительство транспортной развязки на пересечении Бердское шоссе – ул. Русская **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
33	Авторазвязка на Бердском шоссе с Университетским проспектом **(4)**	Предложение депутата
34	Транспортное соединение ж/д станции «Обское море» и магистральной автодороги (Бердское шоссе) **(4)** Строительство транспортно-пересадочного узла “Обское море” с оборудованием безопасных зон остановок легкового и общественного транспорта, идущего до остановки «Цветной проезд», оборудованием надземного или подземного перехода на Университетском проезде, устройством парковочного пространства **(4)**	Предложение депутата
35	Строительство транспортной развязки на пересечении Бердское шоссе – Морской проспект **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
36	Строительство автомобильной дороги от пересечения ул. Кутателадзе и ул. Демакова до ул. Арбузова	Мэрия г. Новосибирска
37	Строительство автомобильной дороги в продолжение ул. Демакова до автомобильной дороги «Академгородок – Каменушка» **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
38	Строительство автомобильной дороги «2 км автомобильной дороги «Академгородок – Ключи» - Каинская Заимка» на участке км 0+000 – км 2+200 в Новосибирском районе Новосибирской области **(1), (2)**	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области
39	Реконструкция автомобильной дороги «Академгородок – Каменушка» Новосибирского района Новосибирской области **(1), (2)**	Администрация Новосибирского района Новосибирской области

Продолжение 5 табл. 12.5

1	2	3
40	Строительство автомобильной дороги «Академгородок – Каменушка» – Восточный обход» Новосибирского района Новосибирской области **(1), (2)** Строительство автомобильной дороги от Восточного объезда до трассы «Академгородок-Ключи» после завершения строительства первого пускового участка четвёртого этапа Восточного объезда (до развязки на Искитим) для недопущения сброса транзитного трафика на Морской пр-т **(4)**	Администрация Новосибирского района Новосибирской области Предложение депутата
41	Строительство автомобильной дороги «Кольцово – Академгородок» с устройством многоуровневой транспортной развязки по типу усеченный клеверный лист в районе Нижней Ельцовки **(1), (2)**	Мэрия г. Новосибирска
42	Реконструкция автомобильной дороги «Кольцово – Академгородок» на участке от границы р.п. Кольцово до Новосибирского Академгородка **(1), (2)**	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области
43	Ремонт автомобильной дороги «Кольцово – Академгородок» на участке по ул. Векторное шоссе в р.п. Кольцово **(1), (2)**	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области
44	Строительство скоростной магистрали непрерывного движения «Юго-Западный транзит» **(1), (2)**	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области
45	Установка светофора по требованию при переходе проезжей части на остановке «Зеленая горка» **(4)**	Предложение депутата
46	Строительство пешеходного тротуара на всем протяжении дороги от ул. Лесосечная, вдоль ул. Зеленая горка до пожарной части. **(4)**	Предложение депутата
47	Ремонт аварийной лестницы при спуске пешеходной тропы от ул. Зеленая горка в сторону ул. Экваторная, провести устройство тротуара и освещения.	Предложение депутата
48	Строительство дороги и тротуара с освещением до железнодорожной станции «Нижняя Ельцовка» **(4)**	Предложение депутата
49	Организация остановочной платформы «Нижняя Ельцовка» на максимально приближенном расстоянии к остановке наземного общественного транспорта **(4)**	Предложение депутата
50	Надземный переход ул. Пирогова – Университетский проспект **(4)**	Предложение депутата

Продолжение 6 табл. 12.5

1	2	3
51	Восточный обход: **(4)** изменение очерёдности строительства для недопущения сброса нежелательного автомобильного трафика на территорию правобережья Советского района, устройство дополнительных съездов с Восточного объезда на дорожную сеть города Новосибирска и Новосибирской области (на Матвеевку, Бугринский мост, Морозово, Искитим) для увеличения возможности использования магистрали не только транзитным автотранспортом, но и жителями Новосибирска и Новосибирской области для перемещения между районами города и области.	Предложение депутата
52	Обеспечение транспортной и пешеходной доступности жителей комплекса домов на ул.Пирогова в районе ЦКБ (расширение проезда, устройство тротуара, освещение). Обеспечение пешеходного сообщения между комплексом домов и пр-том Лаврентьева. **(4)**	Предложение депутата
53	Расширение улицы Пирогова при пересечении с проспектом Лаврентьева и Университетском проспектом **(4)**	Предложение депутата
54	Расширение улицы Пирогова при пересечении с проспектом Лаврентьева и Университетском проспектом **(4)**	Предложение депутата
55	Устройство дополнительной полосы движения на проспекте Лаврентьева при пересечении с улицей Пирогова **(4)**	Предложение депутата
56	Рассмотреть целесообразность и возможность строительства развязки на пересечении улиц Лаврентьева, Пирогова, Кутателадзе **(4)**	Предложение депутата
57	Расширение улицы Российская **(4)**	Предложение депутата
58	Оборудование существующей конечной остановки “Цветной проезд” в Верхней зоне Академгородка **(4)**	Предложение депутата
58	Перенос железнодорожной станции “Нижняя Ельцовка” к жилому микрорайону и к выезду из Нижней Ельцовки на Бердское шоссе **(4)**	Предложение депутата
60	Оборудование существующей конечной остановки на ул. Демакова **(4)**	Предложение депутата
61	Установка светофорного объекта на улице Николаева **(4)**	Предложение депутата
62	Установка светофорного объекта в конце улицы Демакова **(4)**	Предложение депутата
63	Ремонт и восстановление пешеходной сети **(4)**	Предложение депутата

Продолжение 7 табл. 12.5

1	2	3
64	Ремонт и восстановление велодорожек **(4)**	Предложение депутата
65	Развитие общественного транспорта: замена автопарка, возможная корректировка маршрутов **(4)**	Предложение депутата
66	Исследование возможности оптимизации работы режимов светофорных объектов **(4)**	Предложение депутата
67	Развитие парковочных пространств на территории **(4)**	Предложение депутата
Энергетика и ЖКХ* **		
68	Строительство подстанции 110/10 кВ для электроснабжения объектов Новосибирского научного центра **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
69	Строительство производственной базы ФГУП «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирского научного центра» **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирского научного центра»
70	Полигон ТБО ФГУП «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирского научного центра» **(1), (2)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирского научного центра»
71	Строительство кабельных линий 10 кВ для электроснабжения объектов Новосибирского научного центра **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
72	Перевод системы теплоснабжения Правобережной части Советского района на систему закрытого типа **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»

Продолжение 8 табл. 12.5

1	2	3
73	Модернизация КНС-5: замена насосных агрегатов и механических решеток; установка частотного регулирования **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
74	Ввод в эксплуатацию котлоагрегатов типа КВГМ-100-150, ст. №8 и ст. №9, суммарной мощностью 200 Гкал/час. Строительство дополнительной аккумулирующей емкости V=3000 м³ на Тепловой станции № 2 (ТС-2) **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
75	Строительство и ввод в эксплуатацию насосно-подпорной станции №3а **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
76	Реконструкция существующих водопроводных сетей (увеличение пропускной способности трубопроводов) (L=3,3 км) **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
77	Проектирование и строительство дублирующего напорного канализационного коллектора от КНС-5 до КГН (L-7,2 км)	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
78	Строительство и ввод в эксплуатацию кольцевой магистральной тепловой сети Ду500 (L=2,0 км) **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
79	Строительство и ввод в эксплуатацию кольцевой магистральной тепловой сети Ду 700 (L=5,0 км) **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»

Продолжение 9 табл. 12.5

1	2	3
80	Реконструкция существующих внутриквартальных сетей самотечной канализации для развития объектов (увеличение пропускной способности канализационных сетей) (L=2,3 км) **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
81	Изменение схемы подвоза аварийного топлива на ТС-2. Замена аварийного топлива - топочного мазута М100 на другой вид аварийного топлива - дизельное топливо **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
82	Строительство распределительных пунктов для электроснабжения объектов проекта Новосибирского научного центра **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»
83	Создание распределенной энергосистемы тепло- и электроснабжения «Академическая» и ее присоединения к сети общего пользования УЭВ СО РАН **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ООО «Генерация Сибири»
84	Реконструкция котельной ФГУП «Энергетик» и реконструкция тепловых сетей **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; Федеральное государственное унитарное предприятие «Энергетик»
85	Увеличение мощности ПС «ВАСХНИЛ» и реконструкция сетей электроснабжения **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; Федеральное государственное унитарное предприятие «Энергетик»
86	Строительство кабельных линий 10 кВ для электроснабжения объектов Новосибирского научного центра **(1), (3)**	Правительство Новосибирской области; ФГУП «Управление энергетики и водоснабжения»

Продолжение 10 табл. 12.5

1	2	3
	Здравоохранение	
87	Строительство поликлиники в Нижней Ельцовке государственного бюджетного учреждения здравоохранения Новосибирской области «Городская поликлиника № 14» **(1), (3)**	Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Новосибирской области «Городская поликлиника № 14»
88	Строительство врачебной амбулатории в п. Ложок государственного бюджетного учреждения здравоохранения Новосибирской области «Новосибирская клиническая районная больница № 1» **(1), (3)**	Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Новосибирской области «Новосибирская клиническая районная больница № 1»
89	Строительство второй очереди поликлиники государственного бюджетного учреждения здравоохранения Новосибирской области «Новосибирская клиническая центральная районная больница» **(1), (3)**	Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Новосибирской области «Новосибирская клиническая центральная районная больница»
90	Развитие ГБУЗ Новосибирской области «Центральная клиническая больница» **(1), (3)**	государственное бюджетное учреждение здравоохранения Новосибирской области «Центральная клиническая больница» Протокол совещания от 14.11.2018
91	Новое здание поликлиники в ВЗ Академгородка **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
92	Поликлиника на ул. Энгельса **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
93	Поликлиника в м/р «Нижняя Ельцовка» **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018

Продолжение 11 табл. 12.5

1	2	3
	Благоустройство	
94	Строительство парка для жителей микрорайона «Нижняя Ельцовка» «Утиная заводь» **(4)**	Предложение депутата
95	Парк–сквер имени героя Советского Союза Александра Демакова в Нижней зоне Академгородка в микрорайоне «Щ» на пересечении улиц Российская, Арбузова, Полевая **(4)** Благоустройство сквера на ул. Демакова **(4)**	Предложение депутата
96	Пешеходный маршрут от ул. Золотодолинская до ул. Зеленая в ж/р Кирово **(4)**	Предложение депутата
97	Разработка и внедрение комплексной программы по уходу за лесными насаждениями Академгородка (федеральные земли) **(4)**	Предложение депутата
98	Восстановление и благоустройство тропиночной сети (отсыпка, установка лавок, урн, их уборка) **(4)**	Предложение депутата
99	Замена опор уличных светильников и замена самих светильников на светодиодные **(4)**	Предложение депутата
100	Благоустройство улицы Ильича **(4)**	Предложение депутата
101	Увеличение ежегодного финансирования на борьбу с несанкционированными свалками (до 4 млн руб) **(4)**	Предложение депутата
102	Увеличение ежегодного финансирования на снос аварийных деревьев (до 2 млн руб) **(4)**	Предложение депутата
103	Увеличение финансирования на благоустройство дворовых территорий и ремонт внутридворовых проездов **(4)**	Предложение депутата
104	Центральный пляж: реконструкция автомобильного проезда, мест парковки автомобилей, пешеходного тротуара **(4)**	Предложение депутата
105	Ботанический сад СО РАН: реализация рекреационного потенциала для горожан **(4)**	Предложение депутата
	Социальная политика	
106	Завершение строительства «Дома милосердия» **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
107	Реконструкция КЦСОН, **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018
108	Общественный социальный центр Советского района **(4)**	Протокол совещания от 14.11.2018

Примечания: (1) – входит в План развития Новосибирского научного центра (новосибирского Академгородка) до 2021 года; (2) – входит в Перечень перспективных проектов по развитию социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры ННЦ; (3) – входит в Проекты по развитию социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры ННЦ, реализуемые за счет консолидированного бюджета Правительства Новосибирской области; (4) – входит в Проекты по развитию социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры ННЦ, ранее не вошедшие в План развития ННЦ со сроком до 2035 года.

* Перечень объектов уточняется при формировании федерального бюджета на 2020–2022 и последующие годы при условии предоставления Правительством Новосибирской области в Минкультуры России заявки и обосновывающих материалов в соответствии с правилами предоставления субсидий, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716 (ред. от 24.03.2018) «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы», от 15.04.2014 № 317 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры и туризма" на 2013–2020 годы».

** Перечень объектов уточняется после утверждения Правительством Российской Федерации паспорта национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», объемов федеральной поддержки бюджету Новосибирской области, в рамках разработки и согласования региональной программы дорожной деятельности, в том числе с учетом дополнительного обоснования предложения по строительству и реконструкции автомобильный дорог и объектов улично-дорожной сети в районах Новосибирской области.

*** Перечень объектов подлежит обоснованию в соответствующих документах перспективного развития электроэнергетики субъекта Российской Федерации и схеме теплоснабжения поселения, на территории которого планируется реализация объектов.

* *
*

В целом в системе целевого планирования и управления представлены все необходимые элементы. Однако сегодня в ней практически нет места положениям о предплановых проработках. К сожалению, современное законодательство не определяет, каким образом будет формироваться исходная информация для осуществления целевого планирования и управления. Институциональная база для решения этой задачи слаба. Ранее выполняющая эту задачу сеть отраслевых НИИ разрушена. По данным В.Г. Варнавского с 1990 г. по настоящее время в стране прекратили существование 4500 прикладных (отраслевых) научно-исследовательских институтов. Из 6000 (1990 г.) их осталось всего 1500 (2005 г.), которые за редким исключением существуют номинально. Понятие «отраслевая наука» фактически умерло, новая система не сформировалась. Исходная, предплановая информация является фундаментальной для адекватного и эффективного планирования в особенности таких сложных междисциплинарных проектов, как «Академгородок 2». При этом важнейшая роль в формировании исходной базы должна принадлежать муниципалитетам, которые в системе планирования и управления такими проектами выглядят чрезвычайно скромно. Если рассмотреть полномочия, то не трудно заметить, что муниципальная власть занимает скромное место в системе планирования, а в системе реализации документов стратегического планирования вообще отсутствует. Но если принять во внимание, что именно на территории муниципалитетов проживает 100% жителей, действует 100% субъектов эконо-

мической деятельности и производится 100% валового национального продукта, то возникает естественный вопрос: почему роль местной власти столь низка в стратегическом планировании? И почему принимаемые решения на федеральном и субфедеральном уровнях в последнее время (десятилетия) не демонстрируют высокую эффективность? Может быть потому, что местные власти не участвуют в процессе стратегического планирования и управления? Представляется, что роль местных органов самоуправления должна быть существенно повышена в системе планирования и управления развитием регионов Российской Федерации.

Глава 13. ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ БАРАБИНСКО-КУЙБЫШЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Тренд агломерационного развития – один из самых перспективных на сегодняшний день в стране. Практика агломерационного развития начинает приобретать федеральное значение, во многих субъектах Федерации развиваются агломерационные проекты. В соответствии с этим актуальным вопросом выступает проблема согласования экономической политики разных уровней управления и задач функционирования формально не закрепленных, но фактически существующих территориальных образований – агломераций – как способа развития экономики региона и решения вопросов местного значения.

Во-первых, решающее значение в региональной политике приобретает поиск моделей эффективно функционирующих наряду с субъектами Федерации других территориальных образований (городов, агломераций городов, территорий опережающего развития).

Во-вторых, целенаправленное развитие экономики агломераций, должно быть адекватно целям российской экономики, но с учетом интересов местного населения и конкретных территорий. Так, в Стратегии развития Новосибирской области до 2030 года недостаточное развитие городской среды определяется фактором, сдерживающим социально-экономическое развитие региона. Поэтому необходимы изменения в вопросах проектного управления социально-экономическим развитием с учетом потребностей населения и специализации в региональном разделении труда.

В-третьих, преобразование экономики в рамках агломерации является сложным социально-экономическим процессом, охватывающим деятельность совокупности субъектов хозяйствования, различных уровней управления. В теории и практике это обозначается как формирование и согласование экономической политики на различных уровнях территориальной организации. При этом изучение вопросов управления экономическим развитием объективно предполагает создание механизмов управления развитием экономики агломерации на различных иерархических уровнях управления с учетом социально-экономических целей развития.

Новосибирская область одной из первых вошла в пилотные проекты по проектированию агломераций. Так, формирование Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области призвано обеспечить устойчивое сбалансированное социально-экономическое развитие региона как единого экономического пространства с учетом

взаимных интересов муниципальных образований, а также создать условия для формирования благоприятной среды жизнедеятельности, ведения бизнеса, повышения уровня и качества жизни населения. В рамках данной территории рассматривается возможность формирования в первую очередь транспортной инфраструктуры, ориентированной на развитие агропромышленного производства, деревопереработку и транспортную логистику.

Местные бюджеты отдельно взятых муниципальных образований дефицитны, но имеется реальная возможность консолидации совокупности их экономических ресурсов, при финансовой и нормативно-правовой поддержке федерального уровня власти и субъекта Федерации. Требуется решение таких задач, как создание финансово-экономической основы интеграции муниципальных образований, выработка экономической политики агломерации, а это затрудняет ее реализацию соответствующими органами управления. Поэтому вопросы формирования экономической политики агломерации являются актуальными задачами как теории, так и практики. Главное – скоординировать действия всех участников этого процесса, сформировать важнейшие направления совместной работы регионов и федерального центра.

13.1. СТОЛЫПИНСКАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ БАРАБЫ

Барабинская низменность (Бараба), или Улу Бараба, как ее называли коренные жители, - междуречье Иртыша и Оби. На севере она граничит с Васюганскими болотами, на юге - со степным Алтаем и Северным Казахстаном. Это плоская равнина, занятая лесостепью, озерами (более 2000) и заливными лугами. С запада на восток ее пересекает Транссибирская магистраль и федеральная трасса «М-51» Байкал. Бараба геополитически разделяет Россию (экономически, оборонно, транспортно и территориально) на европейскую и азиатскую части. При площади сопоставимой с территорией таких стран, как Болгария, Греция, Венгрия, Португалия, плотность заселения Барабинской низменности в 20–40 раз ниже (табл. 13.1).

В современных условиях фундаментом устойчивого развития Барабы должна стать новая инновационная технологическая платформа, обеспечивающая возможность увеличения добычи природных ресурсов (в том числе и в сельском хозяйстве) при снижении занятых в экономики. При разработке Комплексной программы социально-экономического развития Барабы необходимо использовать опыт проектного управления и государственного регулирования развитием территориально-отраслевых кластеров в Сибири, опыт аграрных преобразований, инициированных премьером П.А. Столыпиным в 1913 г.

Таблица 13.1

Сравнительные характеристики некоторых стран Европы и Барабинской степи

Территория	Площадь, тыс. км^2	Население, млн чел.	Плотность, чел./км2
Болгария	110 910	7,4	66,7
Греция	131 940	11,3	85,6
Венгрия	92 030	10,1	109,7
Португалия	92 000	10,7	116,3
Барабинская степь	117 000	0,44	3,8

Прежде всего, аграрные преобразования предусматривали организацию массового переселения крестьян из европейской части России в Сибирь и на Дальний Восток. С этой целью в 1906 г. было реорганизовано Переселенческое управление. Выделялись специальные районы, в каждом из которых создавали переселенческие организации, имевшие землеотводные, гидротехнические и дорожные партии, склады сельскохозяйственной техники, агрономические отделы, школы и больницы. Физическому резиденту (переселенцу) Барабы предоставляли 30 соток земли в собственность, подъемные на строительство дома, 2 коровы, освобождение детей от армейской повинности и др., юридическому (российской или западной компании) – сельскохозяйственные и лесные угодья на льготных условиях, государственную защиту, льготный железнодорожный тариф на перевозку продукции и оборудования и др. Всего за 1906–1914 гг. в Сибирь переехали более 3,0 млн человек. Для их расселения в основном использовали государственные или кабинетские земли. Уникальная мелиоративная система, созданная под руководством генерала И.И. Жилинского в 1895–1917 гг., общей протяженностью 3100 км позволила отвести воды обширных Васюганских болот и подготовить почти 4 млн га сельхозугодий. В результате к 1913 г. «Бараба» стала одной из крупнейших агрозон дореволюционной России, со специализацией в животноводстве. Здесь в 1700 населенных пунктах проживало 700 тыс. человек и работало около 4000 маслоделен и заводов (табл. 13.2).

Причем половина маслодельных заводов в Сибири были кооперативными. В 1913 г. из Западной Сибири за границу вывезли 47620 т масла на 65 млн золотых рублей. В этом же году зафиксирован максимальный объем производства масла в Сибири – 73,8 тыс. т. Основная его часть не предназначалась для внутреннего потребления. Оно имело лучшие качественные характеристики, чем датское, по уровню влажности (12% против 15%) и содержанию жировых веществ (86%).

Таблица 13.2

Динамика роста численности маслодельных заводов в Сибири

Год	Кооперативные заводы	Частные заводы	Всего
1897	10	41	51
1910	1311	1180	3091
1913	1865	2083	3936

Источник: Обследование маслоделия в Сибири в связи с условиями перевозок масла. – Новосибирск, 1928. –- С. 6.

Россия фактически вышла на первое место в мире среди стран экспортеров сливочного масла (впрочем, как и пшеницы, ржи, овса, яиц, птицы, льна, льняных жмыхов), хотя официально его занимала Дания, использовавшая и сибирский продукт. Датские маслоделы перерабатывали масло из России в «дозенбутер», то есть окрашивали специальным красителем в интенсивный желтый цвет, упаковывали в пергамент, запаивали в жестяные коробки и отправляли их по всему миру под своим клеймом.

Накануне первой мировой войны на долю вывозимого из Сибири масла приходилось 16% мирового, или 60% российского экспорта этого продукта. П.А. Столыпин в 1910 г. заявил: «Вывоз сибирского масла имеет не только местное значение. ... Сибирское маслоделие дает золота вдвое больше, чем вся сибирская золотопромышленность». Также в 1906–1910 гг. из Сибири ежегодно экспортировалось около 300 тыс. гол. крупного рогатого скота.

Фактически в первое десятилетие прошлого века в Западной Сибири был создан высокотехнологичный инновационный сельскохозяйственный кластер. Кооперация и артельное движение позволяли закупать за рубежом самое современное оборудование, привлекать для работы на маслозаводах квалифицированных западных мастеров и обучать своих специалистов. В Сибирь завозили сельхозтехнику американской компании «Маккормик» и оборудование для переработки молока шведской «Альфа Лаваль». Вот откуда в самых глухих деревнях и селах появились сепараторы фирмы «Альфа Лаваль», герметично закрывающиеся молочные фляги, лабораторное оборудование, молокоохладители и прессы. Причем маслозаводы и сыроварни по существу были центрами коллективного пользования, их услугами мог воспользоваться любой сельхозпроизводитель, вне зависимости от членства в артели или кооперативе.

То есть успех преобразований был достигнут благодаря продуманному сочетанию бюджетной, налоговой и миграционной политики государства, предпринимательской активности населения и инновационной составляющей, как это ни странно звучит применительно к 1895–1917 гг.

13.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ БАРАБИНСКО-КУЙБЫШЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Создание Барабинско-Куйбышевской агломерации является объективной необходимостью, от которой выигрывает и городской центр – ядро агломерации (решение городских проблем: инновационное развитие промышленного производства, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры, развитие рекреационных баз и т.п.), и окружающие его сельские территории (более высокий уровень инженерно-технического агропромышенного производства, социально-культурного обслуживания и качества жизни на селе).

Главной целью создания Барабинско-Куйбышевской агломерации являются формирование эффективного территориально-отраслевого агропромышленного кластера и преобразование социальной и производственной инфраструктуры с активным использованием современных технологий в научно-производственной сфере на основе социально-экономического эффекта от системного развития городских и сельских территорий и эффективного использования консолидированных ресурсов.

Системное проектное управление развитием агломерации возможно с учетом выделения нескольких уровней целей и задач её создания. С позиций федерального уровня территориальное планирование развития Новосибирской области осуществляется с целью определения стратегии и характера решений, направленных на создание предпосылок наиболее эффективного использования ее природного, трудового, интеллектуального и научно-производственного потенциала.

Одним из основных факторов поддержания целостности государства и создания предпосылок его устойчивого развития было и остается укрепление и развитие его пространственного каркаса. Основной целью федерального уровня, соответственно, становится базирующееся на использовании технологий развития социальной, производственной, межселенной транспортной и инженерной инфраструктуры ускорение формирования расположенного практически в середине главной широтной оси территории России узла пространственного каркаса ее территории с центром в Новосибирске. Отсюда задача федерального уровня – решение проблем создания Куйбышевско-Барабинского узла на главной широтной оси пространственного каркаса федерального уровня.

Цели областного уровня базируются на современной государственной социально-экономической политики, ориентированной на повышение уровня жизни, создание благоприятной среды обита-

ния, обеспечение условий для устойчивого развития территории. Достижение этой цели и создание этих условий обеспечивается развитием экономики и рациональной пространственной организацией обустройства территории с использованием современных достижений научно-технического прогресса.

Формирование многоукладной экономики привело к деятельности на территории различных хозяйствующих субъектов (представителей малого и крупного бизнеса, муниципальных, региональных, федеральных властей и граждан), интересы которых связанные с различными видами использования территории, они пересекаются и далеко не всегда совпадают. Одной из важнейших задач территориального планирования является принятие решений, способствующих установлению устойчивого баланса этих интересов.

Задачи областного уровня: рациональное использование природно-ресурсного потенциала; реорганизация производства и сферы услуг на высокотехнологичной основе; развитие инженерной и производственной инфраструктуры; стимулирование приграничной торговли и экономического сотрудничества с сопредельными территориями за счет создания приграничной инфраструктуры.

Цели муниципального уровня: развитие наиболее эффективных форм местного самоуправления на уровне сельских территорий; повышение уровня социально-экономического развития муниципального образования; снижение дотационности и повышение уровня сбалансированности местных бюджетов поселений; повышение статуса муниципального образования; повышение эффективности и самостоятельности должностных лиц и органов местного самоуправления поселений в решении вопросов местного значения; повышение оперативности и ответственности в принятии решений должностными лицами и органами местного самоуправления поселений; повышение доступности и прозрачности информации о деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления; формирование положительного имиджа местного самоуправления.

Задачи муниципального уровня: создание условий для роста экономики за счет эффективного использования природного и производственного потенциала территории агломерации; формирование эффективной промышленной и инвестиционной политики для активизации экономической деятельности на территории агломерации, привлечения внешних и внутренних инвесторов; повышение конкурентоспособности производимой продукции за счет повышения ее качества; создание условий и стимулирование развития действующих промышленных предприятий районов, а также вновь создаваемых производств; создание условий и совершенствование форм государственной поддержки для развития сельскохозяйственного производ-

ства; обеспечение роста налогового потенциала и повышение уровня обеспеченности доходной базы за счет собственных доходов на основе роста экономики территории агломерации; совершенствование взаимодействия органов власти с населением.

Обоснование мер достижения поставленных целей агломерации предполагает установление объективных, научно обоснованных критериев достижения целей и решения задач; создание предпосылок повышения качества жизни граждан; принятие решений на основе результатов комплексной оценки территорий, выявления характера, мест концентрации и пространственного распределения выявленных проблем и учета ресурсов, необходимых для их решения; учета последствий реализации принимаемых решений в общей стратегии развития территории; соблюдение баланса связанных с развитием территории интересов различных слоев и групп общества и различных видов реализуемых ими функций, при приоритете интересов общества в целом; сохранения и рационального использования природной и историко-культурной среды посредством регулирования антропогенной нагрузки.

Формирование агломерации позволит проводить политику рационального использования сельских территорий, обеспечивающую стабильность их развития. Такая политика, с учетом конкретной социально-экономической ситуации в регионе, должна проводиться на основе стратегии пространственного развития России на период до 2030 года, использования природных, демографических, экономических и социальных условий и ресурсов, принятия мер по сохранению окружающей среды с учетом последствий воздействий на нее антропогенной деятельности и интенсивности последней.

Образование агломерации как основы развития муниципальных районов Новосибирской области. Территорию агломерации муниципальных образований следует разделить на функциональные районы для выявления наиболее характерных функций муниципальных образований, образующих агломерацию: центральный район; район сопутствующих производств; рекреационный район. Центральным ядром агломерации, а также многофункциональным центром в агломерации являются города Барабинск и Куйбышев. Здесь сосредоточена деловая и производственная сфера (в том числе инновационные предприятия с уникальным производством), образовательные организации.

Районом сопутствующих производств должна стать периферийная зона агломерации со значительным производственным и трудовым потенциалом. Здесь могут размещаться производственная сфера (добывающая, первичная переработка), технологически взаимо-

связанная с центральным районом, ядром агломерации; учреждения среднего профессионального образования (сельскохозяйственный техникум). В данном районе, в удалении от крупных населенных пунктов, могут быть размещены неблагоприятные в санитарно-экологическом аспекте предприятия. Развитие производства на данной территории позволит сократить безработицу, снизить маятниковую и трудовую миграцию, как в ядрах агломерации, так и в других территориях. Рекреационный район также должен размещаться на периферии агломерации, но при условии благоприятной экологической ситуации. Здесь сосредотачиваются оздоровительные учреждения и зона отдыха, учреждения начального профессионального образования.

Экономические ресурсы (трудовые, земля, природные ресурсы и т.д.) в агломерации муниципальных образований обеспечивают развитие следующих сфер: специализация по приоритетным направлениям муниципальных образований; размещение и развитие производственных объектов (перерабатывающие, добывающие и др.) и непроизводственных объектов (сфера услуг, рекреационные объекты); субсидиарное содержание сферы услуг, рекреационных зон, объектов здравоохранения, образования в агломерации муниципальных образований; реализация инновационных технологий в образовании, здравоохранении, сфере услуг; межмуниципальные соглашения позволят получать агломерационный эффект за счет совместного использования ресурсов, увеличение емкости рынка и др.

Развитие агломерации – сложный и многогранный процесс, поэтому он должен быть постепенными, максимально обоснованным и реализовываться в несколько этапов. На первом этапе необходимо разработать единый план. Для этого необходимо создать рабочую группу, куда должны войти представители администрации, бизнес-сообщества и общественности города и района (со стороны района желательно, чтобы были представлены все сельские поселения), представители субъекта федерации, а так же ведущие ученые Новосибирской области в данной сфере.

При подготовке стратегии социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской зоны основной акцент необходимо сделать на поиск точек соприкосновения и интеграции социальной и хозяйственной сферы муниципальных образований, таких как сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов; транспортное и пассажирское сообщение; организация уличного освещения; газо-, тепло-, водо-, электроснабжения; дорожная деятельность; услуги связи, общественного питания, торговое обслуживание; культура, досуг, спорт, кино; содействие занятости; разработка генеральных планов, планирование территории, архитектура; здравоохранение, и другие. Перед городом и районом стоят идентичные задачи (вопросы местного значения), и решение данных задач

совместно во многих случаях эффективнее и экономически, и организационно. При составлении плана социально-экономического развития необходимо сделать расчеты экономии финансовых средств в случае совместного решения тех или иных вопросов местного значения.

Для выработки направлений и целей социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации предлагается создать Координационный центр, единый орган, в который должны входить все руководители муниципальных образований и представители органов государственной власти субъекта Федерации. Функции координационного центра по вопросам социального и экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации включают формирование и реализацию системы государственного, муниципального и частного партнерства, системы межмуниципальной кооперации, экономическое взаимодействие с Новосибирской областью и муниципальными образованиями.

На втором этапе формирования агломерации необходимо провести оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления Барабинско-Куйбышевской зоны. Для этого необходимо преобразовать города Куйбышев и Барабинск в городские округа и оптимизировать численность сельских поселений в составе Барабинского и Куйбышевского районов.

На третьем этапе целесообразно заключение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, создание межмуниципальных предприятий и учреждений, а так же создание единого координационного органа, в который должны войти главы и представители различных блоков администрации, депутаты муниципальных образований, представители администрации Новосибирской области, а также представители крупного бизнеса. Предметами соглашений могут выступать услуги по здравоохранению; сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых, отходов; транспортному обслуживанию; уличному освещению; газо-, водо-, тепло-, электроснабжению; связи, общественному питанию, торговому обслуживанию.

Для регулирования всего перечня межмуниципальных соглашений необходима регулярная работа координационного совета. В некоторых субъектах Федерации данную работу осуществляют государственные предприятия. В нашем случае, данный орган должен обладать координационно-рекомендательными функциями и состоять из глав и представителей администрации муниципальных образований, депутатов, бизнеса и представителей исполнительной и законодательной власти Новосибирской области, а создание госпредприятия ущемляет права местного самоуправления.

Возможны два варианта социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации при существующих финансово-экономических ограничениях. Первый вариант – основан на разработке и реализации эффективных инвестиционных програм-

мах при совместном финансировании из региональных, муниципальных и частных источников. Второй вариант – основан на разработке и реализации правового поля создания и функционирования Барабинско-Куйбышевской агломерации, включающего возможные льготы и гарантии предпринимателям, инвесторам органов государственной и муниципальной власти.

При формировании планов и прогнозов социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации необходимо осуществить оценку: состояние рынка труда; наличие интеграционных связей (существующих и необходимых); наличие финансовых и экономических ресурсов; существующее законодательство в сфере налогообложения инвестиций и др.

Таким образом, этапы реализации Программы включают:

1. Утверждение планово-прогнозных документов развития Барабинско-Куйбышевской агломерации, мониторинг и анализ социально-экономических процессов развития Барабинско-Куйбышевской агломерации в целом.

2. Разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения на территории агломерации.

3. Координирование планово-прогнозных и иных стратегических и оперативных документов муниципальных образований Барабинско-Куйбышевской агломерации в целях ее развития как единого социокультурного и экономического пространства

4. Содействие реформированию и комплексной модернизации всех инфраструктурных комплексов Барабинско-Куйбышевской агломерации.

5. Взаимодействие с агломерациями в других субъектах Федерации и других странах, мониторинг, анализ и внедрение лучшей практики управления агломерационными процессами, оказание информационной, консультативной, правовой и иной помощи в процессе информационного обмена.

6. Концентрация и объединение интеллектуальных, финансовых, организационных и других ресурсов участников Барабинско-Куйбышевской агломерации для реализации поставленных целей, представление интересов муниципальных образований агломерации в государственных органах власти.

Целенаправленное развитие агломерации – важная составляющая в регулировании роста крупных центров, в управлении развитием систем расселения. Агломерация позволяет осуществлять экономию на транспортных расходах, экономию за счет увеличения масштабов производства в рамках отдельного предприятия или фирмы, за счет масштаба производства, а также инфраструктурную экономию –

внешнюю по отношению и к предприятию, и к отрасли (достигается за счет расширения и улучшения транспортных, коммерческих и финансовых услуг, увеличения рынка рабочей силы и повышения ее гибкости). Главные преимущества агломерации – возможность для всех ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах, и более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы. Развитие агломераций – это взаимовыгодное сотрудничество их субъектов, направленное на улучшение жизни людей. Единая инженерная инфраструктура в энергетике и водоснабжении позволяет снизить затраты на ее содержание.

Основными преимуществами создаваемой агломерации являются выгодное транспортно-экономическое и географическое положение, а соответственно логистические возможности территории агломерации, развитая гидрографическая сеть с высокой биологической продуктивностью, а также наличие полезных ископаемых, особо охраняемых территорий, свободных инвестиционных площадок, свободных земельных ресурсов, пригодных для промышленного и сельскохозяйственного освоения, недоиспользованных производственных мощностей на действующих предприятиях.

13.3. ФОРМИРОВАНИЕ ГРАНИЦ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИИ

В рамках соглашения по созданию Барабинско-Куйбышевской агломерации и программы реиндустриализации экономики Новосибирской области планируется сформировать центр экономического развития Барабинско-Куйбышевскую агломерацию (рис. 13.1).

Для того, чтобы можно было создать в Барабинско-Куйбышевской зоне полноценную агломерацию как единого центра, соответствующего уровню 1 ранга с развитием промышленных, транспортных, социально-культурных, научно-образовательных функций, численность населения территории формирующейся агломерации, должна составлять не менее 150–200 тыс. жителей, а также иметь относительно развитую социальную и производственную инфраструктуру.

Города Барабинск и Куйбышев расположенные друг от друга на расстоянии 10 км и имеют общую численность населения 73,3 тыс. человек – будут составлять ядро формирующейся агломерации. В зону влияния этого полюса роста попадает большая территория – 71,584 тыс. км^2 с населением 219,4 тыс. чел., включая следующие районы: Куйбышевский, Барабинский, Здвинский, Северный, Кыштовский, Венгеровский, Чановский, Убинский. Зона непосредственного влияния ограничивается 3 часовой доступностью (групповая система расселения), для остальной территории центр будет выполнять функции базового центра с развитием передвижных форм социально-культурного обслуживания.

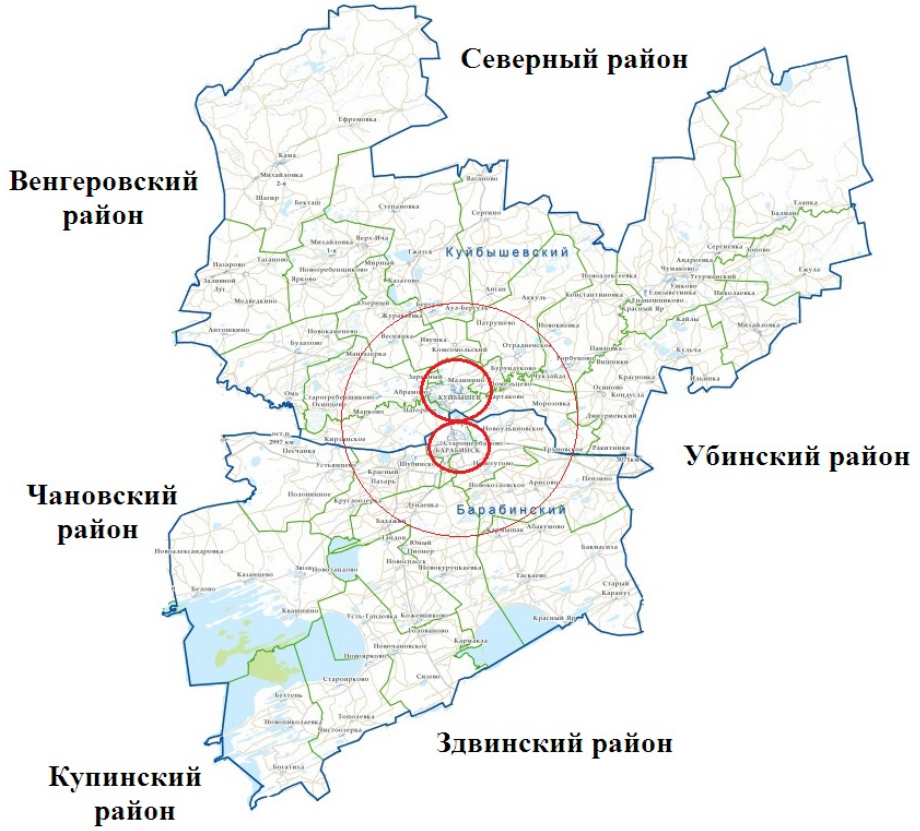


Рис. 13.1. Границы Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области

Предварительный опрос свидетельствует о том, что местные администрации не возражают против слияния. Поэтому при создании агломерации необходимо будет провести оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления на территории входящей в зону влияния ядра агломерации. Для начала необходимо будет преобразовать города Куйбышев и Барабинск в городские округа и оптимизировать численность сельских поселений в составе Барабинского и Куйбышевского районов. В перспективе в Барабинско-Куйбышевскую агломерацию войдут Здвинский, Северный, Кыштовский, Венгеровский, Чановский и Убинский районы новосибирской области.

Формируя сельскую агломерацию, следует учитывать такие основные ее составляющие: структуру поселений, инфраструктуру, окружающую среду и качество жизни населения, доступность регене-

рации сельских территорий при разработке стратегии землепользования и управленческий аспект. Соответствующая инфраструктура, ее наличие является основной предпосылкой отечественной практики формирования агломераций. Составляющие инфраструктуры включают: транспортную, включающую интеграцию транспортных систем, создающих возможность комплексной организации общественного транспорта; социальную и общественную; жилищно-коммунальное хозяйство, его объекты теплоснабжения, водопроводные (элементы), газовую, канализационные сети; энергетику. Перечисленные составляющие инфраструктуры присутствуют для подавляющего большинства сельских территорий Новосибирской области.

Формирование сельской агломерации будет способствовать: эффективному и более самостоятельному развитию сельских территорий; сокращению дублирования управленческих функций за счет упорядочения органов управления сельской агломерации; более справедливой социальной политики для населения территорий. Сельские агломерации могут приобрести форму сельского расселения для пригородных зон малых и больших городов, вокруг железнодорожных станций. Данное обстоятельство предопределяет необходимость проведения специальных междисциплинарных исследований в данной области, а территориальное планирование выступит в качестве их объекта.

Существенное значение для населения агломерации имеет развитие транспортной инфраструктуры, позволяющее увеличить рынок труда и повысить доходы жителей. В периферийной зоне агломерации необходимо развивать производство сельскохозяйственной продукции, рекреационных услуг и сферы обслуживания, что будет способствовать увеличению уровня занятости населения в сельской местности и привлечению туда части горожан. В контексте субъективного подхода, учитывающего наличие особых хозяйствующих субъектов в агломерациях муниципальных образований, их можно рассматривать как особую форму взаимного сотрудничества муниципальных образований и как основу совершенствования местного самоуправления.

Территория планируемой агломерации характеризуется следующими основными видами использования, занимающими большие по площади территории:

- охрана и воспроизводство биосферных ресурсов – в северной и срединной частях района – с предложениями размещения на базе существующих заказников ряда заповедников – по заповеднику в каждой растительной зоне;
- сельское хозяйство преимущественно животноводческого направления – эффективного животноводства с кормопроизводством и животноводства на базе кормовых угодий;

- сельское хозяйство преимущественно растениеводческого направления с кормопроизводством и выращиванием технических культур;
- перспективное освоение минеральных сырьевых ресурсов (углеводородного сырья).

Необходимо использовать выгодное транспортно-экономическое и географическое положение (наличие узловой железнодорожной станции Барабинск, федеральной автомобильной трассы «Иртыш», областной дороги «Здвинск–Северное», взлетной полосы бывшего аэропорта) Барабинско-Куйбышевской агломерации. Учитывая наличие недорогих трудовых ресурсов и логистические возможности на территории агломерации целесообразно создание высокорентабельных производств, следующей направленности: предприятие по переработке овощной и плодово-ягодной продукции; производство по глубокой переработке рыбы; предприятие по разливу бутилированной питьевой воды; мебельная фабрика (наличие пустующих производственных помещений и мощностей, в непосредственной удаленности в Северном районе наличие сырьевой базы лесопромышленный комплекс); создание швейного производства на базе пустую-щих площадей бывшей швейной фабрики Антарес (наличие пустующих производственных помещений и мощностей, предназначенных для производства швейных изделий) и т.п.

Рассматривается возможность и целесообразность создания на территории Барабинского района парковой зоны. Для этих целей оформлено право собственности на земельный участок, площадью 69,4 га, расположенный рядом с объездной дорогой Здвинск–Барабинск–Куйбышев, в северо-восточной части г. Барабинска, в непосредственной близости с газопроводом и возможностью подключения к энергоресурсам. Одним из направлений развития этого проекта может стать агропарк. На территории которого, можно разместить тепличный комплекс, для выращивания овощей и грибов, цех для первичной обработки сельхозпродукции, терминал для оптовой торговли, автостоянку, складские помещения, гостиницу. Мощность агропарка позволит принимать продукцию от сельхозтоваропроизводителей Барабинского, Куйбышевского и других районов Новосибирской области.

Природное, культурное и бальнеологическое разнообразие, присущее Барабинскому и Куйбышевскому районам, позволяет развивать практически все виды туризма, включая наиболее распространенные по потребительским предпочтениям: лечебно-оздоровительный, рекреационный, спортивный, образовательный, детский, сельский, а также охоту и рыбалку.

Одним из сдерживающих факторов для развития туристических объектов является низкая транспортная доступность. Для решения этой проблемы продолжается строительство автомобильной дороги межмуниципального значения Барабинск-Зюзя-Квашнино. В 2017 г.

построено 3,6 км, освоено 148 млн руб. В период до 2019 г. будет построено еще 7,4 км. Но этого, конечно, недостаточно, необходимо продолжить ремонт еще 11-и километров дороги Барабинск-Зюзя на сумму около 500 млн руб., а также осуществить капитальный ремонт дороги Зюзя-Квашнино до детского лагеря «Чайка», расположенного на берегу оз. Чаны, протяженностью 6,879 км, стоимость работ согласно ПСД в ценах 2014 г. составляет 101,3 млн руб. Это позволит значительно повысить привлекательность туристических объектов на берегу оз. Чаны и приведет к дальнейшему развитию нашей территории, освоению инвестиционных площадок на берегу оз. Чаны.

Учитывая исторический потенциал Барабинского и Куйбышевского районов, потенциально востребованными могут стать туры посещения достопримечательностей двух районов. Туристическо-рекреационный потенциал Барабинско-Куйбышевской агломерации представлен в таблице 13.3.

Таблица 13.3

Туристическо-рекреационный потенциал Барабинско-Куйбышевской агломерации

Наименование показателя	Итого
Существующие туристическо-рекреационные зоны	4
Количество летних домиков для проживания	50
Количество мест в санаториях	153
Потенциальные туристическо-рекреационные зоны	1
Потенциальные туристическо-рекреационные зоны	19
Водные объекты, предоставленные для ведения товарного рыбоводства	1
Количество гостиниц	11
Количество номеров	199
Количество мест	360

В целях развития отдыха, оздоровления и туризма на базе Куйбышевско-Барабинской инвестиционной зоны создать туристический кластер (особую экономическую зону туристско-рекреационного типа регионального уровня). В этих целях:

– разработать сеть туристических маршрутов, на которой определить и сформировать предложения для отдыха, оздоровления и туризма, с учетом потенциала развития сельского туризма и сельских территорий. Особенно высокий эффект от развития этого направления можно получить, если параллельно развивать агротуризм и агропансионы с употреблением в пищу органических продуктов питания;

– с учетом разработанной региональной сети туристических маршрутов развивать международное и межрегиональное сотрудничество в сфере туризма;
– с учетом разработанной региональной сети туристических маршрутов, осуществлять привлечение инвесторов в развитие рекреационного и туристического бизнеса, придорожного сервиса.

Барабинский и Куйбышевский район в связи, с сложившимся экономическим развитием, приграничным расположением с Венгеровским, Чановским, Убинским и Северным районами, имеющимися на территории природными, трудовыми, рекреационными и прочими ресурсами не могут существовать в замкнутом экономическом пространстве.

Кроме того, небольшое расстояние (12 км) между городами Куйбышев и Барабинск и хорошо организованное транспортное междугороднее сообщение позволяют жителям двух городов осуществлять свою трудовую деятельность в соседнем городе. Например, Куйбышевские специалисты сферы железнодорожного транспорта работают на различных предприятиях Западно-Сибирской железной дороги, Барабинские преподаватели высших и средних учебных заведений ежедневно приезжают на работу в г. Куйбышев.

Благодаря хорошо развитой системе высшего и среднего специального образования большое количество студентов и учащихся СУЗов, проживающих в Барабинском, Татарском, Северном, Здвинском, Убинском, Венгеровском, Усть-Тарском, Чановском и других районов области и регионов (например Казахстана), обучаются в г. Куйбышеве.

13.4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ АГЛОМЕРАЦИИ

Инвестиционная привлекательность Барабинско-Куйбышевской агломерации обусловлена конкурентными преимуществами двух районов.

Конкурентные преимущества *Барабинского* района:

- Выгодное транспортно-экономическое и географическое положение, а соответственно логистические возможности района: наличие железной дороги (в районе имеется 3 железнодорожные станции, в том числе станция Барабинск – крупный железнодорожный узел Транссибирской магистрали); наличие федеральной автомобильной трассы «Иртыш» и областной асфальтированной дороги «Здвинск-Северное»; наличие взлетной полосы бывшего аэропорта.

- Развитая гидрографическая сеть. Возможность дальнейшего развития рыбодобывающих и рыбоперерабатывающих предприятий, рекреационного и туристического бизнеса.
- Наличие полезных ископаемых, лесов: больших запасов кирпичных глин; разведанных запасов торфа; больших запасов подземных вод; наличие большого лесного фонда (50269 га), общий запас древесины на корню – 5480 тыс. куб. м.
- По территории района проходят 2 нефтепровода и магистральный газопровод высокого давления.
- Наличие свободных земельных участков для инвесторов – 758 га, имеются площадки для жилищного строительства.
- Наличие недоиспользованных производственных мощностей на действующих предприятиях.
- Район имеет развитую инфраструктуру, кадровые ресурсы, свободные земельные участки, в том числе пригодные для развития сельского хозяйства.
- Высокий уровень развития малого бизнеса.
- Конкурентные преимущества *Куйбышевского* района:
- Развитая транспортная сеть и сеть инженерных коммуникаций (близость железной дороги);
- Развитая гидрографическая сеть. Река Омь, более 130 озер, имеющих промысловое значение для рыболовно-охотничьего хозяйства;
- Полезные ископаемые: месторождения суглинков кирпичных, сапропеля, торфа;
- Значительные площади лесных массивов с большим количеством дикоросов;
- Свободные энергомощности (до 80МВт);
- Газификация района;
- Свободные земельные ресурсы, пригодные для промышленного и сельскохозяйственного освоения;
- Свободные индустриальные площадки по типу «браунфилд»;
- Район расположен на достаточно плодородных почвах в южной, наиболее благоприятной с климатической точки зрения части Западной Сибири.
- Район обладает значительными запасами деловой древесины.
- Район имеет ресурсы для охотохозяйственного использования и промышленного рыбоводства.

Таким образом, развитие Барабинско-Куйбышевской агломерации предполагает:

1. Создание и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, потребительских кооперативов, ориентированных на производство и первичную переработку сельскохозяйственной продукции;

2. Создание и развитие агропарковой инфраструктуры, ориентированной на создание мощностей по транспортировке, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции (молока, мяса, зерна, овощей) в объемах, достаточных для нужд собственного населения муниципальных районов, строительство распределительных центров и овощехранилищ совместного использования;

3. Развитие агросервиса (удобрения, корма, саженцы и т.д.), рыночной инфраструктуры, восстановления статуса «колхозного рынка» и обеспечение преимущественного и гарантированного доступа на его площади товаропроизводителей АПК области;

4. Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности.

5. Развитие сельского туризма.

6. Развитие экспортного потенциала.

Потребность в финансовых ресурсах для обеспечения реализации указанных направлений может быть оценена после завершения всех конкурсных процедур и утверждения набора проектов, принятых к реализации в 2016–2020 годах. В соответствии с представленными данными по проектам, не прошедшим процедуры отбора, ориентировочная потребность в инвестициях за счет внешних источников (федеральный и областной бюджеты, институты развития, средства частных инвесторов и заемные средства) можно оценить в диапазоне от 10 до 15 млрд руб.

Предполагается, что не менее 50% финансовых ресурсов, необходимых для реализации проектов, будет поступать из федеральных фондов, включая институты развития. Для реализации проектов не менее 25% ресурсов должны обеспечивать инициаторы проектов за счет собственных и заемных средств. Оставшиеся ресурсы, оцениваемые в 2,5 млрд руб. в год, приходятся на долю областного бюджета Новосибирской области. После отбора первоочередных проектов, утверждения их ТЭО и разработки подробных бизнес-планов, часть из них будет отнесена на более поздние сроки, что упростит процесс финансирования Программы.

Наиболее сложная ситуация возникает при финансировании кластерных инициатив, поскольку набор проектов и объектов строительства в рамках кластеров недостаточно определен. Поскольку предусмотрено, что ежегодно перечень проектов, подлежащих поддержке и финансированию в рамках Программы, пересматривается и уточняется. Средства бюджета Новосибирской области на оказание государственной поддержки реализации проектов в рамках

Программы будут предусматриваться в рамках государственных программ Новосибирской области.

Кроме финансовой поддержки механизмы поддержки реализации проектов в рамках Программы должны быть ориентированы на использование нефинансовых инструментов, как то консультационные и информационные услуги, ускорение процедур согласований и выдачи технических условий поддержку проектов в федеральных органах власти и институтах развития и др.

В средне- и долгосрочной перспективе на территории Барабинско-Куйбышевской агломерации в качестве перспективных инвестиционных ниш можно выделить следующие: переработка сельскохозяйственной продукции; создание новых производств химической промышленности; развитие деревообрабатывающей промышленности, переработка и сушка древесины, производство материалов для каркасного домостроения, производство мебели для дачных поселков, кемпингов для охотников (рыбаков) и деревень; развитие тепличных хозяйств (овощеводства); развитие мясного животноводства; добыча и переработка торфа в топливные брикеты (в том числе для собственных нужд и замещения угля), гранулированные удобрения, кормовые гранулы и другую продукцию, которая имеет экспортный потенциал; добыча и переработка сапропелей; выращивание лекарственных трав, сбор и переработка плодово-ягодной продукции, дикоросов; производство, консервирование и продажа экологически чистых продуктов питания; организация охотхозяйств с инфраструктурой воспроизводства промысловых животных; коммерческая рыбалка и промышленное разведение рыбы; развитие рекреационного и туристического бизнеса; развитие придорожной инфраструктуры и сервиса.

В настоящее время Барабинский и Куйбышевский районы функционируют в условиях недостаточности своих доходных и расходных полномочий. Финансовая обеспеченность Барабинского и Куйбышевского районов на душу населения в 2018 г. составляла 16,5 и 25,8 тыс. руб. соответственно. По Новосибирской области бюджетная обеспеченность на душу населения в 2017 г. превышала практически в 2 раза районные показатели (табл. 13.4).

Таблица 13.4

Расчет бюджетной обеспеченности жителей Новосибирской области в 2017 г.

Наименование	Доходы бюджета, млн руб.	Численность населения, тыс. чел.	Бюджетная обеспеченность на 1 жителя, тыс. руб.
Барабинский район	1163,436	70,653	16,466
Куйбышевский район	1491,115	57,826	25,786
Новосибирская область	124326,930	2780,702	44,710

Как показывают расчеты, размеры дотаций и сумма собираемых налогов, передаваемых в вышестоящие уровни бюджета, примерно равны. Однако, выделяемых дотаций недостаточно для обеспечения деятельности органов местного самоуправления. В Барабинском и Куйбышевском районах есть местные бюджеты сельских муниципальных образований, у которых собственная доходная база составляет от 1 до 5%.

Таким образом, местная администрация лишается самостоятельности и полностью зависит от бюджета субъекта Федерации. Низкий уровень закрепленных доходов и дотации низовым бюджетам компенсируется встречными финансовыми потоками. Это предопределяет возникновение противоречий между всеми уровнями бюджетной системы. Практически это порождает обострение отношений между областными и районными (городскими) администрациями, снижает управляемость. В конечном итоге дезорганизуется финансовая деятельность органов местного самоуправления, они лишаются возможности осуществлять долговременную социально-экономическую политику в интересах избравшего их населения.

Для эффективной деятельности местного самоуправления необходимо отходить от формирования бюджета по остаточному принципу к необеспеченному бюджету. В связи с этим, произведен расчет бюджетного выравнивания, которое позволило бы обеспечивать стабильную деятельность Барабинско-Куйбышевской агломерации и оценить объем возможных инвестиций в проекты развития.

По формуле 1 определен максимальный вариант бюджетов Барабинского и Куйбышевского районов.

$$Д_{мр}\boldsymbol{max} = \left(\frac{Д_{рб}}{Н_{НСО}}\right) \times Н_{мр} \quad (1)$$

где: $Д_{Мрmax}$ – максимальные доходы муниципального района, млн. руб.

$Н_{мр}$ – население муниципального района, тыс. чел.

$Д_{рб}$ – доходы консолидированного бюджета Новосибирской области, млн. руб.

$Н_{нсо}$ население Новосибирской области, тыс. чел.

В 2017 г. доходы консолидированного бюджета на душу населения Новосибирской области составляли 44,7 тыс. руб. Если эту сумму принять за норматив финансового обеспечения вопросов местного значения, закрепленных за муниципальным районом, то максимальный вариант бюджета составит 3,159 и 2,585 млрд руб. для Барабинского и Куйбышевского районов соответственно.

Разница между максимальным и минимальным вариантами бюджета будет составлять бюджеты развития Барабинского и Куйбышевского районов и рассчитывается по формуле 2:

$$Д_{рмр} = Д_{мр}\boldsymbol{max} - Д_{мр}\boldsymbol{min} \quad (2)$$

где: $Д_{рмр}$ – бюджет развития муниципального района, млн руб.

$Д_{Мрmax}$ – максимальные доходы муниципального района, млн руб.

$Д_{Мршin}$ – минимальный бюджет муниципального района, млн руб.

$Д_{рмр}$ Барабинского района – 1995,5 млн руб.

$Д_{рмр}$ Куйбышевского района – 1094,3 млн руб.

Таким образом, бюджет развития Барабинско-Куйбышевской агломерации составит 3089,8 млн руб. Бюджет развития Барабинско-Куйбышевской агломерации должен стать финансовой основой программы социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации, которая должна разрабатываться на 5 лет, с ежегодной корректировкой.

Создание Агропромышленного кластера. Потенциал Барабинско-Куйбышевской агломерации включает развитие предприятий по переработке зерна: ЗАО «Барабинский комбикормовый завод»; ООО «НКН» (Куйбышевский район), по переработке молока: ООО «Новый дом» (ООО Сиббарс); ООО «МОЛОЧНАЯ АЗБУКА» (Барабинский район), по переработке мяса: Филиал ООО НПФ «Внедрение» (Барабинский район). Функциональная схема агропромышленного парка Барабинско-Куйбышевской агломерации приведена на рисунке 13.2.

Создание агропромышленного кластера (особой экономической зоны регионального уровня промышленно-производственного типа), который будет включать в себя агропромышленную парковую структуру позволит: выстроить эффективную логистику между производителем сельхозпродукции и предприятиями розничной и оптовой торговли; снизить зависимость малых и средних сельхозпроизводителей от перекупщиков с/х продукции, расширить географию сбыта, повысить их доходы и тем самым дать стимул к развитию с/х отрасли в регионе; вывести из теневого сектора оборот сельскохозяйственных рынков, овощебаз, а также деятельность посредников между мелкими и средними с/х производителями и дистрибьюторами продуктов питания; повысить качество и доступность с/х продукции для населения за счет более эффективной логистики и современных систем хранения и санитарного контроля; создать достаточные объемы мощностей по переработке, сортировке, фасовке сельхозпродукции в регионе; создать условия для развития внешнеторгового потенциала региона; создать условия для развития потребительской кооперации; создать условия для

развития развитие кадрового потенциала; развивать перерабатывающую промышленность; развивать логистический потенциал.

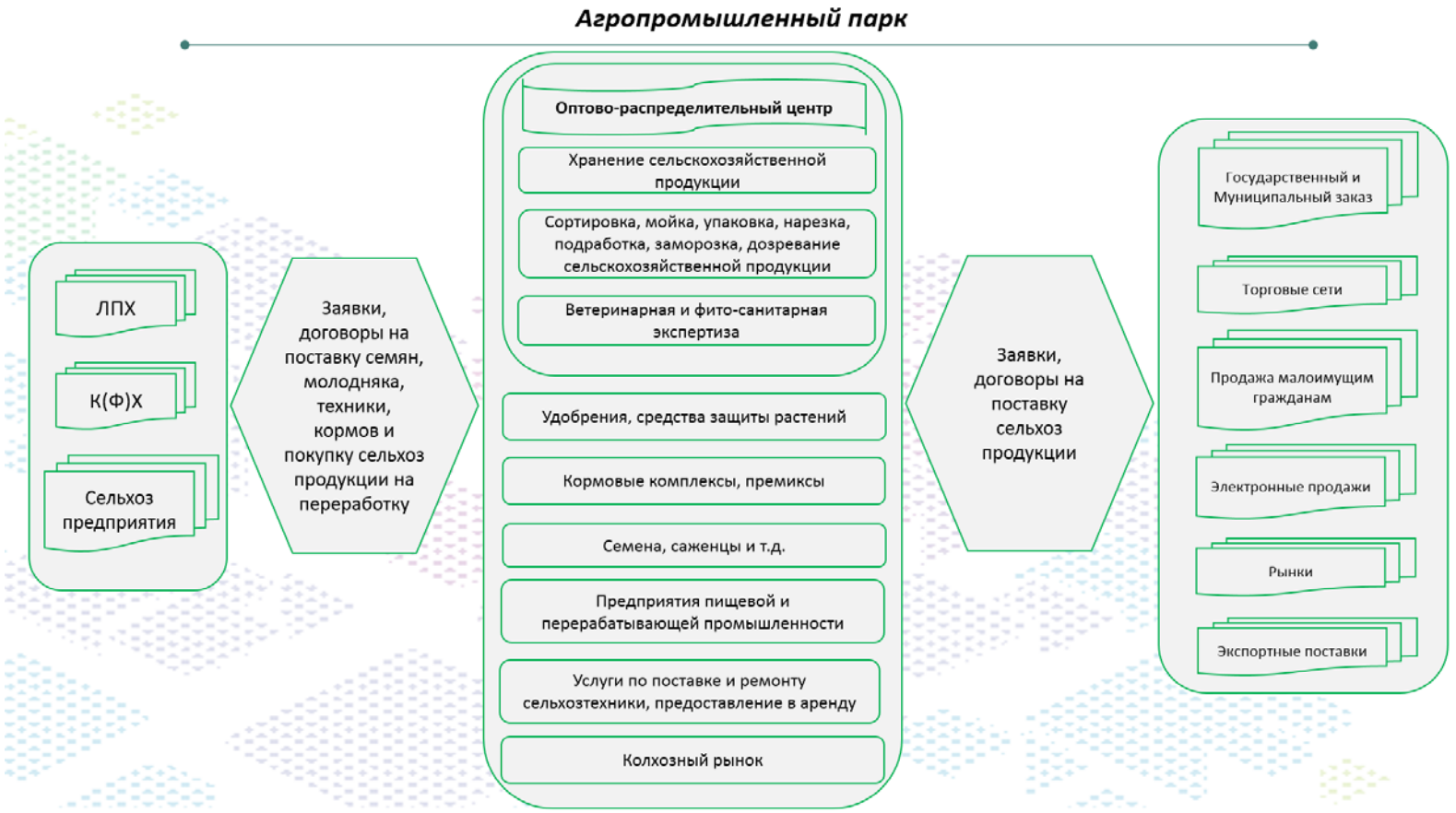


Рис. 13.2. Функциональная схема агропромышленного парка Барабинско-Куйбышевской агломерации

В соответствии с наиболее опасными источниками неопределенности (обусловленной как внутренними, так и внешними факторами) в числе множества рисков осуществления экономических процессов в рамках Барабинско-Куйбышевской агломерации можно особо подчеркнуть:риски, связанные с отсутствием единой нормативной базы, а также нечеткостью и изменчивостью существующих законодательных и нормативных актов, регулирующих рассматриваемые экономические процессы регионального развития; риски, связанные с отсутствием синхронности принятия управленческих решений и зачастую с отсутствием должной координации взаимодействия органов регионального управления в областях реализации принятых решений; риски, связанные с недостаточностью и неполнотой научного обоснования проектов развития, с отсутствием общей теоретико-методологической базы принятия управленческих решений, а также риски, возникающие вследствие недостаточности опыта применения научно обоснованных рекомендаций региональным управляющим аппаратом в сфере регионального развития; риски, связанные с противодействием различных экономических структур принятым управленческим решениям вследствие лоббирования собственных экономических или политических интересов. Кроме вышеозначенных «уязвимых» областей, также немаловажное влияние на агломерацию оказывают риски в социальной, демографической, научно-технической, природной, культурной и других сферах.

На территории Барабинско-Куйышевской агломерации, как и в любом другом подобном случае, имеют место устоявшиеся процессы взаимодействия между субъектами хозяйственной деятельности. Между ними складываются сложные по структуре связи и формы отношений, но каждое звено этого механизма, будучи элементом системы, подвержено влиянию различного рода воздействий: политических, экономических, технологических, информационных и прочих, создавая риски для сбалансированного социально-экономического развития.

Финансовые риски. По результатам проводившегося ранее исследования, были получены результаты SWOT-анализа, на основе которого стало возможным выявить некоторые из возможных рисков, которые может повлечь за собой создание агломерации: общее замедление темпов социально-экономического роста агломерации вследствие реформирования и реструктуризации внутренней управленческой и других сред. повышение тарифов и цен в сфере рекреационных и туристических услуг. повышение тарифов в сфере ЖКХ, транспорта и услуг социально ориентированных институтов; повышение конкуренции на рынке труда в результате роста предложения низкоквалифицированной дешевой рабочей силы.

Регуляторные риски. На уровне агломерации можно выделить факторы риска для различных субъектов экономической деятельности: риски, связанные с возможностью изменения нормативно-правовой базы отношений, налогового и прочего законодательства; риски, связанные с нестабильностью бюджета; риски, связанные с зависимостью хозяйствующего субъекта от поставок из других регионов или из-за границы; риски, связанные с изменением условий реализации продукции, политики экспорта или импорта продукции.

Экологические риски. Увеличивается объем выбросов вредных примесей в атмосферу. Основными источниками загрязнения атмосферы являются автомобильный транспорт, отопительные котельные предприятий, выбросы от печного отопления частного сектора использующие для отопления уголь. Старые недостаточной глубины скважины, большой физический износ сетей водопровода, неудовлетворительное санитарное состояние санитарно-защищенных зон скважин сказывается на качестве питьевой воды. Не соответствует санитарным нормам по железу, цветности, мутности питьевая вода. Возникновение несанкционированных свалок.

Кадровые риски. Муниципальные служащие, особенно там, где сложно с рабочими местами, боятся потерять работу. Кроме того, резкое сокращение доходов одного жителя существенно влияет на благосостояние его семьи и родственников, т.е. происходит «цепная реакция». Сокращение численности муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления в присоединяемом поселении может привести к росту социальной напряженности на соответствующей территории, снижению реальных доходов населения, снижению поступления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц, росту безработицы в условиях того, что новые рабочие места не создаются.

Ликвидация администраций городских и сельских поселений в среднесрочной перспективе повлечет за собой концентрацию административно-хозяйственных учреждений и организаций в административном центре вновь образованного муниципального образования, что может привести к оттоку части населения из некоторых населенных пунктов присоединяемого поселения в новый административный центр или в населенные пункты, расположенные в непосредственной близости от него. В результате этого, часть населения населенных пунктов в неперспективных для рекреационных целей направлений будет сокращаться.

При объединении поселений «зона обслуживания» населения расширяется и увеличивается нагрузка на органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. В случае недостаточно четкой организации процесса управления в краткосрочном периоде во вновь образованном поселении могут возникнуть перебои

с предоставлением необходимых муниципальных услуг населению, что вызовет волну недовольства со стороны местного населения. Дополнительная нагрузка на глав муниципальных образований.

Для обеспечения стабильности и безопасности функционирования региональной стратегической политики необходимо создать механизм управления рисками, базирующийся на качественном мониторинге процессов управления региональным развитием, среди элементов такой системы могут быть отмечены: субъект управления рисками; непрерывный мониторинг избранных интегральных показателей; разработанный механизм управления рисками, реализация мер по снижению или устранению рисков.

Трансформация территориальной организации местного самоуправления агломерации. Сложившаяся сетка муниципальных образований подвергается определенной критике со стороны экспертов и практиков местного самоуправления. Они отмечают, что многие поселения и районы оказались, по сути, нежизнеспособными ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов.

Деятельность управляющих органов муниципального образования (МО) связана с решением вопросов местного значения, заключающихся в предоставлении населению МО ряда жизненно необходимых услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, содержание дорог, озеленение и пр.). При реализации своих полномочий руководящие органы МО сталкиваются с многочисленными рисками своей деятельности, связанными, например, с непрофессионализмом сотрудников, поломками оборудования, машин, механизмов и т.п. Необходимо произвести объединение нескольких МО так, чтобы сформированная агломерация реализовывала все вопросы местного значения в соответствии с действующим законодательством, а также оценить эффект от агломерации с учетом указанных выше видов экономии. При этом очевидно, что управляющие органы агломерации обязаны, сохранив свой экономический потенциал, уменьшить риски реализации перечисленных выше угроз деятельности, что позволит эффективно реализовать свои обязательства перед избирателями.

При минимизации риска кризисного функционирования МО целесообразно использовать такой показатель, как определяемый экспертно уровень затрат (в материальном или стоимостном выражении) на устранение предполагаемого риска. Например, для МО это могут быть затраты на переобучение работников, закупку современного компьютерного оборудования и программного обеспечения, дополнительные затраты на поддержание в работоспособном состоянии и капитальный ремонт основных производственных фондов (ОПФ). При этом очевидна обратная зависимость уровня возникающих рисков от выделяемых на их устранение средств.

Субъекты управления являются одним из основных элементов системы управления экономическим развитием агломерации. Структура субъекта управления социально-экономическим развитием Барабинско-Куйбышевской агломерации многокомпонентна и представлена следующим образом: органы управления уровней власти; ассоциации городов; предприятия, организации, учреждения, производящие и реализующие товары и услуги; некоммерческие и общественные организации (союзы предпринимателей, промышленников и др.).

Формирование субъектов социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации приведено на рисунке 13.3.

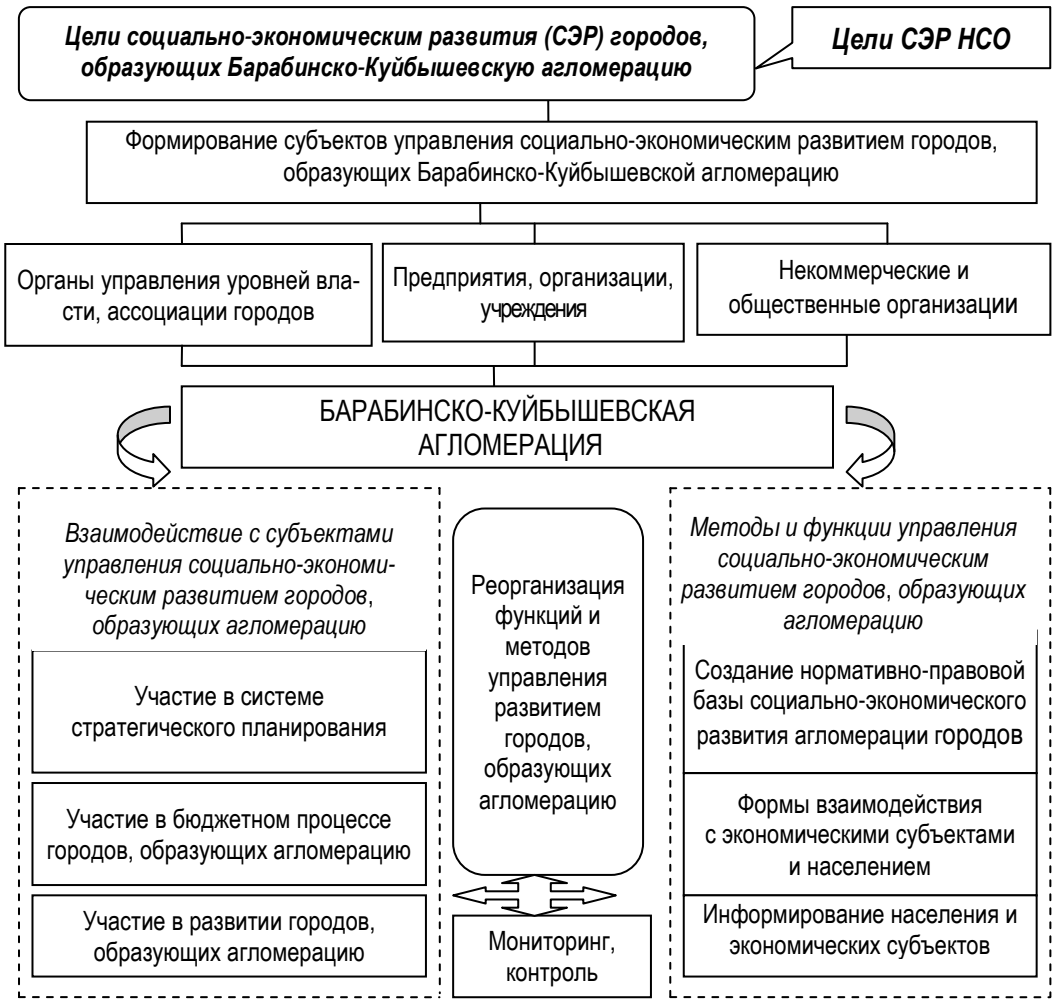


Рис.13.3. Формирование субъектов социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации

Развитие экономики в рамках Барабинско-Куйбышевской агломерации позволит органам власти минимизировать расходы на осуществление своей деятельности и повысить качество предоставления государственных и муниципальных услуг на своей территории (рис. 13.4).



Рис. 13.4. Возможности Барабинско-Куйбышевской агломерации для различных участников и задачи органов управления

Экономическим субъектам развитие в рамках Барабинско-Куйбышевской агломерации и централизованное управление позволит улучшить экономические показатели; для населения – получить больший спектр услуг при одновременном снижении тарифов и улучшении их качества, а также обеспечить социальную справедливость и повысить качество жизни.

Схема управления экономическим развитием Барабинско-Куйбышевской агломерации представлена на рисунке 13.5.

Выделяется 3 блока управления. 1 блок связан с созданием Барабинско-Куйбышевской агломерации. Вначале следует определиться с необходимостью и возможностью создания Барабинско-Куйбышевской агломерации. Далее нужно определить миссию, полномочия,

которые сформируют цели Барабинско-Куйбышевской агломерации. Наряду с этим следует выявить и продиагностировать проблемы развития городов, которые можно решать в рамках Барабинско-Куйбышевской агломерации. В соответствии с этим формируется видение их развития, и определяются цели развития. 2 и 3 блоки включают проблемы и цели развития экономики и экономической политики соответственно на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

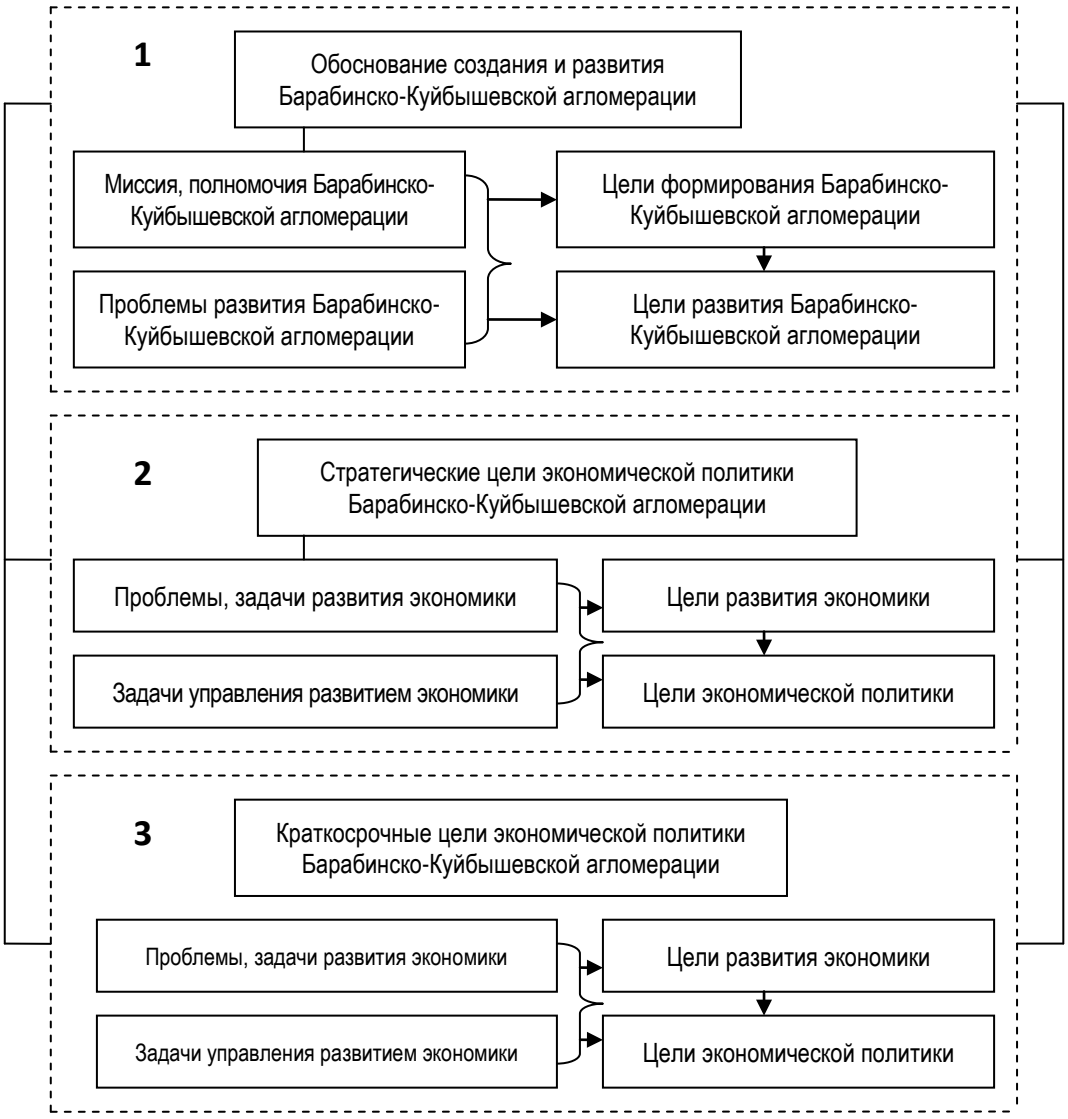


Рис. 13.5. Стратифицированная схема управления социально-экономическим развитием Барабинско-Куйбышевской агломерации

Взаимодействие субъекта Федерации, городов и Барабинско-Куйбышевской агломерации в рамках реализации вопросов экономического развития, должно осуществляться по следующим направлениям: определение специализации городов в развитии региона; создание межрегиональной и межмуниципальной кооперации между экономическими субъектами; формирование публично-частного партнерства, муниципально-частного партнерства как одной из его форм; развитие инфраструктуры и др.

В системе управления экономическим развитием Барабинско-Куйбышевской агломерации для решения тактических и стратегических задач формируется организационная структура - Некоммерческое партнерство Барабинско-Куйбышевская агломерация, структурными элементами которого являются: Общее собрание НКП Барабинско-Куйбышевская агломерация; Координационный центр; Президент НКП Барабинско-Куйбышевская агломерация; Управляющая компания; Контрольно-ревизионный орган администраций городов и области.

Для координации и согласования целей и направлений экономического развития должен быть создан единый орган, в который должны входить руководители городов и губернатор – Координационный центр. Центр должен обладать самостоятельностью в принятии решений. Основными направлениями являются: утверждение программ и прогнозов социально-экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации, а также организация их исполнения; утверждение и координация реализации целевых программ; утверждение инвестиционной политики; утверждение моделей публично-частного партнерства; утверждение форм и методов межмуниципального сотрудничества агломерации городов; решение вопросов создания, приобретения, использования, аренды объектов муниципального имущества (в т.ч. земельных ресурсов) для межмуниципальных мероприятий и др.

Цели и направления деятельности Координационного центра по вопросам экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации представлены на рисунке 13.6.

Управляющая компания в рамках реализации своих полномочий может сотрудничать со специально созданными для решения вопросов экономического взаимодействия организациями: некоммерческой организацией по экономическому развитию; советом по поддержке предпринимательства городов; межмуниципальной ассоциацией собственников организаций городов.

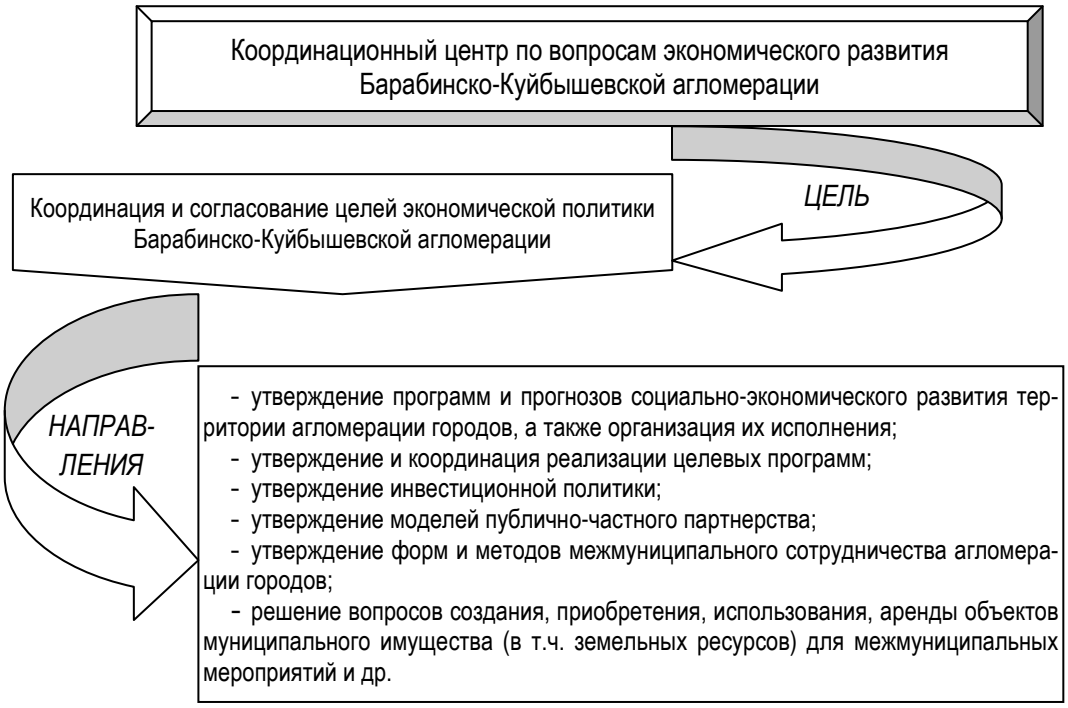


Рис. 13.6. Цели и направления деятельности Координационного центра по вопросам экономического развития Барабинско-Куйбышевской агломерации

Для того чтобы все заинтересованные стороны Барабинско-Куйбышевской агломерации эффективно сотрудничали в работе предлагается выделить основные направления их взаимодействия (координация целей, методическое оснащение, контроль деятельности, актуализация нормативно-правовой базы, развитие предприятий). Управляющая компания в рамках реализации своих полномочий может сотрудничать со специально созданными организациями для решения вопросов развития экономики агломерации (рис. 13.7).

В функции Управляющей компании Барабинско-Куйбышевской агломерации входят: экономическое взаимодействие с Новосибирской областью и городами; формирование и реализация системы г осударственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также системы межмуниципальной кооперации.

Функции Контрольно-ревизионного органа администраций городов и администрации области включают: разработку системы критериев оценки экономической и финансовой деятельности Барабинско-Куйбышевской агломерации; контроль экономической и финансовой деятельности Барабинско-Куйбышевской агломерации.

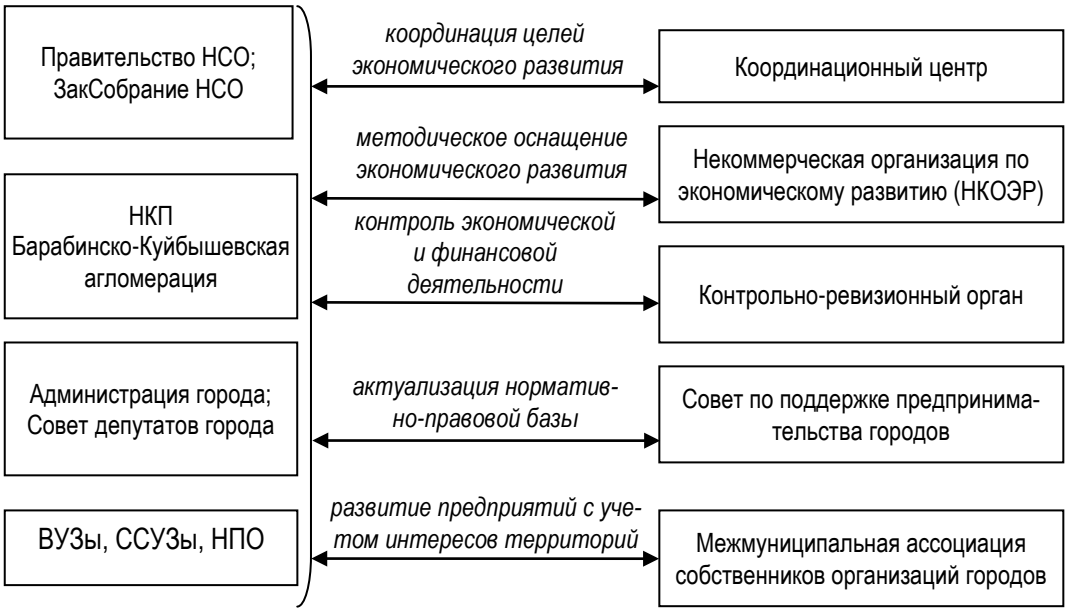


Рис. 13.7. Механизм взаимодействия основных субъектов управления социально-экономическим развитием Барабинско-Куйбышевской агломерации

13.5. ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА АГЛОМЕРАЦИИ

В условиях России особое значение приобретают региональные стратегии устойчивого развития. Одним из эффективных инструментов разработки таких стратегий является агломерация муниципальных образований (МО) как на уровне крупных городов, так и на уровне сельских территорий. Агломерациями называют территории близлежащих городов и населенных пунктов, расположенных в пригородной зоне с интенсивными связями между ними, высокой плотностью населения и экономики.

Агломерации развиваются благодаря агломерационному эффекту (эффекту масштаба). Для агломерации муниципального образования агломерационный эффект будет означать снижение издержек за счет концентрации взаимодействующих структурных подразделений, расширения и разнообразия рынка труда, снижения транспортных расходов, более интенсивного использования и развития инфраструктуры. Для населения агломерационный эффект выразится в обеспечении более широкого выбора товаров и услуг, рабочих мест.

Целенаправленное развитие агломерации – важная составляющая в регулировании роста крупных центров, в управлении развитием систем расселения. Создание агломераций в регионах нашей страны является объективной необходимостью, от которой выигрывает и го-

родской центр – ядро агломерации (решение городских проблем: вынос части промышленного производства, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры на периферии, развитие рекреационных баз и т.п.) и окружение (более высокий уровень инженернотехнического, социально-культурного обслуживания и качества жизни).

При агломерации возникают следующие виды экономии, формирующие агломерационный (локализационный, урбанизационный) эффект:

- Общегосударственные вопросы (расходы на управление). Сокращение администраций территориальных управлений позволит сократить расходы на оплату труда, оплату услуг связи, транспортных и коммунальных услуг.
- Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), в том числе благоустройство. В частности, осуществление вопросов местного значения в рамках агломерации позволит осуществить следующие виды экономии в сфере ЖКХ: создание единой компании по сбору и вывозу отходов на территории всех поселений; монтаж и текущее обслуживание уличных осветительных приборов; создание аварийной, ремонтно-восстановительной бригады объектов ЖКХ; создание единой дорожно-эксплуатационной компании муниципального района.
- Централизованная система формирования, учета и продажи земельных участков.
- Исчезновение рисков непредставления межбюджетных трансфертов сельскими поселениями-донорами в результате отказа в заключении соглашения по передаче осуществления части полномочий.

Основными индикаторами оценки социально-экономического развития территории Барабинского и Куйбышевского районов, могут являться: увеличение доли собственных доходов в общей доли дохода бюджета района; доли объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами организаций по видам экономической деятельности в общей доле региона; увеличение объема инвестиций на душу населения; миграционного прироста; количества рабочих мест; туристического потока.

Ожидаемые результаты создания Барабинского и Куйбышевского городских округов на основе муниципальных районов:

1. Повышение статуса вновь образованного муниципального образования. Объединение поселений будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию вновь образованного муниципального образования, повышению его конкурентоспособно-

сти, привлекательности и позволит ему занять более значимое место в составе муниципального района.

2. Повышение эффективности и самостоятельности должностных лиц и органов местного самоуправления поселений в решении вопросов местного значения. Объединение ресурсов поселений, а также привлечение дополнительных финансовых средств позволит должностным лицам и органам местного самоуправления поселений оптимизировать расходы местных бюджетов и сосредоточить свои усилия на решении сложных задач, охватывающих все области их компетенции, будут способствовать повышению качества и доступности предоставления муниципальных услуг. Также в результате объединения отпадет необходимость передачи ряда полномочий поселений на уровень муниципального района и упростится механизм принятия управленческих решений в сравнении с организацией межмуниципального сотрудничества.

3. Повышение оперативности и ответственности в принятии решений должностными лицами и органами местного самоуправления поселений. Объединение будет способствовать созданию эффективной системы управления на уровне вновь образованного муниципального образования, выстроенной на основе четкого разграничения полномочий между подразделениями, обязанностей и ответственности за принимаемые решения. В результате объединения произойдет сокращение муниципальных служащих, будут упразднены дублирующие функции. Упростится информационный обмен, станет более прозрачной и понятной система взаимодействия внутри муниципального образования.

4. Снижение дотационности и повышение уровня сбалансированности местных бюджетов поселений. Объединение будет способствовать повышению финансовой дееспособности поселений за счет концентрации доходов в едином бюджете вновь образованного муниципального образования, будет способствовать снижению зависимости местного бюджета от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

5. Повышение доступности и прозрачности информации о деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления.

В результате объединения будет сформировано единое информационное пространство вновь образованного муниципального образования. Информация будет размещаться в единых средствах массовой информации, интернет-ресурсах. Это позволит сократить расходы на содержание информационного обеспечения деятельности муниципальных образований, а также повысит оперативность работы в размещении информации.

6. Развитие наиболее эффективных форм местного самоуправления на уровне сельских территорий. Объединение поселений потребует создания и развития новых форм местного самоуправления на части территорий вновь образованного муниципального обра-

зования (старосты сельских населенных пунктов и общественные советы) посредством вовлечения населения муниципальных образований в решение первоочередных вопросов местного значения. Также позволит выстроить диалог с представителями институтов гражданского общества при принятии вопросов в различных сферах общественной жизни муниципалитета.

7. Повышение уровня социально-экономического развития вновь образованного поселения. Концентрация ресурсов на наиболее важных направлениях развития территории вновь образованного поселения будет способствовать улучшению качества жизни на территории данного муниципального образования, обеспечит эффективное исполнение муниципальных программ, а также расширит участие на условиях софинансирования в областных программах и проектах. Последнее создаст благоприятные условия для решения важных вопросов жизнеобеспечения сельского населения (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортное сообщение, благоустройство и т.д.).

8. Формирование положительного имиджа местного самоуправления. Объединение муниципальных образований повысит инвестиционную привлекательность территории вновь образованного муниципального образования, в том числе за счет роста предложения на выделение земельных участков под строительство, что в значительной мере повлияет на общий уровень экономического развития данного муниципального образования, приведет к росту доходов местного бюджета. Более полное использование потенциала объединенных муниципальных образований создаст условия для формирования полюсов роста, даст новые стимулы к устойчивому развитию муниципального образования и позволит создать необходимые условия для комфортного проживания населения на территории муниципального образования.

В таблице 13.5 представлена укрупненная пространственная структура формирующейся Барабинско-Куйбышевской агломерации.

Таблица 13.5

Характеристика площади и численности Барабинско-Куйбышевской агломерации

Название муниципального образования	Территория, км^2	Население, тыс. чел.
Барабинский район	5358	41,5
Куйбышевский район	8817,2	57,8
Вся агломерация	14175,2	99,3

Разработку модели управления формированием Барабинско-Куйбышевской агломерации начнем с выделения основных критериев и предпосылок ее образования. В таблице 13.6 представлены основные критерии и предпосылки формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации.

Таблица 13.6

Критерии и предпосылки формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации

Критерии формирования агломерации	Предпосылки формирования агломерации
1	2
1. Наличие отраслевой специфики	Научно-образовательная специфика Топливно-энергетическая специфика Промышленная специфика (электротехника, приборостроение) информационные и коммуникационные технологии
2. Наличие устоявшихся или развивающихся взаимодействий между элементами Барабинско-Куйбышевской агломерации	Социальные взаимодействия Экономические взаимодействия Культурно-бытовые взаимодействия Промышленные взаимодействия Ресурсные взаимодействия Маятниковая миграция (трудовые, учебные, культурные, бытовые поездки) Регулярные рейсы пригородного автотранспорта
3. Наличие единого социально-экономического и инфраструктурного пространства	Наличие общих рынков (потребительского рынка, рынка недвижимости, рынка земли, рынка труда, рынка капиталов) социально-экономическая связанность территории Наличие совместно используемых объектов инфраструктуры
4. Наличие нормативно-правовой и методической базы формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации	Наличие нормативно-правовых основ формирования агломерации Наличие институциональных условий формирования агломерации (профессиональная и экспертная поддержка процессов создания агломерации) Наличие методического обеспечения процессов формирования агломерации (стратегия, планы формирования и развития и т.п.)
5. Наличие социально-экономического и инфраструктурного потенциала (преимуществ и благоприятных условий для дальнейшего развития Барабинско-Куйбышевской агломерации)	Возможность интегрированного и комплексного развития транспортных и коммуникационных инфраструктур Возможность реализации комплексных проектов на базе Барабинско-Куйбышевской агломерации Возможность концентрации населения и различных видов деятельности Наличие нереализованного потенциала взаимодействий между поселениями агломерации Наличие межпоселенческого пространства, предоставляющего возможность выноса производства за пределы центра агломерации

Далее, принимая во внимание выявленные предпосылки формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации, проведем анализ возможности ее формирования по трем направлениям, заключающимся в оценке наличия территориальных связей и единого социально-экономического и инфраструктурного пространства; оценке социально-экономической ситуации территории и наличия социально-экономического и инфраструктурного потенциала; оценке готовности системы муниципального управления.

Для оценки возможности формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации была сформирована рабочая группа, включающая в себя четыре фокус-группы, состоящие из различных представителей местного сообщества и сгруппированные следующим образом: первая фокус-группа – представители научного сообщества; вторая фокус-группа – представители органов власти регионального и муниципального уровней; третья фокус-группа – представители ведущих хозяйствующих субъектов; четвертая фокус-группа – представители общественных организаций и населения.

В таблице 13.7 представлена экспертная оценка возможности формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации.

Эксперты, оценив наличие территориальных связей, единого социально-экономического и инфраструктурного пространства, социально-экономического и инфраструктурного потенциала, готовность системы муниципального управления, сделали заключение о возможности создания Барабинско-Куйбышевской агломерации. Исходя из выявленных предпосылок формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации, миссия, основные цели и задачи формирования агломерации представлены в таблице 13.8.

Таблица 13.7

Оценка готовности территории к формированию агломерации

Предмет оценки	Экспертное заключение			
	фокус группа № 1	фокус группа № 2	фокус группа № 3	фокус группа № 4
1	2	3	4	5
Факторы, определяющие пригодность территории для формирования агломерации				
Наличие и достаточность объектов инженерной инфраструктуры	8	7	8	7
Наличие и достаточность объектов транспортной инфраструктуры	9	9	8	7
Наличие и достаточность объектов социальной инфраструктуры	7	7	7	6
Наличие и достаточность объектов рыночной инфраструктуры	7	8	7	6

Окончание табл. 13.7

1	2	3	4	5
Наличие и достаточность объектов информационной инфраструктуры	9	9	9	9
Наличие и достаточность объектов инновационной инфраструктуры	7	7	7	6
Общий средний балл	7	7	7	6
Факторы, характеризующие процессы формирования агломерации				
Общность интересов субъектов управления агломерацией	9	9	9	9
Инициирование разработки и формирования нормативно-правовой базы функционирования агломерации	9	9	9	8
Инициирование разработки стратегии и программы формирования и развития агломерации	9	9	9	8
Инициирование разработки и внедрения эффективных стандартов и моделей управления агломерацией	8	8	8	7
Инициирование разработки единых стандартов жизни населения	8	9	8	7
Факторы, характеризующие процессы формирования агломерации				
Инициирование разработки механизмов межмуниципального сотрудничества	9	8	8	7
Инициирование деятельности по созданию единого рынка труда, земли, капитала, недвижимости	9	8	8	7
Инициирование деятельности по развитию средовых характеристик территории формирующейся агломерации	8	8	7	7
Общий средний балл	9	9	8	7

Таблица 13.8

Миссия, цели и задачи формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации

Направления	Содержание
1	2
Миссия Барабинско-Куйбышевской агломерации	Формирование и качественное использование потенциала агломерации
Главная цель формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации	Создание единого экономического пространства с высоким уровнем благосостояния населения и стандартов качества жизни через создание динамично развивающейся, сбалансированной и конкурентоспособной экономики, обеспечивающей высокий уровень доходов населения и превращение Барабинско-Куйбышевской агломерации в лучшее место для жизни, работы и отдыха

Окончание табл. 13.8

1	2
Задачи формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации	Выравнивание условий жизнедеятельности населения поселений Барабинско-Куйбышевской агломерации Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей Качественные трудовые ресурсы и эффективный рынок труда Обеспечение равной доступности социальных услуг для населения Барабинско-Куйбышевской агломерации Формирование единой развитой инфраструктуры Высокий уровень развития предпринимательства Эффективная и сбалансированная экономика Высокая инвестиционная привлекательность Рациональное использование природного капитала Эффективная власть
Механизм достижения целей и задач	Документы стратегического планирования формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации

На следующем этапе диагностики стартовых условий формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации экспертами рабочей группы оценивалась готовность территории к формированию Барабинско-Куйбышевской агломерации. В результате проведенной экспертной оценки стартовые условия для формирования агломерации признаны достаточными, формирующаяся Барабинско-Куйбышевской агломерация отнесена к первому типу.

Следовательно, для Барабинско-Куйбышевской агломерации приемлем эволюционный сценарий формирования, поскольку достаточны как факторы, определяющие пригодность территории для формирования агломерации, так и факторы, характеризующие процессы ее формирования. Такой путь формирования направлен главным образом на качественное улучшение использования имеющихся ресурсов Барабинско-Куйбышевской агломерации, а также на совершенствование факторов, характеризующих процессы формирования агломерации.

Имеющиеся ресурсы Барабинско-Куйбышевской агломерации достаточны и полностью задействованы, а дальнейшее развитие агломерации связано с повышением ее социально-экономического потенциала, качества жизни населения, эффективности производства за счет использования новых технологий и инноваций. При формировании Барабинско-Куйбышевской агломерации по эволюционному сценарию необходимо:

- повышать социально-экономическую связанность территории агломерации (качественное развитие социально-экономических связей);
- улучшать качество и способы использования ресурсов агломерации;

- повышать разнообразие профессиональной и отраслевой структуры агломерации;
- улучшать качество жизни населения агломерации, формировать единые стандарты жизни населения во всех поселениях агломерации;
- развивать доступность транспорта и связи, инженерной оснащенности территории агломерации;
- совершенствовать нормативно-правовую базу функционирования Барабинско-Куйбышевской агломерации;
- укреплять механизмы межмуниципального сотрудничества;
- совершенствовать планы развития поселений агломерации;
- формировать единый рынок труда, земли, капитала, недвижимости.

Доходный потенциал местных бюджетов Барабинско-Куйбышевской агломерации в Новосибирской области в большей степени состоит из безвозмездных поступлений других бюджетов бюджетной системы РФ. Удельный вес безвозмездных поступлений от вышестоящих бюджетов (межбюджетные трансферты) в общих доходах бюджетов муниципальных образований области в среднем составляют в пределах 79,2%; сельских поселений – 53,4%.

Экономическая целесообразность развития Барабинско-Куйбышевской агломерации в Новосибирской области состоит в показателях социально-экономического развития Барабинского и Куйбышевского районов, интенсивных связях между входящими муниципальными образованиями в потенциальную агломерацию, развитой инфраструктуре, а также их экономико-географическом положении (табл. 13.9).

Таблица 13.9

Оценка социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в Барабинско-Куйбышевскую агломерацию

Муниципальные образования	Динамика численности населения 2012–2017 гг., %	Производство товаров и услуг на душу населения, тыс. руб.	Объем инвестиций на душу населения, млн руб.	Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	Ввод жилья кв.м. на 1000 жителей
Барабинский район	94,5	50,9	14,168	61,121	171,1
Куйбышевский район	90,7	85,3	44,262	21,324	169,5
Среднеобластной уровень	97,1	225,2	51,626	161,891	161,9

О привлекательности данных муниципальных образований для проживания говорят данные по вводу жилых домов, а также обороту розничной торговли и объему платных услуг населению. Это связано в первую очередь с тем, что в современном обществе важную роль занимает сфера услуг и торговли, а так же проживание в комфортных условиях. Развитие торговли и платных услуг в данных муниципалитетах объясняется тем, что сферой торговли и услуг пользуются не только жители данных районов, но и жители соседних муниципальных образований, что подтверждает факт маятниковых миграций.

Одним из условий создания агломераций в данных муниципальных образованиях, по нашему мнению, служат данные по вводу жилых домов на 1000 жителей. Развитие периферийной зоны агломерации является признаком и обязательным условием ее формирования и развития. Таким образом, в Барабинском муниципальном районе идет развитие периферийной зоны более высокими темпами, а значит и для формирования агломерации имеется больше предпосылок.

Для определения экономии бюджетных средств от агломерации муниципальных образований проведена группировка вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения, согласно показателей бюджетной классификации РФ (сумма фактических затрат приведена по Барабинскому муниципальному району и входящих в него сельских поселений).

Проведенный анализ показывает, что происходит дублирование многих вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения. Создание агломерации муниципальных образований позволит осуществить следующие виды экономии. Общегосударственные вопросы (расходы на управление) в разной степени дублируются. Так, сокращение администраций в сельских поселениях позволит снизить расходы на оплату труда, оплату услуг связи, транспортных и коммунальных услуг приблизительно на 40–50% процентов, что по предварительным подсчетам составит 20–25 млн руб. в год.

Жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе благоустройство. Дублируются 4 вопроса местного значения по принципу: то, что в границах поселения, выполняют сельские поселения, а межпоселенческие вопросы местного значения – муниципальный район. Осуществление вопросов местного значения в рамках агломерации позволит осуществить следующие виды экономии:

1. Создание единой компании по сбору и вывозу ТБО на территории всех поселений (экономия по оценке экспертов составит более 2 млн руб. в год).

2. Монтаж и текущее обслуживание уличных осветительных приборов (экономия по оценке экспертов составит более 2 млн руб. в год).

3. Создание аварийной, ремонто-восстановительной бригады объектов ЖКХ (экономия по оценке экспертов составит более 1 млн руб. в год).

4. Создание единой дорожно-эксплуатационной компании муниципального района (экономия по оценке экспертов составит более 10 млн руб. в год).

5. Централизованная система формирования, учета и продажи земельных участков, повышение инвестиционной привлекательности, маркетинга (увеличение дополнительного дохода по оценке экспертов на 20% или на 70 млн руб. в год).

Исчезают риски непредоставления межбюджетных трансфертов сельскими поселениями-донорами в сумме 72,7 млн руб. в год. С учетом повышения доходов, которые поступают от продажи земли, общий экономический эффект составит более 120 млн руб. (или более 8% консолидированного бюджета).

При развитии агломерации Барабинско-Куйбышевской агломерации дополнительно возможно получить экономию бюджетных расходов при объединении системы объектов образования (например, при централизованной закупке оборудования. Высвободившиеся денежные средства от создания агломерации предлагается направить на капитальный ремонт и модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства, что в свою очередь в перспективе сократит расходы на текущее содержание и снижение аварийности в данной сфере. Экономия бюджетных средств от создания Барабинско-Куйбышевской агломерации представлена в таблице 13.10.

Развитие Барабинско-Куйбышевской агломерации как регионального полюса роста представляет собой набор развивающихся и расширяющихся отраслей, размещенных в урбанизированной зоне и способных вызывать дальнейшее развитие экономической деятельности во всей зоне своего влияния. Создание агломерации должно сформировать опорный каркас расселения и производства на западе Новосибирской области, который представляет собой систему городских поселений, соединенных между собой «коридорами».

Как известно, решающим фактором размещения производства являются транспортные издержки. Производственные затраты принимаются равными для всех точек исследуемой территории. Точка оптимального размещения предприятия находится в зависимости от весовых соотношений перевозимых грузов и расстояний. Таким образом, следуя этим требованиям на территории Барабинско-Куйбышевской агломерации размещение производства можно выстроить следующим образом (рис. 13.8).

Таблица 13.10

Экономия бюджетных средств от создания Барабинско-Куйбышевской агломерации

Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Фактически затраченные денежные средства в 2017 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.			Экономия бюджетных средств от создания агломерации, тыс.руб.	Экспертная оценка денежных затрат необходимых для осуществления вопросов местного значения в полном объеме, тыс. руб.		Экспертная значимость показателей
	муниципальный район	сельские поселения	консолидированный бюджет муниципального района		необходимая сумма до создания агломерации	необходимая сумма после создания агломерации	
Общегосударственные вопросы (расходы на управление)	96 701,5	52 907,6	149 609,1	25 000	150 000	125 000	0,05
Национальная оборона	–	1 996,8	1 996,8	–	2 000	2000	0,05
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	6 580,4	803,3	7 383, 7	–	15 000	15 000	0,1
Национальная экономика	52 840,9	21 193,3	74 034,2	–	200 000	200 000	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	235 905,5	70 240,6	306 146,1	25 000	2 580 000	2 555 000	0,15
Охрана окружающей среды	460,9	–	460,9	–	1000	1000	0,1
Образование	453 105,2	286,5	453 391,7	–	2 000 000	2 000 000	0,1
Культура, кинематография, СМИ	104 266,3	6 858,9	111 125,2	–	260 000	260 000	0,05
Здравоохранение, физкультура и спорт	83 393,5	–	83 393,5	–	480 000	480 000	0,1
Социальная политика	202 026,9	–	202 026,9	–	205 000	205 000	0,1
Межбюджетные трансферты	178 859,6	251 616,3	430475,9	Отсутствие рисков	–	–	0,1
ИТОГО	1 414 141	405 903,4	389 568,5	50 000	5 893 000	5 843 000	1

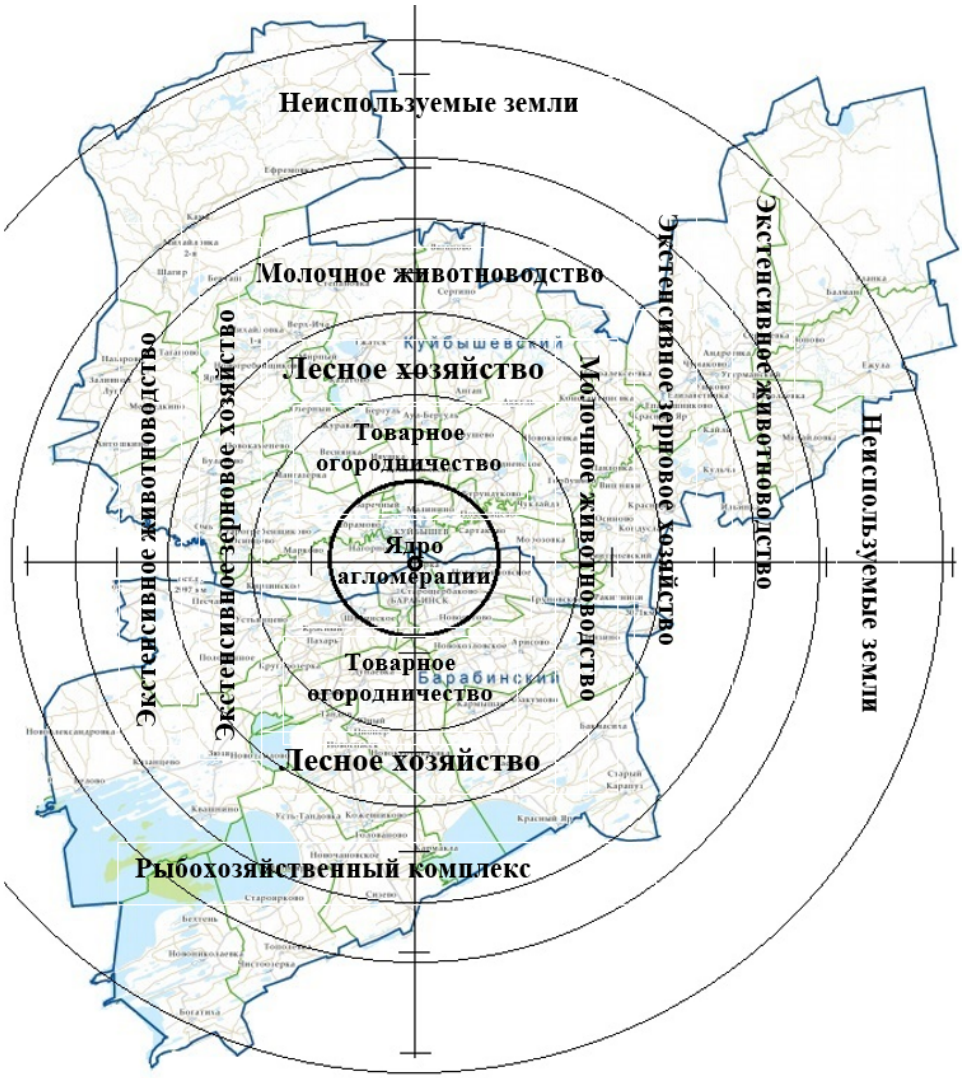


Рис.13.8. Размещение производства на территории Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области

Создание Барабинско-Куйбышевской агломерации в Новосибирской области – объективная необходимость, связанная с реализацией программ комплексного развития муниципальных образований и региона, от которой выигрывает и городской центр – ядро агломерации (вынос части промышленного производства, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры на периферии, развитие рекреационных баз и т.д.), и окружение (более высокий уровень инженерно-технического, социально-культурного обслуживания и качества жизни).

Экономическая целесообразность формирования Барабинско-Куйбышевской агломерации очевидна и позволит: получить экономию за счет сокращения аппарата муниципального управления; оптимизировать расходы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, государственной обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций за счет создания единых хозяйственных предприятий на территории агломерации; повысить инвестиционную привлекательность Западной зоны Новосибирской области благодаря увеличению количества потенциальных инвестиционных площадок с развитой инфраструктурой, а также росту рыночной стоимости земли. Для развития и формирования кооперационных связей на территории Барабинско-Куйбышевской агломерации целесообразно будет создать как минимум три отраслевых кластера, в том числе: Агропромышленный кластер, Индустриальный кластер (добыча и обработка) и Рекреационно-туристический кластер.

Формирование региональной экономической политики в области создания Барабинско-Куйбышевской агломерации позволит Новосибирской области решить такие проблемы, как рассогласованность действий экономических субъектов, органов местного самоуправления на основе формирования единого координирующего органа управления; создание единого информационного пространства в агломерации городов приведет к повышению результативности управленческих решений в органах местного самоуправления, к ускорению экономических процессов, к повышению конкурентоспособности экономических субъектов, качества жизни населения. Формирование единого рынка труда позволит повысить мобильность трудовых ресурсов, снизить уровень безработицы, увеличить темпы устойчивого экономического роста на предприятиях городов и районов, создать единый рынок межмуниципального имущества, увеличить ресурсную базу развития агломерации, повысить рентабельность производства продукции и услуг, снизить транспортные затраты.

ЛИТЕРАТУРА

Аганбегян А.Г. Новая модель экономического роста России // Управленческое консультирование. – 2016. – № 1 (85). – С. 31–46.

Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения. В 2-х ч. – Ч.1: Проблемы и перспективы экономического развития Новосибирской области / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 312 с.

Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.Н. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // Пространственная экономика. – 2019. – Т. 15. – № 1. – С. 132–156.

Бабун Р.Б. Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства. // ЭКО. – 2017. – № 3. – С.60-77.

Балакина Г.Ф. Проблемы определения эффективности реализации стратегии развития региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15. – №8. – С. 1428–1441.

Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления / под ред. А.М. Сергиенко. – Барнаул: АЗБУКА, 2014. – 330 с.

Бобылев С.Н. Устойчивое развитие и «зеленая» экономика // Энергия: экономика, техника, экология. – 2015. – № 8. – С.16–20.

Бурматова О.П. Кластеры как форма локальных производственных систем // Мир экономики и управления. – 2016. – Том 16. – № 4. – С. 93–106.

Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. – 2019. – № 2. – С. 25–34.

Василенко В.А. Устойчивое развитие регионов: подходы и принципы. – Новосибирск, 2008.

Винярски Б., Шнипер Р.И., Новосёлов А.С. Воспроизводственный аспект планового управления региональными системами. – Новосибирск, 1989.

Гагарина Г.Ю., Дзюба Е.И., Губарев Р.В., Файзуллин В.С. Прогнозирование социально-экономического развития российских регионов // Экономика региона. – 2017. – Т. 13. – Вып. 4. – С. 1080–1094.

Гайдук Е.А., Ковалева А.Е. Муниципальное образование в системе программного управления. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 230 с.

Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М., 2001.

Глазьев С.Ю. О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. - 2016. - № 56. - С. 5-39.

Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопросы статистики. – 2016. – № 8. – С.46–52.

Горяченко Е.Е., Малов К.В. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. 2017. № 1. С. 271 291.

Государственная программа комплексного развития сельских территорий на период 2020–2025 годов. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696.

Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 166–178.

Дерюгин А.Н. К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих трансфертов // Финансы. – 2019. – № 5. – С. 7–14.
Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: Экономика и Социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 303–306.
Золотарева А.Б. Состояние и перспективы развития бюджетного федерализма в России // Финансы. – 2018. – № 12. – С. 9–15.
Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.
Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широв А.А. От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. – 2016. – № 1. – С. 3–15.
Инновационный вектор экономики знаний / науч. ред. Г.А. Унтура, А.В. Евсеенко и др. – Новосибирск: СО РАН, 2011. – 279 с.
Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 55–68.
Казанцев С.В. Защищенность экономики регионов России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 179 с.
Климанов В.В., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. – 2017. – №3 (57). – С 99–106.
Клисторин В.И. Избранные экономические очерки. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2019. – 348 с.
Коломак Е.А. Пространственное развитие и приоритеты региональной политики в России // ЭКО. – 2014. – № 1. – С. 41–53.
Котляков В.М., Тишков А.А. Стратегия устойчивого развития России в начале XXI века: инновационные векторы и место географического прогноза. // Инновации. – 2009. – № 9. – С. 74–81.
Крюков В.А. О научном обеспечении опережающего развития Ангаро-Енисейского макрорегиона. Доклад на заседании Президиума РАН. – М., 2019.
Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В. В. Современный подход к разработке и выбору стратегических альтернатив развития ресурсных регионов // Экономика региона. – 2017. – Т. 13, вып. 1. – С. 93–105.
Крюков В.А., Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Стратегия «Кузбасс-2035»: в гармонии с углем // ЭКО. – 2018. – № 11. – С. 8–30.
Кузнецова О.В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 146–157.
Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Роль Сибири в пространственном развитии России и ее позиционирование в стратегии пространственного развития РФ // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 4 (96). – С. 3–24.
Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия. – Новосибирск, 2005.
Ларина Н.И. Региональная экономическая политика властей разного уровня: цели, средства, результат. – Новосибирск, 2008.
Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион: Экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С. 7–38.
Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах, 12 книгах. Т. 1. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 992 с.
Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. – М., 2009.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления // Регион: экономика и социология. – 2012. - № 1. – С. 40–58.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Муниципальные образования и инновационное развитие экономики // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 225–234.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1. – С. 124–144.

Маршалова А.С., Новоселов А.С., Волянская Т.В. Концепция регионального управления на этапе поиска эффективной модели экономического развития России // Современные технологии управления. – 2016. – № 8(68).

Методологические положения разработки стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований / Новоселов А.С., Маршалова А.С., Кулаев А.П. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 84 с.

Минакир П.А. Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. – 2016. – № 4–5 (48). – С. 7–12.

Митрофанова И.В., Мельникова Н.С., Батманова В.В. Региональное стратегирование: некоторые итоги 2014–2017 годов // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 1 (19). – С. 75–82.

Михеева Н. Н. Стратегия пространственного развития: новый виток или повторение старых ошибок // ЭКО. – 2018. – № 5. – С. 158–178.

Мосиенко Н.Л. Социально-территориальная структура пространства городской агломерации / под ред. Е.Е. Горяченко. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 163 с.

Новоселов А.С. Регион: теория и практика управления экономикой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. – 468 с.

Новоселов А.С. Рыночная система региона: воспроизводственный аспект // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 28–40.

Новоселов А.С. Региональные распределительные отношения: проблемы формирования и регулирования. – Новосибирск, 1990.

Новоселов А.С., **Маршалова А.С., Ждан Г.В.** Методологические проблемы и организационная структура управления пространственным развитием регионов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2017. – № 1(49).

Новоселов А.С., **Маршалова А.С.** Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 2. – С. 3–31.

Новоселов А.С., **Маршалова А.С.** Инновационный подход к региональному и муниципальному управлению // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 1. – С. 55–78.

Новоселов А.С., **Маршалова А.С.** Актуальные проблемы разработки стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2017. - № 3. – С. 189–196.

Папело В.Н., Голошевская А.Н. Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития муниципального образования // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2. – С. 253–269.

Перькова М.В. Методика выявления и разрешения градостроительных конфликтов и противоречий развития на уровне муниципального района // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 4. – С. 74–83.

Полынев А.О. Сравнительная конкурентоспособность российских регионов: основные факторы и современные тренды // Современные производительные силы. – 2014. – № 3. – С. 37–42.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/187556/ (дата обращения: 23.09.2019).

Потапов Л.В. Методология и организация системы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Регионалистика. – 2018. – Том 5. – № 3. – С. 45–58.

Проблемы стратегического управления экономикой региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2010.

Пушкарев В.М. Диагностика и прогнозирование деятельности муниципального образования. – Новосибирск, 2007.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207–р «Об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://government.ru/docs/35733/ (дата обращения: 23.09.2019).

Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://m.government.ru/all/27960/ (дата обращения 23.09.2019).

Ратьковская Т.Г. Социальная инфраструктура Сибири: вопросы исследования и развития / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010.

Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 487с.

Ресурсные регионы России в «новой реальности» / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 308 с.

Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

Селиверстов В.Е. Сибирская школа стратегического планирования / под ред. В.В. Кулешова.- Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 199 с.

Сильвестров С.Н., Бауэр В.П., Еремин В.В. К анализу поучительного для России опыта применения инструментария стратегического планирования во Франции, США и КНР // Российский экономический журнал. – 2019. – №1. – С. 41–57.

Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Финансы. – 2019. – №8. – С. 2–9.

Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. - Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.

Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2012. – 408 с.

Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.

Сумская Т.В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

Суспицын С.А. Проблемы методического обеспечения конкретных направлений государственной региональной политики // Российский экономический журнал. – 2002. – № 11–12. – С. 71–77.

Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае / под ред. А.Я. Троцковского. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. – 2017. – 424 с.

Угрозы и защищённость экономики России: опыт оценки / отв. ред. С.В. Казанцев, В.В. Карпов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 279 с.

Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://docs.cntd.ru/document/420389221 (дата обращения: 23.09.2019).

Фридман Ю.А., Логинова Е.Ю., Речко Г.Н. Нужен ли Кузбассу «экономический ребрендинг»? К разработке новой стратегии социально-экономического развития Кемеровской области // ЭКО. – 2017. – №9. – С. 85–103.

Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю. Экономический ребрендинг и стратегия развития региона: кузбасская модель // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 1. – С. 139–149.

Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – №10. – С. 28–45.

Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 1) // Регионалистика. – 2016. – Том 3. – № 3. – С. 48–60.

Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Трушкова Е.А., Шихвердиев А.П. Стратегии –2030: подходы к разработке в регионах России // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2017. – Том 9. – №4. – С. 570–592.

Шишацкий Н.Г., Брюханова Е.А., Ефимов В.С., Матвеев А.М. Стратегическое позиционирование арктического региона как объекта территориального развития (на примере Хатангско-Анабарского региона) // Арктика и Север. – 2016. – № 25. – С. 173–195.

Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

Шнипер Р.И. Регион: Экономические методы управления. – Новосибирск, 1991.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Проблемы рынкообразования в районах Севера. – Новосибирск, 1994.

Arezki R., Van der Ploeg F. Do natural resources depress income per capita? Review of development Economics, 2011, No.15 (3), pp. 504–521.

Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. N.Y., 1993.

Baldwin R. and others. Economic Geography and Public Policy. Princeton, 2003.

Camagni R., Capello R. Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies. Growth and Change, 2013, Vol. 44. No. 2, pp. 355–389.

Daly H.E., Farley J. Ecological Economics: Principles and Applications. 2nd ed. Island Press, Washington, DC, 2010, 544 p.

Duranton G. California Dreamin′: The Feeble Case for Cluster Policies. Review of Economic Analysis, 2011, Vol. 3, No 1, pp. 3-45.

Fritsch M., Mueller P. Effects of New Business Formation on Regional Development over Time. Regional Studies, 2004, Vol. 38, No. 8, pp. 961–975.

Gordon I.R., McCann P.. Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? Urban Studies, 2000, Vol. 37, No 3, pp. 513–532.

Henderson J., Wang H. Urbanization and City Growth. Journal of Economic Geography, 2005, Vol. 5, pp. 23–42.

Marsan G. A., Maguire K. Categorization of OECD Regions Using Innovation Related Variables. OECD Regional Development Working Papers, 2011, No. 2011/03.

McGrath R.J. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States. Public Administration Review. 2013. Vol. 73. Iss. 4, pp. 638–649.

Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J. Limits to Growth: The Thirty-Year. Update. Chelsea-Green, White-River Junction, Vermont, 2004, 368 p.

Regional Clusters in Europe. Observation of European SMEs. Luxemburg, 2002.

Rossi-Hansberg E., Wright M. Urban Structure and Growth. Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 381, 2006, 53 p.

Sachs J.D., Warner A.M. Natural resources and economic development: the curse of natural resources. European Economic Review, 2001, No. 45, pp. 827–838.

Verhoef E., Nijkamp P. Externalities in the Urban Economy. Free University Amsterdam. Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam, 2003.

Wei Y.D. Spatiality of regional inequality. Applied Geography, Volume 61, July 2015, pp. 1–10.

Weizsaecker E., Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet, Springer, 2018, 220 p.

White H.C. Markets from Networks: Socioeconomic Models of Production. Princeton, 2002.

Wolfe D.A. Civic Governance, Social Learning and the Strategic Management of City-Regions. Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth, ed. D.B. Audretsch, M. Lindenstein. Cheltenham, 2013, pp. 6–25.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 5

Раздел I. **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

Глава 1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА 8

1.1. Основные требования к современной системе управления развитием региона 8
1.2. Экономические интересы субъектов регионального воспроизводства: противоречия и проблемы их разрешения в системе управления 27
1.3. Роль системы управления в реализации комплексного подхода к развитию территории 36

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 58

2.1. Методологические основы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований 58
2.2. Разработка балансово-оптимизационной модели развития крупного муниципального образования 67
2.3. Формирование эффективной институциональной среды развития экономики муниципальных образований 81
2.4. Совершенствование пространственной политики в субъектах федерации и управления развитием муниципальных образований 99

Глава 3. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ХАРАКТЕРИСТИК РЕГИОНА В ПРОЦЕССАХ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ 107

3.1. Методологические аспекты исследования 108
3.2. Оценка степени и динамики региональной дифференциации показателей бюджетно-инвестиционной обеспеченности 113
3.3. Новации в межбюджетных отношениях 120
3.4. Пространственные характеристики в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ 123

Глава 4. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ 130

4.1. Анализ доходов бюджетов городов, входящих в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов 130
4.2. Анализ расходов бюджетов городских округов 149

Глава 5. ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 169

5.1. Постановка проблемы 169
5.2. Основное содержание сложившихся парадигм в области окружающей среды 170
5.3. Зеленая экономика как ключевое направление устойчивого развития регионов 183

Глава 6. ИНСТИТУТЫ ТОРГОВЛИ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РФ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ФОРМАТОВ 187

6.1. Состояние торговли регионов сибирского федерального округа РФ с Кыргызстаном 187
6.2. Институт малого и среднего бизнеса в СУАР КНР с позиций расширения межрегиональных связей 206

Раздел II. ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ СИБИРИ

Глава 7. УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ: ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МОДЕЛЕЙ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ КУЗБАССА) 215

7.1. Кузбасс как объект стратегического планирования 215
7.2. Регион и уголь: счастье – врозь 220
7.3. Выбирай или проиграешь! 223
7.4. Синхронизация моделей и стратегий 229

Глава 8. РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ РИСКОВ И УГРОЗ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ АЛТАЙСКОГО КРАЯ 234

8.1. Региональное стратегирование как элемент системы территориального управления: эволюция, проблемы формирования и эффективность 234
8.2. Риски и угрозы развитию экономики и социальной сферы Алтайского края 244

Глава 9. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МОДЕРНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ 253

9.1. Необходимость и предпосылки структурной модернизации экономики региона 253
9.2. Приоритеты структурной модернизации экономики Красноярского края 255

9.3. Формирование новой политики пространственного развития региона 266
9.4. Развитие Красноярской агломерации как центра модернизации и полюса экономического роста Красноярского края 275

Глава 10. КЛАСТЕРНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ НЕФТЕХИМИЧЕСКОГО СЕКТОРА ОМСКОЙ ОБЛАСТИ 288

10.1. Ретроспективная оценка состояния, стратегия и перспективы развития 288
10.2. Текущая оценка и прогноз динамики объема производства, закупки сырья, распределения продаж 301
10.3. Реализация проектов при различных сценариях 311

Глава 11. МЕЛИОРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ОМСКОЙ ОБЛАСТИ 319

11.1. Проблемы мелиорации земель сельскохозяйственного назначения 319
11.2. Программный подход к решению проблем мелиорации земель 326

Глава 12. ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОДХОДА (на примере проекта «Академгородок 2») 334

12.1. Общая характеристика проекта 334
12.2. Система планирования и управления проектом 337
12.3. Разработка проблем развития социальной, транспортной, инженерной и жилищной инфраструктуры 346
12.4. Предложения по развитию инфраструктуры проекта 354

Глава 13. ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ БАРАБИНСКО-КУЙБЫШЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ 368

13.1. Столыпинская модель развития Барабы 369
13.2. Концептуальные основы создания Барабинско-Куйбышевской агломерации в Новосибирской области 372
13.3. Формирование границ и направления развития агломерации 378
13.4. Обеспечение инвестиционной привлекательности агломерации 383
13.5. Оценка социально-экономического эффекта агломерации 398

ЛИТЕРАТУРА 412

Тематический план изданий
ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

Научное издание

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ СИБИРИ

П о д р е д а к ц и е й
доктора экономических наук
Александра Сергеевича Новоселова,
доктора экономических наук
Вячеслава Евгеньевича Селиверстова

Художник обложки *В.А. Саваровский*
Компьютерная верстка *В.В. Лысенко, А.П. Угрюмов*

Подписано в печать 5 марта 2020 г.
Формат бумаги 60×84 $^{1}/_{8}$. Гарнитура «Таймс».
Объем 52,75 п.л. 49 уч.-изд. л. Тираж 500 экз. Заказ № 17.

Издательство ИЭОПП СО РАН.
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН.
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.