

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

К 100-летию со дня рождения Р.И. Шнипера

**РЕГИОНАЛЬНОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Под редакцией
д.э.н. А.С. Новоселова, д.э.н. В.Е. Селиверстова

Новосибирск
2022

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р) 30-2
Р 326

Коллектив авторов:

д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1; гл. 2: п. 2.1, п. 2.2, п. 2.3; гл. 5),
к.э.н. А.В. Фалеев (гл. 2: п. 2.2; гл.5: п. 5.2, п. 5.3), к.э.н. А.П. Кулаев (гл. 2: п. 2.1, п. 2.2.)
к.э.н. А.Е. Ковалев (гл. 2: п. 2.3, п. 2.4), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 3),
д.э.н. М.А. Канева (гл. 3: п. 3.3), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 4),
Т.В. Волянская (гл. 5: п. 5.1), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 6), д.э.н. О.П. Бурматова (гл. 7).

Рецензенты:

д.э.н. В.Ю. Малов, д.э.н. Б.В. Мелентьев, д.э.н. Б.А. Ковтун

Р 326 **Региональное и муниципальное управление: проблемы теории и практики** / Новоселов А.С., Унтура Г.А., Ковалева Г.Д. и др. / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2022. – 424 с.

ISBN 978-5-89665-363-9

В монографии рассмотрены основные направления формирования и развития сибирской научной школы регионального и муниципального управления, 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 инновационной системой, социальной инфраструктуры, 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 по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» № 121040100283-2

УДК 338.92
ББК 65.9 (2Р) 30-2

ISBN 978-5-89665-363-9

© ИЭОПП СО РАН, 2022 г.
© Коллектив авторов, 2022 г.

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

**REGIONAL AND MUNICIPAL MANAGEMENT:
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

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

Novosibirsk
2022

Authors:

A.S. Novoselov (ch. 1; ch. 2: 2.1, 2.2, 2.3; ch. 5),
A.V. Faleev (ch. 2: 2.2; ch.5: 5.2, 5.3), **A.P. Kulaev** (ch. 2: 2.1, 2.2),
A.E. Kovalev (ch. 2: 2.3, 2.4), **G.A. Untura** (ch. 3), **M.A. Kaneva** (ch. 3: 3.3),
T.G. Ratkovskaya (ch. 4), **T.V. Volyanskaya** (ch. 5: 5.1),
G.D. Kovaleva (ch. 6), **O.P. Burmatova** (ch. 7).

Regional and Municipal Management: Issues of Theory and Practice /
Novoselov A.S., Untura G.A., Kovaleva G.D. / Ed. by A.S. Novoselov,
V.E. Seliverstov. – Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2022. – 424 p.

The monograph describes the main stages of establishing a school of thought for regional and municipal management, 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.

The research was carried out with the plan of research work of IEIE SB RAS, project «Regional and municipal strategic planning and management regarding public regional policy modernization as well as digital economy development», № 121040100283-2.

*К 100-летию
со дня рождения Р.И. Шнипера¹*

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

¹ Роберт Исаакович Шнипер (1922–1995) – выдающийся ученый-регионалист, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, лауреат многих престижных научных премий и государственных наград, основатель сибирской научной школы регионального и муниципального управления.

необходимым условием и главной предпосылкой последовательного и успешного продвижения по пути реализации экономических и социальных реформ.

Современная научная школа регионального и муниципального управления начала формироваться в условиях советской плановой системы управления при приоритете отраслевого принципа управления и отраслевых распределительных отношений. Не только объекты производственной сферы, но и подавляющая часть жилья, учреждений здравоохранения, образования, культуры строилась и содержалась за счет средств крупных предприятий. В этой ситуации развитие региональной экономики представляло собой результат суммы принятых отраслевых решений, а непосредственным объектом управления было так называемое местное хозяйство.

Следует подчеркнуть, что именно в этот период под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера в Институте экономики и организации промышленного производства начала формироваться новая научная школа регионального управления, в исследованиях появились такие понятия, как региональные комплексные программы, комплексное региональное планирование, сбалансированное развитие региональных систем, экономические противоречия между интересами различных региональных структур и их учет в управлении, механизм сочетания интересов развития отрасли и территории и др. В этих исследованиях нашли отражение научные идеи, послужившие основой разработки проблем регионального управления, в них впервые были поставлены проблемы экономической самостоятельности регионов, расширения использования метода регионального хозяйства, который должен был стать не только преобладающим методом хозяйствования, но и основой взаимодействия отрасли и территории.

Р.И. Шнипером впервые были сформулированы идеи воспроизводственного подхода к управлению экономикой региона, которые получили развитие в последующих работах. Этот подход позволяет определить предмет управления как совокупность относительно локализованных воспроизводственных циклов, присутствующих регионам различного ранга. Идеи, которые были выдвинуты в этих исследованиях, востребованы именно сейчас, когда регио-

ны различного ранга ищут свое место в пространственной системе страны и финансовые источники своего развития. Нужно подчеркнуть, что именно в этих работах впервые функции регионов различных рангов рассматривались во взаимозависимости с их бюджетами, которые должны быть финансовой основой реализации этих функций. Эти работы сейчас еще более актуальны, чем тогда, поскольку в них ставится вопрос о формировании системы плановых и предплановых разработок как необходимого условия эффективного управления на любом уровне. И региональная экономика в этом случае не является исключением. Система региональных предплановых разработок, безусловно, сегодня нуждается в переосмыслении, и речь идет о формировании новой системы регионального и муниципального управления, объективно отражающей современные реалии.

Пионерными были и результаты теоретических исследований научной школы регионального и муниципального управления по проблемам использования программно-целевого подхода в управлении экономикой, практической основой которых послужили исследования по таким крупным проблемам, как хозяйственное освоение зоны БАМ, развитие производительных сил Срединного региона, интенсификация развития южной зоны Западной Сибири и др.

Теоретические разработки носили не абстрактный характер. Коллективом научных сотрудников отдела регионального и муниципального управления были проведены Обь-Иртышская научная экспедиция, комплексное обследование областей и краев Сибири в связи с подготовкой научного доклада «Проблемы и перспективы развития международных экономических связей регионов Сибири», Кабардино-Балкарская экспедиция в целях разработки комплексной схемы экономического и социального развития республики Кабардино-Балкарии на долгосрочную перспективу, разработаны комплексные программы социально-экономического развития регионов Сибири – Новосибирской, Омской, Кемеровской областей, Алтайского края, Республики Бурятии, Республики Алтай и др. Был подготовлен цикл монографий по теории регионального программного планирования, позволяющий считать сибирскую научную школу одной из ведущих в теории регионального управления в стране.

Исследования проблем комплексного регионального планирования и экономических методов регионального управления отражают целостность и взаимосвязанность воспроизводственного и программного подходов в системе управления. Системное описание социально-экономической среды региона, экономических противоречий и условий рыночного взаимодействия участников регионального воспроизводственного процесса потребовали разработки и освоения новых экономических и финансовых методов их регулирования. В частности, наиболее интересна и актуальна в настоящее время разработка специальной матрицы интересов субъектов хозяйствования в регионе и финансово-экономического баланса региона.

Исследования в рамках научной школы регионального и муниципального управления были тесно интегрированы с системой высшего и послевузовского образования: экономическим факультетом Новосибирского государственного университета, Специальным факультетом НГУ, Сибирской академией государственной службы, Сибирским университетом потребительской кооперации, Новосибирским государственным университетом экономики и управления и др., в которых сотрудниками отдела читались авторские курсы «Управление экономикой региона». «Региональные комплексные программы», «Основы теории регионального воспроизводства», «Региональные рынки» и др.

Реалии сегодняшних дней обострили актуальность и сделали востребованными научные результаты научной школы регионального и муниципального управления по проблемам исследования региональных рынков и взаимодействия субъектов региональной экономики, опубликованные в работах, в которых излагается концепция формирования и функционирования различных видов региональных рынков. Идеи, содержащиеся в этих научных трудах, послужили основой построения концепции современной рыночной экономики в крупных регионах.

Когда в России в результате кардинальных общественно-экономических преобразований начался системный кризис, охвативший все сферы социальной и экономической жизни, и когда казалось, что почти вся страна находится за чертой бедности, впервые были начаты исследования конкурентных позиций регионов и их инвестиционных рейтингов, было предложено исследовать

довать конкурентные позиции и мотивации социально-экономического и инновационного развития отдельных регионов, а также зоны риска экономической деятельности, присущие рыночной экономике. Таким образом, в центре внимания были именно те проблемы, решение которых сегодня стало приоритетным в экономической политике государства.

В последующих работах многие ранее упомянутые темы были дополнены, объединены и нацелены на разработку принципиально новой методологии стратегического управления развитием регионов и муниципальных образований.

В настоящее время 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 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 социаль-

но-экономической системы, анализ формирования и перераспределения финансовых потоков в регионе и оценку источников инвестиционных ресурсов и методов их привлечения в экономику региона.

Новизна постановки задач и подходов к их решению определяется самим представлением региона не только как части единой социально-экономической системы страны, но и самостоятельной воспроизводственной структурой, нуждающейся в эффективной организации управления. 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 региона.

В книге рассмотрены основные направления формирования и развития сибирской научной школы регионального и муниципального управления, включающие исследование проблем экономической самостоятельности регионов, региональных предплановых исследований, программно-целевого подхода к управлению экономикой региона, комплексного регионального планирования, исследования конкурентных позиций регионов, закономерностей механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов на территории, объективных условий, предпосылок и принципов управления социально-экономическими процессами 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.

В результате анализа и обобщения институциональных аспектов деятельности государственных и муниципальных органов

управления, схем и процедур регионального планирования и прогнозирования выявлены особенности развития структуры управления, предложены направления формирования целостной системы управления региональным и муниципальным развитием, а также основные элементы механизма государственного и муниципального управления в новых условиях социально-экономического развития Российской Федерации. Рассмотрены основные направления формирования концепции регионального и муниципального управления в современных условиях, включающие учет экономических интересов и противоречий развития экономики региона, взаимодействия государственных и рыночных структур, разработку институциональной системы управления региональным развитием, оценку эффективности управления экономикой региона, формирование социально-экономической среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики городов и районов на основе повышения инвестиционной привлекательности и необходимости эффективного использования бюджетных средств, что позволит создать предпосылки перехода к модели управления, обеспечивающей условия для реальной экономической самостоятельности и повышения активности муниципальных образований в реализации экономической стратегии развития регионов.

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 ре-

гионального управления. Предложены рекомендации по разработке новой системы стратегических планово-прогнозных документов, обеспечивающих 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

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

1.1. Разработка системы управления социально-экономическим развитием региона

Потребность в научном исследовании проблем и обосновании направлений 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.

Теоретические основы стратегического управления экономикой региона были заложены в трудах отечественных и зарубежных ученых-регионалистов еще во второй половине XX века. Эти исследования включали анализ закономерностей, принципов и факторов размещения производительных сил, вопросы экономического районирования, методы перспективного планирования и регулирования пространственного развития. Наиболее крупными авторитетами в среде советских регионалистов являлись И.Г. Александров, М.К. Бандман, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, А.Е. Пробст, Я.Г. Фейгин, Р.И. Шнипер.

Во второй половине XX века на Западе сформировалась региональная наука, наиболее известными представителями которой являются У. Айзард, В. Алонсо, Х. Армстронг, У. Барнс, П. Нийкамп, А. Куклинский, Х. Ричардсон, Д. Смит, Дж. Тейлор. Это синтетическое научное направление, включающее в себя региональное стратегическое планирование, прогнозирование и управление, стремилось изучать регионы как целостные системы, отдавая приоритет междисциплинарным исследованиям.

Современные проблемы стратегического регионального управления привлекают внимание многих исследователей и прак-

тических работников, связанных с решением конкретных задач регионального развития. Следует отметить работы А.Г. Гранберга, Ю.Н. Гладкого, В.Н. Лаженцева, В.Н. Лексина, В.Я. Любовного, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, В.Е. Селивёрстова, В.И. Сулова, А.И. Татаркина, А.И. Швецова, а также зарубежных исследователей Р. Беннет, Л. Берга, Р. Бингхэм, Е. Блэйкли, Дж. Блэира, Р. Болдуина, Е. Брауна, Дж. Кристенсона, Л. Ледебур, Р. Майер, К. Роббинса, М. Сторпер, П. Хили¹.

Анализ хода реализации экономических реформ в Российской Федерации показывает, что региональный и муниципальный уровни управления отличаются недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям между субъектами региональной экономики. Это связано не только с противоречиями между законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением и неопределенностью места регионов и муниципальных образований в сложившейся системе управления, с другой, но и с отсутствием системы стратегического регионального планирования, объективно отражающей интересы и функции регионального звена системы управления, а также с недостаточной результативностью и эффективностью управления.

Формирование методологических подходов к исследованию проблем управления экономикой региона в процессе эволюционного развития проходит по нескольким направлениям. Первое направление включает исследование проблем стратегического планирования и управления процессами формирования экономики региона, а также ее отдельных элементов². Формирование второго направления связано с развитием экономических отношений в региональной системе, с одной стороны, и распространением инноваций в регионах – с другой, что привело к появлению работ, по-

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.

² Seltzer E., Carbonell A. Regional Planning in America: Planning Regions // Regional Planning in America: Practice and Prospect, ed. E. Seltzer, A. Carbonell. – Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 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.; 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.

священных анализу взаимосвязей в процессе управления региональными инновациями и инвестициями¹. Третье направление возникло под влиянием процессов глобализации экономики и включает большое количество работ, посвященных анализу и управлению процессами развития регионов в рамках мировой экономической системы². Одновременно с этими исследованиями развивается четвертое направление, включающее исследования на основе системно-комплексного подхода к стратегическому управлению экономикой региона³.

Проблема стратегического регионального управления привлекает к себе внимание многочисленных российских исследователей и практических работников, связанных с решением конкретных задач регионального развития. В экономических исследованиях проблемы стратегического регионального управления анализируются с точки зрения различных аспектов: отношения между элементами институциональной системы управления экономикой региона, обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, согласование интересов государства и регионов, решение проблем социально-экономического развития региона на основе использования их конкурентных преимуществ, региональные аспекты реализации различных направлений социально-экономической политики, вопросы интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом про-

¹ 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.; Fritsch M., Mueller P. Effects of New Business Formation on Regional Development over Time. *Regional Studies*, 2004, Vol. 38, No. 8, pp. 961–975.; Marsan G. A., Maguire K. Categorization of OECD Regions Using Innovation Related Variables. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011, No. 2011/03.

² Stiglitz J.E. *Globalization and its Discontents*. – N.Y., London: W. W. Norton & Company, 2003. 288 pp.; White H.C. *Markets from Networks: Socioeconomic Models of Production*. – Princeton: Princeton University Press, 2002. 389 pp.; Di Liberto A., Usai S. *TFP Convergence across European Regions: A Comparative Spatial Dynamics Analysis // Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, ed. R.Crescenzi and M. Percoco. – Springer-Verlag: Berlin Heidelberg, 2013, pp. 39–58.

³ Bennett R. J. (ed.) *Environment and Planning*, Vol. 3, Chapter 1, «Reflections on "Government and Policy"», London, Sage, 2012. 540 p.; Blair J.P., Carroll M.C. *Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization*. London, Sage, 2008. – 328 p.

странстве, проблемы неравенства в социальном и экономическом развитии регионов и роль органов управления в гармонизации пространственного развития страны¹.

В экономической литературе рассматриваются различные уровни стратегического управления – федеральный, региональный и муниципальный, которые различаются между собой по объекту и субъектам регулирования, масштабам решаемых задач, используемым методам и механизмам привлечения инвестиционных ресурсов. При этом справедливо отмечается, что региональные органы власти выступают в двоякой роли: как объекты федеральной региональной политики (в части управления социально-экономическим развитием региона в целом) и одновременно как основные субъекты федеральной политики (в части территориальной организации хозяйства и условий жизнедеятельности населения региона). Вместе с тем недостаточно глубоко исследованы проблемы разделения полномочий между уровнями власти и возникающих в связи с этим противоречий, связанных со слабой обеспеченностью экономической и финансовой базы регионов и муниципальных образований².

Становление теории регионального управления находится в стадии интенсивного развития, по некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов еще не сложилось единого мнения, не определилось и терминологическое единство.

¹ Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С. 7–38.; Минакир П.А. Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. – 2016. – № 4–5 (48). – С. 7–12.; Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск, 2013. – 436 с.; Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 303–306.

² Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 38–61.; Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51.; Климанов В.В., Ивасько Е.В., Коротких А.М. Практика внедрения территориального подхода в систему государственного управления в Российской Федерации // Регион: Экономика и социология. – 2017. – № 1 (93). – С. 3–21; Клейнер Г.Б. Системная реконструкция российского социально-экономического пространства // Экономическое возрождение России. – 2020 – № 2 (64). – С. 59–69.

В современных работах по проблемам регионального управления регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система¹. Наибольшее распространение получили четыре ее парадигмы: «регион–квазигосударство», «регион–квазикорпорация», «регион–рынок», «регион–социум» (по классификации А.Г. Гранберга)².

Проводя сравнительный анализ различных научных школ и подходов к исследованию проблем управления региональным развитием, следует отметить, что они опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки³. Сходство региона и национальной экономики определяет возможности применения к региону макроэкономических выкладок, особенно тех, авторы которых ставят во главу угла 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 междисци-

¹ Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика. Регион: Экономика и Социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 303–306.; 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.

² Гранберг А.Г. Становление в России научного направления «пространственная экономика» // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2009. – Т. 2. – № 26. – С. 18–24.

³ 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.; Полюнев А.О. Сравнительная конкурентоспособность российских регионов: основные факторы и современные тренды // Современные производительные силы. – 2014. – № 3. – С. 37–42; Комплексные пространственные исследования / Адамеску А.А., Михеева Н.Н., Гришина И.В. и др. – М., 2019.

плинарных 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 этапов¹. 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 наибольшее 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,

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.

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

Проблема управления региональным и муниципальным развитием привлекает к себе внимание многочисленных российских исследователей и практических работников, связанных с решением конкретных задач регионального развития. Особый интерес у исследователей 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 (например, планово-прогнозные документы, их законодательное обеспечение, региональная налогово-бюджетная система, социальное развитие), 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» не просто емкое, а всеобъемлющее, требующее 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 обеспечила создание крупнейшей мировой экономики, развитие промышленности, реализацию масштабных экономических проектов, далеко не все из которых были бесполезны. И до сих пор, несмотря на разрушение единого народнохозяйственного ком-

плекса, российская экономика позволяет стране обеспечить самостоятельность и безопасность.

Современная экономическая политика, которая периодически формулируется в различных долгосрочных концепциях, стратегиях, дорожных картах, не опирается на институциональную систему, способную обеспечить реализацию этой политики. Поэтому не случайно 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 со всеми необходимыми атрибутами (целеполагание, прогнозирование, институциональные структуры, инструменты управления) период деклараций может затянуться надолго¹.

Реалистическая 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 меха-

¹ Глазьев С.Ю. О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 56. – С. 5–39.; Делягин М.Г. Стратегия модернизации: каким должен быть ответ России глобальной депрессии // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2015. – Т. 196. – С. 265–273.; Аганбегян А.Г. О целевой направленности региональной стратегии социально-экономического развития // Экономические стратегии. – 2020. – Т. 22. – № 1(167). – С. 6–17.

низмов функционирования системы). Недостаточно глубоко исследованы проблемы разделения полномочий между уровнями власти, с учетом экономической и финансовой базы муниципальных образований.

Требования к современной институциональной системе управления развитием региона. Проблема формирования институциональной 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 Российской Федерации и непрерывное реформирование всей 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 обеспечить решение основных задач, определяющих эффективность социально-экономического развития страны, ее регио-

нов 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 система управления демонстрирует свою неспособность обеспечить реализацию периодически формулируемых стратегических целей развития российской 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 Российской Федерации, главными из которых 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 состоит 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 любого 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 элементами¹.

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 взаим-

¹ Новоселов А.С., Маршалова А.С., Кулаев А.П. и др. Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.

ной 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 природной 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 управления¹.

Основные методологические принципы разработки институциональной системы управления социально-экономическим развитием региона. Главные инновации, в которых нуждаются регионы России, лежат в области системы управления. Инновационность подхода к системе управления на всех уровнях означает необходимость опоры на совокупность методологических принципов институциональной системы управления, которые отражают объективные закономерности общественного воспроизводства в условиях рыночной экономики.

1. *Принцип целевого управления.* Цель управления вытекает из интересов, присущих тому или иному объекту управления. В случае, когда объектом является регион, его интересы определяются интересами населения, проживающего на его терри-

¹ Основы теории регионального воспроизводства разработаны Р.И. Шнипером.

тории (материальное благополучие, возможность духовного развития, физическое здоровье и общий высокий уровень качества жизни).

2. *Использование региональных преимуществ в территориальном разделении труда и обеспечение конкурентоспособности региональной экономики.* Этот принцип состоит в том, что система управления стратегическим развитием региона должна обеспечивать эффективное использование природно-ресурсного и социально-экономического потенциала региона в территориальном разделении труда и в то же время содействовать комплексному развитию региональной экономики. Данный принцип отражает двуединую функцию региональной экономики: с одной стороны, она является составной органической частью социально-экономической системы государства, имеет свою специализацию, участвует в развитии интеграционных связей, а с другой – это относительно самостоятельная воспроизводственная система, уровень ее комплексности существенно влияет на эффективность ее развития.

3. *Сочетание интересов всех экономических субъектов, участвующих в процессе регионального воспроизводства.* Этот принцип отражает наличие собственных интересов у каждого экономического субъекта и предполагает наличие объективных противоречий между ними. Главное требование к механизму управления общественным воспроизводством состоит в создании таких условий деятельности, при которых достигался бы определенный баланс интересов всех структур, взаимодействующих в процессе регионального воспроизводства.

4. *Принцип экономической самостоятельности,* понимаемый не просто как отсутствие прямого вмешательства государства в дела регионов, а более широко. Принцип экономической самостоятельности должен отражать равноправие различных форм собственности и экономической самостоятельности всех собственников. Кроме того, экономическая самостоятельность означает необходимость четкого распределения полномочий и функций управления между различными уровнями власти и создания финансово-экономических условий для их реализации.

5. *Принцип самофинансирования.* Он означает, что развитие региона должно осуществляться в направлении, обеспечивающем возможность покрытия расходных бюджетных обязательств за счет доходов, образующихся на самой территории. Это не равно-

сильно полной финансовой замкнутости регионов, но предполагает такую схему финансовых потоков, в которой перераспределительные процессы не являются преобладающими.

6. *Зависимость между эффективностью экономического развития региональной экономики и формированием ресурсной базы социального и общеэкономического развития региона.* Согласно этому принципу, должны быть учтены и задействованы экономические интересы, стимулирующие развитие экономики и рост ее эффективности.

7. *Принцип ответственности за реализацию функций управления, представляющих суть и содержание системы управления на уровне региона данного ранга.*

Реализация всей системы принципов позволит создать предпосылки для разработки концепции институциональной системы управления, обеспечивающей эффективное развитие региона и последовательное достижение поставленных целей и задач. Все эти принципы должны быть положены в основу изменений в законодательных и нормативно-правовых актах, создающих контуры системы управления региональной экономикой и определяющих выбор тех конкретных инструментов механизма управления, которые будут определять его эффективность.

Важнейшие элементы институциональной 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 институциональной 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. Так, достаточно часты злоупотребления хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением, что выражается в навязывании контрагенту условий, невыгодных или не относящихся к предмету договора. Одновременно такие предприятия продолжают усиливать свои позиции на собственных и сопредельных рынках. Они приобретают крупные пакеты акций хозяйствующих субъектов, работающих на этом же рынке или в рамках единого производственно-сбытового процесса, а также вкладывают средства во вновь создаваемые аналогичные предприятия¹.

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 внутрорегиональных, 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 обеспечить 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

¹ Вохмянин И.А. Разработка организационно-экономического механизма формирования и регулирования развития конкурентной среды в региональной экономике // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11. – № 1. – С. 100–115.

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.

За годы экономических реформ налоговая система России претерпела существенные изменения. При разработке нового налогового кодекса учитывались следующие принципы формирования системы налогообложения на региональном уровне: ослабление налогового бремени и упрощение налоговой системы путем отмены малоэффективных налогов; расширение налоговой базы за счёт увеличения круга плательщиков налогов и облагаемых доходов в соответствии с принципом налоговой справедливости; перемещение налогового бремени с предприятий на физических лиц; усиление контроля за соблюдением налогового законодательства; налоговое стимулирование производственной и коммерческой деятельности; совершенствование принципов федерализма и развитие муниципальных налоговых систем.

В новых условиях региональные институты управления располагают широким набором экономических методов налогового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Региональные институты управления могут устанавливать ставки налога на прибыль для предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, определять льготы по налогу на прибыль в пределах своей налоговой квоты

(например, уменьшение размеров облагаемой прибыли или дохода на величину затрат на развитие бизнеса: инвестиции в оборудование, обучение специалистов, научно-технические разработки и т.д.), а также устанавливать ставки местных налогов, сборов и пошлин.

Региональные институты управления при помощи налоговой системы могут сдерживать экономически необоснованный рост прибыли монополистов на рынке товаров и услуг, при этом в основе налоговой политики должно быть стимулирование роста производства товаров и услуг, а не фискальное изъятие средств у предприятий и организаций.

Не менее важна и обратная связь, когда региональные институты управления могут активно влиять на экономическое положение хозяйствующих субъектов. Через систему налоговых льгот и санкций региональные власти в состоянии обеспечить: развитие всей региональной системы и её отдельных элементов; расширение производства и реализации товаров и услуг в соответствии с меняющейся экономической конъюнктурой; распространение инноваций и повышение качества товаров и услуг; развитие малых и средних предприятий в сфере производства и реализации товаров и услуг, особенно на начальной стадии их становления; активизацию предпринимательской деятельности населения.

Основной 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 предприятиям 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 институциональной системы управления регионом. Содержание институциональной 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 процессов¹.

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. Основным 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 придается 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.

¹ Аганбегян А.Г. Новая модель экономического роста России // Управленческое консультирование. – 2016. – № 1 (85). – С. 31–46; Райзберг Б.А. Новые подходы к государственному управлению инновационными процессами в российской экономике // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2012. – Т. 1. – № 1. – С. 329–334; Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск, – 2013. – № 1. – С. 9–33.; Смотрицкая И.И., Черных С.И. Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. – №1. – 2021. – С. 9–25.

Эффективная институциональная 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.

Многие ученые-экономисты 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, по-

средников 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. Ее главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства.

В целях исследования структуры институциональной 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 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 институциональной системы управления экономикой региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с на-

рушением 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.

Современный период характеризуется переходом к экономической самостоятельности региональных систем и передачей отдельных полномочий федеральных институтов управления на региональный уровень. В связи с этим необходимо совершенствование системы экономических и административных методов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях демократизации управленческих функций, действия рыночных механизмов мотивации и при изменении методологии регионального управления. Система институтов управления и регулирования экономических процессов на уровне субъектов Федерации должна основываться на следующих методологических предпосылках.

Во-первых, социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами воспроизводства, и это является основой для изучения проблем регулирования социально-экономических процессов.

Во-вторых, в современных условиях действует тенденция усиления горизонтальных управленческих связей и зависимостей. Причем горизонтальные экономические связи формируются под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации, которые в совокупности образуют социально-экономическую среду, обеспечивающую условия эффективного функционирования региона.

В-третьих, регулирование региональной экономики и всей социально-экономической среды становится главной задачей региональных институтов управления.

В-четвертых, для эффективного регулирования социально-экономических процессов необходимо использование финансово-экономических методов, что обуславливает характер и особенности системы налогообложения в регионе.

В-пятых, региональные институты управления осуществляют воздействие на бизнес-структуры, участвующие в развитии социально-экономической среды региона, преимущественно экономическими методами с тем, чтобы, не вмешиваясь в их производственно-технологическую и экономическую деятельность, направить их усилия на активное участие в решении проблем экономи-

ческого и социального развития региональной системы и повышения ее конкурентоспособности.

Характеристика институтов управления субфедерального уровня предполагает рассмотрение особенностей административных и экономических методов регулирования региональной экономики. Необходимо учитывать, что административные методы регулирования базируются на присущих институциональной 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 ком-

плексе 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 использованию 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 меж-

отраслевого перераспределения финансовых ресурсов, региональные органы могут создавать благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов и развития инфраструктуры региона.

Направления и задачи формирования современной институциональной системы управления экономикой региона. Институциональную систему можно сравнить с проводящей сетью, которая обеспечивает непрерывность прохождения принимаемых управленческих решений до реализации. Не идеализируя советскую институциональную 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 институциональной системы государственного управления экономикой региона.

Критериями повышения эффективности новой институциональной 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 институциональной 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 институциональной системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение которого 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 институциональной 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 институциональной 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 реестром 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 институциональной 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 транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу институтов власти субъектов Федерации на решении задач, необходимых региональному обществу и государству.

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

шить 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 за-

просам 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, частных государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Таким образом, в результате построения новой институциональной 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 выгоду 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. Социально-экономические интересы и противоречия регионального воспроизводства в системе управления

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.

В настоящее время происходит эволюция понимания значимости системы управления как определяющего фактора результативности социально-экономического развития России и ее регионов. Но судя по необъяснимой стабильности российской системы управления, это понимание дошло пока далеко не до всех организационных структур, принимающих управленческие решения. На заре формирования современной экономики благополучными были территории, обладающие различными природными ресурсами. Первый громкий сигнал миру о том, что для успешного развития страны существенно важнее, чем ресурсы, является эффективная система управления, подала Япония. Не имея даже самого необходимого количества природных ресурсов для развития производства (земля, топливно-энергетические ресурсы), она сумела создать вторую по уровню развития современную экономику в мире. В России только в последние годы появляются отдельные высказывания о неэффективности действующей системы управления и безотлагательной необходимости изменения экономической модели развития страны¹.

Анализ различных подходов и точек зрения, которые широко обсуждаются в научно-экспертной среде, позволяет говорить о двух основных сценариях модели развития российской экономики².

¹ Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. – 2014. – № 1. – С. 9–33.; Аганбегян А.Г. Экономика России: от стагнации к рецессии // Деньги и кредит. – 2016. – № 5. – С. 10–20.; Некипелов А.Д. Есть ли альтернатива у проводимой макроэкономической политики? // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2015. – Т. 196. – С. 282–290.; Глазьев С.Ю. О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 56. – С. 5–39.

² 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.; Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. – М.: Издательский дом «Дело» РАН-ХиГС, 2020. – 760 с.

Первый сценарий (предлагаемый Центром стратегических разработок), по сути, является сохранением экономической модели, действующей на протяжении всех предшествующих лет. Основные идеи, лежащие в основе этой модели, состоят в необходимости сокращения государственных расходов и общих рассуждениях о необходимости экономических реформ. Реформы, происходящие в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, устраивают лишь авторов этих реформ и пугают своими негативными последствиями общественность. При этом в качестве основного индикатора успешности развития страны используется индекс инфляции.

Главным индикатором второго сценария («Столыпинского клуба») является рост потребительского спроса. Следует подчеркнуть, что идея второго сценария не является российским изобретением, именно на рост потребительского спроса ориентируются страны с высокими темпами роста ВВП (например, Китай). Похоже, что индекс инфляции беспокоит только две страны – Россию и Бразилию.

Совершенно очевидно, что эти два сценария разнополярны, как по механизмам реализации, так и по своим последствиям. Простая экономическая логика свидетельствует о том, что в первом сценарии сдерживание инфляции требует ограничения денежной массы в обращении, для чего необходимо поддерживать достаточно высокую кредитную ставку, ограничивать рост доходов населения, в первую очередь, рост доходов работников бюджетной сферы. Последствиями такой политики будет естественное снижение потребительского спроса и отсутствие стимулов к росту производства. Инвестиции будут не только дороги, но в них не будет и потребности.

Второй сценарий не столь примитивный, требующий больших усилий, более тонкой финансово-экономической политики и полноценного стратегического управления. Ясно, что рост потребительского спроса требует повышения денежных доходов населения и стимулирует развитие производства. Усиливается спрос на инвестиции, и для удовлетворения этого спроса необходимо снижать кредитные ставки, совершенствовать налоговую политику, развивать цифровую информационную систему, направленную на контроль финансовых потоков в экономике.

Каждому из сценариев должна соответствовать адекватная система управления, отражающая особенности принятой модели

развития экономики, структуры производительных сил и производственных отношений, отношений собственности и участия государства в управлении экономическими процессами. 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 реформ¹.

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, 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-кредитную политику, не зависимую

¹ Титов Б.Ю. Шилов А.А. Стратегия роста для России // Вопросы экономики. – 2017. – № 12. – С. 24–39.; Сильвестров С. Глобализация и глобальное регулирование: новейшие тенденции и вызовы для российской экономической политики // Российский экономический журнал. – 2016. – № 3. – С. 62–91.; Сухарев О.С. Экономический рост: проблема управления // Экономист. – 2016. – № 7. – С. 21–31.; Гринберг Р.С. Стратегия социально-экономического развития России: разговор на перспективу // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2020. – Т. 224 – № 4 – С. 28–33.

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 плани-

рования, полномочия федеральных, региональных и местных органов власти, формы их взаимодействия, обеспечивает прозрачность 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 системы¹.

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.

¹ Шнипер Р.И. Регион: Экономические методы управления. – Новосибирск: Наука, 1991; Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. – М.: Экономика, 1998.

Первый заключается в том, что четко определяется место региональной системы в решении общегосударственных задач региональной политики и тем самым необходимые условия для их решения. Вторым результатом – обеспечение гармоничного взаимодействия всех звеньев региональной экономики, основанной на сбалансированности пропорций регионального воспроизводства, что является неременным 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 решении 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 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 внутри-

системных 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 высшего уровня управления.

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

зацию 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 в 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 образованияами. 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 отчитывается 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, присущих воспроизводственному процессу, связано с финансовыми ресурсами, так как они играют интегрирующую роль в социально-экономическом развитии региона. Уникальность финансовых ресурсов состоит в том, что 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 функ-

ций 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. Бесспорно 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 неконкурентоспособными и разорилась, исчезли рабочие места, население и бюджеты лишились доходов. Создание новой экономики, включающей модернизацию традиционных отраслей, ориентированную на инновации, конкурентоспособную на внутреннем и мировом рынке – 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 позволяют 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. Комплексный подход в управлении социально-экономическим развитием территории

Модель экономического развития России на протяжении четверти века практически не претерпела принципиальных изменений. Объективная оценка этой модели свидетельствует о том, что действующая институциональная 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. Невозможно, с одной стороны, стремиться к повышению качества жизни населения, созданию современной структуры экономики, переходу на инновационный путь развития, сокращению пространственной дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов, а с другой стороны, в качестве главного целевого индикатора, свидетельствующего об эффективности развития, использовать индекс инфляции и соответствующие меры, обеспечивающие его снижение, включая сокращение расходов на развитие бюджетной сферы¹. Сокращение расходов на бюджетную сферу неизбежно вызывает цепь негативных последствий в экономике регионов: ограничение роста зарплат бюджетников, пенсий, пособий (и без того крайне низких), 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 бо-

¹ Абрамовских Л.Н., Бабенко А.В. К поиску новой модели экономического развития // Экономист. – 2016. – № 10. – С. 34–42; Аганбегян А.Г. Экономика России: от стагнации к рецессии // Деньги и кредит. – 2016. – № 5. – С. 10–20; Кулешов В.В. Современные вызовы социально-экономическому развитию России // ЭКО. – 2014. – № 12. – С. 5–14; Сухарев О.С. Управление инфляцией и адекватность таргетирования политике экономического роста // Управленец. – 2020. – Т. 11. – №1. – С. 33–44.

лее успешной является модель экономического развития, ориентированная на рост потребительского спроса и стимулирование развития производства и сферы услуг¹.

Неоправданно высокая дифференциация в уровне и качестве жизни населения регионов России также говорит о серьезных недостатках в институциональной системе управления пространственным развитием экономики и социальной сферы. Отсутствие комплексного подхода к развитию территориальных образований является прямым следствием принятия ведомственных управленческих решений и неспособности институциональной 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

¹ Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широков А.А. От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. – 2016. – № 1. – С. 3–15; Маневич В.Е. Долговременные макроэкономические процессы и условия роста российской экономики // Вопросы экономики. – 2017. – № 1. – С. 40–63; Санковец Н.А. О зарубежном опыте государственного управления региональным развитием. – http://economicarggu.ru/2009_2/sankovec.pdf (дата обращения: 23.04.2017); Польшнев А.О. Развитие методического подхода к среднесрочному прогнозированию экономического роста регионов на основе декомпозиции показателей макропрогноза по России // Региональная экономика. Юг России. – 2020 – Т. 8 – № 1 – С. 63–74.

именно – нарастающий дефицит квалифицированных специалистов. Современный человек, а тем более квалифицированный 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 институциональной системы управления, основанной на учете общегосударственных, отраслевых и территориальных интересов и связей взаимодействующих структур общественно-экономического процесса¹.

Совокупность функций и полномочий каждого уровня институциональной системы управления, которые являются основой для определения их прав и, соответственно, ответственности,

¹ Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1; Швецов А.Н. Российское пространство: исторические особенности обретения и основное противоречие его современной организации // Федерализм. – 2020 – Т. 25 – № 3 (99). – С. 5–18.

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.

Институциональная система управления как условие реализации комплексного подхода к развитию территории. Исследование институциональной системы управления экономикой региона включает анализ различных форм и методов воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, которая определяет правила поведения экономических субъектов и устанавливает 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 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 институциональной 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 институциональной 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, территориальные 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 необеспе-

ченными соответствующей проводной сетью¹. Таким образом, главным недостатком регионального и муниципального управления является отсутствие системности и комплексного подхода к развитию территорий.

Для более глубокого исследования структуры институциональной 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 стратегических направлений социально-экономического развития и планово-прогнозных документов и программ, предусмотренных действующим законодательством, подготовка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений.

¹ Барабашев А.Г., Киндрась А.А. Об оценке эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 7–27; Вебер Ш., Давыдов Д.В., Савватеев А.В. Институты принятия решений // Вопросы экономики. – 2017. – № 6. – С. 45–57; Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.

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 образований¹.

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

¹ Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения: сб. науч. 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. – 312 с.

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, формирования 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 области¹. 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

¹ Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения: сб. науч. 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. – 312 с.

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 наделен 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 тер-

ритории, 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, так как 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 сельских территорий. В институциональной 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 сель-

ских 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 пункты 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 бизнеса вне связи со стратегическими приоритетами экономического развития, приоритетами формирования хозяйственных комплексов, направлениями реализации научной-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 отдельный 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 отдельного 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 реализацией 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 безремонтного 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 неблагоприятного 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 Новосибирской 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 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 участвовать 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 институциональная система управления нацелена на комплексное, рациональное и эффективное использование ресурсов территории, в том числе на эффективное использование 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:

- основные элементы и подсистемы региональной экономики не одинаково подготовлены к модернизации институциональной системы регионального и муниципального управления;

- четко не определены 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 региона;

- в отдельных звеньях институциональной системы регионального и муниципального управления отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новые методы управления.

Отсюда следует, что модернизация институциональной 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 институциональной системы регионального и муниципального управления, направленной на комплексное социально-экономическое 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.

1.4. Формирование институциональной среды социально-экономического развития муниципальных образований

Как уже отмечалось, современная государственная экономическая политика носит несистемный характер и не учитывает региональных особенностей, значения пространственного развития субъектов Федерации и особой роли пространственного фактора в достижении экономического роста и обеспечении национальной безопасности, составляющими которой являются продовольственная безопасность, социальный климат, рациональная система расселения, сокращение неоправданно высокой дифференциации в уровне и качестве жизни людей, проживающих на разных территориях¹. Так, существенная дифференциация социального и экономического развития муниципальных образований подтверждается показателями региональной и муниципальной статистики и хорошо видна на примере регионов Сибири. Эта дифференциация усугубляется формированием крупных городских агломераций, поскольку концентрация экономического потенциала вокруг городов – крупных областных центров ведет к вымыванию трудовых, инвестиционных и других экономических ресурсов, как из близлежащих, так и отдаленных муниципальных образований, и, как следствие, к разрушению экономического потенциала малых городов и сельских территорий, сокращению реальных доходов их населения, подрыву экономической базы предоставления государственных гарантий в сфере труда и занятости, социального обслуживания, бесплатных социальных услуг населению этих территорий².

¹ Кузнецова О.В. Региональная политика России. 20 лет реформ и новые возможности. – М., 2015. – 392 с.; Минакир П.А. Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. – 2016. – № 4. – 5 (48). – С. 7–12.

² Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1 (93). – С. 38–55; Гайдук Е.А., Ковалёва Г.Д. Муниципальное образование в системе программного управления. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. – 2013. – 230 с.; Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопросы статистики. – 2016. – № 8. – С. 46–52; Говоров С.В., Петрова З.К. Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. – 2018. – № 4 (56). – С. 29–35.

Это свидетельствует и о нерациональной региональной политике на субфедеральном уровне управления. Без продуманной, последовательной региональной политики ситуация не улучшается, а только усугубляется. Аналогичные проблемы пространственного развития, связанные с высокой степенью дифференциации социально-экономических показателей муниципальных образований, характерны и для других субъектов Российской Федерации. Для решения этих проблем необходимо выработать механизмы и инструменты региональной политики, нацеленные на создание финансово-экономических условий комплексного экономического и социального пространственного развития регионов, обеспечивающих поступательный социально-экономический рост не только административных центров субъектов Федерации и смежных с ними территорий, входящих в состав городских агломераций, но и всех малых городов и сельских муниципальных образований, расположенных в отдаленных районах¹.

Научная проблема, решению которой посвящено исследование, носит многоплановый характер и отражает такие интересы государства, как рост уровня и качества жизни населения, сокращение неоправданно высокой дифференциации этого показателя между регионами, модернизация экономики, совершенствование системы государственного и муниципального управления. Одно из приоритетных направлений решения этой проблемы состоит в теоретическом и методическом обосновании механизмов формирования институциональной среды, обеспечивающей эффективное использование имеющихся кон-

¹ Коломак Е.А. Развитие городской системы Сибири в постсоветский период: прогнозы и реальность // ЭКО. – 2018. – № 7 (529). – С. 57–66; Любовный В.Я. Эволюция исследований и регулирования развития монопрофильных городов России // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 2. – С. 98–102.; 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.; Чепурных Н.В., Мерзлов А.В. Социально-экономические факторы развития сельских территорий // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2017. – № 4. – С. 92–101.

курентных преимуществ социально-экономического развития муниципальных образований.

Главной целью исследования является обоснование приоритетных направлений социально-экономического развития муниципальных образований, определение потенциальных точек экономического роста и разработка механизма управления, обеспечивающего создание благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований.

В рамках данного исследования предполагалось решение следующих задач: 1) анализ действующих механизмов и инструментов региональной политики, регулирующих формирование институциональной среды на территории субъекта Федерации; 2) анализ и оценка инвестиционного климата муниципальных районов, возможностей создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и активизации экономического развития муниципальных образований; 3) выявление, обоснование и формулирование проблем региональной политики, связанных с пространственными, инвестиционными и финансовыми аспектами, а также с отраслевыми, нормативными и правовыми условиями и неурегулированными вопросами реализации этой политики; 4) разработка механизмов и инструментов на субфедеральном уровне, направлений совершенствования экономического регулирования в целях модернизации экономики и повышения качества и уровня жизни населения муниципальных образований; 5) формирование предложений по совершенствованию системы управления, направленных на создание эффективной институциональной среды, обеспечивающей использование и усиление конкурентных позиций муниципальных образований, повышающих привлекательность для бизнеса и проживания людей.

Особенность методологического подхода проводимого исследования состоит в том, что, несмотря на важность и актуальность рассматриваемой проблемы, отсутствуют серьезные методологические и методические разработки по вопросам повышения эффективности системы управления пространственным развитием региона, особенно малых городов и сельских муниципальных образований. Эти территории слабо вписываются в систему законов рыночной экономики и механизмов, используемых в рыночных отношениях. Поэтому при разработке новых подходов к управлению развитием городских и сельских муниципальных образова-

ний необходимо реализовать двуединую функцию государства: с одной стороны, государство, руководствуясь принципом экономической целесообразности, должно поддерживать рыночную среду и рыночные отношения, с другой стороны, руководствуясь принципами социальной справедливости и национальной безопасности, оно должно выработать инструменты поддержки, обеспечивающие комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Именно поэтому перед экономической наукой и практикой стоит задача разработки такого механизма управления развитием городских и сельских муниципальных образований, который бы обеспечил привлечение инвестиций на их территории, модернизацию экономики и создание нормального уровня жизни для людей.

Радикальное изменение общественно-экономического базиса России привело к необходимости модернизации системы управления на всех уровнях – государственном, региональном, отраслевом, предпринимательском. Вся современная российская система управления находится в состоянии становления, и до сих пор не найдены подходы, обеспечивающие диверсификацию экономики, создание спроса на продукцию инновационных секторов, привлечение частных инвесторов в развитие реального сектора экономики. К числу таких же нерешенных и очень сложных проблем относится создание системы управления пространственным размещением производства и институциональной среды социально-экономического развития муниципальных образований¹.

Говоря о муниципальном уровне, следует подчеркнуть, что в условиях плановой экономики распределительно-отраслевой принцип был официально признан ведущим принципом системы управления. Региональный и муниципальный уровень управления был второстепенным, и, по существу, развитие муниципальных образований представляло собой результат реализации отраслевых решений, касающихся данных образований. Поэтому справедливо говорить не об изменении системы управления на уни-

¹ Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1 (93). – С. 38–55; 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. – 487 с.

ципальном уровне, а о становлении новой институциональной системы регионального и муниципального управления, особой потребности в которой раньше не было.

Переход к рыночным отношениям резко повысил потребность в разработке методологических и методических подходов к формированию институциональной системы управления на региональном и муниципальном уровне. Несмотря на то что в России существовала сильная региональная наука, были созданы научные основы управления пространственным размещением экономики и комплексным социально-экономическим развитием регионов, опирающиеся на теорию регионального воспроизводства, реальные процессы зачастую противоречили научным принципам, и к моменту серьезных общественно-экономических преобразований пространственное развитие экономики породило дополнительные проблемы, которые предстоит решать, создавая новые подходы к принятию управленческих решений¹.

Современное состояние пространственного развития России, характеризующееся гипертрофированной дифференциацией социально-экономического уровня ее регионов и муниципальных образований, подтверждает важность исследований проблем модернизации системы управления развитием субъектов Федерации и муниципальных образований на основе эффективного использования их конкурентных преимуществ, диверсификации экономики и развития отраслей, для которых, с одной стороны, имеются большие ресурсные резервы (например, земля, труд), а с другой, – продукция которых имеет устойчивый спрос на рынке (например, продовольствие, строительные материалы и др.).

К числу работ, в которых рассматриваются наиболее актуальные аспекты данной проблемы, следует, прежде всего, отнести исследования проблем реформирования муниципального управ-

¹ Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – №1. – С. 3–39; Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.; Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. – М.: Институт экономики РАН, 2018. – 237с.

ления¹. Анализ современного уровня исследования проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом, позволяет констатировать, что основные элементы институциональной среды развития муниципальных образований недостаточно исследованы; научно не обоснованы полномочия органов власти иерархической системы территориального управления в части формирования необходимой институциональной среды; не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития территорий; в исследованиях отдельных звеньев механизма управления отсутствует системность и программно-целевой подход, что необходимо для перехода на новую модель регионально- и муниципального управления².

В условиях превалирования в исследованиях отраслевых подходов к управлению и распределению общественных ресурсов вопросы развития собственной экономической базы комплексного развития городских и сельских муниципальных образований уходят на второй план или вообще остаются без внимания. Недоста-

¹ Бабичев И. Актуальные тренды муниципальной реформы // Практика муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 6–14; Бабун Р.В. Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства // ЭКО. – 2017. – № 3 (513). – С. 60–77; Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11. – № 1. – С. 132–147; Горяченко Е.Е., Малов К.В. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 1. – С. 271–291; Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д. и др. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы. – М.: ИЭ РАН, 2014. – 300 с.; Шведов А. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия. // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.

² Гайдук Е.А., Ковалёва Г.Д. Муниципальное образование в системе программного управления. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. – 2013. – 230 с.; Жихаревич Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология. – 2012. – №4. – С. 235–256; Новоселов А.С., Маршалова А.С., Кулаев А.П. Методологические положения разработки стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 84 с.; Селиверстов В.Е. Сибирская школа стратегического планирования / под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 199 с.

точно внимания уделяется вопросам создания институциональной среды, инвестиционного климата на уровне муниципальных образований, финансово-экономических и административных механизмов обеспечения доступности локальных ресурсов, ресурсов общего пользования, достаточности собственных бюджетных средств для формирования необходимых условий развития малых городов и сельских районов¹.

Без должного внимания и проработанности остаются вопросы пространственного аспекта развития экономической деятельности, комплексного подхода к развитию социальной и коммунальной инфраструктуры. Во многих исследованиях формулируются предложения по совершенствованию регионального и муниципального управления на основе реализации финансово-бюджетной политики субъектов РФ в отрыве от действующей нормативно-правовой базы, пространственного аспекта отраслевых стратегий, не исследуются вопросы адаптации малых городов и сельских районов к условиям рыночной экономики и изменения подходов к управлению пространственным развитием территории².

Учитывая сложность и актуальность проблемы формирования благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований, следует отметить острую необходимость разработки новых методологических подходов к ее решению. В связи с этим необходимо исследование не только социально-экономических, но и нормативно-правовых условий, выявление

¹ Говоров С.В., Петрова З.К. Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. – 2018. – № 4 (56). – С. 29–35; Коломак Е.А. Развитие городской системы Сибири в постсоветский период: прогнозы и реальность // ЭКО. – 2018. – № 7 (529). – С. 57–66; Любовный В.Я. Эволюция исследований и регулирования развития монопрофильных городов России // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 2. – С. 98–102; Чепурных Н.В., Мерзлов А.В. Социально-экономические факторы развития сельских территорий // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2017. – № 4. – С. 92–101.

² Ждан Г.В. Опыт субъектов РФ по созданию благоприятной финансово-экономической среды и стимулированию развития муниципальных образований // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2015. – № 6. – С. 199–205; Сумская Т.В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

административных барьеров, разработка предложений по их устранению в целях формирования благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований, а также обоснование институциональных механизмов реализации комплексного подхода к развитию экономики и социальной сферы в каждом городском округе и муниципальном районе.

Методологические проблемы модернизации системы управления и формирования благоприятной институциональной среды развития муниципальных образований. Методологической основой исследования является общая теория регионального воспроизводства¹. В основе разработки пространственного аспекта системы управления региональным и муниципальным развитием лежит совокупность принципов, реализация которых должна найти свое отражение в экономико-правовой основе, механизме и инструментах формирования благоприятной институциональной среды, обеспечивающей рост социально-экономического потенциала, повышение конкурентоспособности территории и их практическую реализацию. К числу таких принципов относятся, прежде всего, следующие.

1) Принцип государственно-частного и муниципально-частного партнерства, в соответствии с которым государственные (а также муниципальные) органы власти, используя экономические, административные и организационные методы, призваны создавать благоприятную институциональную среду для модернизации и развития экономики и повышения ее эффективности и конкурентоспособности. Реализация этого принципа проявляется в комплексном инфраструктурном обустройстве территории, привлечении инвестиций и долевом в них участии, предоставлении государственных гарантий при привлечении банковских кредитов и организационной поддержке частных инвесторов.

2) Принцип реализации дифференцированной инвестиционной политики, суть которого состоит в том, что пространственная инвестиционная политика должна соответствовать и обеспечивать реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития, и в ней должны находить отражение

¹ 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.

три основных подхода: создание благоприятного инвестиционного климата; долевое участие в инвестиционных проектах; прямое финансирование инфраструктурных проектов.

3) Принцип социальной ориентации территорий на основе экономического развития, в соответствии с которым механизмы системы управления призваны обеспечить сохранение обжитых территорий, создание новых эффективных рабочих мест и рост качества и уровня жизни населения, проживающего на этих территориях.

4) Принцип рациональной специализации и создания точек экономического роста, способных обеспечить усиление конкурентных преимуществ и их эффективное использование. Реализация этого принципа требует перейти к усилению межведомственных взаимодействий, кооперативных связей, кластерному подходу в управлении, к выявлению территориальных и отраслевых структур, интегрированное развитие которых способно повысить эффективность развития каждой из этих структур.

В основе методологических подходов к модернизации системы управления пространственным развитием лежат такие базовые положения, как:

– эффективность развития региональной и муниципальной экономики определяется сбалансированностью пропорций воспроизводства. Каждый уровень региональной системы (субъекты Федерации, различные типы муниципальных образований) характеризуется своей совокупностью пропорций воспроизводства, и задача системы управления состоит в формировании соответствующих пропорций (социально-экономических, структурных, финансовых, экономико-экологических и др.);

– ключевым понятием современной экономики является конкуренция, и задачей управления на региональном и муниципальном уровне является выявление конкурентных преимуществ территории, создание условий для появления новых конкурентных преимуществ и формирование механизма, преобразующего эти преимущества в эффективное развитие;

– при отсутствии схем рационального размещения производства и комплексного социально-экономического пространственного развития и в условиях глобализации мировой экономики необходимы новые подходы к решению проблем пространственного размещения экономики, определения специализации территорий и развития кооперационных связей. Жесткая конкурентная среда требует новых подходов к разработке стратегических направле-

ний развития экономики муниципальных образований, способных реализовывать их конкурентные преимущества. И таким современным подходом является кластерный подход, обеспечивающий создание эффективных экономических структур, способных осуществлять свою деятельность в условиях постоянно растущей конкуренции.

Несмотря на определенные продвижения в области общей теории управления региональной экономикой, многие вопросы развития муниципальных образований изучены недостаточно в силу слабого учета специфики различных типов городских и сельских территорий, факторов, влияющих на эффективность их развития, многообразия моделей их развития и совокупности используемых инструментов управления. Особенно остро обстоит дело с развитием сельских муниципальных образований. Практическая реализация государственной экономической политики в отношении сельских территорий также отличается несистемностью принимаемых решений и зачастую сводится к выделению финансовых ресурсов на федеральном уровне для развития сельского хозяйства. Такой подход не в состоянии обеспечить комплексное решение всех экономических и социальных проблем. Тем более, что практически разрушены производственная и потребительская кооперация в сельских районах, что усиливает дезинтеграцию сельхозпроизводителей и их контрагентов, понижает их конкурентоспособность.

При безусловном понимании Правительством РФ необходимости безотлагательного решения проблем модернизации сельскохозяйственного производства, повышения жизнеспособности сельских территорий и сохранения неурбанизированного сельского образа жизни населения, при продолжении использования сложившихся организационно-хозяйственных механизмов решить эти проблемы практически невозможно. Главная причина – отсутствие системного подхода к решению этих взаимосвязанных проблем. Современная государственная политика направлена на обеспечение макроуправляемости развитием сельского хозяйства на федеральном уровне и ведет к усилению финансовой зависимости от федерального центра, к ограничению возможностей региональных и муниципальных органов власти проявлять инициативу при решении проблем развития и модернизации сельской экономики.

Анализ показателей, отражающих общие закономерности социально-экономического развития сибирских территорий (за исключе-

нием нефтегазодобывающих районов), свидетельствует, прежде всего, о низких доходах населения, неразвитости производственной и социальной инфраструктуры, транспортной удаленности от рынков сбыта, невысокой квалификации трудовых ресурсов и сокращении численности жителей. Все эти факторы делают муниципальные образования непривлекательными для частных инвесторов.

Изменение системы финансово-экономических отношений в результате рыночных реформ привело к серьезным последствиям, которые наиболее остро проявляются в малых городах и сельских поселениях. Во-первых, практически исчезли отраслевые каналы, по которым шло финансирование и материальное снабжение производственного сектора и подавляющей части объектов социальной инфраструктуры этих территорий. Во-вторых, многие из этих объектов были переданы на баланс органов местной власти, на которые была возложена ответственность за принятие решений в области финансового регулирования экономического развития и обеспечения населения социальными услугами. В-третьих, многие поселения не располагают ни экономической, ни финансовой базой для реализации таких решений. И, в-четвертых, реформы, направленные на повышение эффективности управления развитием социальной сферы, идут очень медленно, что не позволяет повысить качество социальных услуг и снизить неоправданные расходы бюджета.

Как уже отмечалось, особенностью малых городов и сельских поселений является то, что их хозяйственная структура непривлекательна для инвесторов. Эти территории не обладают, как правило, развитой социальной инфраструктурой, современной строительной базой, квалифицированными трудовыми ресурсами, значительными запасами минерально-сырьевых ресурсов. По этим причинам они также не могут быть привлекательными для притока инвестиций и создания новых или развития старых производств. Все это ведет к тому, что малые города и сельские поселения меньше всего подготовлены к рыночным условиям, и противоречия в социально-экономическом развитии только обостряются. Путь преодоления отсталости только один – повышение уровня экономического развития поселений. При этом необходима целенаправленная социально-экономическая типологизация малых городов и сельских поселений, в основе которой лежит не просто принцип административно-территориального деления, а оценка общего потенциала развития с определением точек экономического роста и созданием механизма поддержки этого роста.

Факторы, определяющие инвестиционный климат многих муниципальных образований, оказывают преимущественно негативное влияние. К числу этих факторов в районах Сибири, прежде всего, относятся: удаленность от развитых промышленных центров и рынков сбыта продукции; расположенность в транспортно-малоосвоенных районах; низкая диверсификация экономики и отсутствие современных предпринимательских структур; 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.

Мировая практика государственного и муниципального управления уже давно оперирует такими понятиями, как инвестиционный риск (вероятность потери дохода от вложенных инвестиций), инвестиционный климат (совокупность условий хозяйственной деятельности, обеспечивающих возможность получения дохода от вложенных инвестиций), а также сравнивает территории по этим показателям и учитывает их при выборе объектов инвестирования¹. В настоящее время привлечение инвестиций в малые города и сельские поселения практи-

¹ Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 55–68; Brinkman J. Congestion, Agglomeration, and the Structure of Cities // Journal of Urban Economics. – 2016. – Vol. 94, Iss. C. – P. 13–31; Desmet K, Rossi-Hansberg E. Spatial Development // American Economic Review. – 2014. – Vol. 104, Iss.4. – P. 1211–1243; Davis D.R., Dingel J.I. The Comparative Advantage of Cities. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2014. – 56 p.; Environment and Planning, Vol. C: Government and Policy / Ed. by R.J. Bennett. – London: Sage, 2012. – 540 p.; Kline P, Moretti E. Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority // The Quarterly Journal of Economics. – 2014. – Vol. 129, Iss.1. – P. 275–331; McGrath R.J. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States // Public Administration Review. – 2013. – Vol. 73, Iss. 4. – P. 638–649; Seltzer E., Carbonell A. Regional Planning in America: Planning Regions // Regional Planning in America: Practice and Prospect / Ed. by E. Seltzer, A. Carbonell. – Cambridge, – 2011. – P. 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. by D.B. Audretsch, M. Lindenstein. – Cheltenham, 2013. – P. 6–25.

чески невозможно без инициативы и широкой поддержки правительства субъекта Федерации. Учитывая ограниченность бюджетных средств, перед правительством субъекта Федерации стоит сложная проблема выбора приоритетных объектов инвестирования. Поэтому должны быть выработаны критерии инвестиционной поддержки экономической и социальной сферы малых городов и сельских поселений (масштаб положительного социального влияния, срок окупаемости, влияние на формирование местного бюджета, долевое участие местного сообщества в инвестиционных ресурсах и т.д.). Разработка инвестиционной поддержки развития отраслей производства и инфраструктуры должна содержать рыночную оценку выгоды от инвестиционных вложений (оценку рынка сбыта, сравнение с финансово-экономическими показателями конкурентов), обоснование потребности в инвестициях, определение источников инвестиций, сроки реализации. Инвестиционная поддержка развития социальной инфраструктуры должна содержать показатели достигаемых социальных целей, обоснование масштабов инвестиций, источники инвестиций, сроки инвестирования и получения результата.

Необходимость модернизации системы управления развитием муниципальных образований. В целях формирования необходимой финансовой базы развития муниципальных образований и привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов требуется разработка стратегий активизации их экономического развития, направленных на повышение эффективности социально-экономического развития за счет рационального использования производственного и ресурсного потенциала. Разработка стратегий должна проводиться с учетом оценки и понимания сильных и слабых сторон и возможностей поселений, анализа емкости потребительского рынка, на основе объединения усилий всех общественно-экономических структур территории вокруг разработанной стратегии и их активного участия в ее реализации.

В основу формирования системы управления развитием муниципальных образований должны быть положены следующие принципы:

– социальная направленность (ориентация на развитие человеческого потенциала и создание нормальных условий жизни);

– селективная политика (оценка потенциала и конкурентоспособности территорий; определение точек роста и их поддержка, принятие решений относительно проблемных территорий, которые бы обеспечили улучшение жизни населения, проживающего в этих поселениях);

– государственно-частное партнерство (прямое участие государства в развитии инфраструктуры региона, долевое участие в развитии экономики поселений);

– дифференцированная инвестиционная региональная политика (различные подходы инвестиционной поддержки в зависимости от инвестиционной привлекательности районов: например, для малых городов – это создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвесторов, для многих сельских поселений – это прямые инвестиции);

– развитие реального местного самоуправления (обучение местных сообществ и формирование заинтересованности в участии в управлении муниципальным образованием, поддержка и поощрение местных инициатив, совершенствование законодательства в направлении, обеспечивающем развитие реального самоуправления);

– регионально-ориентированная политика (создание условий для выхода местных товаропроизводителей на региональный рынок – транспортная доступность, помощь в повышении конкурентоспособности производимой продукции)

Направления реализации перечисленных принципов включают:

– подчиненность пространственного развития экономики региона интересам социального развития ее территорий (создание рабочих мест, повышение доходов населения, укрепление доходной базы бюджетов поселений, создание условий для развития социальной сферы и повышения качества социальных услуг);

– усиление роли экономики сельских поселений в формировании потребительского рынка региона как свидетельство повышения конкурентоспособности производства;

– ориентация на широкое развитие внутрирегиональных и межмуниципальных связей;

– формирование бюджетной системы с тенденцией сокращения перераспределительных функций регионального бюджета за счет укрепления собственной доходной базы местных бюджетов;

– оценка ресурсного потенциала поселений и оптимизация его использования с учетом емкости регионального рынка и возможности расширения межрайонных связей;

– использование новых возможностей и направлений укрепления финансово-экономической базы поселений (освоение природных ресурсов, традиционные и нетрадиционные направления развития – переработка дикорастущих растений, туризм, санаторно-курортная сфера и др.).

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 используются такие инструменты управления, которые стимулируют поддержку развития экономически сильных хозяйств и муниципальных образований. 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 и муниципальных образований.

В процессе исследования был проведен анализ действующих финансово-экономических механизмов и инструментов региональной политики на основе нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. Анализ 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. Аграрные предприятия в отсутствие дейст-

вующей 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 агропромышленного комплекса, 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 формировании институциональной среды развития муниципальных образований и используемых инструментах механизма управления.

Направления социально-экономического развития муниципальных образований и формирования эффективной институциональной среды. Бесспорно, что для реализации имеющихся конкурентных возможностей муниципальных образований необходимо создание эффективной институциональной среды и инвестиционного климата, что в свою очередь связано с новыми подходами к системе регионального и муниципального управления. В связи с этим, на основе обобщения результатов проведенных исследований¹, в числе основных направлений развития муниципальных образований предлагается следующее.

Формирование агропроизводственных кластеров. Учитывая низкий уровень развития экономики муниципальных районов, необходимо перейти к формированию агропроизводственных кластеров в рамках экономических зон, выделенных в Схемах территориального планирования регионов. 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 пер-

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

спективной потребности в продукции агропромышленных производств, внутрирайонных и внутрирегионального 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 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.

– *повышение эффективности аграрного 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.

– *развитие перерабатывающей промышленности.* Отсутствие первичной переработки сельскохозяйственного сырья тормозит развитие экономики многих районов, ведет к потере собственного рынка продовольствия. Для привлечения инвесторов необходимо выходить с инвестиционными предложениями на инвестиционные площадки, заявлять о потребности муниципальных районов в мясоперерабатывающих комплексах, минизаводах по производству молочной продукции, элеваторах и др.

– *для обеспечения муниципальных образований квалифицированными специалистами* необходимо обеспечить принятие решения об обязательном распределении выпускников, обучающихся на бюджетной основе, на социально важные объекты, в том числе в малые города и сельские районы при условии обеспечения их благоустроенным жильем и достойной зарплатой.

– поскольку муниципальная экономика во многом зависит от индустриализации аграрного производства, она не сможет развиваться без *активной государственной политики.* Однако для этого необходимо обеспечить комплексный подход и планировать развитие муниципальных образований как целостных систем, все элементы которых взаимосвязаны.

Исследование показало, что без комплексного подхода и без государственной поддержки формирования эффективных хозяйственных комплексов задачу экономического и социального благополучия муниципальных образований не решить. При этом создание институциональных структур в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за развитие малых городов и сельских территорий, может способствовать усилению комплексного подхода к их развитию.

Модернизацию экономики районов целесообразно начинать с возрождения кооперации сельских товаропроизводителей на новой технологической основе, с развития рынка сельскохозяйственной продукции в каждом 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.

Проведенный анализ проблем развития экономики муниципальных районов в регионах Сибири показывает значительное сокращение перерабатывающих предприятий во многих районах. 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 муниципальных образований, 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 населением, 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 местных бюджетных ресурсов.

Предложения по формированию эффективной 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 финансовой поддержки 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 группы финансистов, способной обеспечить использование возможностей институтов развития, инвестиционных и банковских структур, налаживание с ними регулярного взаимодействия и ведение профессионального диалога, а также создание в регионах 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, 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.

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 разработке целей, управленческих задач и инструментов региональной политики (общественных слушаниях, советах при администрациях, 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 территории, 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 регионального 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 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 разрешительных и согласительных процедур силами специализированного агентства;

- создание и регулярное обновление специализированных интернет-порталов во всех 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 новыми требованиями. 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, 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.

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. Механизмом реализации данной работы может быть целевая программа по проведению инвентаризации общественной собственности и созданию единой информа-

ционно-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.

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 межуровневая экспертиза пока не предусмотрена. Для организации межуровневого и межведомственного взаимодействия в вопросах инвестиционной политики необходимо совершенствование действующего механизма коллегиальной выработки решений – положения о региональном 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 проек-

тов и инвестиционной политики целесообразно направлять как в муниципальные образования субъекта РФ, так и в территориальные отделения федеральных органов власти для подготовки экспертного заключения, замечаний и предложений.

Проведенное исследование показало, 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 невозможно 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 институциональной системы управления, включая планово-прогнозную деятельность и организационные структуры, обеспечивающие непрерывность системы управления.

Глава 2

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

2.1. Роль стратегического планирования в долгосрочном развитии региональной экономики

В задачи исследования входило рассмотрение основных групп проблем стратегического планирования, а также анализ показателей эффективности экономики региона с точки зрения данной проблематики, выявление актуальных организационных, экономических и правовых проблем стратегического планирования, сравнительный анализ социально-экономических показателей, характеризующих интересы основных участников регионального стратегирования, а также предложение вариантов дальнейших исследований для совершенствования процессов стратегирования.

В современных условиях система управления и ресурсы являются главными факторами, которые определяют успехи экономического развития страны и ее регионов, уровень и качество жизни населения. При этом следует подчеркнуть, что главным фактором является система стратегического планирования и управления, так как именно от нее зависит эффективность использования имеющегося ресурсного потенциала, его воспроизводство и замещение¹.

Стратегическое планирование и управление страной и ее регионами – это процесс, включающий определение долгосрочных

¹ Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 19–30; Кузык Б.Н. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. – 2014. – Т. 16. – № 2 (118). – С. 24–29; Лексин В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8–20; Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Вопросы политической экономии. – 2021. – № 2 (26). – С. 27–44.

целей социально-экономического развития, проблем, с которыми связано их достижение, выделением приоритетных направлений развития экономики, принципов, лежащих в основе механизма управления, а также инструментов механизма управления и системы институтов, обеспечивающих реализацию принимаемых управленческих решений. Стратегическое планирование является уникальным инструментом, привнесенным в сферу государственного управления, а также и в правовую сферу из экономической. Однако с возрастанием интеграции региональной экономики в систему международных экономических отношений процесс стратегирования требует учета роли объекта в структуре глобальной экономики.

Формирование методологических подходов к исследованию проблем стратегического планирования и управления экономикой региона проходит по нескольким направлениям. Первое направление включает исследование проблем стратегического планирования процессов формирования экономики региона, а также ее отдельных элементов. Формирование второго направления связано с развитием экономических отношений в региональной системе, с одной стороны, и распространением инноваций в регионах – с другой, что привело к появлению работ, посвященных анализу взаимосвязей в процессе планирования региональных инноваций и инвестиций. Третье направление возникло под влиянием процессов глобализации экономики и включает большое количество работ, посвященных планированию и управлению процессами развития регионов в рамках мировой экономической системы. Одновременно с этими исследованиями развивается четвертое направление, включающее исследования на основе системно-комплексного подхода к стратегическому планированию развития экономики региона¹.

В российских экономических исследованиях проблемы регионального стратегического планирования и управления анализируются с точки зрения различных аспектов: отношения между элементами системы управления экономикой региона, обеспече-

¹ Seltzer E., Carbonell A. Regional Planning in America: Planning Regions // Regional Planning in America: Practice and Prospect, ed. E. Seltzer, A. Carbonell. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011, pp. 1–16; Bennett R. J. (ed.) Environment and Planning, Vol. 3, Chapter 1, «Reflections on "Government and Policy"», London, Sage, 2012, 540 p.

ние комплексного социально-экономического развития региона, согласование интересов государства и регионов и др. Большая группа исследований посвящена проблемам стратегического планирования развития городов¹.

Вместе с тем недостаточно глубоко исследованы вопросы оценки показателей стратегического планирования и возникающие в связи с этим проблемы, связанные с недостаточной информационной обеспеченностью процессов управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований².

Принятие в России Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вызвало большое количество дискуссий и разногласий. Указанный ФЗ устанавливает правовые основы стратегического планирования Российской Федерации, закрепляет полномочия федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Однако применение на практике этого закона выявило его многочисленные недостатки и повлекло возникновение многих проблем в рамках деятельности по стратегическому планированию. Многие авторы в своих исследованиях затрагивают различные проблемы стратегического планирования³. В данной работе проводится исследование актуальных проблем стратегирования территорий и основ-

¹ Кузнецова О.В. Городские агломерации и СПР // Регионалистика. – 2020 – Т. 7 – № 3 – С. 67–70; Кузнецова О.В. Города как факторы глобализации: различия субъектов федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. – 2020 – № 1 (67). – С. 16–26; Прибышин Т.К., Жихаревич Б.С. "Города-стратеги" на современной карте России // Региональная экономика. Юг России. – 2020 – Т. 8 – № 1 – С. 16–25.

² Климанов В.В., Ивасько Е.В., Коротких А.М. Практика внедрения территориального подхода в систему государственного управления в Российской Федерации // Регион: Экономика и социология. – 2017. – № 1 (93). – С. 3–21.

³ Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новоселова. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.; Проблемы стратегического управления экономикой региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2010. – 240 с.; Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 420 с.; Маршалова А.С., Новоселов А.С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации // Регион: экономика и социология. – 2014. – №1. – С. 124–144.

ных показателей, характеризующих интересы участников регионального стратегирования.

На основе анализа и обобщения существующих исследований по региональному стратегическому планированию, можно сформулировать и условно классифицировать следующие проблемы.

Организационные проблемы:

– противоречие между реально высокой централизацией финансовых ресурсов в рамках государства и желанием децентрализации принятия управленческих решений по вопросам экономического развития. Отсутствие ясности в распределении функций между субъектом Федерации и органами местного самоуправления. Распределение большей части бюджетных средств в пользу федерального центра и субъектов с низким налоговым потенциалом, что является причиной отсутствия стимулов для нахождения решений, обеспечивающих рост использования ресурсного потенциала территории.

– акцент на поддержке отрасли сельского хозяйства вместо устойчивого и непрерывного развития самих сельских территорий. Необходимость приведения структуры администраций в соответствие с функциями, обоснованными стратегией, а также усиления механизмов конструктивного взаимодействия подразделений администрации, установления взаимодействия с региональной властью по стратегическим вопросам.

– низкая степень практической реализации стратегий социально-экономического развития регионов России – лишь в 8,2% случаев стратегия реализуется на 30% от запланированных мероприятий по обозначенным векторам развития, в остальных случаях объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18% от общего количества плановых мероприятий. Низкое качество документов стратегического планирования, которые зачастую просто не могут быть реализованы по причине несоответствия запланированных мероприятий полномочиям органов исполнительной власти, что при планировании не было учтено разработчиками.

– приватизированные предприятия и вновь созданный частный бизнес не участвуют в процессе стратегического планирования, при этом к такому бизнесу относятся во многом базовые отрасли и отрасли научно-технического прогресса. Исключо-

чение бизнеса из процесса стратегического планирования включает комплексность и сбалансированность развития экономики России, так как такие предприятия являются одними из самых главных и важных участников всех экономических процессов.

– муниципальным органам власти отведена достаточно скромная роль в системе стратегического планирования. Однако при формировании исходной информации и базы данных муниципалитеты должны играть главную роль.

Экономические проблемы:

– значительная зависимость реализации программ стратегического развития от финансирования, дефицит бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Расширение использования механизмов государственно-частного партнерства в поиске и привлечении внешних инвесторов, необходимость разработки механизмов эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества.

– адекватная оценка наличия стратегического потенциала субъекта планирования, достаточность его стратегических ресурсов, умение руководства выбирать направления их концентрации. Субъекты экономики региона экономически равноправны, прямо не входят в государственную «вертикаль» власти и самостоятельно координируют свою деятельность между собой, непосредственно управлять ими невозможно.

– в России за последние восемь лет в два раза сократилось количество регионов-доноров – субъектов, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Таковыми являются восемь регионов, к числу которых относятся Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Республика Татарстан, Самарская область, Тюменская область с автономными округами (ХМАО и ЯНАО) и Сахалинская область. При этом растущая зависимость региональных и местных бюджетов от федерального финансирования остается очень высокой. Так, например, доходная часть бюджетов семи регионов (Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики, Камчатский край) сформирована за счет межбюджетных трансфертов на 60%, а еще у 16 субъектов – более чем на 40%.

Экономико-правовые проблемы:

– в Законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» понятие «участник стратегического планирования» определено противоречиво и неоднозначно, нет общего определения, вместо этого в ст. 9 Закона дается закрытый перечень государственных и муниципальных органов власти – участников стратегического планирования и ряд отсылочных норм.

– статья 10 Закона о стратегическом планировании предусматривает только полномочия государственных и муниципальных органов власти, однако полномочий иных органов и организаций не предусмотрено, что является существенным упущением, так как основной объем экономической деятельности осуществляется именно в этих организациях – субъектах экономической деятельности как государственной и муниципальной, так и частной форм собственности.

– существующая нормативно-правовая основа государственного стратегического планирования не устанавливает механизма жесткой взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и основным инструментом планирования – федеральным бюджетом. Действующее законодательство в сфере стратегического планирования не обеспечивает обоснованного принятия решений по достижению стратегических целей развития страны. Законом не предусматривается необходимой процедуры поддержки принятия решений. Регламентация содержания процессов принятия решений подменена формализацией документооборота процедур планирования и не устанавливает эффективного механизма взаимодействия и координации между органами власти. Есть проблемы законодательства, состоящие во введении законодательных терминов, не имеющих нормативной и даже доктринальной понятийной определенности.

– недостаточность правоприменительной практики в сфере государственного стратегического планирования и управления. Анализ существующей практики показывает, что деятельность, в части применения норм о стратегическом планировании, представляет собой хаотичный набор действий отдельных субъектов стратегического планирования, подчиняющихся общим принципам, но по-разному достигающих общей цели. Таким образом,

отсутствует необходимая координация деятельности субъектов, что приводит к растрате ресурсов и затрудняет решение важных социально-экономических задач¹.

В процессе исследования учитывалось, что 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 плано-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.

Уже более 20 лет, с самого начала процесса применения технологии стратегического планирования развития городов и регионов РФ, не утихают споры сторонников разных взглядов на сущность стратегического планирования. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в РФ» под стратегическим планированием в России понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегиче-

¹ Кулаев А.П., Казак А.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы // Вестник НГУЭУ. – 2016. – № 3. – С. 70–83; Давыдова Н.Ю. Государственное стратегическое планирование в контексте права // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 3. – С. 81–91; Рудаков М.Н., Шегельман И.Р. Стратегическое планирование в регионе: процесс или результат? // Электронный научный журнал «Инженерный вестник Дона». – 2014. – №1, т. 28; Шестак О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления // Политика и общество – № 5 (125) – 2015. – С. 591–602; Глазьев С.Ю. О создании систем стратегического планирования и управления научно-техническим развитием // Инновации. – 2020 – № 2 (256). – С. 14–23.

ского управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Значимость принятого закона подтверждается интересом, вызванным им в научной среде и в практической сфере. В числе вопросов, которые поднимались в ходе многочисленных обсуждений, были затронуты проблемы, обусловленные закрытостью перечня документов стратегического планирования. Так, в данном законе предусмотрен закрытый список документов, и это означает, что не предусмотрена разработка никаких документов стратегического планирования, кроме тех, которые там обозначены (на уровне субъекта Федерации – стратегия, план мероприятий по реализации стратегии, государственные программы). Вместе с тем обойти данные положения можно, так, например, в региональном законе о стратегическом планировании могут быть прописаны любые другие документы стратегического планирования, но они не будут входить в перечень, установленный федеральным законом, и не будут поступать в единый реестр документов стратегического планирования. Это, по-видимому, и не нужно, так как эти документы должны носить предплановый характер и касаться развития региональных экономик субъектов Федерации. Открытость и доступность этой информации широкому кругу заинтересованных лиц, в том числе и инвесторам, дает дополнительные возможности развития экономики регионов.

Некоторые положения в законе не во всем согласуются с практикой стратегического планирования, особенно положения о горизонтах планирования стратегий, о прогнозировании и целеполагании, о типологии стратегических документов и т.д. Если же те или иные положения станут тормозить процессы стратегирования или снижать их эффективность, их следует скорректировать путем внесения поправок в закон и принятия подзаконных нормативных актов.

После принятия Закона был подготовлен ряд подзаконных актов, регламентирующих порядки разработки, корректировки, мониторинга документов стратегического планирования, начата работа по формированию федеральной информационной системы стратегического планирования, формированию подходов к разра-

ботке самих документов стратегического планирования, включая основополагающие документы – стратегию социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. и стратегию пространственного развития Российской Федерации.

В 2016 г. Президент России утвердил «Стратегию научно-технологического развития России», которая представляет собой долгосрочный план развития научно-технической отрасли на ближайшие 10–15 лет. Приоритетами в области научно-технологического развития России на этот период являются переход к передовым цифровым, интеллектуальным и производственным технологиям, роботизированным системам, к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, высокотехнологичному здравоохранению, а также создание искусственного интеллекта. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации до 2035 г. является надотраслевым документом стратегического планирования, определяющим внутреннюю политику и развитие сферы науки, технологий и инноваций на долгосрочный период.

В 2015 г. было принято Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». До этого времени уже были утверждены стратегии социально-экономического развития всех федеральных округов. Однако для всех старых стратегий отмечались следующие недостатки: отсутствие методологической базы по их подготовке, реализуемые в субъектах округов инвестиционные проекты носят локальный характер, показатели эффективности документов стратегического планирования различаются по набору и по временным рамкам, нет территориальной увязки пространственного развития округов и их потенциалов, нет увязки мероприятий с ресурсами.

Кроме того, были приняты постановления Правительства РФ: от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”», от 14.10.2016 № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

ции с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации» и др. Вместе с этими документами подготовлен проект методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, а также по организации мониторинга и контроля реализации стратегии.

Аналогичные процессы происходят на региональном и муниципальном уровнях. В соответствии с законом формирование системы стратегического планирования в субъектах РФ должно пройти через следующие этапы:

- разработка закона субъекта РФ, устанавливающего порядок осуществления стратегического планирования в субъекте РФ;
- разработка актов субъектов РФ, устанавливающих требования к содержанию, порядку разработки, рассмотрения и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах РФ;
- наличие планов подготовки предусмотренных законом документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта РФ;
- наличие в субъекте РФ документов стратегического планирования, предусмотренных Законом. В субъектах РФ должны быть утверждены документы стратегического планирования, разработанные в рамках целеполагания, утверждены нормативные акты, устанавливающие порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий, утверждены нормативные акты, устанавливающие порядок разработки и корректировки планов мероприятий по реализации стратегий субъектов РФ.

В процессе формирования системы взаимоувязанных и согласованных между собой документов стратегического планирования требуется решение многих вопросов. Такая деятельность находится только в начале пути и требует серьезной методологической проработки и широкого экспертного обсуждения.

С общеметодических позиций системного подхода одно из основных назначений стратегического планирования состоит в создании иерархии целей и задач, основанной на предварительно составленных прогнозах развития окружающей среды и внутренних ресурсов организации. Такой подход к планирова-

нию позволяет согласовать решения, принимаемые в любой из функциональных областей, с решениями в других областях. В соответствии с системным подходом планирование можно рассматривать как средство изменения систем. Управление – это функция системы, которая обеспечивает направление деятельности в соответствии с планом, или, другими словами, удерживает в допустимых пределах отклонение системы от поставленных перед ней целей, под организацией понимается совокупность людей, материалов, механизмов и других ресурсов, интегрированных в единую социальную систему и привязанных к цели, которая достигается с помощью ряда последовательных взаимодействий ее элементов.

В целом же система стратегического планирования и управления в обязательном порядке содержит в себе несколько взаимосвязанных и взаимозависимых элементов: цель, задачи, экономическая политика (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты), организация (целереализующая система), управляющая система, ресурсы.

Поскольку это целостная и взаимосвязанная система, недоучет важности отдельного элемента приведет к существенному падению эффективности всей системы по достижению поставленной цели. Анализ с этих позиций системы планирования и управления достижением целей в Российской Федерации выявил серьезные проблемы.

Специалисты в области стратегического планирования отмечают, что до настоящего времени прослеживается разрыв между содержанием и параметрами долгосрочных документов планирования – концепциями, стратегиями, доктринами и среднесрочными документами планирования. Что касается определения целей и задач – важнейших элементов системы стратегического планирования, то здесь не реализуются ни система документов, ни последовательность их принятия и преемственность. Даже на федеральном уровне, например, Бюджет РФ формируется без учета Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, так как прогноз представляется позже формирования бюджета. На муниципальном уровне такая ситуация была частым явлением. Подавляющая часть документов планирования была с горизонтом 3 года (краткосрочные). Это свидетельствует о практической утере таких важнейших институтов стратегического планирования, как комплексность и сбалансированность.

Имелись многочисленные недостатки и недочеты при разработке документов стратегического планирования. Так, например, в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. были определены лишь отдельные целевые показатели развития, причем эти показатели не представлены в региональном разрезе. Стратегии федеральных округов содержат целевые показатели в территориальном и в отраслевом разрезе, однако соответствие индикаторов территорий не было закреплено нормативно-правовым актом, поэтому нельзя говорить о единстве показателей и системы стратегического планирования.

Серьезную проблему представляет реализация принципа измеряемости целей, декларируемого в ст. 7 Закона. Принцип означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

Важным элементом системы стратегического планирования является экономическая политика (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты). Это направление организации системы планирования и управления экономикой в современных либеральных парадигмах 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: во-первых, масштабы использования этого принципа, во-вторых, глубина его применения. Что касается масштабов применения программного принципа, то здесь существуют серьезные замечания.

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 не может быть применено в принципе, то есть в тех случаях, когда система должна приобрести новые качества, должны быть созданы новые, ранее не существовавшие элементы системы. В этом случае ставится цель, определяется система ее достижения, разра-

батывается 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 и ее сложность является основанием выбора метода ее решения.

Программно-целевое планирование – инструмент интеллектуалоемкий. В сфере государственного и муниципального планирования и управления кадрового ресурса для повсеместного перехода на программно-целевой метод недостаточно. В этой связи представляется, что в Законе следует более четко определить круг проблем, для решения которых целесообразно применение программно-целевого принципа.

Кроме этого, в понятийном аппарате закона содержание понятий «планирование» и «программирование» по форме и, по существу, не различается. Так, планирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Важную роль в стратегическом планировании играет целе-реализующая система (организация). В Законе понятие «организация» заменено понятием «участники стратегического планирования». При этом в законе не дается общего определения понятия «участник стратегического планирования». Вместо этого дается закрытый перечень государственных и муниципальных органов

власти – участников стратегического планирования и ряд отсылочных норм.

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 стратегическому планированию представляется ошибочным. Кроме этого, следует иметь в виду, что за последние десятилетия произошла серьезная производственно-технологическая деформация российской экономики как целереализующей системы. Одновременно с этим наиболее тяжёлая ситуация складывается в наукоемких отраслях обрабатывающей промышленности, не встроенных в производственно-технологические цепочки крупных сырьевых компаний и инфраструктурных монополий.

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 в несколько раз. В условиях неустойчивых внешне-экономических связей в сфере поставок такого вида товаров эта проблема превращается в проблему сохранения национального суверенитета.

У правительственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» есть серьезный недостаток, который может свести на нет все усилия. Государство пытается совершить техническую революцию в отраслях промышленности без институциональных изменений. Необходимость институциональных изменений сегодня понимается в Минпромторге РФ. Но эта проблема носит системный характер, и ее решение требует смены парадигмы и организации новых или воссоздания зарекомендовавших в свое время институтов развития.

Из вышеприведенного вытекает следующая проблема стратегического планирования – проблема комплексного и сбалансированного развития народного хозяйства России. Закон (п.3 ст.1) регулирует отношения, возникающие между участниками стратеги-

ческого планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления. Среди полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования заявлено обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на соответствующем уровне. Из этого следует, что приватизированные предприятия и вновь созданный частный бизнес не участвуют в процессе стратегического планирования. При этом к этому бизнесу относятся во многом базовые отрасли и отрасли научно-технического прогресса. А это означает, что сбалансированного стратегического развития в целом экономики России достичь можно лишь с долей вероятности, при этом не очень высокой. Увеличить долю малого и среднего бизнеса в ВВП до 60–70% – такова одна из перспективных задач, поставленных перед Правительством Президентом России. Естественно, в таких условиях роль и инструменты стратегического планирования должны быть пересмотрены. Проблемы вовлечения частного бизнеса в стратегическое 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.

Полномочия участников стратегического планирования Законом определены в главе «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования». В целом эти нормы закона обозначают полномочия 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 некоторых задач стратегического планирования 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.

В настоящее время просматривается отсутствие целостной системы планирования и управления народнохозяйственным комплексом страны. Остановимся подробнее на институциональной структуре системы управления (управляющей системы). Важнейшим институтом планирования и управления является институт комплексности и сбалансированности. Обеспечить эффективность этого института призвана система планирования и управления.

В составе Правительства Российской Федерации имеется 22 министерства, из них отвечающих за экономическое развитие страны – семь. Так, в составе Министерства экономического развития – 30 департаментов, в том числе департамент государственного регулирования экономики, департамент оценки регулирующего воздействия. Из анализа решаемых задач этими двумя департаментами следует, что их деятельность направлена на снижение избыточности государственного регулирования и расширение индикативного начала в системе планирования.

Департамент развития секторов экономики является структурным подразделением центрального аппарата Минэкономразвития России, осуществляющим функции по проведению мониторинга, анализа состояния и перспектив развития секторов промышленности, топливно-энергетического, транспортного, агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, сферы информационно-коммуникационных технологий в рамках компетенции данного министерства, разработке прогнозов их развития на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды и ведет иную деятельность в рамках индикативного планирования.

Похожая ситуация наблюдается и в департаменте регионального развития, департаменте стратегического и территориального планирования, департаменте тарифного регулирования и анализа внешнеэкономической деятельности и в других департаментах.

Анализ задач и функций основных департаментов Министерства экономического развития показывает отсутствие в системе деятельности данного министерства такого института, как комплексность, и только некоторые признаки присутствия такого института, как сбалансированность (балансы по отдельным катего-

риям товаров), что вызвано чрезмерной открытостью экономики России, о причинах которой нужно говорить отдельно.

Вопросами выработки политики достижения целей и решения задач, т.е. выбора инструментов достижения целей с использованием рыночных и директивных механизмов, в системе Минэкономразвития РФ фактически комплексно никто не занимается.

Анализ структуры Министерства промышленности и торговли свидетельствует также о либерализации процесса управления промышленностью. Из 24 департаментов министерства непосредственно вопросами развития отраслей промышленности заняты 10 департаментов. Основные типы задач, решаемых такими департаментами, и выполняемых ими функций приведены на примере некоторых департаментов.

Департамент стратегического развития и проектного управления решает задачи, связанные также с методическим сопровождением реализации программ, проектного управления, социального развития, применению новых инструментов промышленной политики; с анализом и прогнозированием развития, учетом результатов НИОКР, общим руководством, координацией и управлением подведомственным имуществом, организацией, координацией, формированием подходов по сферам деятельности Министерства. Задач, связанных со стратегическим развитием промышленности, среди них нет.

Одним из департаментов, являющимся базовым в развитии технологий и промышленного производства, является департамент станкостроения и инвестиционного машиностроения. Департамент в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет руководство подготовкой предложений, анализом состояния отрасли, проектов законов. Лишь одна функция обеспечивает реализацию и контроль за ходом исполнения федеральной адресной инвестиционной программы, подпрограмм в рамках государственных программ, а также инвестиционных проектов и государственных контрактов в отраслях промышленности, входящих в сферу деятельности департамента.

Примером более распространенных директивных инструментов управления является департамент оборонно-промышленного комплекса, основными задачами которого являются обеспечение координации работ по формированию и реализации государственной политики в области развития ОПК

и обеспечение реализации данным министерством функций ответственного исполнителя государственных программ и государственного заказчика федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности департамента. Департамент в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет функции, связанные с непосредственным управлением, планированием, финансированием и развитием подведомственных предприятий с использованием в основном директивных методов. Успешность развития предприятий ОПК определяется сегодня в основном этим.

На уровне субъекта Федерации структура управления экономическим развитием практически полностью дублирует федеральный уровень с небольшими вариациями. В Новосибирской области из 16 министерств и ведомств Правительства вопросами экономического развития занимается семь: министерство экономического развития, министерство сельского хозяйства, министерство строительства, департамент информатизации и развития телекоммуникационных технологий, министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики, министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства, министерство транспорта и дорожного хозяйства. Круг полномочий правительства субъекта Федерации еще более узок. Это продемонстрировала работа над программой реиндустриализации экономики Новосибирской области и форма итогового документа.

Существенная проблема современного стратегического планирования заключается в несбалансированности целей и задач с ресурсами, необходимыми для их достижения и решения. Заявленные в стратегиях округов мероприятия не увязаны с ресурсами, т.е. с бюджетом РФ. Кроме этого, и отраслевые документы планирования имеют значительные недостатки, отсутствует согласованность с территориальными документами планирования. Нормативно-правовая база, определяющая комплексность документов стратегического планирования, фактически отсутствовала.

Как отмечалось на XV Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: диалог в поисках согласованности» в докладе заместителя Министра экономического развития Новосибирской области, система стратегического планирования области имела до настоящего времени следующие недостатки:

– большинство целей и задач, формируемых в планово-прогнозных документах, носят декларативный характер, механизмы их достижения часто не проработаны, либо проработаны недостаточно глубоко;

– формулируемые цели и задачи часто носят аморфный характер, четко не определены показатели и индикаторы их достижения, отсутствуют показатели эффективности и непосредственных результатов деятельности государственных органов исполнительной власти, а соответственно отсутствует возможность контроля их достижения;

– цели и задачи, формулируемые государственными органами исполнительной власти, часто лежат вне сферы их непосредственного влияния;

– отсутствует тесная связь между бюджетным и плановым процессами, как следствие отсутствует привязка бюджетных расходов к целям и приоритетам развития, что ведет к декларативности планово-прогнозных документов;

– отсутствуют механизмы реального контроля за результатами деятельности государственных органов исполнительной власти;

– существующие системы сбора и обработки информации не позволяют осуществлять качественный мониторинг за происходящими процессами, оперативно принимать управленческие решения;

– состав собираемой информации часто не отвечает задачам управления, не позволяет принимать обоснованные решения;

– отсутствуют реальные механизмы взаимосвязи между органами власти и обществом, что ведет к низкой эффективности действий власти, которые без действенной поддержки со стороны общества не могут решить важнейшие социально-экономические проблемы;

– существует несогласованность деятельности исполнительных органов государственной власти в достижении приоритетных целей и задач развития.

Разрабатываемые программы на региональном и муниципальном уровнях страдали и страдают отсутствием реалистичности в части ресурсной обеспеченности.

Из 34 государственных программ Новосибирской области более 80% программ связаны с расходными статьями регионального бюджета (культура, здравоохранение, общественные инициативы).

циативы, строительство жилья и т. д.), но очень мало программ, которые были бы направлены на развитие реального сектора экономики и пополнение доходной части бюджета (промышленность, наука, сельское хозяйство и т.д.). Существующий дисбаланс в процессе программирования простого расходования бюджетных средств в сторону действительного экономического развития региона должна преодолеть целостная система стратегического планирования.

Практика рассмотрения применения Закона в крупном муниципальном образовании – г. Новосибирске – выявила свои вопросы. Актуальны вопросы, связанные с методической базой стратегического планирования, несогласованностью сроков разработки и принятия документов планирования, перспективами ведомственных целевых программ и ряд других вопросов. В частности, необходимо ответить на следующие вопросы.

Сроки, отводимые Федеральным законом на организацию системы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, совпадают. Вместе с тем устанавливается принцип единства методологии, а также наделение органов государственной власти полномочиями по методическому обеспечению процесса стратегического планирования в стране. В связи с этим возникает риск формирования правовых основ муниципального стратегического планирования без должной методической базы либо с нарушением установленных Федеральным законом сроков.

Согласно Федеральному закону, документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, в том числе прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Однако виды и периоды действия таких документов, предусмотренные Федеральным законом, расходятся с аналогичными видами и периодами, предусмотренными Бюджетным кодексом.

Исходя из положений бюджетного законодательства, а также с учетом нарабатанного опыта, одним из основных инструментов планирования и осуществления деятельности органов местного самоуправления являются ведомственные целевые программы. Федеральный закон не включает указанный вид программ в число документов стратегического планирования.

Неопределенность статуса данных документов может отразиться на результатах решения задач устойчивого социально-экономического развития.

Федеральный закон не решает сложившиеся на законодательном уровне проблемы распределения полномочий по утверждению документов стратегического планирования между представительным органом муниципального образования и местной администрацией (например, несоответствие ряда норм Бюджетного кодекса и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а зачастую вступает в противоречие с их положениями.

Необходимость приведения действующих документов стратегического планирования в соответствие с Федеральным законом, установленная в его заключительных положениях, вступает в противоречие с установленной там же нормой, согласно которой такие документы считаются действительными до окончания установленного в них срока. В связи с этим возникает неопределенность относительно объема и характера изменений действующих стратегий муниципалитетов, а также обязательности их внесения. Таким образом, комплексной задачей является обеспечение согласованности разрабатываемых на разных уровнях управления стратегических документов в отсутствие достаточного методического инструментария на государственном уровне.

Во всем перечне вопросов в большей степени актуальны вопросы правоприменения закона на региональном и муниципальном уровнях, а также наиболее «острые» и «неудобные» нормы закона, не имеющие четкого толкования. В соответствии с законом планы и программы комплексного социально-экономического развития не относятся к документам стратегического планирования муниципальных образований. В то же время органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов наделены правом разработки стратегий социально-экономического развития и планов их реализации, которые носят комплексный характер и направлены на обеспечение устойчивого развития муниципальных образований. Таким образом, разработка планов и программ комплексного социально-экономического развития ведет к дублированию функций в системе муниципального планирования.

2.2. Анализ современных проблем стратегического планирования на региональном уровне¹

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» остался неурегулированный вопрос сохранения логики планирования на региональном уровне. Из состава документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне, исчезла Программа социально-экономического развития субъекта РФ. В результате, нарушилась логика построения системы документов, разрабатываемых на региональном уровне: долгосрочная стратегия – программа социально-экономического развития, координирующая в среднесрочном периоде разработку государственных программ – государственные программы.

Программы, как инструмент, появились еще в начале двадцатого века и долгое время были единственным документом планирования. Сейчас их роль в новой разветвленной системе документов оказалась под вопросом, и их содержание разнесено по двум уровням: та часть программы, которая касалась идеологии развития и формирования целей, переходит в стратегию и разрабатывается в ее рамках на более длительный период, а часть программы, которая касается конкретных мероприятий, попадает в план мероприятий по реализации стратегии. Особенность состоит в том, что план мероприятий должен теперь разрабатываться на весь период действия стратегии – в этом коренное отличие такого плана от программы, поскольку программа всегда была среднесрочной (на 5–6 лет). Но в законе предусмотрено, что план реализации четко разделен на этапы, связанные с бюджетным планированием, длительностью 3 года или 6 лет. Поэтому первая часть плана мероприятий, которая охватывает 6 лет, фактически эквивалентна программе социально-экономического развития (ПСЭР) в части перечня мероприятий. Тогда компромиссный вариант сохранения ПСЭР в системе документов субъекта состоит в том, чтобы называть этот этап плана мероприятий по реализации стратегии программой СЭР. Здесь нет противоречия, в случае реализации принципов скользящего планирования, с детализацией плановых показателей в ближайший период и агрегированным их представлением в бо-

¹ В исследованиях принимал участие к.э.н. Кулаев А.П.

лее отдаленной перспективе с уточнением и детализацией этих показателей с определенной периодичностью.

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 закона Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В то же время в 2014 г. был подписан Указ «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации». Возникает вопрос о внесении изменений в текст нового закона о наделении такими полномочиями по подготовке стратегии пространственного развития другого органа федеральной власти.

Серьезной проблемой является несогласованность правовых норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится:

- определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- разработка, рассмотрение, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных органами местного самоуправления;

- иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

В соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения и содержанию документов стратегического планирования, установленными настоящим Федеральным законом, порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются на уровне муниципального образования органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводятся понятия «программа» и «план комплексного социально-экономического развития муниципальных образований». При этом данные положения предусматривают, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения относится принятие и организация выполнения таких планов и программ. Нормы этого Федерального закона также предусматривают, что принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Кроме того, нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливаются понятия «прогноз социально-экономического развития муниципального образования», «долгосрочная целевая программа» и «ведомственная целевая программа». При этом, согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития муниципального образования одобряется местной администрацией, долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств местного бюджета, утверждаются местной администрацией муниципального образования, разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ за счет средств

местных бюджетов осуществляются в порядке, установленном местной администрацией.

Вместе с тем в настоящее время в федеральном законодательстве не установлены:

- понятия «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы», «ведомственные целевые программы», а также соотношение между собой данных понятий;

- правовые основы порядка разработки, принятия и реализации указанных программ, их цели, задачи и содержание, а также компетенция представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и реализации вышеперечисленных программ;

- механизмы, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь и взаимодействие указанных программ между собой и с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также с документами государственного стратегического планирования.

Не понятен вопрос о субъектах стратегического планирования на муниципальном уровне. Так, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ к муниципальным образованиям относятся:

- городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ,

- городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

При этом, в статье 39 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено, что по решению органов местного самоуправления документы стратегического планирования могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах. Представляется, что разграничение муниципальных образований только по статусу, без анализа экономического потенциала, не логично.

Понятие «Участник стратегического планирования» определено в законе противоречиво и неоднозначно. В законе не дается общего определения понятия «Участник стратегического планирования». Вместо этого дается закрытый перечень государствен-

ных и муниципальных органов власти – участников стратегического планирования и ряд отсылочных норм. Так, участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;
- иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Федерального закона.

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Исходя из того, что Федеральный закон имеет точный смысл, можно сделать вывод, что участниками стратегического планирования в Российской Федерации являются физические и юридические лица и не только Российской Федерации, являющиеся субъектами и объектами норм права. По-видимому, эту норму Федерального закона следует конкретизировать до уровня, не допускающего разночтения и размытого понимания, с учетом того, что полномочия иных участников – иных органов и организаций законом не предусмотрены.

Полномочия участников стратегического планирования включают координацию государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики; а также координацию действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения.

К сожалению, в законе не обозначено понятие «стратегическое управление» и его роль в контексте понятий стратегическое

планирование и политика. Тем не менее, если с позиций этих задач стратегического планирования рассмотреть полномочия участников стратегического планирования, то можно заметить, что существуют разрывы между задачами, полномочиями уровней органов власти и участников стратегического планирования.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

- установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;

- обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;

- разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

- определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

- участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации.

В полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования входит определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласо-

ванных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В целом эти нормы закона обозначают полномочия 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 планирования – 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».

В соответствии со статьей 7 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 – это инструмент решения сложных экономических и других проблем.

В Федеральном законе не нашли места положения «Предплановые проработки» и «Полномочия по выявлению конкурентных преимуществ». «Информационное обеспечение стратегического планирования» обозначает общие черты системы, которая будет хранить и предоставлять имеющуюся информацию участникам стратегического планирования. К сожалению, Федеральный закон не определяет, каким образом будет формироваться исходная информация для осуществления стратегического планирования. Институциональная база для решения этой задачи слаба. Ранее выполняющая эту задачу сеть отраслевых НИИ была разрушена. Исходная, предплановая информация является фундаментальной для адекватного и эффективного стратегического планирования. При этом важнейшая роль в формировании исходной базы должна принадлежать муниципалитетам, которые в системе стратегического планирования выглядят чрезвычайно скромно. Нетрудно

заметить, что муниципальная власть занимает скромное место в системе стратегического 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 экономической 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 содержат серьезные стратегические экономические ошибки. Это объясняется тем, что местные власти не участвуют в процессе стратегического планирования. Представляется, роль местных органов самоуправления должна быть существенно повышена в стратегическом планировании развития Российской Федерации.

Помимо указанных выше проблем, имеет смысл подробнее остановиться на проблеме адекватной, всесторонней оценки социально-экономического развития региона по различным показателям для целей стратегирования. На данный момент основным показателем эффективности экономики субъекта Федерации является ВРП¹.

Новосибирская область – регион, одним из конкурентных преимуществ которого является высокий уровень диверсификации экономики. Объем валового регионального продукта Новосибирской области (ВРП) – обобщающего показателя, характеризующего результат производства товаров и услуг в регионе, составил в 2017 году 1140,9 млрд рублей (103,8% в сопоставимых ценах к уровню 2016 года). Оценка 2018 года – 1182,6 млрд рублей (101,4% в сопоставимых ценах к уровню 2017 года). Важную роль в структуре ВРП и в целом в экономической жизни региона играет промышленный комплекс, удельный вес которого по итогам 2017 года составил 19,3%. Торговля является одним из дина-

¹ Новоселов А.С., Фалеев А.В. Стратегическое планирование как основа долгосрочного развития региональной экономики (на материалах Новосибирской области) // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2019. – № 3 (59); Карпунина Е.К., Колесниченко Е.А. Валовой региональный продукт как основной показатель развития региона // Социально-экономические явления и процессы. – 2008. – № 1. – С. 35–41; Бочко В.С. Валовой региональный продукт: оценка развития территории // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2004. – № 8. – С. 3–17.

мично развивающихся секторов экономики Новосибирской области, на ее долю приходится 15,4% в структуре ВРП. Данная сфера характеризуется наличием крупных розничных сетей и значительного количества оптовых компаний.

В производственной структуре ВРП на долю сельского, лесного хозяйства приходится 4,2%, строительства – 3,8%. По видам экономической деятельности «Транспортировка и хранение» и «Деятельность в области информации и связи» формируется (соответственно) 15,4% и 4,2% добавленной стоимости. Деятельность профессиональная, научная и техническая по итогам 2017 года составила 4,9% в ВРП. Традиционно высокой в структуре ВРП (32,8%) является суммарная доля видов экономической деятельности, связанных со сферой общественных услуг (образование, здравоохранение, операции с недвижимым имуществом, финансовая деятельность и другие виды услуг).

В проведенном ранее исследовании были проанализированы такие показатели, как доходы населения, доходы бюджета и доходы организаций Новосибирской области за период 2006–2017 гг. Были сделаны выводы о том, что только в последние два года ситуация в экономике области начинает выравниваться после кризиса и наметился рост. При этом в ходе исследования было выявлено, что частный бизнес в первую очередь и наиболее быстро реагирует на любые изменения в экономической и социальной сфере. Рост прибыли бизнеса влечет рост бюджета региона, что в свою очередь отражается на росте среднедушевого дохода населения. Снижение прибыли компаний региона ведет к снижению объема регионального бюджета и падению среднедушевого дохода.

В связи с необходимостью разработки стратегических направлений устойчивого экономического развития региона в условиях глобальной конкуренции было признано целесообразным дополнить проведенное исследование такими показателями, как ВРП и уровень безработицы. Эти два показателя являются важными критериями для оценки благополучия региона как на экономическом, так и на социальном уровне.

Ниже приведены данные о размере ВРП на душу населения по Новосибирской области за период 2006–2017 гг. Кроме того, приведены эти же данные в мировых ценах, так как в настоящее время действует тенденция к глобализации мировой экономики и, чтобы максимально точно определить эффективность экономики Новосибирской области, необходимо это учитывать.

Если представить приведенные выше данные о ВРП в рублях в виде графика, то в целом, наблюдается достаточно благоприятная картина почти постоянного движения вверх, за исключением кризисного периода 2008–2009 гг., все остальное время, каждый следующий год мы видим прирост по сравнению с предыдущим, т.е. можно сделать вывод о том, что происходит рост экономики (рис. 2.1).

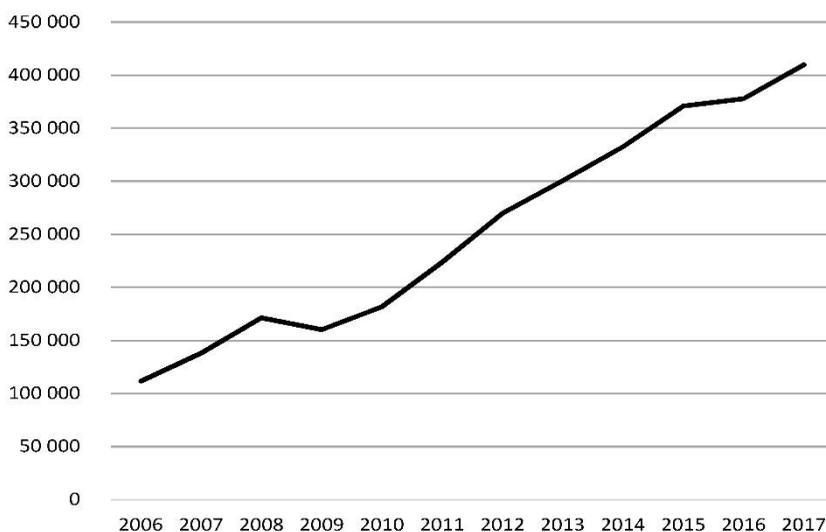


Рис.2.1. Динамика ВРП на душу населения Новосибирской области в 2006–2017 гг., руб.

Теперь рассмотрим график изменения ВРП на душу населения, но выраженный в USD (рис. 2.2). Мы видим, что на самом деле экономика области половину периода пребывает в падении, а лишь только половину периода – в росте, движение волнообразное, абсолютно идентичное движению кривой среднедушевого дохода населения НСО, движению кривой доходов компаний НСО и движению кривой бюджета НСО за тот же период, выраженные также в USD. При этом на новом графике падение выглядит более явным и внушительным. Отсюда можно сделать вывод о том, что есть следующая проблема стратегического планирова-

ния, которая состоит в том, что существующая система подсчета ВРП не позволяет адекватно оценивать колебания региональной экономики в условиях международной экономики.

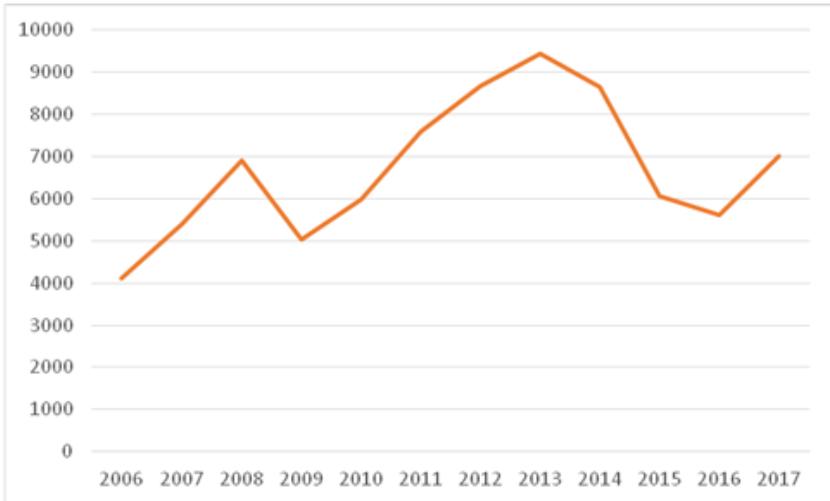


Рис.2.2. Динамика ВРП на душу населения Новосибирской области в 2006–2017 гг., USD

При построении стабильной и эффективной экономики важно учитывать интересы населения, которые можно реализовать только путем увеличения предпринимательской активности, что в свою очередь ведет к росту размера бюджета области, который впоследствии приведет к увеличению доходов населения. Поэтому предполагаем целесообразным проанализировать не только показатели, характеризующие производственную сторону вопроса, но и показатели, которыми характеризуется благополучие населения. Динамика показателя «среднедушевые доходы населения» за период 2006–2017 гг. была рассмотрена в указанной статье. В связи с этим следует обратить внимание на такой показатель, как численность безработных за тот же самый период. Безработными, в статистических целях, признавались лица в возрасте 15 лет и старше, которые не имели работы (доходного занятия), занимались поиском работы в течение последних четырех недель на момент

сбора данных, были готовы приступить к работе в течение недели. Данные по численности безработных формируются на основе Всероссийской переписи населения, а также выборочных исследованиях, проводимых с 2009 г. на ежемесячной основе, до 2009 г. – один раз в квартал.

Хотелось бы обратить внимание на то, что пик безработицы приходится на 2009 г., т.е. для социальной сферы этот период оказался самым тяжелым (рис. 2.3). Если же обратить внимание на среднедушевые доходы населения, то существенного их падения в 2009 г. мы не увидим. Можно предположить, что относительно высокий уровень среднедушевого дохода в этом году обусловлен тем, что этот доход получало меньшее количество человек. Кроме того, если обратить внимание на показатель, который наиболее точно отражает обстановку в экономике региона – это доходы организаций, то можно увидеть, что его колебания наиболее близки к показателю численности безработных по своей кризисной составляющей. Можно предположить, что именно показатель доходов организаций наилучшим образом отражает ситуацию в социальной экономике при решении вопросов регионального стратегирования. Однако стоит заметить, что в 2015 г., когда уровень доходов организаций был на самом низком уровне, показатели уровня безработицы были высокими, но не критичными, численность безработных при этом была гораздо ниже, чем в том же 2009 г. В целом, можно сделать вывод о наличии проблемы при учете численности населения – такой показатель нельзя признать объективным, так как он не отображает ситуацию со 100%-й достоверностью. Ведь далеко не каждый безработный встает на учет в службу занятости, поэтому реальная картина по безработице остается достаточно размытой.

Представляется необходимым дополнить приведенную в предыдущем исследовании сводную таблицу¹, новыми выявленными показателями (табл. 2.1) и на основании полученных данных построить сводный график (рис. 2.4).

¹ Новоселов А.С., Фалеев А.В. Стратегическое планирование как основа долгосрочного развития региональной экономики (на материалах Новосибирской области) // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2019. – № 3 (59).

Таблица 2.1

Сводная таблица удельного веса в % от максимального значения основных показателей в USD в 2006–2017 гг.

Год	Доходы бюджета, тыс. USD	Бюджет, %	Среднедушевой доход, USD	Население, %	Прибыль компаний в НСО, тыс. USD	Прибыль, %	ВВП на душу населения по НСО, USD	ВВП, %	Число безработных, тыс. чел.	Безработица, %
2006	1 333 093,26	41,53	309,08	42,93	1 932 478,46	43,47	4109,634	43,55	101,1	71,70
2007	2 004 618,63	62,45	403,29	56,02	3 174 690,22	71,42	5402,201	57,25	97,2	68,94
2008	2 679 164,54	83,47	526,22	73,09	3 728 485,16	83,88	6896,938	73,10	105	74,47
2009	2 040 681,14	63,58	474,98	65,98	2 108 222,58	47,43	5033,631	53,35	141	100,00
2010	2 516 030,38	78,38	536,03	74,46	2 945 926,79	66,27	5985,137	63,43	109,5	77,66
2011	2 928 228,20	91,23	620,70	86,22	3 677 933,16	82,74	7608,036	80,63	98,9	70,14
2012	3 209 856,32	100,00	667,06	92,66	4 445 072,15	100,00	8685,045	92,05	80,7	57,23
2013	3 071 933,64	95,70	719,93	100,00	3 817 947,70	85,89	9435,557	100,00	84,2	59,72
2014	2 562 292,08	79,83	600,78	83,45	3 027 558,47	68,11	8647,365	91,65	73,6	52,20
2015	1 680 185,19	52,34	394,42	54,79	1 855 145,45	41,73	6050,994	64,13	98,9	70,14
2016	1 743 955,95	54,33	378,14	52,52	2 431 492,18	54,70	5623,045	59,59	107,6	76,31
2017	2 138 141,16	66,61	434,12	60,30	3 236 008,66	72,80	7027,44	74,48	85,1	60,35

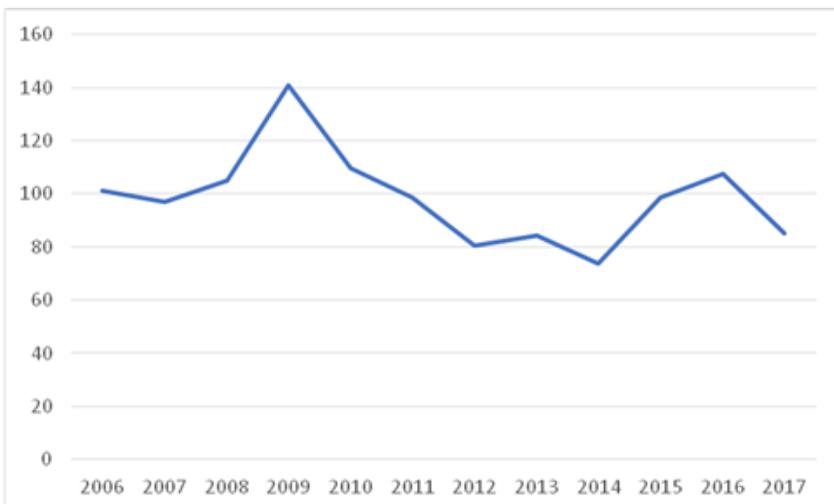


Рис. 2.3. Динамика численности безработных в Новосибирской области в 2006–2017 гг., тыс. чел.



Рис. 2.4. Динамика основных показателей Новосибирской области, в % к максимуму за 2006–2017 гг.

Если проанализировать полученный график, можно выделить участки, где ВРП на душу населения рос в 2008–2009 гг. с опережением других показателей, затем можно увидеть отставание данного показателя от других показателей, характеризующих интересы субъектов, вплоть до 2013 г., где он опять выходит на опережение до 2016 г. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что данный показатель характеризуется инерционностью, в его движении можно отследить устойчивую тенденцию, которая нарушается в 2009–2010–2011 гг. При этом для образования положительной инерции потребовался интервал с 2009 г. по 2013 г. Только к 2013 г. рост ВРП сравнялся с ростом доходов населения и опередил показатели доходов бюджета и доходов компаний, и на фоне негативной тенденции 2013–2015 гг. ВРП снижался не так быстро, как остальные показатели.

На основе анализа организационных, экономических и правовых проблем стратегического планирования, можно сделать следующие выводы. Все организационные проблемы можно свести к одной основной, а именно, несоответствие полномочий, закреплённых за государственными и муниципальными органами управления, и ресурсов (финансовых, человеческих и др.), выделяемых на реализацию этих полномочий.

Экономические проблемы вызваны в первую очередь несоответствием формата, в котором государство готово принимать инвестиции, и формата инвестиций, которые предприниматели готовы рассматривать для себя как способ заработка. Механизмы государственно-частного партнерства реализуются достаточно редко, крупные компании участвуют в них неохотно. Проще говоря, государственные программы зачастую не являются привлекательными для инвесторов, так как не учитываются их интересы при построении стратегических задач.

Правовые проблемы в целом можно охарактеризовать недостаточной проработанностью и формальностью в целом всей правовой базы процессов стратегирования. В законодательной среде присутствует дискретность на региональном уровне, существующие законодательные акты содержат множество пробелов, не обеспечивают в должной мере реализации процесса стратегирования, приводят к противоречиям и ненужным дискуссиям.

Подводя итог исследования, можно сделать вывод о том, что ВРП на душу населения как показатель в рублях не отражает реального состояния экономики региона, при условии, что мы рас-

сма­три­ва­ем ре­ги­он как ин­те­гри­ро­ван­ную часть ми­ро­вой э­ко­но­ми­ки. Для это­го тре­бу­ет­ся бо­лее уни­вер­саль­ная си­сте­ма по­ка­за­те­лей ли­бо пе­рес­чет всех по­ка­за­те­лей в ино­стран­ной ва­лю­те, не обя­за­тель­но толь­ко в дол­ла­рах, а это мо­жет бы­ть на­бор из не­сколь­ких ва­лю­т с оп­ре­де­ле­ни­ем их удель­но­го ве­са. Для це­лей стра­те­гиче­ско­го пла­ни­ро­ва­ния пред­став­ля­ет­ся не­об­хо­ди­мым учи­ты­вать, что рубль на про­тя­же­нии по­след­них де­ся­ти­ле­тий не яв­ля­ет­ся ус­той­чи­вой ва­лю­той, его по­ку­па­тель­ная спо­соб­ность не ста­биль­на. Кро­ме проче­го, это свя­за­но со сни­же­ни­ем объ­е­мов соб­ствен­но­го про­из­вод­ства в Рос­сии и за­куп­кой сы­рья и обо­ру­до­ва­ния за гра­ни­цей.

Численность безработных как статистический показатель также не отражает уровня реальной безработицы на 100%, но позволяет «отфильтровать» показатель среднедушевого дохода населения с тем, чтобы определить, что именно повлияло на изменение среднедушевого дохода – рост дохода или просто сокращение числа занятых в экономике.

Показатель ВРП при техни­ческом анализе в контексте других показателей, характеризующих интересы участников процессов стратегирования и региональной экономики в целом, является довольно инерционным, он реагирует на тенденции, установившиеся в экономике, в интервале не менее четырех лет.

В числе перспективных задач дальнейших исследований представляется необходимым проведение анализа показателей социально-экономического развития, так или иначе характеризующих экономику региона, с тем, чтобы разделить их на категории, где будет учитываться уровень «чистоты» показателей, т.е. то, насколько эти показатели отражают реальную действительность – показатели с высокой «чистотой», или же эти показатели, необходимо «очищать» – уточнять, с помощью других показателей, экспертных оценок и дополнительных исследований.

В результате совершенствования системы регионального стратегического планирования на основе комплекса показателей социально-экономического развития 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 реализации приоритетных национальных проектов, на решении межотраслевых вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

2.3. Стратегическое планирование развития муниципальных образований на основе моделирования социально-экономических процессов

В процессе формирования системы взаимоувязанных и согласованных между собой документов стратегического планирования требуется решение многих вопросов. Такая деятельность требует серьезной методологической проработки и широкого экспертного обсуждения, особенно на уровне муниципалитетов, как территориях, на которых осуществляется вся экономическая и социальная деятельность. В этом, пожалуй, и заключается главная роль Закона о стратегическом планировании – он заставляет серьезно задуматься над системой планирования в целом, и не только над ее стратегической составляющей. В процессе рассмотрения закона были выявлены определенные вопросы и проблемы. Если отдельные вопросы можно снять путем разъяснения положений закона, внесением изменений в закон и принятием подзаконных актов, то проблемы можно решить только проведением серьезных реформ в той или иной сфере.

Анализ объекта стратегического планирования. Специалисты в области планирования отмечают, что до настоящего времени прослеживается разрыв между содержанием и параметрами долгосрочных документов планирования – концепциями, стратегиями, доктринами и среднесрочными документами планирования. Что касается определения целей и задач – важнейших элементов системы стратегического планирования, то здесь не реализуются ни система документов, ни последовательность их принятия и преемственность. Реализация Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска столкнулась с серьезными проблемами недостатка ресурсов и полномочий у города.

Генеральной целью стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска является стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех жителей Новосибирска. Для ее достижения планируется обеспечить реализацию стратегических целей: рост благосостояния жителей города, экономического потенциала, образовательного, культурного и духовного потенциала; безопасная жизнь в городе; улучшение качества городской среды. Достижение стратегических целей реализуется комплексными целевыми программами, являющимися неотъемлемой частью стратегического плана, возможности реализации которых в большинстве случаев находятся за пределами полномочий города.

Направления экономической политики. При наличии в государственной собственности более половины производственного потенциала Правительство целенаправленно отходило от методов прямого управления. На уровне муниципалитета наблюдается противоположная тенденция – усиление централизованного управления. Выдвигаемый сегодня на первый план программный принцип управления вызывает много вопросов: во-первых, масштабы использования этого принципа, во-вторых, глубина его применения.

В случае муниципального планирования программный подход приобретает другую особенность, суть которой состоит в том, что для решения проблемы требуются большие усилия по концентрации ресурсов. В условиях жесткого бюджетирования и практически отсутствия бюджета развития для решения проблем строительства школ и детских садов, капитального ремонта дорог и жилого фонда требуется целевое привлечение средств бюджетов уровня Федерации и субъекта Федерации.

Целереализующая система (организация). На уровне муниципалитета важным элементом целереализующей системы является социальная и инженерная инфраструктура как основа воспроизводства и эффективного использования человеческого капитала. Исследования, проведенные на примере Советского района г. Новосибирска, показали, что в этом направлении следует решать серьезные задачи, в том числе Стратегического планирования. Развитие социальной инфраструктуры на территории муниципалитета с полным правом может стать стратегической целью.

Управляющая система. Для муниципалитетов полномочия в сфере стратегического планирования следующие:

– определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– разработка, рассмотрение, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных органами местного самоуправления;

– иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

В настоящее время просматривается отсутствие целостной системы планирования и управления народнохозяйственным комплексом страны, институциональной системы управления. Важнейшим принципом планирования и управления является принцип комплексности и сбалансированности. Обеспечить эффективность этих принципов призвана система планирования и управления. Комплексной задачей является обеспечение согласованности разрабатываемых на разных уровнях управления стратегических документов в отсутствие достаточного методического инструментария на государственном уровне. Вносимыми в Федеральный закон «Об общих началах местного самоуправления в Российской Федерации» изменениями предусматривается дополнение перечня полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения полномочиями в сфере стратегического планирования. В соответствии с законом планы и программы комплексного социально-экономического развития не относятся к документам стратегического планирования муниципальных образований. В то же время органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов наделены правом разработки стратегий социально-экономического развития и планов их реализации, которые носят комплексный характер и направлены на обеспечение устойчивого развития муниципальных образований.

Ресурсы и возможности, которыми располагает муниципалитет, представлены бюджетом, земельными ресурсами, муниципальным имуществом и конкурентными возможностями (пре-

имуществами), позволяющими решать задачи стратегического планирования, привлекать инвесторов и участников экономической деятельности на территорию муниципального образования. Что касается бюджетов, земельных ресурсов и имущества муниципальных образований, как основы местного самоуправления, то по информации Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов возможности местных бюджетов в тенденции сокращаются, особенно в части неналоговых доходов и безвозмездных поступлений. Это объясняется рядом причин, одна из которых – сокращение имущества и земель, используемых для получения доходов в бюджет муниципалитета. В общем, экономическая ситуация в большинстве муниципальных образований остается крайне сложной. Собственные возможности роста доходов местных бюджетов ограничены и отсутствуют стимулы для их наращивания. Основная часть расходов местных бюджетов приходится на сферы образования и социальной политики, размеры которых определяются федеральным законодательством и практически не зависят от деятельности органов местного самоуправления. Главным источником доходов местных бюджетов является налог на доходы физических лиц, величина которого также мало зависит от деятельности местной власти. В то же время местные бюджеты почти ничего не получают от налога на прибыль организаций, стимулирующего деятельность органов местного самоуправления по развитию местной экономики.

В конечном счете это означает сокращение возможностей экономической основы муниципалитета выступать инструментом реализации стратегий его развития. В этих условиях возрастает значение использования конкурентных преимуществ территории, как фундаментальных предпосылок развития и внутреннего потенциала развития муниципалитетов.

На примере Новосибирска рассмотрим некоторые конкурентные преимущества, лежащие в основе экономического потенциала города в целях его дальнейшего развития.

В современных условиях эффективное стратегическое планирование и экономическое развитие города Новосибирска немислимо без активного взаимодействия с субъектами Новосибирской агломерации, комплексного использования их конкурентных преимуществ. Производственно-технологические связи, суточные миграционные потоки, технологические связи коммунальных систем, культурно-рекреационные услуги и взаимодействия, су-

существующие между городом Новосибирском и близлежащими населенными пунктами, по существу сформировали Новосибирскую агломерацию как единую систему, в состав которой помимо Новосибирска входят населенные пункты и территории Бердска, Искитима, Краснообска, Кольцово, Оби, Колыванского, Коченевского, Искитимского, Мошковского и Новосибирского районов.

Процессы глобализации, геополитические, экономико-географические, природно-климатические, промышленно-экономические, научно-образовательные предпосылки развития города Новосибирска определяют стратегию его развития на многие годы вперед. Это оказывает существенное влияние и на стратегию развития Новосибирской агломерации. В то же время, у каждой из территорий, относимых к агломерации, имеются ресурсы, усиливающие потенциал Новосибирска, и еще дополнительные конкурентные преимущества, такие как расположение на федеральных межрегиональных трассах, рекреационные возможности, благоприятные условия для развития пригородного сельского хозяйства и пищевой промышленности.

Новосибирск сегодня и в будущем – Технополис мирового уровня. Это – финансово-экономический центр Востока России, узловой (ключевой) транспортно-логистический портал в движении товаров на Евразийском пространстве в направлениях «Запад – Восток – Север – Юг», технологический плацдарм освоения углеводородных и рудных ресурсов Севера Западной и Восточной Сибири, а с учетом возможностей территорий агломерации – мощный продовольственный центр Востока страны. Соответственно, задачи стратегического планирования и экономического развития города Новосибирска состоят в эффективном использовании конкурентных преимуществ и наращивании на их основе экономического потенциала города и Новосибирской агломерации.

Можно сформулировать несколько направлений экономического развития города Новосибирска на основе использования его конкурентных преимуществ и особенностей с учетом Новосибирской агломерации: инновационное развитие экономики; транспортно-логистический портал, опорная база освоения ресурсов Сибири, продовольственная база, комплексные зоны делового развития, пространственная база, институциональная организация развития Новосибирска и Новосибирской агломерации, привлечение инвестиций и возможные инвестиционные предложения, развитие внутреннего пространства города.

Возможности муниципальных образований в сфере самостоятельного формирования и исполнения бюджета определены их полномочиями, экономической основой местного самоуправления и умением использовать свои конкурентные преимущества, к которым относятся территориальные и производственные возможности, человеческий и социальный капитал, природные особенности и др. Деятельность по использованию возможностей города должна осуществляться в двух направлениях: пополнение доходной части бюджета и выполнение полномочий города с минимизацией расходной части бюджета.

Город Новосибирск обладает уникальной структурой внутреннего пространства, сочетаниями размещения природных и искусственных объектов, промышленных и образовательных, жилых и производственных, которые в развитии и реновации могут дать положительные социальные и экономические эффекты. Они позволят сформировать краткосрочные и перспективные проекты, которые привлекут в город инвестиции, положительно скажутся на его имидже, позволят увеличить объемы производства, позволят решить социальные проблемы, создадут новые рабочие места и т.д. Примерами результатов от использования социального и человеческого капитала в современной практике города являются МЖК, астрофизический центр, Технопарк Новосибирского Академгородка, наукоемкие компании, кластер по производству оборудования для нефтяной, газовой и рудной промышленности и многое другое. Все эти проекты имеют совершенно конкретные экономические результаты для города. Число таких примеров будет многократно больше при создании необходимых институтов и механизмов.

Использование конкурентных преимуществ предполагает определенные особенности институционального обеспечения планирования и подготовки решений, использующих возможности коллективного мышления экспертных сообществ (использование человеческого и социального капитала). Это общая схема, на основе которой можно развивать необходимые институты, обеспечивающие устойчивые действия по эффективному стратегическому планированию. Среди таких институтов необходимо сформировать, развивать и использовать следующие:

– расширение практики территориального планирования развития города. Разработка перспективных концепций развития территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска в

соответствии с принципами развития разумного (когнитивного) города, ориентированные на использование особенностей территории, отражающие конкурентные преимущества города, ориентированные на развитие комфортной среды жизнедеятельности горожан;

– разработка инфраструктурных паспортов территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска, как инструмента мониторинга внутренних пропорций развития территорий и комплексного развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры;

– введение практики сводного территориального планирования города Новосибирска. Сегодня в системе планирования развития города Новосибирска недостаточно представлен элемент территориального планирования. Наряду со Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска и его Генеральным планом должен разрабатываться документ (например, «Концепция пространственной организации реализации конкурентных преимуществ стратегического развития города Новосибирска на перспективу»), который наряду со Стратегическим планом устойчивого развития, должен стать основой разработки и корректировки Генерального плана города Новосибирска и перспективных отраслевых планов. В основу пространственной концепции могут быть положены разработанные ранее комплексные целевые программы, генеральные схемы развития транспортной и инженерной инфраструктуры и их элементы. На основе Концепции необходимо разрабатывать пространственные схемы развития и размещения основных отраслей городского хозяйства и производства (жилищное строительство, наукоемкие экологически чистые производства, машиностроение и металлообработка, транспортно-логистические, производственно-логистические, торгово-логистические комплексы и др.), а также необходимо разрабатывать инфраструктурные паспорта районов и микрорайонов города – как инструмента комплексного развития социальной сферы районов города. Отсутствие сегодня таких схем часто приводит к принятию решений по использованию земельных участков исходя из текущих задач, что вступает порой в противоречие с перспективами развития города. На основе пространственных схем, инфраструктурных паспортов и комплексных программ развития инновационных производств необходимо разрабатывать и продвигать инвестиционные пред-

ложения (для этих целей необходимо усилить это направление работы);

- проектный подход в развитии и реновации промышленных зон, зон застроенных территорий, неосвоенных территорий, отдельных площадок и др.;

- вовлечение (через активы, конкурсы, гранты и др.) креативных жителей и экспертных сообществ в формирование перспективных направлений, проектов развития отдельных территорий, объектов города (в области градоустройства, реновации промышленных зон, застроенных территорий, внутренних рекреационных зон города, микротерриторий, развитие и оформление дворовых территорий и др.);

- регулярные отчеты структурных подразделений мэрии (администрации) о результатах деятельности;

- соответствующие изменения вносятся в организационную структуру, в структуру информационных потоков и документооборота мэрии города Новосибирска. Для реализации предлагаемого подхода необходимо принять и уточнить целый ряд нормативных актов в муниципальном образовании.

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. Правительством Российской Федерации 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 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 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. Необходи-

димось 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 авторами. 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 экономи-

ческих систем имеет давние традиции как в России, так и за рубежом. 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 работа¹, 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 другой работе², авторы которой 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, которая помимо количества рабочих, учитывает человеческий капитал. В конечном итоге модель демонстрирует зависимость между эффективностью пространственной организации го-

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.

рода 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. Так же, 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 специалистов 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 работе¹, 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,

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.

как правило, качественные, а не количественные значения. В другой статье¹ 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 модели² 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 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.

¹ 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.

² Бирюков, А.Н., Глушенко О.И. Методика двухуровневого распределения муниципального бюджета на основе нейросетевой модели // Вестник Самарского университета, 2006. – № 8. - С. 106–111.

Следующая предлагаемая модель решает узкоотраслевую задачу управления муниципальным образованием¹, 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 ос-

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

нову модели было положено предположение о том, что развитие 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.

Модель 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: 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 сле-

дующего года и т.д. Таким образом, проводя последовательные вычисления, можно получить результаты решения задачи для любого момента времени. Модель представляет собой систему взаимосвязанных блоков, отражающих различные аспекты деятельности муниципального образования: демографический блок; экономический блок; блок жилищно-коммунальных услуг; блок образования; блок собственности; блок потребления. Для работы модели используется интегральный критерий оптимальности, суммирующий критерии оптимальности каждого этапа.

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.

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.

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 пер-

спективу. 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 частности А.Г. Аганбегяном, 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 удастся получить качественный рост показателей и обеспечить повышение адекватности ее практического использования в управлении социально-экономическими процессами муниципального образования.

Реализация принципов стратегического планирования в Российской Федерации требует повышения роли крупных городов и регионов в социально-экономическом развитии российского общества, осуществление экономических реформ и формирование рыночных отношений предполагает анализ состояния и тенденций развития экономических основ местного самоуправления, и в особенности крупных городов, являющихся локомотивами современной экономики. В настоящее время регионы и крупные города превратились в реальные субъекты экономических отношений. Это обстоятельство обусловлено разграничением бюджетных полномочий, собственности и ресурсов, обра-

зующих основу экономических отношений, реализации обязанностей и удовлетворения определенных потребностей. Успешность или провальность экономической и социальной политики на таких территориях во многом определяется не только наличием ресурсов, но и эффективностью согласования интересов субъектов экономической деятельности, которая во многом зависит от умения власти выявлять экономические возможности развития и их использования в целях расширения экономических основ местного самоуправления.

В современных условиях возрастающее значение приобретает выбор наиболее эффективных для страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. От этого во многом зависит настоящее и будущее страны, так как именно в недрах местного самоуправления, непосредственно опирающегося на инициативу и активность граждан в решении актуальных для конкретной территории социально-экономических, политических, демографических, экологических проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского общества, придать ему дополнительные стимулы для развития.

В свою очередь само местное самоуправление может стать по-настоящему действенным инструментом разрешения местных проблем только в том случае, если имеет прочную экономическую основу. Она служит материальным обеспечением всех реализуемых на муниципальном уровне проектов, является по своей сути тем первичным звеном в системе взаимосвязанных условий и средств улучшения качества жизни населения местных сообществ, источником развития и повышения эффективности самой муниципальной экономики.

Существующая в России экономическая основа местного самоуправления заметно ограничивает возможности реализации закрепленных за ним полномочий. О ее неразвитости свидетельствует ограниченность налоговой базы, преимущественно затратный характер объектов муниципальной собственности, преобладание регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов. В частности, для города Новосибирска, третьего по численности города Российской Федерации и самого крупного муниципального образования страны, экономические тенденции при существующем сценарии развития имеют отрицательный характер.

В структуре доходов исполненных бюджетов наблюдаются тенденции, свидетельствующие о возрастании роли вышестоящих бюджетов в формировании городского бюджета и, соответственно, в развитии города, о снижении доли неналоговых доходов. Доля налоговых доходов возрастает, при этом рост происходит за счет налогооблагаемой базы, не регулируемой муниципальными органами власти. Налоговые доходы, подведомственные городу, либо не растут, либо имеют тенденцию к снижению.

С другой стороны, за последние годы число вопросов местного значения городского округа, в соответствии с которым у органов местного самоуправления имеются расходные полномочия, выросло. Это обеспечение потребления различных услуг на территории (транспорт, энергоснабжение, торговля, досуг и развлечения и др.), общего образования, санитарное и техническое содержание территории, т.е. обеспечение человека как биологического вида и потребителя и, частично, его безопасности, сохранения культурных традиций, развития территории и ее внешнего вида, территориальной и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовки территории, развития рынка продовольствия, развития малого и среднего предпринимательства, воспитания подрастающего поколения и другие вопросы, являющиеся ранее прерогативой государственных органов власти.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

К таким вопросам по социальной важности могут быть отнесены:

- осуществление мероприятий по расширению рабочих мест и обеспечению занятости населения, в том числе несовершеннолетних;
- разработка и реализация комплекса мер по увеличению доходов населения на территории городского округа;
- развитие экономического потенциала территории и объемов производства как бюджетной базы МСУ.

Необходимость решения острейших вопросов развития и жизнедеятельности города Новосибирска, таких как, развитие транспортной инфраструктуры, строительство детских дошкольных учреждений и школ, капитальный ремонт объектов образования и здравоохранения, благоустройство дворовых территорий и капитальный ремонт жилого фонда и других вынуждают город заимствовать финансовые ресурсы, что приводит к росту нагрузки на текущие бюджеты и бюджеты будущих периодов. В тенденции внутренний долг города и соответственно затраты на его обслуживание продолжают расти.

Таким образом, анализ состояния экономической основы города Новосибирска в соответствии с инерционным сценарием показывает следующие тенденции:

- снижение доходов городского бюджета от использования муниципального имущества и земельных ресурсов;
- снижение доли доходов городского бюджета в общей сумме финансовых ресурсов города;
- сокращение доли инвестиций в основной капитал города за счет всех источников в общем объеме инвестиций в основной капитал по городу в целом;
- рост внутреннего долга города и затрат на его обслуживание.

Очевидно, что реализация такого сценария в дальнейшем отрицательно скажется на социально-экономическом положении города и ведет к возникновению серьезных противоречий между возрастающим числом расходных полномочий местного самоуправления и сокращающейся ролью его экономической основы в реализации этих полномочий; между задачами экономического развития города и полномочиями городского самоуправления; нарастанию диспропорций в развитии социально-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры; замедлению реализации конкурентных преимуществ в развитии города. Эти тенденции ведут к подрыву процессов стратегического планирования.

Для более эффективного использования социального и человеческого капитала в интересах развития местного самоуправления и его экономической основы целесообразно расширение полномочий городских округов в области экономической и промышленной политики и формирования доходов бюджета. Крупные города являются локомотивами развития регионов и федеральных округов России. Они становятся центрами агломераций и способ-

ны, создавая соответствующую инфраструктуру, организовать социальную жизнь на большом пространстве вокруг себя. В городах, особенно крупных, концентрируется научно-исследовательская база страны и формируется технологическая основа для освоения инноваций в бизнесе и производстве.

Однако в силу недостаточного совершенства законодательства о муниципальных образованиях и межбюджетных отношениях, не обеспечивающего необходимой корреляции между расходными обязательствами органов местного самоуправления и получаемыми налогами, городами испытываются значительные трудности, в первую очередь в отношении развития инфраструктуры, включая систему образования, здравоохранение, ЖКХ, жилой фонд, дороги и мостовые переходы.

Необходимо и на уровне Федерации, и на уровне регионов решить ряд серьезных задач, среди которых особого внимания заслуживают следующие, выявленные в процессе анализа:

- расширение применения инструментария адресного планирования и управления развитием базовых отраслей производства;
- корректировка результатов приватизации в базовых отраслях производства;
- выделение базовых отраслей развития в объект самостоятельного планирования и управления, и создание соответствующих министерств;
- в целях эффективного использования социального и человеческого капитала в интересах развития местного самоуправления и его экономической основы следует расширить полномочия городских округов в области экономической и промышленной политики и формирования доходов бюджета;
- разработать федеральный закон о городах-технополисах как точках роста инновационной экономики страны, как основного репера стратегического развития России.
- увеличить в 1,5–2 раза в ст. 61.2 Бюджетного Кодекса Российской Федерации норматив зачисляемых в бюджеты городских округов федерального налога на доходы физических лиц, поскольку практически все полномочия органов местного самоуправления направлены на обеспечение жизни и деятельности человека;
- внести поправку 3.1 в федеральный закон РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о наделении крупных городских ок-

ругов правами и возможностями осуществлять на своей территории научную, промышленную, инновационную и кадровую политику, предусмотрев также в Бюджетном Кодексе Российской Федерации зачисление в бюджеты этих городских округов налоговых доходов по определенному нормативу части налога на прибыль организаций, что позволит обеспечить бюджетную мотивацию инновационных процессов по модернизации промышленности и развитию малого и среднего научно-производственного бизнеса, которая в настоящее время отсутствует;

– внести поправку в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, предусматривающую зачисление в бюджеты городских округов части транспортного налога субъектов Федерации и налога на имущество организаций, так как городские округа сегодня также несут существенное бремя по развитию и содержанию улично-дорожной сети и по благоустройству территории города;

– законодательно наделить органы местного самоуправления правом инициировать и активно участвовать в формировании кадастровой стоимости земли и недвижимости.

2.4. Информационное обеспечение регионального управления в условиях цифровой экономики

Роль информации в обществе в последние годы постоянно возрастает. Умение работать с информацией становится существенным фактором конкурентоспособности коммерческих субъектов и эффективности планирования и управления в органах власти различного уровня: федерального, муниципального, регионального. Уровень информатизации процессов управления в регионе становится одним из существенных факторов успешного экономического развития и конкурентоспособности региона, как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Современное управление на уровне региона нуждается в информационной системе, адекватной происходящим изменениям, связанным с цифровизацией общества. Каждая региональная система нуждается в полной и достоверной информации о собственной деятельности и имущественном положении, о ресур-

сах, факторах и результатах своего развития, но не обладает такой информацией, поскольку ее системные информационные потребности обеспечиваются на основе давно устаревших механизмов сбора, накопления, первичной классификации и хранения данных¹.

Информационно-аналитическая деятельность региональной власти подразумевает сбор, проверку, анализ и переработку информации в целях оптимизации принятия решений и прогнозирования их последствий. Адекватность и последствия принимаемых решений во многом зависят от качества информационного обеспечения. Совершенствование моделей и инструментов управления отдельным регионом или реализация региональной политики в целом ограничены эффективностью информационной системы. Поскольку диагностика проблем и поиск резервов, планирование, параметры реализации управленческих решений, оценка их результатов могут быть искажены в критической степени в случае неэффективной информационной системы о параметрах развития региона.

Современные информационные технологии, позволяющие собирать, хранить, перерабатывать и предоставлять информацию потребителю, стали важным фактором жизни общества и средством повышения эффективности управления всеми сферами общественной деятельности. Развитие общества в направлении цифровизации требует постоянно развивать информационную основу управления регионом – систему региональной статистики, техническую и организационную базу².

Для обеспечения мониторинга региона необходима организация соответствующей материальной базы и особой информационной системы, включая средства сбора и передачи информации, накопления данных и пр. Ведущая роль в этом процессе отводится органам государственной статистики. Стратегия модернизации российской экономики ставит перед статистической службой новую интегральную цель – информационное обеспечение страны и ее регионов, включая информационное обеспечение органов го-

¹ Зелинская М.В. Прохорова М.В. Система региональных счетов как инструмент развития региональной экономической системы // Бизнес в законе. – № 3, 2010. – С. 318–321.

² Панасюк М.В. Управление регионом: территориальный подход. – Казань: Фолиант, 2005. – 161 с.

сударственной власти, организаций и граждан, и выполнение международных информационных обязательств России¹.

Разрозненность информационных систем. Информация о развитии региона формируется из многих источников, к которым относятся статистические данные, собираемые в соответствии с федеральным планом статистических исследований, собственные информационные базы и данные региональных органов власти, данные министерств и ведомств, внебюджетных фондов, сведения, дополнительно собираемые муниципальными образованияами, расположенными на территории. Наряду с федеральным статистическим наблюдением федеральные органы исполнительной власти собирают отдельные формы ведомственной отчетности. Вне рамок федерального плана статистических работ координация статистической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления не осуществляется. Это приводит к многократному дублированию собираемых первичных статистических данных и необоснованному увеличению отчетной нагрузки на респондентов, неэффективному расходованию государственных и муниципальных бюджетных средств на подготовку статистической информации².

В то же время, по мнению Н.Е. Дмитриевой, «... в последние годы сохраняется недовольство потребителей (особенно органов власти всех уровней) скудностью и «заточенностью» официальной статистической информации. Сужение круга респондентов, наблюдаемых на сплошной основе (крупные и средние предприятия и организации), существенно уменьшает перечень и разрозненность открытой информации, что негативно отражается на содержании выпускаемых статистических изданий и их аналитичности. Результат – очередная волна критики со стороны пользователей. «Информационный голод» вызывает нарастающее недовольство и может спровоцировать власти к созданию альтернативных структур по сбору недостающей статистики...»³.

¹ Олейник О.С. Информационное обеспечение управления развитием региона: дисс. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 . – Волгоград, 2008. – 394 с.

² Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф., Заварзина Л.С. Основные этапы развития СНГ // Евразийский союз ученых (ЕСУ). – № 5 (14), 2015. – С. 81–83.

³ Дмитриева Н.Е. Проблемы развития статистики регионов // Вопросы статистики – № 6, 2017. – С. 41–44.

К примеру, потребности региональных органов власти и органов местного самоуправления, по их мнению, удовлетворяются лишь частично. И это несмотря на то, что 75% работ федерального плана имеют региональный разрез, а в базе данных муниципальной статистики содержится более 200 показателей¹.

В Росстат регулярно поступают запросы федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, представителей научных организаций, коммерческих организаций, граждан. За последние два года число таких обращений превысило 70 тысяч. Как правило, субъекты официального статистического учета не могут обеспечить необходимую детализацию статистической информации и публикацию микроданных из-за недопустимости раскрытия сведений об объектах статистического наблюдения. Статистические продукты зачастую представляются в виде сложных для понимания таблиц, без аналитических пояснений, в формате открытых, но не связанных между собой данных. Отсутствует простой и быстрый доступ к информации, а также обратная связь с пользователями².

В настоящее время только в рамках федерального плана статистических работ 64 субъекта официального статистического учета, кроме получения административных данных, осуществляют сбор отчетности по 525 формам федерального статистического наблюдения, в которых совокупно содержится более 340000 первичных статистических показателей³.

В Российской Федерации действует более 800 нормативных правовых актов федерального уровня, устанавливающих требования примерно к одной тысяче форм отчетности разной периодичности предоставления. Кроме того, органы местного самоуправления реализуют собственные полномочия по сбору социально-экономических показателей, характеризующих состояние муниципального образования. В результате доля официальных статисти-

¹ Программа развития статистики до 2024 года. Утв. Министерством экономического развития РФ 6.09.2019 г. № МО–104.

² Программа развития статистики до 2024 года 2.0. (проект). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Xk2Q6QbN/strateg-2-0.pdf>

³ Концепция создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных. Утв. РП РФ от 17.12.2019.

стических показателей в государственных программах часто не превышает 50%.

Бизнес по-прежнему является одним из основных поставщиков первичной статистической информации. По экспертным оценкам, ежегодно издержки респондентов на предоставление всех существующих форм федерального статистического наблюдения и форм ведомственной отчетности в органы власти составляют около 1,5 трлн рублей.

Задача централизации социально-экономической информации

Остро стоит задача интеграции процессов сбора, обобщения, обработки и предоставления социально-экономических данных в единую информационную систему. Статистика в силу методологической обоснованности, нормативной и организационной обеспеченности претендует на роль центра в построении единой информационно-аналитической системы на федеральном уровне и уровне региона. Эта идея отражена в программе развития статистики до 2024 года. Например, в Швеции, Великобритании, США, Германии созданы централизованные системы статистической информации с единым методологическим центром. Региональная аналитическая работа, включая ведомственную статистику и создание программного обеспечения ведется в едином центре. Информационные ресурсы формируются в разных ведомствах, но концентрируются в статистической службе.

Решение указанных проблем создания информационного пространства социально-экономических данных в региональном разрезе, по нашему мнению, основывается на следующих тезисах:

1. Система государственной статистики обладает необходимым методологическим, организационным и нормативно-правовым потенциалом для организации, централизации и систематизации информационных потоков, необходимых для управления на уровне региона.

2. Выраженным системным свойством социально-экономической информации обладает система национальных счетов и, в региональном разрезе – система региональных счетов. Поэтому СНС (СРС) должна стать основой создания централизованной системы социально-экономической информации.

3. С точки зрения вертикальной интеграции, методология СНС должна сближаться с бухгалтерским учетом. Проблема создания учета в консолидированных структурах (мезоуровень)

сходна проблеме интеграции информации в СНС на региональном уровне.

4. Очевидно, информационно-технологической основой решения будут современные и перспективные цифровые технологии.

5. Представление данных пользователям должно быть организовано на базе современных информационных инструментов, которым является интерактивное представление аналитических данных (dashboard).

Рассмотрим указанные тезисы более подробно (кроме первого, рассмотренного выше).

Система региональных счетов в системе национальных счетов

Осознание важности задач системного описания состояния и развития экономики началось еще в XIX веке. Индустриализация XX века, экономические кризисы и социальные потрясения поставили эту задачу в ряд первостепенных для экономического развития. Обе экономические системы – капиталистическая и социалистическая пришли к своим решениям. В СССР был разработан межотраслевой баланс, а в США – система национальных счетов.

Историческую основу формирования СНС составляют макроэкономические исследования, первые из которых появились в Европе уже в XVII–XVIII веках. Вопросы развития систем национальных счетов с 40-х годов XX века вышли на международный уровень, и сейчас СНС представляет собой методологическую разработку ряда ведущих международных организаций, среди которых ООН, Международный валютный фонд, Всемирный банк, Европейская комиссия, Организация экономического сотрудничества и развития. Международные стандарты системы национальных счетов были выпущены в 1968, 1993 и 2008 годах. СНС позволяет проводить различные исследования соответствующей национальной экономики, что критически важно для эффективного управления страной с развитой рыночной экономикой.

Переход к рыночной экономике предопределил современный выбор России в пользу применения системы национальных счетов в качестве инструмента макростатистики. В России СНС стала разрабатываться с 1991 г. на базе редакции СНС 1968 года. С 1995 года ежегодно публикуется статистический сборник СНС РФ. Внедрение положений СНС 2008 года являлось одной из пер-

спективных задач Росстата, включенной в План развития Системы национальных счетов России на период с 2011 по 2017 г.¹

Система национальных счетов представляет собой ряд показателей, характеризующих создание, распределение, потребление произведенных товаров, работ, услуг на уровне национальных экономик. За основу берется создаваемая добавленная стоимость, определяющая цены товаров работ и услуг для конечных потребителей.

Метод национальных счетов используется для расчета важнейших макроэкономических показателей, таких как ВВП, ВПР, потребление домохозяйств и другие. Система национальных счетов обладает системным свойством, в качестве которого выступает балансовая взаимоувязка отражения всех ресурсов и направлений их использования. Сохраняя верность общим принципам, в целях адаптации к конкретным обстоятельствам в различных странах СНС допускает гибкое применение классификации институциональных единиц, операций и активов с помощью дальнейшего агрегирования или дезагрегирования. К концептуальным основам СНС относится, с одной стороны, минимально необходимое число данных (обозримость), а с другой – реалистичность и подробное описание общей картины экономики. Достижение разумного баланса между ними – непростая задача. Тот факт, что СНС является интегрированной системой, хотя и представленной только в двух, а не трех измерениях, не отменяет необходимость обеспечения требования согласованности. Согласованность в СНС достигается путем применения одних и тех же концепций и определений во всех ее частях и разделах, а также путем применения единого унифицированного набора правил ведения счетов. СНС вполне может претендовать на базовую роль в интеграции социально-экономической информации, однако методически еще не решена задача интеграции всей экономической статистики на концептуальной основе СНС.

СНС предусматривает региональный срез данных, характеризую территориальную структуру развития страны и обеспечивая информацией региональные органы власти. Региональные счета

¹ План развития Системы национальных счетов России на период с 2011 по 2017 г. Министерство экономического развития РФ. Федеральная служба государственной статистики. Приказ от 30 марта 2011 года № 81.

особенно важны там, где есть существенные различия в экономическом и социальном развитии разных регионов страны. Система региональных счетов как ветвь системы национальных счетов обладает наиболее выраженным системным свойством, объединяющим ее элементы.

В странах ЕС уделяется большое внимание проблемам развития и совершенствования региональной статистики. В странах – членах ЕС придается особое значение данным, характеризующим регионы, поскольку на их основе можно формировать экономическую политику, направленную на уменьшение экономического и социального неравенства между регионами в рамках Единой Европы. Евростат публикует методы, применяемые для региональных расчетов валовой добавленной стоимости и валового накопления основного капитала. Евростат и национальные европейские статистические органы в соответствии с принятой программой постоянно работают над совершенствованием региональной статистики¹.

Для России как для страны с обширной территорией система национальных счетов имеет важное значение, поскольку отдельные территории существуют и развиваются в различных экономических условиях, а размеры хозяйственного пространства регионов сопоставимы с территориями отдельных стран. В таких условиях ценность экономической информации возрастает.

Главным методологическим направлением совершенствования региональной статистики является создание системы региональных счетов (СРС), совместимой с системой национальных счетов (СНС). Российская статистика в основном завершила переход на международный стандарт СНС и теперь предстоит осуществить следующий важный, но трудный этап – распространить принципы СНС на региональный уровень. Статистика межрегионального обмена по своей полноте значительно уступает статистике внешней торговли, несмотря на то, что степень открытости экономики региона гораздо выше, чем открытость национальной экономики.

Региональные счета представляют собой комплексную систему показателей, которая описывает деятельность всех хозяйствующих на территории региона субъектов (институциональных единиц). СРС предоставляет информационное обеспечение по-

¹ Соколов Я.В., Терехов А.А. Очерки развития аудита. М.: ФБК, 2004. – 374 с.

требностей развития, существующих на мезо-уровне экономических отношений. В организационном отношении она дополняет систему национальных счетов (СНС). Теоретической основой и СНС, и СРС являются современные концепции взаимосвязи результатов и факторов производства, а также теория равновесия, объясняющая механизм функционирования современной рыночной экономики.

В России развитие СНС существенно опережает развитие СРС; федеральный уровень доминирует над региональным и в информационно-аналитическом отношении. Анализ показывает, что регионы испытывают острую потребность в формировании развитой современной статистической обобщающей модели, совместимой с СНС и международными стандартами учета и анализа экономической информации.

Для СРС до сих пор не был разработан стандарт такого же качества как существующий стандарт СНС ООН. Единственный существующий международный стандарт разработан для стран Европейского союза, в 2010 году вышла новая версия документа Европейская система национальных и региональных счетов (ESA 2010), в которой вопросам построения региональных счетов отведен 13 раздел. В новой редакции СНС ООН 2008 г. признается значение СРС, но при этом отсутствует описание методических основ формирования СРС и дается рекомендация пользоваться разработками Евростата¹.

В ESA 2010 каждый регион рассматривается как отдельная экономическая единица, а все транзакции с другими регионами – как своего рода внешние, разделяя их на транзакции с другими регионами страны и остальным миром. Кроме того, часть экономической активности относится к внерегиональной территории (extraregion territory).

В настоящее время Росстат разрабатывает системы расчетов ключевых показателей СНС и СРС, используя при этом единую методологию, соответствующую общим принципам и стандартам национального счетоводства. Тем не менее есть и откат в развитии СРС, так, начиная с изданий 2007г., Росстат публикует ВРП не в рыночных ценах, как это было ранее, а в основных, обосновывая данный шаг сложностью сбора и недостоверностью ин-

¹ Зайцева Ю.С. Международный опыт построения региональных счетов // Стратегия развития региона. – 2009. – № 34 (27). – С. 7–18.

формации о налогах и субсидиях на продукты. В России формирующаяся СРС представлена набором отдельных показателей, а не набором счетов.

В силу ряда особенностей, присущих региональному уровню организации экономических отношений, требования и возможности СНС в полном объеме не могут быть реализованы на уровне региона. Проблема построения СРС выражается в том, что границы региона информационно очерчены более слабо. Для СНС – это государственная граница и регистрация юридических и физических лиц в юрисдикции РФ. Большой объем информации предоставляет Федеральная таможенная служба и Центральный банк РФ. Для СРС границы определяются адресом регистрации юридического лица, обособленного рабочего места, и местом прописки физического лица, не всегда отражающие региональную принадлежность экономической активности субъекта. Кроме того, не все виды расходов и доходов имеют региональное деление и региональную привязку.

Отсюда компромиссное решение задачи согласования СРС и СНС – внедрение в статистическую практику системы сводных обобщающих показателей состояния и динамики экономических систем регионов. Таким образом, первостепенное значение СНС и СРС в структуризации социально-экономической информации определяет необходимость развития методологии СНС и СРС, в том числе с учетом их интеграционной роли в разнообразных информационных потоках, характеризующих страну в целом и регионы в частности. Базой такого развития должно стать сближение теоретической и методологической базы СНС (СРС) и бухгалтерского учета на основе современных цифровых технологий.

Развитие СНС и сближение с БУ. По международной стандартной классификации счета СРС, как и СНС, могут быть сгруппированы следующим образом¹. 1. Текущие счета отражают регулярно повторяющиеся процессы, которые непосредственно не затрагивают капитал: счет производства; счета образования, распределения и перераспределения дохода и счета использования доходов. 2. Счета накопления характеризуют накопление материально-вещественного и финансового капи-

¹ ЕМИСС государственная статистика. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/>

тала: счет операции с капиталом, финансовый счет, счет переоценки и других изменений в активах и пассивах. 3. Счета отдельных экономических операций: счет товаров и услуг. 4. Балансы активов и пассивов.

В целом структура счетов СНС аналогична счетам бухгалтерского учета отдельных субъектов. Теоретически есть возможность получения обобщенных данных путем суммирования данных, если не на уровне отдельных счетов, то на уровне групп счетов.

Один из ведущих специалистов в области СНС и участник группы по разработке СНС 2008 года Питер Ван Де Вен (Peter van de Ven) отмечает, что необходимо продолжать работы по развитию взаимосвязи между микростатистикой и национальными счетами, как для корпораций, так и для домашних хозяйств. Что, по его мнению, должно привести к удовлетворению растущих и постоянно меняющихся потребностей пользователей, связанных часто с необходимостью получения гораздо более детализированных данных. Все большее значение, видимо, будет приобретать гибкость для удовлетворения потребностей пользователей в новых и совершенно определенных видах анализа.¹

В официальном тексте «Система национальных счетов 2008» отмечается, что наличие баз микроданных, полностью совместимых с соответствующими макроэкономическими счетами для секторов и экономики в целом, принесло бы существенную пользу для анализа. Состав и структура СНС в значительной мере определяются экономической теорией, а также практикой бухгалтерского учета².

Согласно Конституции (ст. 71) в ведении Российской Федерации находятся официальный статистический и бухгалтерский учет. Бухгалтерский учет представляет собой информационную основу для формирования системы национальных счетов и межотраслевого баланса. Необходимые данные получают из форм бухгалтерской и статистической отчетности. Эти данные обоб-

¹ Peter van de Ven. The Implementation of the 2008 SNA and the Main Challenges. – 2014. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.iariw.org/papers/2014/VanDeVenPaper.pdf>

² Система национальных счетов 2008. ООН. Нью-Йорк, 2012. – 827 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

щаются, проверяются и преобразуются в необходимые показатели для обобщения на уровне регионов и стран.

Для целей национального счетоводства сама отчетность, направляемая органам госстатистики, должна иметь форму отчетов национального счетоводства, например, должны быть формы отчетности, соответствующие таблице национального богатства, балансу активов и пассивов экономики. «Статистическая» отчетность, направляемая организациями статистическим органам, должна быть увязана с соответствующей бухгалтерской отчетностью. В развитии учета наблюдается тенденция эволюции структуры учетных записей в направлении их большей универсальности, что может привести к формированию единого информационного пространства учетной информации, способного существенно качественно улучшить показатели СНС и межотраслевого баланса.

С позиции учета экономических отношений, мы наблюдаем одну из важных линий развития бухгалтерской теории: персонафицированный учет, персонализированный учет, учет единичного экономического субъекта, учет консолидированных экономических субъектов, учет общеэкономических отношений на уровне региона, страны или мирового хозяйства. Бухгалтерский учет на уровне консолидированных структур, государств или общества в целом рассматривается как теоретическая концепция бухгалтерского учета в целом. Эти исследования до сих пор не получили значительного развития и не были сформированы на их базе ни методология, ни конкретные методы учета. В настоящее время практика учета обобщает точку зрения на экономические процессы единичного экономического субъекта. Получение обобщенных данных для консолидированных структур, регионов, отраслей или стран в целом производится не на основе первичных событий, а на основе их промежуточного обобщения в виде бухгалтерской, статистической и другой отчетности.

Вопросами интеграции бухгалтерского учета и системы национальных счетов занимались Ю.И. Будович, А.П. Шевлюков, К.Н. Лебедев и другие исследователи. В настоящее время процесс формирования национального счетоводства на основе интеграции бухгалтерского учета и статистики не закончился. Об этом свидетельствует частичное применение диграфизма, поскольку посредством двойной записи в системе национальных счетов отражаются не все макроэкономические показатели, а только некоторые из них.

Кроме того, передаются с одного счета на другой балансирующие статьи, обеспечивающие равенство правой и левой частей счета¹.

По мнению Будович Ю.И. для интеграции бухгалтерского учета и национального счетоводства, необходимо сделать, чтобы в отчетности, направляемой в статистические органы, были представлены все показатели, фигурирующие в национальном счетоводстве, например, в национальных счетах (экспорт, импорт, добавленная стоимость, валовое накопление основного капитала, валовое сбережение и др.). Согласно же действующему законодательству организации предоставляют в статистические органы обычную отчетность, в которой многие показатели национального счетоводства отсутствуют².

Дезинтеграция БУ и СНС приводит к отклонениям в данных. Дезинтеграции учета, ведущегося на предприятиях, и национального счетоводства, также приводит к потерям, вызываемым неточностью данных национального счетоводства. Если сопоставить проценты статистического расхождения в объеме ВВП с темпами роста реального ВВП за 2010–2014 гг., то получится следующая картина: 2010 г. – 0,9/4; 2011 – 0,6/4,3; 2012 – 1,2/3,4; 2013 – 1,2/1,4; 2014 – 0,7/0,512. Видно, что статистическое расхождение занимало все эти годы существенную долю в годовом темпе прироста реального ВВП, которая в критическом 2014 г. (из-за санкций вокруг событий на Украине, укрепления доллара США и падения мировых цен на нефть) даже стала больше 1. И это в условиях, когда о качестве государственного управления экономикой страны судят по десяткам долям прироста реального ВВП.

Вопрос о том, какая из систем: СНС или БУ, должна подстраиваться под другую остается открытым. Ю.И. Будович считает, что интеграция учета, ведущегося на предприятиях, и национального счетоводства вовсе не означает подстраивания первого под второе, которое может рассматриваться лишь как первый шаг интеграции микро- и макроучета. Интегральная таблица национальных счетов весьма несовершенна как модель экономики

¹ Шевлюков А.П. Взаимосвязь показателей национальных и бухгалтерских счетов // Веснік Беларускага дзяржаўнага эканамічнага ўніверсітэта. – 2002. – N 1. – С. 29–34.

² Будович Ю.И. Экономическая теория о необходимости создания единой учетной науки // Все для бухгалтера. – № 1, 2017. – С. 33–46.

страны, поскольку плохо отражает связи между секторами экономики, в этой же статье демонстрировалась возможность ведения национальных счетов по бухгалтерской форме, обладающей соответствующим информационным преимуществом.

Ю.И. Будович отмечает терминологический беспорядок, причем в большей степени этот беспорядок проявляется в СНС, несовпадение с терминологией микроэкономики, сложность таблиц. Информационному объединению данных бухгалтерского учета и СНС мешает ряд отличий, в частности отличия состоят в структуре счетов, в ценовых параметрах, в модели учета, привязанной к точке зрения с позиции отдельного экономического субъекта.

В целом признавая аргументацию автора, стоит отметить, что и бухгалтерский учет далек от совершенства. Как уже отмечалось, современная система счетов бухгалтерского учета базируется на «субъектоцентрической» системе, что препятствует учету даже в консолидированных группах компаний, не говоря о едином учете на уровне региона. Кроме того, общепринятая теоретическая база бухгалтерского учета давно отстала от явлений учетной практики, в том числе с применением цифровых технологий.

Применительно к реализации практического аспекта можно встретить два подхода к взаимосвязи бухгалтерских и национальных счетов. Первый опирается на простое агрегирование данных бухгалтерского учета после некоторой его модификации, а второй предполагает гармонизацию двух систем учета, рассматривая каждую систему как самостоятельную, сохранившую свои специфические черты, обусловленные различиями в целях и исходных постулатах¹.

По нашему мнению, сближению СНС и бухгалтерского учета будет способствовать как раз развитие теоретической базы, которая в силу роста научного обобщения и близости этих систем должна способствовать росту их интеграции. Цифровизация будет вторым мощным фактором, способствующим синтезу систем бухгалтерского учета и СНС.

Направления развития системы региональных счетов на основе применения цифровых технологий.

¹ Кадочникова Е.И. Макроэкономический аспект бухгалтерского учета // Вестник Казанского государственного аграрного университета. № 4 (14), 2009. – С. 34–38.

Цифровые технологии продолжают развиваться и в настоящее время проходят следующий этап в своем развитии. Этот этап связан со структуризацией и систематизацией накопленных информационно-компьютерных решений. За истекшие 40 лет бурного развития компьютерных технологий они применялись в решении тысяч отдельных направлений деятельности. Эти решения были направлены, в основной массе, на решение конкретных отдельных задач. В результате мы получили то, что называется «лоскутной автоматизацией», когда даже в одной организации действуют десятки информационных систем, слабо сопряженных между собой. Такие системы в глобальном масштабе рождают то, что сейчас принято называть «Биг дата». Этот подход накладывает явное ограничение на эффективность применения информационно-цифровых технологий и становится барьером в их развитии. На настоящем этапе развития эти ограничения преодолеваются созданием единых протоколов обмена данными, созданием комплексных средств автоматизации и применением единых концептуальных моделей.

Бухгалтерский учет давно начал использовать комплексные компьютерные программы по автоматизации всех этапов учетных работ, и интеграционные процессы продолжают. Свидетельством этого являются: сдача отчетности в налоговую инспекцию и в фонды в электронном виде, информационный обмен с банками, использование межсубъектного электронного документооборота, автоматическая проверка реальности и платежеспособность контрагентов онлайн и т.д.

В сфере государственного управления обращается большой объем информации. Опыт показывает, что управленческое решение принимается, как правило, в условиях дефицита времени и недостатка необходимой информации. За последнее десятилетие в органах государственной власти субъектов РФ было создано большое количество разнообразных информационных ресурсов в виде массивов документов, баз данных и информационных массивов в функциональных автоматизированных информационных системах. Однако недостаточная координация деятельности по созданию таких систем на федеральном и региональном уровнях, ограниченные возможности финансирования и другие факторы привели к тому, что информационные ресурсы региональных органов управления не были интегрированы в общую систему.

Федеральное правительство активно поддерживает процессы цифровизации, в том числе и в органах регионального и муниципального управления. Показатели автоматизации и цифровизации включены в список ключевых показателей развития регионов и муниципальных образований. В этих условиях существует конкуренция между субъектами за наиболее выдающиеся успехи в этой области.

Создание, функционирование и развитие региональной статистической цифровой информационно-аналитической системы – это объективная необходимость, способствующая увеличению скорости принятия решений и улучшению их качества. Эффективное межведомственное информационное взаимодействие повышает скорость и качество государственных услуг.

В условиях объективного требования к информационным источникам, потребности в оперативной и предикативной статистической информации создание такой системы является насущной необходимостью, направленной на улучшение качества статистических работ в комплексе факторов: оперативности, точности, непротиворечивости, комплексности, стоимости, снижения нагрузки на респондентов, взаимодействия с пользователем и т.д. Ситуацию сможет исправить переход на более эффективную информационно-цифровую платформу, в которой будут автоматизировано большое число рутинных операций по сбору, систематизации, обработке и представлению данных. Эта система должна обладать высокой скоростью обработки больших массивов данных, быть гибкой в удовлетворении отличающихся запросов пользователей и т.д.

Подчеркнем важную тенденцию развития цифровых решений, выраженную в использовании концептуальных моделей предметной области автоматизации. Развитая концептуальная модель онтологического уровня обеспечивает более высокие эксплуатационные свойства создаваемого цифрового решения: гибкость, универсальность, скорость работы, снижение ошибок, интуитивная понятность (привычная ассоциированность) и т.д.

СНС обладает выраженными системными свойствами, что сближает ее с классом онтологических моделей. Международный статус СНС и признание в профессиональном сообществе делает ее лучшим вариантом для основы построения экономических онтологий. Это справедливо и для СРС. СРС не должны противоречить СНС. СНС должна базироваться на СРС, и, желательно,

формироваться по принципу «снизу – вверх». При изучении региональной экономической системы необходимо придерживаться той же системы категорий, которая используется при изучении национальной экономики.

Идея систематизации социально-экономической информации на базе статистической системы и цифровыми средствами нашла широкое распространение и признание среди академического сообщества, практикующих специалистов – статистиков и руководителей различного уровня. На первом этапе это породило терминологический беспорядок, появилось несколько терминов, обозначающих цифровые системы, предназначенные для консолидации социально-экономической информации: ЕМИСС (единая межведомственная информационно-статистическая система); РСИАС (региональная статистическая информационно-аналитическая система); ЦАП (центральная аналитическая платформа).

ЕМИСС (единая межведомственная информационно-статистическая система) – это общероссийская платформа, на которой собрана вся межведомственная статистика. Она была специально разработана для госпрограммы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах». ЕМИСС содержит официальную статистическую информацию, формируемую субъектами официального статистического учета в рамках Федерального плана статистических работ. В рамках ФПСР (Федерального плана статистических работ) субъекты официального статистического учета формируют и загружают в ЕМИСС (Единую межведомственную информационно-статистическую систему) более 6 тысяч показателей официальной статистической информации, являющихся результатом обработки 60 тысяч первичных статистических показателей, собранных по 548 формам федерального статистического наблюдения. На сайте ЕМИСС размещается большое количество статистической информации, однако ее детализация и форматы представления не в полной мере соответствуют растущим потребностям пользователей.

В 2000-х годах усилиями Волгоградского Госкомстата была создана региональная статистическая информационно-аналитическая система (РСИАС). В Волгоградской области реализованы вопросы, связанные с концепцией, моделями реализации и технологиями, лежащими в основе строительства региональной статистической информационно-аналитической системы

(РСИАС) как одной из составляющих информационного пространства в регионе¹.

В состав региональной статистической информационно-аналитической системы Волгоградской области входят следующие информационные ресурсы: «База статистических материалов» – статистические информационные ресурсы; «База интегрированных социально-экономических показателей»; «База социально-экономического состояния территориальных образований Волгоградской области (паспорт муниципального образования)»; «База объектно-ориентированных финансовых показателей»; «База данных предприятий».

«База статистических материалов» включает в себя электронные версии статистических изданий и формируется на основе официальных сборников, докладов, аналитических записок, бюллетеней и выпусков экспресс-информации, подготовленных Волгоградстатом. «База интегрированных социально-экономических показателей» состоит из иерархически упорядоченной совокупности интегрированных показателей состояния Волгоградской области, описывающих различные аспекты ее развития.

Наиболее свежей новацией является понятие Центральной аналитической платформы (ЦАП), подробно описанное в Концепции создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.12.2019 и распоряжении Правительства РФ № 956 от 22.06.2021 года.

Концепция создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных разработана в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" и плана мероприятий федерального проекта "Цифровое государственное управление" национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации"².

¹ Олейник О.С. Информационное обеспечение процессов управления в регионе // Экономика и управление. 2008. – № 6(63). – С. 44–49.

² Цифровая экономика Российской Федерации. Утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 года № 16).

В концепции предусматривается создание цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных (ЦАП), которая будет разработана на базе Росстата в рамках реализации мероприятий национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации". ЦАП станет одним из базовых компонентов создаваемой Национальной системы управления данными.

Платформа будет представлять собой совокупность информационных инструментариев, обеспечивающих как непрерывную автоматизацию процессов планирования, подготовки, сбора, хранения и распространения статистических данных, административных данных, нормативно-справочной информации и метаданных, так и согласованность с единой системой нормативной справочной информации с сохранением сквозной идентификации объектов информационного взаимодействия.

Ввод в эксплуатацию ЦАП создаст необходимые технологические условия для перехода к новой модели производства и распространения статистической информации, реализующей принцип единого информационного пространства, однократного представления первичных статистических данных, сформированных на основе данных первичного учета, и их многократного использования в аналитических целях на всех уровнях государственного управления.

В план развития ЦАП входят следующие этапы, связанные с созданием информационных инструментов: 1) единая VI-платформа статистических данных (пилот – с 2021 года, полная замена ЕМИСС – с 2022 года); 2) новые форматы представления данных (мультимедиа, таргетированные информационные панели, открытые связанные данные – с 2021 года); 3) единое хранилище статистических данных (вся информация по каждому хозяйствующему субъекту в одном месте, деперсонифицированные микроданные, открытые социально значимые первичные данные – в цифровой аналитической платформе с 2022 года).¹ В рамках исполнения плана по созданию ЦАП

¹ Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 года" (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104).

по состоянию на осень 2021 года доступен дашборд статистических данных¹.

С точки зрения семантического наполнения, можно выделить разные уровни интеграции социально-экономической информации: а) интеграция механическая на уровне форм статистических публикаций и представленных в них таблиц; б) интеграция структурная путем создания иерархий из имеющихся показателей; в) интеграция на базе онтологических моделей предметной области.

Как видно из нормативных документов и накопленного опыта, интеграция идет на уровне механической и, в лучшем случае, структурной интеграции. О разработке теоретических и концептуальных основ и онтологий предметной области речи не идет. Как и не идет речь о сближении статистического и бухгалтерского учета на теоретико-концептуальной базе.

Тенденции, способствующие появлению единого информационного пространства. Важный компонент интеграции социально-экономических данных в единое информационное пространство заключается в том, что в предметной области экономических отношений (единой для статистики и бухгалтерского учета) существует выраженная тенденция интеграции различных площадок практического информационного взаимодействия в единую систему учетной информации. К таким тенденциям в Российской Федерации относятся:

1. Регистрация прав на недвижимость в едином государственном регистре недвижимости.
2. Регистрация автотранспорта в ГИБДД.
3. Автоматизированная система контроля НДС-3. Онлайн кассы.
4. Автоматизированная информационная система «Налог-3».
5. Единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС), предназначенная для государственного контроля над объемом производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.
6. Проект единой маркировки неалкогольной продукции и товаров на принципах ЕГАИС.

¹ Федеральная служба государственной статистики. Дашборд статистических данных. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://bi.gks.ru/biportal/contourbi.jsp?allsol=1&solution=Dashboard>

7. Банковские расчетно-денежные системы. Системы глобального финансового мониторинга банковской сферы.

8. Автоматизированная информационная система «Меркурий», предназначенная для электронной сертификации и обеспечения прослеживаемости поднадзорных государственному ветеринарному надзору грузов.

9. Документооборот (заключение электронных договоров) через уполномоченные информационные площадки с использованием ЭЦП.

10. Система профессиональных регистраторов – держателей реестров акционеров. Регистрация участия в капитале прочих организаций.

11. Автоматизированные системы учета в агрегированных бизнес-структурах.

12. Торговые и регистрационные системы фондового рынка. Информационная депозитарная система.

13. Повышение напряженности информационного обмена между отдельными информационными системами. Сплошное покрытие интернет доступом. Расширение каналов связи и повышение их надежности. Развитие дата-центров.

14. Развитие единых торговых интернет-площадок.

15. Облачные системы мониторинга логистических операций.

16. Облачные системы учета. Облачный сервис электронного документооборота между фирмами. Облачный сервис информационного сопровождения локальных и сетевых учетных систем.

17. Олигополизация в России рынка автоматизированных систем бухгалтерского учета. Коммуникации учетных программ, когда идет обращение к облачному сервису.

18. Онлайн налоговая отчетность и практика личных кабинетов.

19. Единый план счетов бюджетных организаций. Казначейское исполнение обязательств. Централизация учетных функций бюджетных организаций.

20. Унификация данных отчетных данных в XBRL.

21. Единые базы нормативно-правовой информации.

22. Единые реестры ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ИНН, СНИЛС.

23. Торговые интернет-площадки.

24. Развитие и распространение онтологической семантической модели многомерного бухгалтерского учета.

Уже в наше время комплексы автоматизированного бухгалтерского учета (например, 1с версии 8.3) содержат в себе средства коммуникации с указанными системами. В частности, реквизиты контрагентов проверяются в режиме онлайн. Дополнительные опции позволяют проверять платежеспособность контрагента и получать выписки из реестра ЕГРЮЛ в электронном виде. Налоговая отчетность сдается в электронном виде и проходит автоматизированную проверку.

Таким образом, создание централизованных информационных систем актуально и для статистических систем, и для бухгалтерского учета.

Необходимо развитие бухгалтерского учета в направлении единого пространства учетной информации. Бухгалтерский учет представляет собой информационную основу для формирования системы национальных счетов и межотраслевого баланса. Необходимые данные получаются из форм бухгалтерской и статистической отчетности. Эти данные обобщаются, проверяются и преобразуются в необходимые показатели для обобщения на уровне регионов и стран. В развитии учета наблюдается тенденция эволюции структуры учетных записей в направлении их большей универсальности, что может привести к формированию единого информационного пространства учетной информации, способного существенно качественно улучшить показатели СНС и межотраслевого баланса.

Для БУ и СНС, СРС, как и для других статистических данных, большую роль играет классификация. От качества и вида применяемой классификации во многом зависит полезность создаваемой информации. По мнению авторов стратегии развития статистики, до 2024 года собранные в ходе обследований первичные данные, а также административные и большие данные подлежат объединению, классификации, кодированию и проверке для последующих расчетов и анализа. Отсутствие единых требований к классификации и интеграции данных снижает их аналитический потенциал, препятствует интеллектуальному анализу, выявлению полезных взаимосвязей.

Экономическая информация в процессе своего создания и преобразования несколько раз подвергается классификации. В первый раз классификация участвует в оперативном, первичном учете при формировании первичных документов. Затем данные первичных документов классифицируются по мере их отра-

жения на счетах бухгалтерского учета. В третий раз учетная информация классифицируется при формировании форм бухгалтерской, статистической и иной отчетности. Статистическая обработка учетно-отчетной информации часто применяет классификацию в собственных целях. В статистике распространена практика, когда данные первичных статистических наблюдений и даже данные оперативного учета сразу включаются в отчетные статистические формы минуя систему учета на счетах бухгалтерского учета. Тем не менее статистика, как правило, имеет дело с сильно агрегированными данными. Наши исследования показывают, что если классификация может быть достаточно универсальной, то агрегация данных подчинена всегда определенной цели и решению определенной задачи. Применение агрегированных данных для решения других задач затруднительно.

Структура детально описанных первичных экономических событий гораздо более устойчива в широком диапазоне изменения внешней среды. Варианты агрегации (и последующей обработки) для них являются переменной опцией. Детальное классификационное описание в сочетании с применением многомерной модели классификации позволяют применять последующие обработки в виде автоматизированных и алгоритмизированных шаблонов. Разнообразие информационных запросов к статистической информационной системе вызывает необходимость более тесного взаимодействия с бухгалтерской информационной системы. В настоящих условиях это выражается в увеличении числа и объема форм систематической статистической отчетности, а также разовых запросов данных. В условиях единого информационного пространства этот процесс будет выглядеть как санкционированный автоматизированный запрос к базе первичных учетных данных.

Изменение агрегации и представления данных может упроститься настолько, что, при условии применения мощной вычислительной техники, может осуществляться в течение нескольких часов, минут или даже режиме реального времени.

Наши исследования показали, что построение системы бухгалтерского учета на основе многомерной классификации приводит к более универсальной точке зрения на события: не с точки зрения самого субъекта, а с точки зрения отношений между субъектами. Эта точка зрения, нашедшая выражение в учетных записях, структуре учетной информации, близка к позиции наблюдения за экономическими процессами в СНС.

Многомерная классификация положена в основу СНС Канады, где показала свою высокую эффективность. Canadian Macroeconomic Accounts (МЕА) – это высокоинтегрированная система макроэкономического учета (результат интеграции концепций, методов и данных из ряда экономических счетов, касающихся производства, потребления, доходов, финансовых потоков и запасов), которая обеспечивает возможность применения Business Intelligence (BI) Analytics.

Канадские макроэкономические счета предоставляют экономическую информацию канадскому общественному и экономическому сообществу, заинтересованным сторонам, используя высокоинтегрированную центральную структуру, которая проверяет взаимосвязь между производством, потреблением и накоплением дохода и богатства. Каждый макроэкономический счет сам по себе раскрывает важный аспект канадской экономики в конкретный исторический момент или дает перспективу временного ряда. Однако дополнительный результат, достигнутый в Канаде – это комплексный подход, который требует, чтобы данные были синхронизированы между собой. В результате, доллар расходов соответствует доллару дохода в любой момент времени¹.

Чем менее интегрирована структура данных, тем больше вероятность отклонений в статистических данных. Когда два показателя концептуально измеряют одно и то же явление, но дают разный результат, возникает вопрос: какое значение из двух правильное и является ли одно из них правильным? Сверка данных в счетах является неотъемлемой частью проверки и важной частью любого статистического процесса. Тем не менее, как макроэкономические счета росли в размерах и сложности, так же росла сложность своевременного согласования и объяснения, различий.

Эти проблемы подтолкнули исследователей перейти к более комплексному подходу в макроэкономической отчетности. Такой подход заключается в использовании многомерного хранилища данных, обеспечивающего высокую интеграцию данных.

¹ Alistair Macfarlane. The Data Warehouse and analytical tools to facilitate the integration of the Canadian Macroeconomic Accounts. Proceedings of Statistics Canada Symposium 2016. Growth in Statistical Information: Challenges and Benefits. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.statcan.gc.ca/eng/conferences/symposium2016/program/14710-eng.pdf>

Преимущества более интегрированных макроэкономических счетов многочисленны, наиболее значительным из которых является рост качества данных. Высокая интеграция данных обеспечивает более очевидную взаимосвязь между производством, потреблением и накоплением доходов и богатства. Движение в одном агрегате немедленно отражается на другом из-за связи между учетными записями.

Повышение эффективности деятельности, обеспеченное возможностями хранилища данных макроэкономических счетов, покрывает время и усилия аналитиков, которые они потратили на формулирование этих связей между данными хранилища и проверку пригодности для использования данных в хранилища. Другим преимуществом является то, что мощные аналитические инструменты Business Intelligence становятся доступны всем аналитикам, а не только избранным.

Применение многомерного хранилища данных обеспечивает равенство итогов, разложенных на элементы в разрезе разных признаков различной классификации. Хотя многомерное хранилище данных основывается на стандартизации, его применение дает возможность получения множества аналитических преобразований, реализующих самые разнообразные запросы аналитиков. Еще одно очень важное преимущество – это прозрачность базовых данных, суммирующих агрегированные итоги. Эта прозрачность в конечном итоге повышает доверие к данным, устраняет любую предвзятость или неизвестность. Это также обеспечивает объяснение последствий вносимых корректировок для их осознанного принятия или исключения.

Многомерное хранилище данных – это постоянно развивающийся многомерный аналитический инструмент, который ограничен только возможностями воображения аналитика. По мере того, как макроэкономические счета продолжают интегрироваться и включать другие источники данных, все больше появляется возможностей по-другому взглянуть на данные. Как и интеграция самих макроэкономических счетов, адаптация хранилища данных в качестве аналитического инструмента по умолчанию – непрерывный процесс.

В настоящее время разработана новая модель бухгалтерского учета, основанного на многомерной классификации. В целом, ее применение показало те же преимущества, что обнаружили канадские специалисты после внедрения многомер-

ного хранилища данных для построения системы национальных счетов. Этот факт обосновывает необходимость исследований по интеграции бухгалтерского учета и системы национальных счетов с применением многомерной классификации, и многомерной модели данных.

Достижению целей развития создания информационной системы в региональном разрезе данных будет способствовать:

1. Использование системы государственной статистики в качестве основы централизации данных и организационной системы.

2. Использование СРС (СНС) в качестве центральной предметной модели социально-экономической информации.

3. Использование информационных технологий на базе вычислительной техники.

4. Использование многомерной модели данных и многомерного хранилища данных в качестве концептуальной модели организации учетной информации.

5. Использование многомерного бухгалтерского учета в качестве концептуальной основы (интеграционной основы цифровых технологий и модели предметной области). Интеграция в одной концептуальной системе систем бухгалтерского учета, системы региональных счетов, системы национальных счетов.

Глубокая модернизация информационной базы, характеризующей развитие региона, способна дать основание для моделирования экономических процессов в масштабе макро- и мезоуровня на более качественном уровне, и, в конце концов, – для повышения эффективности управления регионами и муниципальными образованиями.

Глава 3

ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ: МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ СРАВНЕНИЯ И МНОГОАСПЕКТНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНОВ РОССИИ И СИБИРИ

Проблематика инновационного развития России актуальна, поскольку влияние науки и инноваций на экономический рост становится все более значимым в условиях современных вызовов и угроз в регионах. Пространственное размещение организаций науки и инновационных производств еще в прошлом веке сложилось крайне неравномерно в целом по России и в рамках отдельных мегарегионов. Научный потенциал преимущественно сосредоточен в европейской части и крупных городах России, а в Азиатской части страны он стал активно формироваться только в послевоенные годы. В условиях недостаточно активного трансфера знаний и технологий в восточные регионы страны может возникнуть угроза технологического отставания многих периферийных регионов с ресурсной специализацией.

Научный и инновационный потенциалы¹ – это важнейшие характеристики развития национальной инновационной системы России и ее региональных составляющих подсистем, обеспечивающих научные и технологические основы социально-экономических преобразований экономики и общества и подготовку технико-экономических условий для противостояния внешним и внутренним вызовам. В связи с этим в 2006 г.² и 2011 г.³ были разработаны версии Стратегий инновационного развития

¹ Научным потенциалом является совокупность ресурсов и институтов для генерации знаний, а также система новых знаний, технологий и других результатов научных исследований и разработок в различных секторах науки. Инновационный потенциал – совокупность характеристик социально-экономической системы, определяющих ее способность по созданию, внедрению и распространению новых идей, технологий и продуктов на различных уровнях управления (предприятие, город, регион, страна).

² Стратегия развития науки и инновации в Российской Федерации на период до 2015 г. Утверждена межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки, 15.02.2006 г.

³ Стратегия инновационного развития на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011, 2227-р.

России до 2015 г. и 2020 г. для повышения продуктивности накопления и использования научного и инновационного потенциалов в качестве факторов экономического роста. Большинство субъектов РФ также в тот период разработали инновационные стратегии развития своих регионов. Но в ход реализации названных документов вклинился кризис 2008 г., и многие докризисные проблемы с нехваткой инвестиционных ресурсов только усугубились, что потребовало актуализации региональных инновационных стратегий. В 2016 г. была принята Стратегия научно-технологического развития России до 2030 г. (СНТР)¹, в которой не только акцентировалось внимание на ресурсах и институциональных мерах для развития науки и инноваций, но и обозначались основные территории инновационного развития. В Сибири к ним были отнесены Новосибирская и Томская области. В этой связи Администрация Новосибирской области в 2017 г. разработала и утвердила обновленную Стратегию инновационного развития области до 2030 года, сформулировала внешние и внутренние вызовы и назвала проблемы управления, препятствующие развитию региональной инновационной системы².

В 2018 г. был принят национальный проект «Наука», в котором предусмотрены установки на вхождение России в пятерку ведущих держав мира по научному потенциалу³. В нацпроекте «Наука» намечены меры на 2018–2024 гг., которые позволят России войти в круг пяти ведущих стран мира. Это – создание привлекательных условий работы в стране для ведущих российских и зарубежных ученых, молодых перспективных исследователей, рост внутренних затрат на научные исследования и разработки, ввод установок Мегасайнс. Сохранить позицию РФ на 4–5 местах в мире по научным кадрам не просто при наметившейся тенден-

¹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации" [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/48053.html/> (дата обращения 14.03.2020).

² Стратегия инновационного развития Новосибирской области на период до 2030 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minobr.nso.ru/sites/minobr.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2017/06/strategiya_inno_razvitiya_nso_2017_25_06_2017.pdf (дата обращения: 09.04.2020).

³ Паспорт национального проекта «Наука» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/projects/selection/740/35565/> (дата обращения 05.03.2020).

ции снижения численности кадров, занятых в исследованиях и разработках. Численность персонала во всех секторах науки сократилась на 131 тыс. чел. (снизилась на 16% в 2018 г. по сравнению с 2005 г.)¹. Чтобы «сместиться вверх» по затратам на науку с 8-го места (около 1 трлн руб. в 2019 г.), надо примерно в 2 раза увеличить внутренние затраты на исследования и разработки. Хотя в Указе Президента от 7 мая 2012 г. было намечено довести долю внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП до 1,77 %², эта цифра в 2018 г. не превысила 1,1%, но ожидается приток финансирования за счет внебюджетных средства. Предстоит увеличить примерно вдвое показатели результативности науки, поскольку по числу статей в международных базах данных РФ занимает пока 11 место (80 тыс. статей в год), по числу патентов – 8 место (около 50 тыс. в год). Нацпроект «Наука» включает в себя три федеральных проекта: «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» и «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок». Однако в Национальном проекте «Наука», на наш взгляд, не было уделено должного внимания региональным проблемам науки, потенциалу роста инноваций на базе передовых технологий и интеграции науки, вышей школы и бизнеса, которые реально складываются в регионах РФ. Хотя предложено создать 15 пилотных научно-образовательных центров мирового уровня, но работа по реализации Национального проекта «Наука» только еще началась и статистических данных по ее мониторингу пока недостаточно. Можно лишь косвенно оценить влияние предложенных мер в трех федеральных проектах на изменение ряда статистических показателей и направленность тенденций по регионам.

В 2019 г. была принята Пространственная стратегия России до 2025 г. (ПСР), в которой намечены перспективы стабилизации роста макрорегионов за счет создания региональных инвестиционных площадок в субъектах РФ и поддержки терри-

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-ot-07052012-p-599/> (дата обращения: 01.03.2020).

торий инновационного развития. Выделено пять типов регионов, которые в разной степени могут обеспечить расширение географии и ускорение экономического роста, научно-технологического и инновационного развития. В ПСР в группу I включены перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации – города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1% ежегодно. В группу V отнесены перспективные центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня и наукоградов: Москва, Санкт-Петербург–Гатчина, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск–Кольцово, Самара, Красноярск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Пермь, Казань, Томск, Уфа, Тюмень, Краснодар, Владивосток, Воронеж, Обнинск, Саратов, Иркутск¹.

Данные о мониторинге реализации ПСР также пока отсутствуют, но в аналитических целях нами предполагается более детально рассмотреть, учтены ли в вышеназванных документах ретроспектива научного потенциала и тенденции его «разворота» в сторону умной специализации особенно в периферийных регионах Сибири, выявить, насколько объективно были построены типологии регионов по уровню инновационного развития.

Задачей настоящего исследования является анализ основных показателей научного и инновационного потенциала в стране и регионах Сибири, который позволит выявить тенденции роста или снижения кадрового, ресурсного обеспечения науки, результативности научно-технологической и инновационной деятельности, которые сформировались в 2000–2018 гг. *под воздействием мер, предусмотренных в вышеназванных стратегических документах научно-технологического развития, установок, намеченных в реформах науки и высшего образования, проводимых после 2013 г., а также вследствие рыночных сил и процессов самоорганизации в высокотехнологическом секторе промышленности.*

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/0001201902150042?type=pdf> (дата обращения: 09.04.2019).

Выявленные тенденции будут различаться в разных географических частях страны, поэтому могут конкретизировать проблемные ситуации и угрозы, которые возникают в субъектах России несмотря на принятые в целом для страны стратегические документы для повышения уровня инновационного развития за период 2006–2011 гг. Нами будет проведено межрегиональное сравнение состояния уровня инновационного развития регионов и федеральных округов (ФО) Российской Федерации, в том числе показано изменение позиций регионов Сибири по отдельным показателям научного потенциала и результатов инновационной деятельности на фоне страны и ФО. Кроме того, будет осуществлен многоаспектный анализ (факторный и кластерный) за 2005–2018 гг., который на основе ретроспективных данных статистики науки и инноваций позволит выявить значимость комплексных (латентных) факторов региональной инновационной системы, которые выступали регулируемыми параметрами инновационной политики регионов для реализации стратегических документов в названный период. В частности, при факторном анализе нами принимались во внимание целевые установки инновационной стратегии России до 2015 г. В этой стратегии на первом этапе, начиная с 2007 г. намечалось развитие сектора исследований и разработок, в первую очередь опережающее развитие фундаментальной науки. На втором этапе (после 2011 гг.) Правительство сместило акцент на определение перспективных направлений технологического развития и увеличение объема инвестиций в такие проекты. В СНТР в 2016 г. предусмотрено развитие человеческого капитала и использование созданных технологических заделов, реализация которых могла уже повлиять на показатели развития науки и инноваций регионов в два последующих года.

Прикладное значение анализа регионов по уровню инновационного развития важно для разработки дифференцированных инструментов научной, инновационной и технологической политики по типам макрорегионов, субъектов РФ и Сибири. В связи с этим предполагается построить типологии по уровню развитости инновационных систем регионов Сибири и РФ на основе кластерного анализа выбранных авторами показателей, характеризующих науку и инновации. Полученные кластеры регионов могут быть сравнены с результатами других исследователей, а также типологиями рейтинговых Агентств, СНТР и ПСР, выделявших регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по инновационному развитию.

3.1. Теоретические и методические аспекты исследования науки и инноваций как элементов национальных и региональных инновационных систем

В середине прошлого века зарубежные ученые сформулировали теоретические концепции национальных инновационных систем (НИС) и региональных инновационных систем (РИС)¹. Эти концепции описывают взаимосвязи ресурсов научной, научно-технологической и инновационной деятельности и отношения участников, вовлеченных в сложный процесс от возникновения научных идей до внедрения новшеств в экономику и все сферы общественной жизни. К. Фриман², Р. Нельсон³, Б.-А. Лундвалл⁴ предложили основные категории концепции национальной инновационной системы. Одними из первых в России были О. Г. Голиченко⁵, В. В. Иванов⁶, Н. И. Иванова⁷, которые развили теорию НИС, учитывая особенности организации науки, прежде всего фундаментальных исследований в системе РАН, в организациях высшего образования, прикладных исследований в других секторах науки.

Национальная инновационная система понимается как совокупность субъектов и институтов, деятельность которых направ-

¹ Cooke P. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy // Oxford Journals, Social Sciences, Industrial and Corporate Change. – 2001. – Vol. 10, N 4. – P. 945–974.; Morgan K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal // Regional Studies. – 1997. – Vol. 31. – P. 491–503.

² Freeman C. Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. – London: Pinter. – 1987. – 155 p.

³ Nelson R. National Innovation Systems: A Comparative Analysis. – N.Y.: Oxford University Press, 1993. – 541 p.; Nelson R. What enables rapid economic progress: what are the needed institutions? // Research Policy. – 2008. – Vol. 37, N 1. – P. 1–11.

⁴ Lundvall B-A. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. – London: Pinter Publ. – 1992. – 342 p.

⁵ Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России и основные направления ее развития // Инновации. – 2003. – №6. – С. 25–32; Голиченко О.Г. Национальная инновационная система: от концепции до методологии исследования // Вопросы экономики. – 2014. – №7. – С. 35–50.

⁶ Иванов В.В. Национальная инновационная система как основа экономики постиндустриального общества. Год // Инновации. – № 5. – С. 15–24.

⁷ Иванова Н.И. Национальные инновационные системы. – М.: Наука. – 2002. – 244 с.

лена на создание и применение знаний для осуществлений инноваций и роста благосостояний населения на их основе. Она может функционировать с помощью разных механизмов взаимодействия между ее основными агентами: государственными органами власти, высшими учебными заведениями, научно-исследовательскими институтами, инновационными предприятиями, инновационными посредниками (информационными, финансовыми и т.д.).

Специфика региональных инновационных систем (РИС) раскрыта в работах¹, в которых детально представлены субъекты, механизмы и особенности региональных мер в регионах, которые выбраны для эмпирического анализа.

Назовем методологические подходы к количественному исследованию научного и инновационного потенциалов в качестве ключевых характеристик РИС, которые широко представлены в научных публикациях. Первый подход базируется на показателях федеральной статистики науки и инноваций, из которых исследователи формируют оригинальный набор индикаторов РИС, исходя из аналитических целей анализа². Второй подход к оценке уровня РИС предлагает рассчитывать интегральные индексы, построенные также с использованием различных наборов показателей и экспертных баллов, выставленных различным мерам поддержки, примененным на федеральном и региональном уровнях для повышения качества инновационной политики. Индексы инновационного уровня регионов несколько различаются в соответствии с оригинальными методиками построения индикаторов и ранкингов (см. например, количественные оценки состояния РИС

¹ Синергия пространства: региональные инновационные системы, кластеры и перетоки знания / Отв. ред. А. Н. Пилясов. Смоленск: Ойкумена. – 2012. – 760 с.; Рыкун А.Ю., Южанинов К.М., Абрамова М.О., Сухушина Е.В. Томская область: потенциал и реалии инновационного развития // Вестник Томского государственного университета. Философия, Социология, Политология. – 2013. – № 1 (21). – С. 63–77.

² Спицын В.В. Результативность инновационного развития на примере Томской области // Инновации. – 2014. – № 12(194). – С. 88–92; Остащенко Т.В. Оценка интеллектуального капитала как фактора экономического развития региона. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Барнаул. –2019. – 26 с.; Зайков К. А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // Вестник НГУЭУ. – 2019. – №. 1. – С. 134–151; Бабурин В. Л., Земцов С. П. Инновационный потенциал регионов России. – М.: КДУ, Университетская книга, 2017. – 358 с.

российских регионов в национальных докладах по мониторингу индексов инновационного развития, выполняемых ГУ ВШЭ, и Ассоциацией инновационных регионов России¹).

Наиболее распространенный подход в исследовании РИС – это анализ взаимосвязи (сбалансированности) научного и инновационного потенциалов, их использование в регионе или «во вне» для генерации и применения знаний в экономической деятельности, оценка эффективности инновационных процессов на основе статистического анализа отдельных традиционных показателей официальной статистики науки и инноваций. «*Инновационная деятельность* предполагает целый комплекс научных, технологических, организационных, финансовых и коммерческих мероприятий, в своей совокупности приводящих к инновациям»². Она, как правило, протекает в виде инновационного многостадийного цикла от научной идеи до внедрения полученных знаний в практическую деятельность. Инновация в рамках статистического учета – это «конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности».

Инновационные процессы изучаются на макро, мезо и микроуровнях. По мнению В.Л. Бабурина и С.П. Земцова, «регион, обладающий благоприятными условиями для локализации и ускорения инновационного цикла, характеризуется высоким инновационным потенциалом (от лат. слова *potencia* – «возможность»), который определяет возможности и способности местного сооб-

¹ Бортник И.М., Сенченя Г.И., Михеева Н.Н., Здунов А.А., Кадочников П.А., Сорокина А.В. Система оценки и мониторинга инновационного развития регионов России // *Инновации*. – 2012. – №9. – С. 25–38.; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. 6 выпуск. – М.: ВШЭ. [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения 14.03.2020); Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5. / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, – 2017. – 260 с.; Рейтинг инновационных регионов России, версия 2018. [Электронный ресурс] – 2018. – Режим доступа: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018>

² Руководство Осло: рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. 3-е изд. Совместная публикация ОЭСР и Евростата. Пер на рус. язык М.:ГУ «Центра исследований и статистики науки». – М.: НИУ ВШЭ – 2010. – 107 с.

щества создавать и распространять новые знания и технологии»¹. Предложенная ими концептуальная модель учитывает три уровня влияния региональных факторов на процессы создания и распространения технологий:

– «общие слабо изменяемые условия социально-экономического пространства, часто являющиеся внешними по отношению к социальной системе;

– факторы развития территориальной социально-экономической системы, определяющиеся структурой и связями внутри регионального сообщества;

– компоненты региональной инновационной системы, непосредственно участвующие в процессах».

Таким образом, регион способствует территориальной и институциональной организации агентов региональной инновационной системы, которая, в свою очередь влияет на уровень инновационного развития региона. Кроме того регион – открытая система, и его абсорбционные способности к усвоению знаний зависят от различных видов пространственной и непространственной близости участников инновационных процессов². Технологическая, когнитивная, институциональная близость участников РИС особенно в сочетании с пространственной близостью дают регионам основание для привлечения открытых инноваций или вхождения в консорциумы, осуществляющие полный инновационный цикл в регионе³.

¹ Бабурин В. Л., Земцов С. П. Инновационный потенциал регионов России. – М.: КДУ, Университетская книга, 2017. – 358 с.

² Унтура Г.А. Кумулятивная абсорбция знаний: создание технологий в фирмах и инновационных проектах. – DOI: 10.25205/2542-0429-2020-20-1-46-66 // Мир экономики и управления. – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 46–66.

³ Marrocu E., Paci R., Usai S. Proximity, Networking and Knowledge Production in Europe: What Lessons for Innovation Policy // Technological Forecasting and Social Change. – 2013. – Vol. 80. – P. 1484–1498; Crescenzi R. Changes in Economic Geography Theory and Dynamics of Technological Change. In: Fischer M.M., Nijkamp P. (eds.). Handbook of Regional Science. Berlin, Springer-Verlag, – 2013. – P. 649–666.; Crescenzi R., Gagliardi L. The innovative performance of firms in heterogeneous environments: The interplay between external knowledge and internal absorptive capacities//Research Policy. – 2018. – Vol. 47 (4). – P. 782–795; Qin X., Du D., Kwan M.-P. Spatial spillovers and value chain spillovers: evaluating regional R&D efficiency and its spillover effects in China// Scientometrics. – 2019. DOI 10.1007/s11192-019-03054-7; Zamyatina N. Yu., Pilyasov A. N. Concept of Proximity: Foreign Experience and Prospects of Application in Russia// Regional Research of Russia. – 2017. – Vol. 7. – no. 3. – P. 197–207.

Пока оценки влияния разных видов близости на создание инноваций и экономический рост носят противоречивый характер и затруднена отсутствием регулярных статистических показателей. Вместе с тем имеется ряд эмпирических исследований, показывающих взаимосвязь абсорбции знаний и возникновения инновационных кластеров в регионах¹.

Часто уровень инновационного развития региона отождествляют с масштабностью ресурсов для инновационной деятельности и отдельными результатами научной, научно-технологической и инновационной деятельности, которые оказываются существенно выше или ниже, чем по стране. На наш взгляд, если результаты науки влияют на экономику региона, то их можно оценивать индикаторами экономической отдачи затрат на исследования и разработки и технологические инновации, т.е. в виде «вклада» в ВРП или в прирост ВРП при росте затрат 1%². Систему показателей региональной инновационной системы, по нашему мнению, целесообразно формировать таким образом, чтобы представить РИС как сложную систему со многими участниками. Исходя из общей теории инновационных систем и понятия инновационного цикла³, система деятельности участников по поводу создания и тиражирования знаний и технологий, во-первых, имеет «вход». Как правило, вход характеризуется показателями ресурсов, *создающими потенциал для осуществления научной, научно-технологической и инновационной деятельности* (количество научных организаций, вузов в регионе, численность научного персонала, внутренние затраты на проведение исследований и разработок и др.). «Выход» системы описывают показателями, учитывающими выполненные мероприятия и результаты (краткосрочные) разных аспектов научной и инновационной деятельности

¹ Zamyatina N. Yu., Pilyasov A. N. Concept of Proximity: Foreign Experience and Prospects of Application in Russia// Regional Research of Russia. – 2017. – Vol. 7. – no. 3. – P. 197–207.

² Канева М. А., Унтура Г. А. Диагностика инновационного развития Сибири //Регион: экономика и социология. – 2013. – №. 2. – С. 173–196.

³ Руководство Осло: рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. 3-е изд. Совместная публикация ОЭСР и Евростата. Пер на рус. Язык. – М.: НИУ ВШЭ – 2010. – 107 с.; Унтура Г.А. Кумулятивная абсорбция знаний: создание технологий в фирмах и инновационных проектах. – DOI: 10.25205/2542-0429-2020-20-1-46-66 // Мир экономики и управления. – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 46–66.

(публикации, патенты, новые использованные технологии и т.д.). Результаты непосредственной деятельности организаций можно измерить абсолютными или стоимостными показателями (число передовых технологий, объем инновационных товаров и услуг). Долгосрочные «последствия» деятельности РИС измеряют такими показателями, как ВРП на душу населения, рост налоговой базы, создание новых рабочих мест и т.д. Социально-экономические последствия функционирования РИС зависят как от научно-образовательного, научно-технологического и инновационного потенциалов региона, так и от межрегионального обмена знаниями. Состояние институциональной среды, формируемой федеральными и региональными органами власти применительно к инновационной деятельности, может как усиливать, так и снижать позиции отдельных регионов¹.

Абсорбция знаний в инновационной системе является многоуровневой². Например, исследователи из Китая X. Qin, D. Du, M.-P. Kwan³ предложили двухуровневый подход к изучению процесса продвижения знаний от идеи до создания готового продукта в фирмах региона. Названные авторы, рассматривая эффективность управления целостным научно-производственным циклом, выделяют: *входящий подпроцесс*, который определяет одну сторону генерации знаний, т. е. могут ли участники научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) эффективно использовать финансирование и человеческие ресурсы для результа-

¹ Бортник И.М., Сенченя Г.И., Михеева Н.Н., Здунов А.А., Кадочников П.А., Сорокина А.В. Система оценки и мониторинга инновационного развития регионов России // *Инновации*. – 2012. – №9. – С. 25–38; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. 6 выпуск. – М.: ВШЭ. [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения: 14.03.2020); Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5. / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, – 2017. – 260 с.; Рейтинг инновационных регионов России, версия 2018. [Электронный ресурс] – 2018. – Режим доступа: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018>.

² Унтура Г.А. Кумулятивная абсорбция знаний: создание технологий в фирмах и инновационных проектах. – DOI: 10.25205/2542-0429-2020-20-1-46-66 // *Мир экономики и управления*. – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 46–66.

³ Qin X., Du D., Kwan M.-P. Spatial spillovers and value chain spillovers: evaluating regional R&D efficiency and its spillover effects in China// *Scientometrics*. – 2019. DOI 10.1007/s11192-019-03054-7.

тивного проведения исследований и получения результатов (статей и патентов и т.д.). *Выходящий подпроцесс* – стадия коммерциализации знаний, которая исследует другую сторону усвоения знаний, т. е. могут ли фирмы после проведения собственных научных исследований или получения извне результатов НИОКР, патентов использовать эти знания и технологии для достижения социальной и экономической ценности (выручка от продажи технологий или доходы от выпуска инновационной продукции).

Таким образом, показатели научного потенциала и разнообразных результатов функционирования НИС и РИС могут быть сопоставлены по отдельным странам и регионам на основе данных официальной статистики¹. Далее в рамках первого подхода будет проведено межрегиональное сопоставление показателей науки и инноваций по федеральным округам РФ, и для Сибирского федерального округа (ФО) – по его субъектам.

3.2. Сибирские регионы в национальной инновационной системе России

Развитие национальной инновационной системы России и региональных инновационных систем федеральных округов и субъектов РФ анализируется во многих исследованиях² через

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. 6 выпуск. – М.: ВШЭ. [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения: 14.03.2020); Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5. / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, – 2017. – 260 с.; Рейтинг инновационных регионов России, версия 2018. [Электронный ресурс] – 2018. – Режим доступа: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018>

² Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России и основные направления ее развития // *Инновации*. – 2003. – №6. – С. 25–32; Спицын В.В. Результативность инновационного развития на примере Томской области // *Инновации*. – 2014. – № 12(194). – С. 88–92; Ефимов В.С., Лаптева А.В., Румянцев М.В. Наука и образование региона в экосистемной перспективе (на примере Красноярского края) // *Университетское управление: практика и анализ*. – 2019. – Т.23. – №3. – С. 40–55; Бабурин В.Л., Земцов С.П. Инновационный потенциал регионов России. – М.: КДУ, Университетская книга, 2017. – 358 с.

призму показателей статистики науки и инноваций, сочетая количественные методы с историко-географическим анализом. Есть регионы страны, в которых исторически сформировался значимый научный потенциал (в европейской части – это Москва, Санкт-Петербург, а в Сибири – это Томск, Новосибирск). Накопленный потенциал устойчиво сохраняется в крупных городах и медленно накапливается на периферии. Инновационный потенциал, прежде всего, формируется в местах сосредоточения крупных предприятий, а его прирост определяется локализацией высокотехнологичных производств в определенных географических точках. При этом важно учесть, что институциональные меры, касающиеся продвижения на восток страны научных организаций в послевоенные годы и реорганизации высшей школы и академической науки в последнее десятилетие, существенно повлияли на правовой статус организаций и масштабы ресурсов для проведения исследований и разработок в последние годы.

Существуют общепризнанные показатели для оценки научно-го и инновационного потенциалов стран и регионов в мировой практике¹. Они, во-первых, *характеризуют ресурсные возможности* для производства знаний и тиражирования инноваций в экономике, а, во-вторых, *отражают результативность научной и инновационной деятельности*. Мы включим в анализ лишь некоторые основные показатели РИС, представленные в федеральной статистике в длительной ретроспективе, чтобы иметь возможность выявить тенденции финансирования науки, инноваций и результативности инновационной деятельности в целом для Российской Федерации и в разрезе отдельных федеральных округов. Тенденции формировались с учетом структуры ресурсного и производственного потенциала, экономико-географических предпосылок расселения населения и размещения производств. Однако в рамках федеральных округов также существует значительная дифференциация субъектов РФ по уровню научного потенциала. Межрегиональное сравнение основных показателей РИС по федеральным округам и входящим в их состав субъектам позволит выявить потенциальные угрозы недостаточности ресурсов для

¹ Руководство Осло: рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. 3-е изд. Совместная публикация ООН и Евростата. Пер на рус. язык. – М.: НИУ ВШЭ – 2010. – 107 с.

повышения эффективности инновационной деятельности отдельных ФО, что особенно важно в комплексном изучении территориальной структуры инновационного потенциала. Для актуализации Стратегии пространственного развития РФ на примере Сибирского ФО будут рассмотрены субъекты РФ, показатели РИС которых существенно отличаются в силу исторических и объективных причин, но при этом должны быть приняты во внимание для разработки дифференцированной инновационной политики в целом по Сибири.

В ретроспективный анализ развития науки и инноваций мы включаем следующие статистические показатели по федеральным округам и субъектам Сибири за период 2005–2018 гг.: организации, выполняющие исследования и разработки; численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками; внутренние затраты на исследования и разработки; затраты на технологические инновации; инновационная активность – удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций; объемом инновационных товаров, работ, услуг; доля добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП; разработанные передовые производственные технологии; используемые передовые технологии, число выданных патентов на изобретение; число заявок на выдачу патентов на изобретения на 100 тыс. населения, экспорт и импорт технологий и услуг технического характера.

Организации, выполняющие исследования и разработки. Институциональная организация науки претерпела серьезные изменения как в 1991 г., после распада СССР, так и совсем недавно после 2013 г. в ходе реформирования РАН, которая ранее координировала исследования в академическом секторе науки. Организации, выполняющие исследования и разработки – элемент институциональной структуры науки¹, поскольку через организации осуществляется как внутренний менеджмент в

¹ Институциональная структура – это определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности. https://laws.studio/institutsionalnaya-ekonomika_1132/ponyatie-institutsionalnoy-strukturyi-39363.html

проведении НИОКР, так и все внешние взаимодействия с заказчиками, исполнителями всех этапов полного инновационного цикла создания продуктов и технологий. Число организаций, специализация в научных и технологических направлениях, численность исследовательского персонала, занятого в них, масштабность финансовых ресурсов, привлекаемых из разных источников и т.д. – все это количественно характеризует развитость национальной инновационной системы и ее региональных составляющих подсистем. В России в 2018 г. число всех организаций, выполнявших исследования и разработки, снизилось на 4% по сравнению в 2000 г. Изменения показателя по типам организаций наблюдались как в сторону его уменьшения, так и роста. По данным Росстата, число научно-исследовательских организаций уменьшилось на 41,4%, конструкторских организаций – на 20,1%, проектных и проектно-исследовательских организаций – на 76,5%. Поскольку резко сократилось число организаций отраслевой науки, ее функции стали восполняться научными подразделениями предприятий опытных производств, инжиниринговых компаний. Количество опытных предприятий выросло на 48,5%, организаций промышленности, имеющих в своей структуре научные подразделения – на 47,5%, образовательных организаций высшего образования – на 135,1%, прочих – на 136,6%. На фоне снижения числа научно-исследовательских организаций произошел структурный сдвиг НИОКР в вузовский сектор науки, в котором количество организаций, участвующих в проведении научных исследований, увеличилось на 135%. В настоящее время при поддержке государственной научно-технической политики, нацеленной на повышение роли вузовской науки, многие университеты вовлечены в исследовательскую и инновационную деятельность. Поэтому доля вузовского сектора в общем числе исследовательских организаций увеличилась с 13% в 2000 г. до 25% в 2018 г., а доля во внутренних затратах на исследования и разработки – с 4,5% до 9,7%.

В региональных инновационных системах федеральных округов РФ число организаций, выполняющих исследования и разработки, заметно отличается от значений в среднем по России, существенно варьирует даже в рамках одного и того же федерального округа, что показано на примере СФО (рис. 3.1, табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Число организаций, выполняющих исследования и разработки:
динамика по федеральным округам РФ
и субъектам Сибирского федерального округа за период 2000–2018 гг.**

Регион	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 к 2000
Российская Федерация	4099	3566	3492	3605	3604	4175	4032	3944	3950	0,96
Центральный ФО	1631	1393	1358	1327	1313	1523	1461	1445	1440	0,88
Северо-Западный ФО	627	536	502	464	466	493	494	476	483	0,77
Южный ФО	268	239	231	234	256	337	306	302	297	1,11
Северо-Кавказский ФО	74	71	92	116	117	162	160	160	153	2,07
Приволжский ФО	623	540	534	633	619	715	689	663	665	1,07
Уральский ФО	255	226	207	229	239	274	258	247	248	0,97
Сибирский ФО	464	419	404	428	424	491	481	469	483	1,04
<i>Республика Алтай</i>	4	6	9	11	10	9	9	10	10	2,50
<i>Республика Бурятия</i>	18	17	13	16	15	20	22	22	19	1,06
<i>Республика Тыва</i>	8	6	8	9	9	10	10	10	10	1,25
<i>Республика Хакасия</i>	3	3	7	6	7	6	6	7	9	3,00
<i>Алтайский край</i>	31	35	38	39	37	41	40	34	35	1,13
<i>Забайкальский край</i>	13	10	13	13	14	16	16	16	16	1,23
<i>Красноярский край</i>	64	60	54	52	52	72	73	69	78	1,22
<i>Иркутская область</i>	38	35	44	51	45	52	51	46	46	1,21
<i>Кемеровская область</i>	35	29	27	27	27	32	32	31	30	0,86
<i>Новосибирская область</i>	139	119	104	118	120	122	120	121	121	0,87
<i>Омская область</i>	54	43	39	38	41	46	43	40	43	0,80
<i>Томская область</i>	57	56	48	48	47	65	59	63	66	1,16
Дальневосточный ФО	157	142	164	174	170	180	183	182	181	1,15

Источник: подготовлено авторами на основе данных: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

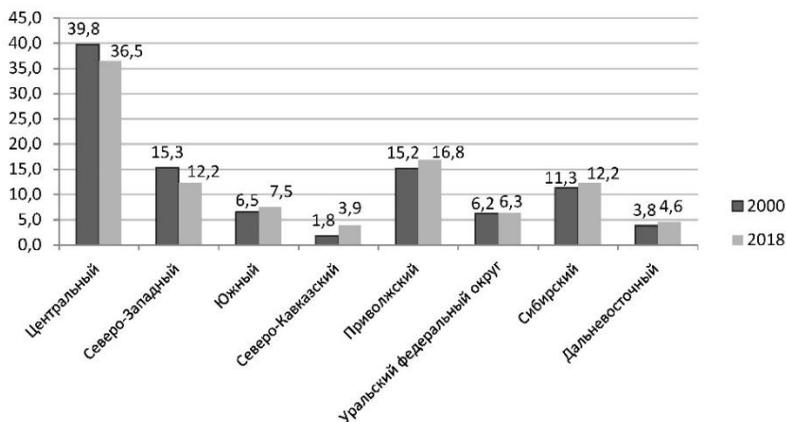


Рис. 3.1. Доля числа организаций, выполняющих исследования и разработки по федеральным округам в 2000 и 2018 г., % всех организаций России

Источник: подготовлено авторами на основе данных:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Как видно из табл. 3.1, уже к 2005 г. наметилось снижение общего количества организаций как в целом по РФ, так и по федеральным округам. В европейской части страны для ЦФО и СЗФО сокращение составило соответственно 12% и 23%. В целом по стране к 2018 г. не восстановлена численность организаций, которая имела на начало XXI века, но в разрезе отдельных федеральных округов заметны территориальные сдвиги, свидетельствующие о росте числа организаций в отдельных субъектах РФ. Хотя в Сибири число организаций сокращалось после 2005 г., но к 2018 г. данный показатель заметно улучшился (483 организации). Он даже превзошел на 4% его значение по сравнению с 2000 г. Анализ структуры организаций в разрезе федеральных округов показал, что в 2018 г. СФО находился на втором месте после ЦФО, в котором сосредоточено 36,5% всех организаций страны. СФО так же, как и СЗФО, сосредоточили в своих регионах по 12,2% общего числа организаций (рис. 3.1).

Новосибирская область остается лидером по числу исследовательских организаций разных ведомств. В ней в настоящее время действуют 121 организация, в Красноярском крае – 78, Томской области – 66 организаций. В ряде сибирских субъектов уменьшилось количество организаций, выполняющих исследования и разработки, по сравнению с 2000 г.

Так, в Новосибирской области этот показатель уменьшился на 18 ед., Омской – на 14 ед., Кемеровской области – на 5 ед. Частично это можно объяснить политикой слияния ряда научных организаций в одно юридическое лицо в ходе проводимой реформы РАН. После 2015 г. заметно прибавилось число организаций в Красноярском крае и Иркутской области и Томской области, а в регионах, где была низка стартовая база, таких как – Хакасия и Горный Алтай, число организаций выросло в 2,5–3 раза.

Состояние научных организаций, (а не только их количество), их способность продуцировать значимые научные результаты, патенты, новые технологии, на наш взгляд, необходимо анализировать в контексте институциональной структуры, которая также претерпела заметные изменения применительно к регионам Сибири. Коротко обратимся к этому вопросу в историческом ракурсе.

В Сибири под воздействием исторических причин и государственных установок еще в предвоенные годы постепенно начала создаваться институциональная структура науки, в которой академический сектор науки сыграл значимую роль для проведения и координации научных исследований как в интересах всей страны, так и по заказам сибирских субъектов РФ. Рассмотрим особенности институционального вхождения организаций, выполняющих научные исследования и разработки, в региональную инновационную систему Сибири, которые в ретроспективе объясняют сложившееся размещение научных организаций в крупных городах Сибири. С момента создания Западно-Сибирского филиала АН СССР (ЗСФ)¹ в 1943 г. в Сибири начала формироваться сеть академической науки преимущественно в учреждениях Томска и Новосибирска. Томские ученые активизировали интеллектуальную элиту всего региона и имели серьезные научные заделы по ряду направлений в ЗСФ. В последующие годы, постепенно превращаясь в крупный академический центр страны, ЗСФ координировал по ряду научных направлений исследования в учреждениях не только в Западной Сибири, но и в Академии наук. Как пишет известный историк науки Н.А. Куперштох «Деятельность Академии наук СССР по освоению ресурсного потенциала и развитию производительных сил Сибири в годы войны стала тем фундаментом, на основе которого в послевоенные годы развернулось дальнейшее индустриальное освоение Сибири и Даль-

¹ Новосибирск был определен административным центром филиала.

него Востока»¹. В 1957 г. в составе ЗСФ работало шесть институтов² (транспортно-энергетический, радиофизики и электроники, геологии, горного дела, химико-металлургический, биологический), два отдела (экономических исследований и механизации сельского хозяйства) и Ботанический сад. ЗСФ создавался в военное время, когда в Новосибирске и Томске большая группа эвакуированных ученых из центральных учреждений страны смогла координировать усилия местных научных сил, что позволило создать уникальную модель региональной научной политики. «Хотя направления исследований филиала в значительной степени определялись экстремальными условиями военного времени, можно утверждать, что они отразили ведущие тенденции в области изучения естественных производительных сил. На филиал возлагались задачи изучения и освоения природных ресурсов Западной Сибири, внедрения в практику достижений науки и техники. Для выполнения этих задач филиал был обязан координировать свою деятельность с другими ведомствами, а для консультаций привлекать институты АН СССР³. В сферу влияния филиала включались Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Тюменская области». Пространственная близость научной базы к объектам изучения и освоения природных ресурсов была реализована при создании других филиалов АН СССР на востоке страны. Таким образом, к 1957 г. на территории Западной и Восточной Сибири помимо Западно-Сибирского филиала были созданы Восточно-Сибирский и Якутский филиалы АН СССР. Далее Правительство страны по инициативе АН СССР преобразовало ЗСФ в Сибирское отделение АН СССР с новыми механизмами управления наукой в интересах

¹ Н.А. Куперштох. Западно-Сибирский филиал академии наук СССР: проекты и реалии первой половины XX в. // Вестник Томского государственного университета. История. – 2014. – № 2 (28). – С. 32–40.

² Общая численность работающих составила 905 человек, в том числе 355 научных сотрудников. См.: Артемов Е.Т. Формирование и развитие сети научных учреждений АН СССР в Сибири. 1944–1980 гг. – 1990. – Новосибирск.

³ В 1956 г. Президент АН СССР академик А.Н. Несмеянов отмечал, что «годовая экономическая эффективность исследований в области горного дела ЗСФ с лихвой покрывала затраты Академии наук СССР на организацию научной деятельности всех ее филиалов». См.: Несмеянов А.Н. О задачах Академии наук в свете решений XX съезда КПСС // Вестник Академии наук СССР. – 1956. – № 6. – С. 1–16.

страны и Сибири. В 1957 г. Новосибирск был определен научным и административным центром Сибирского отделения АН СССР в силу политических и, отчасти, географических причин его центрального и более транспортно доступного размещения в Сибири. Сибирское отделение организационно объединило сеть научных учреждений за Уралом, и территориально это было сделано впервые в истории Академии наук. Вслед за ней по аналогии были созданы Сибирские отделения РАМН СССР и ВАСХНИЛ СССР.

Выделяют три волны в развитии научных центров в СО РАН: в 1960-е гг. создавались Новосибирский, Иркутский и Якутский научные центры, накопившие практику межрегионального взаимодействия. В конце 1960-х – 1970-е гг. активно формировались академические центры в Томске, Красноярске, Улан-Удэ. В 1990 г. открыты молодые научные центры в Кемерово, Тюмени и Омске. «Каждый научный центр СО АН СССР представлял стройную структуру: в его составе находились научно-исследовательские институты, конструкторские организации, отдельные лаборатории и сектора. Их деятельность координировалась президиумом научного центра». «Система деятельности регионального научного комплекса – Сибирского отделения АН СССР – была выстроена таким образом, что управление и координация были возможными как по горизонтали (сотрудничество сибирских институтов между собой и по отдельным программам), так и по вертикали (интеграция сибирских институтов с институтами РАН в выполнении программ союзного уровня). Вплоть до 2013 г. важную роль играли объединённые учёные советы президиума СО АН СССР по научным направлениям, которые обеспечивали координацию сибирских институтов со специализированными отделениями АН СССР и в любой момент могли предоставить аналитическую информацию о результатах институтов СО АН в области физики, математики, химии, биологии, геологии и т.п. Актуальные проблемы развития науки и результаты исследований сибирское научное сообщество обсуждало на годичных собраниях СО АН СССР, которым предшествовали общие собрания региональных центров Отделения»¹.

¹ Куперштох Н.А. Реформа РАН 2013 г. и её последствия для региональных научных центров (на примере Сибирского Отделения РАН) // Управление наукой: теория и практика. – 2020. – Т. 2. – № 1. – С. 55–68.

Сибирский феномен в организации академической отечественной науки в региональном разрезе вплоть до 2013 г., как нам представляется, выявил, что такая модель организации науки под руководством президиума СО РАН широко использовала сетевые взаимодействия научных учреждений на обширном пространстве Сибири. Она на практике доказала успешность претворения в реалии таких базисных принципов ее научных идеологов (академик М.А. Лаврентьева, С.Л. Соболева, С.А. Христиановича), как развитие междисциплинарных фундаментальных исследований, разработка на их основе инновационных технологий для широкого спектра производств, подготовка кадров для современной науки. Сибирское отделение РАН объединяло девять научных центров. В Западной Сибири действовали Тюменский, Новосибирский, Кемеровский, Омский, Томский научные центры. В Восточной Сибири академическую науку развивали Красноярский, Иркутский, Бурятский, Якутский научные центры. Кроме того, отдельные институты функционировали в Бийске, Барнауле, Чите и Кызыле. Академический сектор науки играл существенную роль в формировании фундаментальных заделов всех региональных инновационных систем СФО. «На тот момент всего в составе СО РАН действовало 77 научно-исследовательских и конструкторско-технологических организаций, общая численность работающих составила около 30 тыс. чел., в том числе более 9 тыс. научных сотрудников»¹.

После 2013 г. организация науки в целом в стране и в региональных отделениях РАН и региональных научных центрах претерпела существенную трансформацию в связи передачей научно-исследовательских учреждений РАН, РАНХ, РАНХ в состав Федерального агентства научных организаций (ФАНО), а затем в Министерство науки и высшего образования. Последствия оптимизации научной сети в Сибири еще невозможно оценить в полной мере, пока они, в первую очередь, коснулись региональных научных центров, которые формировали не только научную, но культурную среду, что не менее важно для абсорбции знаний для периферийных регионов.

¹ Куперштох Н.А. Реформа РАН 2013 г. и её последствия для региональных научных центров (на примере Сибирского Отделения РАН) // Управление наукой: теория и практика. – 2020. – Т. 2. – № 1. – С. 55–68.

В 2018 г. в научной сети в России появились федеральные исследовательские центры (ФИЦ), объединившие около сотни научных организаций. Президиум РАН, президиумы региональных отделений и научных центров получили статус федеральных государственных бюджетных учреждений. Президиумы отдельных региональных научных центров вошли в состав ФИЦ. Слияние нескольких институтов в одно юридическое лицо естественно привело к сокращению показателя числа организаций в академическом секторе и изменению его удельного веса в структуре всех типов организаций (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Доля организаций, подведомственных ФАНО, % всех типов организаций, ведущих исследования и разработки в регионе

Регион	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8
Российская Федерация	19,7	23,0	23,7	23,1	23,1	20,1	20,9
Центральный федеральный округ	17,4	20,4	20,5	20,7	21,1	18,0	18,1
Северо-Западный федеральный округ	15,8	20,1	21,5	22,8	22,7	21,9	21,9
Южный федеральный округ	19,4	24,7	26,0	25,6	23,8	19,9	24,5
Северо-Кавказский федеральный округ	35,1	40,8	43,5	36,2	35,9	27,8	30,0
Приволжский федеральный округ	13,6	15,2	15,4	13,0	13,4	11,7	12,2
Уральский федеральный округ	15,7	19,5	19,8	19,7	18,8	16,4	17,8
Сибирский федеральный округ	32,5	35,1	35,4	34,1	33,7	28,5	28,9
В том числе:							
<i>Республика Алтай</i>	25,0	16,7	22,2	27,3	30,0	33,3	33,3
<i>Республика Бурятия</i>	38,9	41,2	46,2	43,8	40,0	35,0	36,4
<i>Республика Тыва</i>	37,5	33,3	25,0	22,2	22,2	20,0	20,0
<i>Республика Хакасия</i>	33,3	33,3	14,3	16,7	14,3	16,7	16,7
<i>Алтайский край</i>	32,3	25,7	28,9	25,6	27,0	24,4	25,0
<i>Забайкальский край</i>	38,5	30,0	30,8	15,4	14,3	12,5	12,5
<i>Красноярский край</i>	17,2	23,3	25,9	26,9	25,0	18,1	21,9
<i>Иркутская область</i>	36,8	37,1	38,6	37,3	40,0	32,7	33,3
<i>Кемеровская область</i>	14,3	20,7	25,9	25,9	25,9	12,5	12,5

Продолжение таблицы 3.2

1	2	3	4	5	6	7	8
Новосибирская область	47,5	53,8	51,9	47,5	30,0	45,9	42,5
Омская область	20,4	25,6	25,6	26,3	24,4	21,7	23,3
Томская область	29,8	28,6	31,3	31,3	31,9	23,1	25,4
Дальневосточный федеральный округ	45,2	46,5	44,5	44,3	44,7	42,2	41,5

Источник: рассчитано авторами по данным:

Наука, технологии и инновации России: 2019 / [В.П. Заварухин, И.В. Зинькова, О.А. Соломенцева и др.] 2007–2019. – М.: ИПРАН РАН. – 124 с.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Доля организаций, подведомственных РАН в структуре всех типов организаций, ведущих исследования и разработки в регионе, в Российской Федерации составляла в 2000 г. около 20%, а на Урале – около 16%, в Сибири 32,5%, на Дальнем Востоке – 45%. Создание ФАНО в 2013 г. и оптимизация научной сети привело к тому, что за три года к 2016 г. доля академического сектора науки в РФ уменьшилась с 23,1% до 20,9%, практически во всех федеральных округах, и особенно в Сибири (с 34,1% до 28,9%), в том числе в Новосибирской области в 2013 г. (с 47,5% до 42,5%).

В СНТР отмечалась роль фундаментальных исследований¹ для создания конкурентоспособных научных заделов мирового уровня. Снижение доли сектора академической науки может создать угрозу как в России в целом, так и в отдельных федеральных округах. В Сибири изменение сети научных учреждений академического сектора во многом зависело от истории их создания и устойчивости научных позиций отдельных научных учреждений и региональных научных центров. Как детально было проанализировано в работе², в Сибири всего было создано 6 ФИЦ на базе

¹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации" [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/48053.html/> (дата обращения: 14.03.2020).

² Куперштох Н.А. Реформа РАН 2013 г. и её последствия для региональных научных центров (на примере Сибирского Отделения РАН) // Управление наукой: теория и практика. – 2020. – Т 2. – № 1. – С. 55–68.

прежних Институтов СО РАН и 3 интеграционные структуры на базе институтов медицинской и сельскохозяйственной науки. При этом реорганизация институтов в отдельных регионах имела свои особенности. Так, в старейшем Новосибирском научном центре (ННЦ) были созданы два ФИЦ на основе институтов СО РАН с мировыми брендами: Институт цитологии и генетики и Институт катализа им. Г.К. Борескова. В системе учреждений СО РАМН и СО РАСХН практически все институты объединены в ФИЦы. Большая часть институтов ННЦ СО РАН сохранили самостоятельный статус, так же, как институты Томского, Иркутского и Бурятского научных центров СО РАН, отработаны механизмы координации деятельности в новых условиях. При этом в 2016 г. учреждения медицинской науки в Томске вошли в Томский национальный исследовательский медицинский центр РАН, объединивший шесть учреждений СО РАМН. Напротив, в Красноярском научном центре был создан ФИЦ, достаточно механистически объединивший десять учреждений разных научных направлений. Аналогичный путь прошли институты Тюменского, Якутского научных центров СО РАН.

В Кемерово объединение институтов носило интеграционный характер в соответствии с профилем научных проблем Кузбасса. Там в 2016 г. появился ФИЦ угля и углекислоты СО РАН, который объединил три института Кемеровского НИИ: Институт угля, Институт углекислоты и химического материаловедения, Институт экологии человека.

В Омском научном центре Институт проблем переработки углеводородов СО РАН в 2019 г. был преобразован в филиал новосибирского Института катализа им. Г. К. Борескова. Он вошёл в состав ФИЦ «Институт катализа СО РАН» с новым названием «Центр новых химических технологий», территориально оставаясь в Омске.

Реформирование академического сектора науки в 2013 г. по замыслу ФАНО было нацелено на высвобождение исследовательских организаций от непрофильной деятельности и оптимизацию материально-технического оснащения научной сети РАН, но на практике слияние некоторых организаций в одно юридическое лицо, по мнению научного сообщества, не всегда было рационально. Не произошло принципиального улучшения приборного оснащения институтов, начался отток молодых кадров. Финансирование организаций содержит в основном средства на заработную плату, что весьма ограничивает выполнение всего спектра

исследовательских функций и направлений (командировки, экспедиции и т.д.).

Несмотря на преобразование сектора академической науки в Сибири в региональной инновационной системе каждого субъекта продолжают действовать организации разных ведомств, выполняющие НИОКР, в том числе и фундаментальные исследования и разработки. Более того Новосибирская и Томская области получили статус территорий инновационного развития, которым отведена ключевая роль в реализации СНТР России до 2030. Руководством СО РАН разработана новая концепция развития СО РАН до 2030 года, проработаны пространственные аспекты развития ННЦ СО РАН.

На наш взгляд, предоставление полномочий РАН и СО РАН по координации и управлению научными исследованиями в интересах Сибири становится крайне актуальным в условиях социально-экономических перемен во всем мире в условиях новых вызовов. Отдельные модели институциональной структуры науки, в которой возрастает интеграция всех типов научных организаций по научно-производственному циклу в рамках комплексных программ научных исследований (КПНИ) и полных проектов инновационного цикла уже предлагаются¹.

Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками. Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, является одним из наиболее известных показателей, свидетельствующих о высоком уровне научного потенциала развитых стран. Серьезной проблемой российской науки остается сокращение персонала, занятого исследованиями и разработками, которое происходит в результате миграции ученых в разные сферы российской экономики и за рубеж. Так, в 2000 г. численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, составляла 1943,3 тыс. чел., а в 2018 г. – 682, 6 тыс. чел. В большинстве стран с развитой рыночной экономикой с начала 2000-х годов численность научных кадров устойчиво увеличивалась в расчете на 10 тыс. чел. в эквива-

¹ Наука в учреждениях Федерального агентства научных организаций: 2017. Стат. сб. / [И.В. Зиновьева, С.Н. Иноземцева, Л.Э. Миндели и др.; гл. ред. Л.Э. Миндели]. – 2018. – М.: Ин-т проблем развития науки РАН. – 168 с.; Унтура Г.А. Стратегическое партнерство в научно-технической сфере регионов (на примере Новосибирского научного центра СО РАН) // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 4. – С. 192–227. – DOI: 10.15372/REG20180408.

ленте полной занятости. Среди стран ОЭСР особенно значительный рост названного удельного показателя произошел в Корее и составил 177 чел., в Японии – 132 чел., а в России всего – 95 чел. В странах с мощными научными системами – Германии, Великобритании и Франции – рост персонала, занятого научными исследованиями и разработками на 10 тыс. чел., был умеренным – порядка 20–40%, а в России началось его снижение после 2010 г.¹

В России мировой тренд наращивания научных кадров по разным причинам не поддерживается реальной практикой управления наукой. Кроме того, для России как пространственно большой державы наблюдается существенная дифференциация этого показателя по регионам. Снижение качества человеческого капитала, уменьшение в нем интеллектуальной прослойки исследовательских кадров, создает угрозы для формирования устойчивой научно-технологической отсталости для выхода на высокотехнологические мировые рынки, для потери конкурентоспособности многих субъектов РФ. Как видно из табл. 3.3, в России за период с 2005 по 2018 г. численность персонала, занятого исследованиями и разработками, сократилась почти на 130 тыс. чел. или на 16%. Такая же отрицательная динамика наблюдалась для большинства федеральных округов, не считая Северо-Кавказского ФО. В Сибирском федеральном округе в 2018 г. по сравнению с 2005 г. абсолютное снижение численности персонала, занятого в НИОКР, составило 8,5 тыс. чел. или 14%, что по темпам было медленнее на 2%, чем для РФ.

В Сибири в одних регионах наблюдалось снижение численности научного персонала, в других – напротив его рост. Так, в СФО наибольшее уменьшение этого показателя произошло в Омской области, где убыло около 5 тыс. чел. персонала, занятого в научных исследованиях (почти 50% от значения в 2005 г.). В Новосибирской области, в которой расположены основные научные силы СО РАН, снижение этого показателя составило 3,1 тыс. чел. (12%). Напротив, по сравнению с 2005 г. выросла численность персонала, занятого в НИОКР, в Томской области на 1,7 тыс. чел. (20%) и в Красноярском крае – на 800 чел. (11%). Если учесть размеры регионов, то также можно увидеть изменения этого показателя в расчете на 10000 населения по СФО как в России, так и Сибири, в том числе в разрезе ее субъектов (табл. 3.4).

¹ По расчетам ИПРАН.

Таблица 3.3

**Численность персонала, занятого научными исследованиями
и разработками в федеральных округах и субъектах СФО, тыс. чел.**

Регионы	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 к 2005, %
Российская Федерация	813,2	736,5	727,0	732,3	738,9	722,3	707,9	682,6	83,9
Центральный ФО	408,3	381,8	375,1	381,0	380,1	372,3	362,5	341,9	83,7
Северо-Западный ФО	104,8	95,8	95,7	96,7	98,1	95,1	94,5	91,7	87,5
Южный ФО	28,9	28,1	24,3	27,8	30,1	28,0	26,9	26,4	91,5
Северо-Кавказский ФО	5,7	6,1	6,3	6,6	7,5	7,7	7,2	7,0	124,2
Приволжский ФО	140,6	116,3	114,0	107,7	107,7	104,3	104,9	104,9	74,6
Уральский ФО	49,7	42,7	44,4	45,0	46,5	46,4	45,3	44,0	88,7
Сибирский ФО	61,0	53,0	53,8	54,2	55,1	55,3	54,0	52,5	86,0
<i>Республика Алтай</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	110,8
<i>Республика Тыва</i>	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	114,7
<i>Республика Хакасия</i>	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	34,4
Алтайский край	2,7	2,0	3,1	3,1	3,2	2,7	2,5	2,5	89,9
Красноярский край	7,1	6,5	7,3	7,4	7,5	7,6	7,2	7,9	111,3
Иркутская область	4,8	4,9	5,0	4,9	4,7	4,4	4,3	4,2	86,1
Кемеровская область	1,5	1,3	1,2	1,5	1,5	1,6	1,4	1,2	83,2
Новосибирская область	24,8	21,6	21,4	21,6	21,6	21,8	22,3	21,7	87,6
Омская область	9,4	6,1	4,6	4,2	4,7	4,8	4,7	4,5	48,0
Томская область	8,2	8,7	8,7	8,9	9,4	9,9	9,3	9,9	120,3
Дальневосточный ФО	14,3	12,8	13,5	13,2	13,7	13,2	12,6	14,1	98,6

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., – 2020. – 1162 с.

Таблица 3.4

**Численность персонала, занятого научными исследованиями
и разработками в федеральных округах и субъектах СФО
в расчете на 10000 чел. среднегодовой занятости населения, чел.**

Регион	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Изменение за 2010–2018 гг.
Российская Федерация	103	102	101	101	102	102	100	99	95	-8
Центральный	184	181	176	176	178	179	176	170	161	-22
Северо-Западный ФО	132	131	133	130	132	134	131	132	129	-2
Южный ФО	43	43	37	37	43	40	38	36	35	-8
Северо-Кавказский ФО	17	23	19	17	18	20	20	19	18	1
Приволжский ФО	80	77	78	79	75	76	74	76	77	-3
Уральский ФО	66	67	68	68	70	72	73	71	69	3
Сибирский ФО	65	65	64	65	66	68	70	69	67	2
<i>Республика Алтай</i>	18	20	22	20	17	16	16	15	15	-3
<i>Республика Тыва</i>	41	40	38	39	41	39	38	39	36	-4
<i>Республика Хакасия</i>	06	06	12	10	10	09	10	10	04	-2
<i>Алтайский край</i>	18	20	25	29	29	30	27	25	24	6
<i>Красноярский край</i>	45	47	44	51	52	53	55	51	56	11
<i>Иркутская область</i>	43	45	47	44	42	40	39	39	38	-4
<i>Кемеровская область</i>	10	09	08	09	12	12	13	11	10	0
<i>Новосибирская область</i>	168	163	159	156	155	159	163	166	164	-4
<i>Омская область</i>	65	53	48	49	45	51	52	52	50	-15
<i>Томская область</i>	181	180	181	177	183	199	203	187	195	14
Дальневосточный ФО	31	32	32	33	32	34	32	31	35	4

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

В 2018 г. в целом по Сибири персонал, занятый исследованиями и разработками в расчете при среднегодовой занятости на 10000 чел. населения, был ниже в 1,5 раз, чем по России несмотря на меньшую плотность населения, но в ряде субъектов он был значительно выше, чем по РФ. Например, в Томской и Новосибирской области он составил соответственно 195 чел. и 164 чел., против 95 чел. в РФ. За период с 2010 по 2018 гг. в среднем по РФ на 10 тыс., чел. стало приходиться меньше на 8 чел. персонала, занятого исследованиями и разработками. Особенно резко уменьшился этот показатель в Центральном ФО, почти на 22 чел. В Сибири ситуация остается на фоне России в целом более благоприятной, уменьшение произошло всего на 2 чел. в расчете на 10 тыс. чел. среднегодовой занятости. В Алтайском крае, Красноярском крае и Томской области даже наблюдается рост этого удельного показателя по сравнению с 2010 г. В Алтайском крае – на 6 чел., Красноярском крае – на 11 чел., Томской – на 14 чел. Хотя в Новосибирской области и произошло снижение этого показателя на 4 чел., но вместе с Томской областью эти два региона по-прежнему остаются в группе российских регионов-лидеров, наиболее насыщенных исследовательским персоналом (рис. 3.2).

Доля персонала, занятого в академическом секторе науки, составляет примерно 1/5 от общей занятости персонала всех типов организаций, занимающихся всеми видами исследований и разработок в России. Отметим, что, по нашим расчетам на основе данных¹, доля персонала, который преимущественно занимается фундаментальными исследованиями, несколько снизилась в целом по стране с 18% в 2005 г. до 17,5% в 2016 г. Причем тенденция к понижению занятости в академическом секторе науки просматривается с 2013 г., когда началось реформирование РАН. Эта ситуация усугубляется возрастной структурой научных кадров. Так, по оценке Информационно-аналитического Центра «Наука» РАН возрастная структура исследователей остается серьезной проблемой, поскольку, с одной стороны, произошел рост численности ученых «средних возрастов» от 40 до 60 лет, которые и являются основными активными носителями знаний и руководителями научной мо-

¹ Наука, технологии и инновации России: 2019 / [В.П. Заварухин, И.В. Зиновьева, О.А. Соломенцева и др.] 2007– 2019. – М.: ИПРАН РАН. – 124 с., Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

лодежи. С другой стороны, пока приход молодежи в науку не столь активен. Несмотря на то что доля исследователей в возрасте до 29 лет возросла с 2000 г. почти на 7%, такой динамики пока недостаточно для воспроизводства научных кадров.

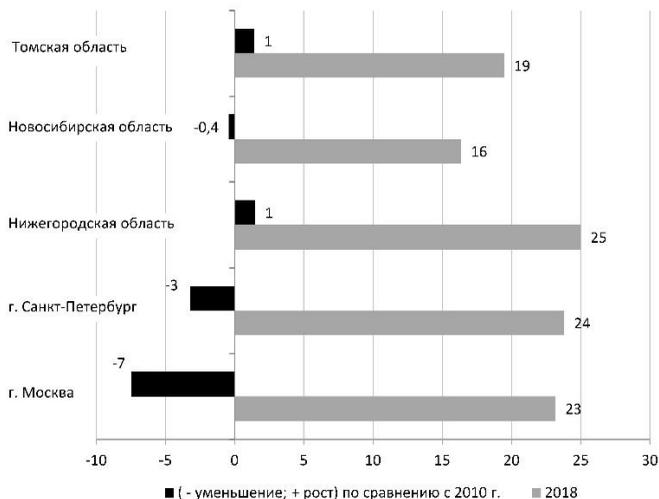


Рис. 3.2. Персонал, занятый исследованиями и разработками в регионах – инновационных лидерах РФ в 2018 г., чел. в расчете на 1000 чел. населения при среднегодовой занятости

Источник: подготовлено авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Все сказанное выше свидетельствует об угрозе ослабления кадрового потенциала науки как в РФ, Сибири, так и в отдельных субъектах СФО. Особенно это касается кадрового потенциала фундаментальных исследований в Новосибирской области, столь важного для обеспечения качества научных заделов мирового уровня для всего научно-производственного цикла и осуществления комплексных инновационных проектов полного цикла, намечаемых к реализации в СНТР России до 2030. Поэтому, учитывая неравномерность распределения по субъектам Сибири организаций, ведущих исследования и разработки, и занятого в них персонала (в том числе в академическом секторе науки), возрастает

значимость сохранения научного потенциала в уже созданных научных центрах. Дифференцированная инновационная политика должна содействовать организации межрегионального перетока знаний из признанных российских и сибирских научных центров в регионы с низким научным потенциалом с учетом отраслей специализации всех сибирских регионов. Инновационные проекты полного инновационного цикла – один из таких каналов.

Внутренние затраты на исследования и разработки. Объем внутренних затрат на исследования и разработки характеризует уровень выделяемых финансовых средств на осуществление научной и научно-технической деятельности. В России в 2018 г. этот показатель превысил 1082 млрд. руб. (табл. 3.5) и составил около 1% в ВВП, существенно уступая аналогичным индикаторам в развитых странах¹. Доля внутренних затрат на исследования и разработки из государственных средств в 2018 г. составила 64,3%, а из внебюджетных средств – 35,7%.

Таблица 3.5

**Внутренние затраты на исследования и разработки
по федеральным округам России: структура распределения
в 2000 и 2018 г., млрд руб.**

Регион	2000	2018	2000	2018
	млрд руб.		доля, %	
Российская Федерация	76,7	1028,2	100,0	100,0
Центральный федеральный округ	38,3	524,5	49,9	51,0
Северо-Западный федеральный округ	10,8	143,0	14,0	13,9
Южный федеральный округ	2,4	26,0	3,1	2,5
Северо-Кавказский федеральный округ	0,3	5,2	0,4	0,5
Приволжский федеральный округ	13,4	164,8	17,5	16,0
Уральский федеральный округ	5,0	69,0	6,6	6,7
Сибирский федеральный округ	4,8	78,4	6,3	7,6
Дальневосточный федеральный округ	1,7	17,3	2,2	1,7

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

¹ Наука, технологии и инновации России: 2019 / [В.П. Заварухин, И.В. Зиновьева, О.А. Соломенцева и др.] 2007– 2019. – М.: ИПРАН РАН. – 124 с.

Финансирование академического сектора РАН составляло в 2000 г. 15% всех внутренних затрат на исследования и разработки. К 2013 году оно уменьшилось до 13%, и после создания ФАНО еще понизилось к 2016 г. до 12%¹.

Финансирование фундаментальных исследований в РФ составило в 2018 г. около 0,17% ВВП, но для поддержания конкурентоспособности российской науки по оценкам экспертов эта доля должна быть выше в 2–2,5 раза. Как отметил Информационно-аналитический Центр «Наука» РАН, ожидается увеличение данного показателя согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»: расходы федерального бюджета на фундаментальные научные исследования составят: 192,0 млрд руб. в 2020 г.; 217,6 млрд руб. в 2021 г. и 252,2 млрд руб. в 2022 г. В процентах к ВВП удельный вес расходов на фундаментальные научные исследования составит: в 2020 г. – 0,17%, в 2021 г. – 0,18%, в 2022 г. – 0,19%. По мнению руководства РАН, достижение целей, поставленных в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, требует увеличения данного показателя до 0,4% ВВП к 2026 г., что позволит обеспечить финансирование российской фундаментальной науки на уровне, сравнимом с аналогичными инвестициями в эту сферу в наиболее развитых странах, например, Корею, США или Израиле².

В связи с исторически сложившимся размещением сети научных организаций в России финансирование по федеральным округам оказывается существенно неоднородным (табл. 5). При этом достаточно длительный период, начиная с 2000 г., большая часть внутренних затрат на исследования и разработки приходится на европейские регионы страны, например, около 50% выделяется только ЦФО, а восточным регионам страны: УФО – 6,7%, СФО – 7,6%, ДВО – 1,7%.

В Сибирском ФО удельное финансирование исследований и разработок в регионах в расчете на объем ВРП осталось в 2018 г. ниже, чем для страны в целом (табл. 3.6), что также создает угро-

¹ Наука в учреждениях Федерального агентства научных организаций: 2017. Стат. сб. / [И.В. Зиновьева, С.Н. Иноземцева, Л.Э. Миндели и др.; гл. ред. Л.Э. Миндели]. – 2018. – М.: Ин-т проблем развития науки РАН. – 168 с.

² Ресурсное обеспечение российской науки: проблемы и решения / [Л.Э. Миндели, С.И. Черных и др.]. – 2019. – М.: Ин-т проблем развития науки РАН. – 160 с.

зу недостаточности финансирования исследований в интересах Сибири. Хотя этот показатель несколько повысился с 0,7% в 2000 г. до 0,9% в 2018 г., но при этом остается вдвое ниже, чем у европейских федеральных округов, таких как ЦФО и СЗФО, где много предприятий обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных производств.

Таблица 3.6

Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВРП по федеральным округам России в 2000–2018 гг., %

Регион	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Российская Федерация	1,333	1,280	1,389	1,386	1,432	1,391	1,363	1,363	1,210
Центральный ФО	2,078	1,914	2,149	2,080	2,143	2,130	2,035	2,030	1,783
Северо-Западный ФО	1,859	1,722	1,794	1,945	1,995	1,779	1,708	1,720	1,586
Южный ФО	0,726	0,722	0,557	0,559	0,725	0,574	0,516	0,470	0,444
Северо-Кавказский ФО	0,295	0,268	0,296	0,264	0,266	0,251	0,247	0,252	0,270
Приволжский ФО	1,297	1,366	1,313	1,347	1,378	1,371	1,431	1,460	1,322
Уральский ФО	0,582	0,445	0,575	0,597	0,601	0,612	0,673	0,669	0,541
Сибирский ФО	0,703	0,769	0,820	0,860	0,953	0,942	0,901	0,870	0,882
Дальневосточный ФО	0,534	0,596	0,462	0,440	0,427	0,423	0,409	0,492	0,372

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Объемы финансирования внутренних затрат на исследования и разработки отдельных субъектов Сибири также различаются в разы (табл. 3.7). Так, в Новосибирской области, Красноярском крае, Томской области они составляют соответственно 23,7 млрд руб., 22,6 млрд руб. и 16,3 млрд руб., т.е. направляются в субъекты, где преимущественно размещены научные организации, а для периферийных регионов финансирование науки не превышает 0,1–0,4 млрд руб.

В рамках научной политики предполагается в такие регионы передавать законченные исследования, разработки и технологии из регионов-доноров (продуцентов знаний), независимо от их месторасположения для адаптации в республиках Алтай, Тыва, Хакасия. Например, в Тыве рост инновационного потенциала может

быть достигнут по пяти направлениям, связанным с богатыми природно-минеральными ресурсами: горнодобывающая промышленность, деревообработка, перерабатывающая промышленность, биофармация, туризм¹. Не менее важным для инновационного освоения трансграничных природно-хозяйственных систем является проведение комплексных мер, нацеленных на повышение культурного уровня населения и подготовки кадров.

Таблица 3.7

Внутренние затраты на научные исследования и разработки в РФ, СФО и сибирских субъектах, млрд руб. в текущих ценах

Регион	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Российская Федерация	523,4	749,8	847,5	914,7	943,8	1019,2	1028,2
Сибирский федеральный округ	33,9	47,7	58,4	64,3	64,0	67,8	78,4
<i>Республика Алтай</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Республика Бурятия</i>	0,5	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8
<i>Республика Тыва</i>	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Республика Хакасия</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Алтайский край</i>	0,8	1,6	2,1	2,2	1,7	1,8	1,8
<i>Забайкальский край</i>	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
<i>Красноярский край</i>	7,1	10,1	15,3	17,1	16,9	16,2	22,6
<i>Иркутская область</i>	3,5	4,7	4,7	4,3	4,0	4,2	4,7
<i>Кемеровская область</i>	0,8	1,1	1,4	1,4	1,6	2,2	1,5
<i>Новосибирская область</i>	12,3	16,4	19,3	20,1	20,2	21,6	23,7
<i>Омская область</i>	2,7	3,3	4,2	5,6	5,9	6,0	5,8
<i>Томская область</i>	5,9	8,9	9,7	11,6	11,8	14,1	16,3

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

¹ Соян Ш.Ч. Оценка возможностей реализации инновационного освоения трансграничных природно-хозяйственных систем Республики Тыва // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, вып. 2. – С. 333–347. – URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/region/arch.php>

Затраты на внутренние исследования и разработки за период 2005–2018 гг. в текущих ценах выросли в 4,5 раза, а в дефлированных ценах 2004 г. – в 1,3 раза (рис. 3.3), что говорит о недостаточно высоких темпах финансирования науки по сравнению с развитыми странами и инфляционных последствиях. Естественно, эта тенденция транслируется и на регионы.

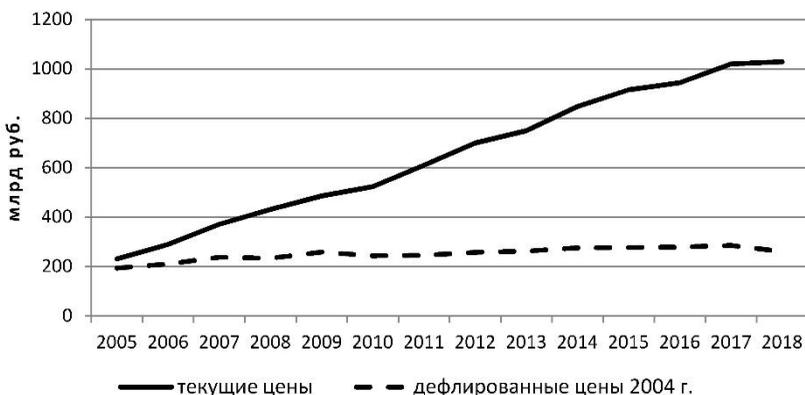


Рис. 3.3. Динамика внутренних затрат на исследования и разработки в РФ

Источник: рассчитан авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Затраты на технологические инновации. Затраты на технологические инновации (ТИ) – комплексный показатель, характеризующий различные аспекты инновационной деятельности, связанной, как правило, с реализацией конкретных инновационных проектов в НИС. Поэтому вначале коротко коснемся тенденций финансирования, имевших место в целом в РФ, их отраслевой специфики. Так, по данным НИУ ВШЭ ретроспективно видно¹, что удельный вес организаций, осуществлявших отдельные виды инновационной деятельности, в общем числе российских организаций различался для промышленности и сферы информационно-

¹ Индикаторы инновационной деятельности: 2019: статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, И.А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2019. – М.: НИУ ВШЭ. – 376 с.

коммуникационных технологий. Структура видов инновационной деятельности представлена в табл. 3.8. Для обеих сфер наметились схожие тенденции к уменьшению активности в осуществлении по всем видам инновационной деятельности по сравнению с 2000–2005 гг., т.е. принятие Инновационной стратегии до 2020 г. не преломило тенденцию «сжатия» круга инноваторов.

Таблица 3.8

Удельный вес организаций, осуществлявших отдельные виды инновационной деятельности, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации в 2000, 2005, 2017 гг., %

Виды инновационной деятельности	2000	2005	2017	2000	2005	2017
	Промышленное производство			Деятельность в сфере телекоммуникаций; разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги; деятельность в области информационных технологий		
Исследования и разработки	41,7	31,7	35,7	20,9	17,7	17,4
Приобретение машин и оборудования	62,2	63,5	60,4	80,2	76,8	47,0
Приобретение новых технологий	18,3	14,9	9,8	13,2	11,4	4,8
Приобретение прав на патенты и патентных лицензий	10,5	8,7	6,4	5,5	4,6	2,0
Приобретение программных средств	26,2	21,2	23,0	46,7	34,6	36,8
Обучение и подготовка персонала	25,4	22,5	13,5	30,8	33,7	22,2
Маркетинговые исследования	19,5	18,7	5,0	7,7	12,4	2,3

Источник: рассчитано авторами по данным:

* Индикаторы инновационной деятельности: 2019: статистический сборник / Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский, И. А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2019. – М.: НИУ ВШЭ. – 376 с.

Первая особенность осуществления технологических инноваций в организациях РФ состоит в том, что в них *преобладает приобретение материализованных знаний извне.*

Например, в промышленности в 2000 г. приобретением машин и оборудования занимались 62,4% организаций, в 2017 г. – 60,4 %, а в сфере ИКТ соответственно – 80, 2% и 47,0%. В 2000 г. НИОКР в промышленности осуществляли 42,1% организаций, в 2017 г. – 35%, а в сфере ИКТ соответственно в те же годы – 19,1% и 17,4%. Это свидетельствует о том, что в 2017 г., по-прежнему, основная часть организаций *приобретала новые машины и оборудование, новые технологии, программные средства.* Гораздо меньше было таких организаций, которые выполняли НИОКР, покупали патенты, переобучали кадры, проводили маркетинговые исследования. Вместе с тем санкции создают проблемы с приобретением импортных технологий, патентов, а снижение активности организаций в проведении НИОКР и переобучении кадров создает угрозы для разработки собственных передовых технологий (табл. 3.8).

Если касаться структуры затрат ТИ на отдельные виды инновационной деятельности в организациях, то можно считать, что установки инновационных стратегий все-таки начинают действовать¹ – удалось повысить долю затрат на НИОКР в структуре ТИ. Так, в 2017 г. по сравнению с 2000 г. доля затрат на НИОКР в общем объеме затрат на технологические инновации в промышленности выросла с 14% до 21,6%, что выше, чем после кризиса 2008 г. Соответственно доли затрат по остальным видам инновационной деятельности в общем объеме понизились: на приобретение машин и оборудования – 50,7%, приобретение новых технологий – 1,4%, приобретение прав на патенты и патентных лицензий – 0,6%, приобретение программных средств – 1,6%, обучение и подготовка персонала – 0,2%, маркетинговые исследования – 0,1%,

¹ Стратегия развития науки и инновации в Российской Федерации на период до 2015 г. Утверждена межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки, 15.02.2006 г.; Стратегия инновационного развития на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011, 2227-р.; Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации" [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/48053.html/> (дата обращения: 14.03.2020).

так что приобретение машин и оборудования – основной канал притока инноваций¹.

Вторая особенность технологических инноваций связана со структурой источников *финансирования*. Так, в промышленности доля собственных средств организаций составляла в 2017 г. 68%, средств федеральных и региональных бюджетов – 9,3%, прочих – 23%, а в сфере ИКТ доля собственных средств организаций – 95%, а средств федеральных и региональных бюджетов – 4,2%, т.е. реально осуществляется преимущественно отраслевая инновационная политика². При этом на такие *экономические причины* (в виде основных, значительных сдерживающих факторов), как нехватка собственных средств, указали около 45% организаций, на недостаток государственной поддержки – 32,0%, высокую стоимость нововведений – 42, 5%, высокий экономический риск – 34,7%. Проблемы создают и внутренние факторы организации инновационной деятельности: низкий инновационный потенциал организации, недостаток квалифицированного персонала, недостаток информации о новых технологиях, недостаток информации о рынках сбыта, *неразвитость кооперационных связей*, на что указало около 23% организаций. В частности, если в 2000 г. удельный вес организаций, участвовавших в *совместных проектах по выполнению исследований и разработок*, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации в промышленности составлял 37%, а в сфере ИКТ – 35, 7%, то в 2017 г. эти показатели снизились почти на 10%, т.е. в промышленности снизились до 27,4%, в ИКТ – до 17,4%³.

Третьей особенностью является то, что затраты на технологические инновации существенно зависят от размера организаций, и основная доля средств (около 80%) осваивается средними и крупными организациями. Так, доля организаций с численностью работников от 10 000 и более составляет 19,0%

¹ Индикаторы инновационной деятельности: 2019: статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, И.А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2019. – М.: НИУ ВШЭ. – 376 с.

² Ресурсное обеспечение российской науки: проблемы и решения / [Л.Э. Миндели, С.И. Черных и др.]. – 2019. – М.: Ин-т проблем развития науки РАН. – 160 с.

³ Индикаторы инновационной деятельности: 2019: статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, И.А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2019. – М.: НИУ ВШЭ. – 376 с.

всех организаций, осуществляющих ТИ, с численностью работников от 500–999 чел. – 42,4%, в то время как доля организаций малого бизнеса с численностью работников до 200 чел. – 5,2%. Это создает угрозы, для сдерживания роста малых высокотехнологичных фирм.

Четвертая особенность технологических инноваций касается формы собственности организаций, в зависимости от которой пропорции источников средств на ТИ формируются следующим образом: государственная федеральная форма собственности – 18,1%, субъектов Российской Федерации – 0,4%, муниципальная – 0,2%, частная форма собственности – 42%, иностранная форма собственности – 7%. Таким образом, политикой инновационной модернизации активно может заниматься корпоративный бизнес и федеральные структуры, а региональные органы власти фактически не имеют финансовых инструментов для значимого вмешательства в этот процесс, хотя они могут заниматься лоббированием интересов на верхних уровнях власти, предоставлять административные стимулы, чего явно недостаточно для преодоления технологического отставания многих регионов.

Рыночная конъюнктура, демонстрирующая спрос на инновации и на предложение инноваций, будет влиять на готовность участников РИС вкладывать средства в обновление производств. Интенсивность затрат на технологические инновации (удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг) в целом по всем видам экономической деятельности составляет 1,7%. Российскими лидерами по этому показателю являются такие виды деятельности, как предоставление услуг в области добычи полезных ископаемых – 5,9%, производство компьютеров, электронных и оптических изделий – 5,6%. Для секторов обрабатывающей промышленности интенсивность затрат на ТИ различается в зависимости от уровня технологий: высокотехнологичные – 4,5%, среднетехнологичные высокого уровня – 2,2%, среднетехнологичные низкого уровня – 1,7%, низкотехнологичные – 1,3%. Динамика затрат на технологические инновации в текущих ценах существенно отличается от значения показателя в сопоставимых ценах 2004 г. (рис. 3.4., табл. 3.9).

Рост затрат на технологические инновации по РФ в сопоставимых ценах составил всего 3,1 раза, в то время как в текущих ценах они выросли более, чем в 10 раз.

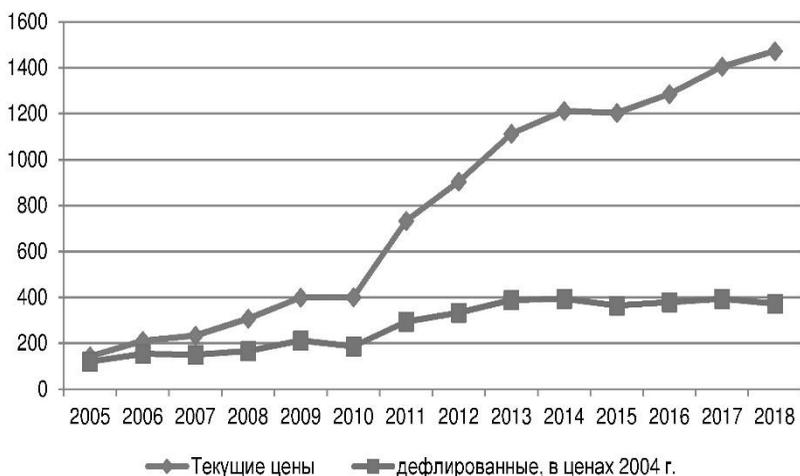


Рис. 3.4. Динамика затрат на технологические инновации в РФ за 2005–2018 гг., млрд руб.

Источник: подготовлено авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

В настоящее время затраты на технологические инновации превышают затраты на внутренние исследования и разработки и растут более высокими темпами, что сказывается на приросте инновационной продукции по регионам. Благоприятно, что рост затрат на технологические инновации в СФО был несколько выше, чем для страны в целом. При этом в самой Сибири в 2005–2018 гг. существенные затраты на технологические инновации осуществлялись в Республике Бурятия, Красноярском крае, Омской области, Томской области. Однако в ряде субъектов темпы роста этих затрат были ниже, чем в среднем по РФ, например, в Новосибирской, Иркутской области, Алтайском крае. В Кемеровской области затраты на технологические инновации снизились почти вдвое даже в текущих ценах. Даже при реализации крупных инфраструктурных проектов «схлопывание» крупных производств и «торможение» малого высокотехнологичного бизнеса может создать угрозу для осуществления современной модернизации экономики Сибири. В ресурсодобывающих отраслях мегарегиона велика зависимость от импорта технологий.

Таблица 3.9

**Затраты на технологические инновации по федеральным округам
и субъектам СФО, млрд руб., в текущих ценах**

Регион	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Динамика 2018/2005	
							теку- щие цены	в ценах 2004 г.
Российская Федерация	143,2	400,8	1203,6	1284,6	1405,0	1472,8	10,3	3,1
Центральный ФО	30,9	104,0	411,5	528,2	457,5	494,9	16,0	4,8
Северо-Западный ФО	16,7	36,0	87,9	115,3	142,7	133,3	8,0	2,4
Южный ФО	8,0	10,1	70,7	66,3	82,7	41,1	5,2	1,6
Северо-Кавказский ФО	1,8	6,5	5,9	7,9	9,0	7,1	3,9	1,2
Приволжский ФО	39,9	79,3	300,1	258,8	336,9	397,3	10,0	3,0
Уральский ФО	28,8	92,2	120,1	153,9	186,3	142,5	4,9	1,5
Сибирский ФО	13,8	48,6	140,2	97,9	131,4	175,3	12,7	3,8
<i>Республика Алтай</i>	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,6	0,2
<i>Республика Бурятия</i>	0,1	0,5	0,9	1,8	1,6	4,3	41,9	12,6
<i>Республика Тыва</i>	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		
<i>Республика Хакасия</i>	0,7	0,0	0,1	0,0	1,4	0,2	0,3	0,1
<i>Алтайский край</i>	0,5	1,1	3,3	3,3	4,3	4,3	7,9	2,4
<i>Забайкальский край</i>	0,4	0,5	1,9	0,8	1,2	1,1	2,6	0,8
<i>Красноярский край</i>	1,4	14,6	60,0	38,4	35,0	61,6	43,3	13,0
<i>Иркутская область</i>	3,0	10,0	18,7	10,0	22,7	26,8	8,8	2,7
<i>Кемеровская область</i>	4,8	1,7	3,9	2,6	3,3	2,2	0,5	0,1
<i>Новосибирская область</i>	0,9	3,9	5,1	7,3	6,6	8,1	8,8	2,7
<i>Омская область</i>	0,6	14,3	34,4	21,5	39,5	50,3	90,9	27,4
<i>Томская область</i>	1,3	2,0	11,6	12,1	15,7	16,3	13,	3,9
Дальневосточный ФО	3,4	24,2	67,2	56,4	58,6	81,1	24,2	7,3

Источник: рассчитано авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Инновационная активность. В табл. 3.10 приведены показатели инновационной активности предприятий, рассчитанные Росстатом по периодам 2010–2016 гг. и 2017–2018 гг. по разным методическим указаниям. Отметим, что названные показатели для периода 2017–2018 гг. показывают существенный рост по сравнению с показателем для 2016 г. за счет новых особенностей учета. Двойственный вывод о наблюдаемой тенденции возникает потому, что в РФ снижение этого показателя прослеживается как для первого периода в 2010–2016 гг. с 9,5% до 8,4%, так и для второго периода (1917–1918 гг.) с 17,8% до 15,6%. Если пересчет по новой методике показывает «всплеск» инновационной активности в 2017 г. почти в 2 раза по сравнению с 2010 г., но в 2018 г. опять наблюдается тенденция ее понижения (табл. 3.10). Однако если брать период с 2010 г. по 2018 г., то и для РФ в целом и для федеральных округов наблюдается повышение инновационной активности, в том числе и по многим сибирским регионам. В Сибири в 2018 г. показатель инновационной активности составил 12,0 %, что ниже, чем в среднем по РФ и по ЦФО, ЗСФО, ПФО и УФО. Однако в отдельных субъектах Сибири есть регионы, которые демонстрируют более высокий показатель, чем в среднем по стране: Алтайский край – 21,3%, Томская область – 17,0%. Однако в Томской области инновационная активность снизилась с 18,4% в 2010 до 12,2% в 2016 г. (по первой методике для периода 2010–2016) и снизилась с 19,4% в 2017 г. до 17,0% в 2018 г. (по обновленной методике).

Таблица 3.10

Инновационная активность организаций по федеральным округам РФ и сибирским субъектам Российской Федерации, %

Регион	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**	2018**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Российская Федерация	9,5	10,4	10,3	10,1	9,9	9,3	8,4	17,8	15,6
Центральный ФО	8,6	10,2	10,9	10,7	10,9	10,9	10,3	21,3	18,5
Северо-Западный ФО	9,4	11,2	11,0	10,7	10,3	9,6	8,3	17,6	16,1
Южный ФО	7,5	6,5	7,4	7,2	7,7	7,6	7,1	15,4	11,5
Северо-Кавказский ФО	6,2	5,2	6,4	5,9	6,5	4,7	2,9	8,7	6,4
Приволжский ФО	12,3	12,7	11,9	11,7	11,4	10,6	9,4	18,3	17,2

Продолжение таблицы 3.10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Уральский ФО	11,5	11,5	10,6	9,6	8,9	7,9	8,2	20,5	20,5
Сибирский ФО	8,2	8,8	8,5	9,1	8,8	8,0	6,9	14,8	12,0
<i>Республика Алтай</i>	6,5	22,1	18,5	19,4	10,7	10,9	6,2	16,1	7,7
<i>Республика Бурятия</i>	11,0	11,8	10,2	6,7	8,5	4,8	6,4	9,7	7,1
<i>Республика Тыва</i>	13,0	6,8	4,5	3,3	1,8	4,9	2,4	-	1,1
<i>Республика Хакасия</i>	5,4	5,6	6,8	9,1	8,1	3,0	2,1	8,9	8,1
<i>Алтайский край</i>	8,2	11,0	10,5	11,3	11,4	12,0	12,4	21,4	21,3
<i>Забайкальский край</i>	6,7	4,0	2,3	2,2	5,3	6,1	4,0	8,4	6,1
<i>Красноярский край</i>	10,0	10,2	9,5	11,2	9,3	8,8	7,1	16,9	14,5
<i>Иркутская область</i>	8,7	6,5	6,9	8,7	6,4	7,9	4,8	14,0	10,8
<i>Кемеровская область</i>	5,9	6,4	6,1	4,6	7,0	3,9	3,2	14,1	9,0
<i>Новосибирская область</i>	5,5	8,2	8,6	9,9	9,7	9,4	7,6	11,8	9,5
<i>Омская область</i>	7,3	7,1	8,2	8,3	8,2	6,4	7,6	16,4	13,4
<i>Томская область</i>	18,4	15,7	11,4	14,6	13,7	12,8	12,2	19,4	17,0
<i>Дальневосточный ФО</i>	8,6	11,2	10,8	9,5	8,9	7,2	6,4	11,9	9,4

Источник: составлено авторами по данным:

* За 2010–2016 гг. методика 1 [Электронный ресурс]

http://www.gks.ru/free_doc/new_site/effect/innov_12.xls (дата обращения: 06 августа 2010).

** За 2017–2018 гг. обновленная методика [Электронный ресурс] Совокупный уровень инновационной активности www.gks.ru > new_site > business > nauka > pr14 > 18 (дата обращения: 06 августа 2010).

Примечание. % в 2017–2018 гг. пересчитаны по новой методологии. По данным годовой формы федерального статистического наблюдения № 4-инновация "Сведения об инновационной деятельности организации". Показатель рассчитан в соответствии с международным руководством по статистическому измерению инноваций, реализуемого ОЭСР совместно с Евростатом (третья редакция Руководства Осло).

Среди регионов СФО, у которых этот показатель выше, чем в среднем по Сибири: Алтайский край – 21,3%, Томская область – 17,0%, Красноярский край – 14,5%, Омская область – 13,4%.

Некоторые регионы СФО улучшили свои позиции по сравнению с 2010 г., но благоприятные тенденции для инновационной активности оказались неустойчивыми. Например, в Новосибирской области инновационная активность выросла с 5,5 % до 9,9% в 2013 г., но в 2017–2018 гг. она снизилась с 11,8 до 9,5% (по обновленной методике). Это значение ниже, чем в среднем по РФ и СФО. Кроме того, в Сибири оказалось много регионов, где этот показатель еще ниже, чем по Новосибирской области, например, Кемеровская, Иркутская области и периферийные регионы Сибири. Тенденции вовлеченности организаций в инновационные процессы по субъектам Сибири разнонаправленные, но снижение показателя инновационной активности даже в регионах-лидерах СФО указывает на угрозы инновационного отставания Сибири от европейской части страны и других стран мира со схожей ресурсной специализацией.

Выпуск инновационной продукции. Тенденции отставания Сибири от России в активности и результативности инновационного развития покажем, используя относительные показатели. Один из них – объем инновационных товаров, работ, услуг – в рублях в расчете на 1000 руб. ВРП (табл. 3.11). Согласно данным таблицы в среднем по РФ этот показатель в 2018 г. составил 53,1 руб. на 1000 руб. ВРП и вырос почти в 1,8 раза по сравнению с 2000 г. В Приволжском ФО он оказался самым высоким по РФ – 142,7 руб., в СЗФО он держится примерно на уровне РФ, но во многих других федеральных округах объем инновационных товаров, работ, услуг (руб. на 1000 руб. ВРП) ниже, чем по стране. В Сибири этот показатель хотя и вырос почти в 2 раза в 2018 г. по сравнению с 2000 г., составив 20,2 руб. на 1000 руб. ВРП, но все равно это в 2,6 раза ниже, чем по стране. В отдельных регионах СФО, где достаточно высока инновационная активность, таких как Новосибирская область, Томская область, Красноярский край, Омская область, он выше, чем в среднем по Сибири и составляет 30–38 руб. на 1000 руб. ВРП, но ниже примерно в 1,5 раза, чем по стране и СЗФО.

Как представляется, имеются существенные резервы для повышения доли инновационных товаров в ВРП при использовании научных заделов институтов СО РАН и вузов в инновационной

деятельности предприятий не только сибирских регионов-лидеров, но и периферийных регионов Сибири. Например, реализация инновационных проектов в Кемеровской области может быть ускорена за счет создания в 2019 г. в этом регионе научно-образовательного центра мирового уровня. Необходима научная поддержка экспортного потенциала как ресурсных, так и высокотехнологичных производств для выхода на мировые рынки с сибирской продукцией и экспортом знаний.

Таблица 3.11

Объем инновационных товаров, работ, услуг по федеральным округам и субъектам СФО в 2005–2018 гг., руб. на 1000 руб. ВРП

Регион	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Российская Федерация	30,3	33,0	46,4	57,5	64,8	60,5	58,5	63,0	55,7	53,1
Центральный федеральный округ	17,9	21,6	29,9	53,8	60,8	52,3	65,8	69,5	42,9	40,2
Северо-Западный федеральный округ	22,6	30,5	41,0	56,8	73,8	59,6	52,1	43,6	56,5	54,1
Южный федеральный округ	18,7	37,0	21,5	16,3	19,7	24,8	32,2	49,4	56,8	35,5
Северо-Кавказский федеральный округ	6,2	31,0	30,0	22,3	17,1	17,7	24,2	20,8	19,0	20,9
Приволжский федеральный округ	95,5	95,6	110,9	120,9	133,2	128,4	119,1	137,3	130,7	142,7
Уральский федеральный округ	27,2	21,4	28,5	20,9	25,0	20,9	23,9	38,5	47,6	41,3
Сибирский федеральный округ	8,7	11,4	18,5	22,6	27,3	30,3	33,7	29,6	26,5	20,2
<i>Республика Алтай</i>	0,0	5,0	8,6	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	1,7	1,8
<i>Республика Бурятия</i>	1,7	1,0	26,2	27,2	32,4	59,1	11,4	11,6	12,1	10,7
<i>Республика Тыва</i>	0,0	1,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0	0,6	3,4
<i>Республика Хакасия</i>	0,2	0,3	6,5	10,6	0,2	0,6	0,6	0,5	4,8	1,0
<i>Алтайский край</i>	34,5	19,0	17,6	15,8	21,3	22,6	24,1	27,1	28,3	17,6

Продолжение таблицы 3.11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<i>Забайкальский край</i>	5,3	2,7	74,5	58,3	31,5	34,7	42,1	35,2	7,0	2,5
<i>Красноярский край</i>	10,3	4,7	10,0	30,3	42,9	35,3	35,3	36,2	33,3	25,2
<i>Иркутская область</i>	1,4	4,2	7,7	10,6	6,1	12,3	22,9	11,1	6,4	7,0
<i>Кемеровская область</i>	7,4	6,2	5,7	2,8	4,9	28,4	38,5	29,6	23,8	11,2
<i>Новосибирская область</i>	9,7	29,1	26,8	33,0	41,4	42,6	41,5	46,3	39,5	30,3
<i>Омская область</i>	6,7	25,6	32,8	32,2	41,3	40,3	49,6	33,7	38,6	37,8
<i>Томская область</i>	6,0	18,8	33,4	18,6	27,0	25,8	38,0	30,2	38,8	36,6
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>	5,5	7,7	113,8	126,4	130,8	145,9	39,2	19,7	23,1	24,5

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Доля добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП. Другим относительным показателем успешности инновационной деятельности является доля добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП субъектов Российской Федерации. Сибирь на фоне России имеет более низкую долю добавленной стоимости высокотехнологичного сектора в ВРП – 16,9% (табл. 3.12). Вместе с тем в составе Сибири 5 субъектов, которые демонстрировали позитивную динамику в 2018 г., имеют показатель существенно выше, чем в РФ (19,3%): республики Алтай (21,9%), Тыва (27,6%), Новосибирская область (22,6%), Томская область (21,2%), Алтайский край (20,2%), Омская область (20,2%). В Хакасии, Красноярском крае, Иркутской и Кемеровской областях она была существенно ниже, чем по Сибири и РФ. Таким образом, для большинства регионов Сибири с ресурсной специализацией наблюдалась снижающаяся динамика доли добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП по сравнению с 2016–2017 гг., что указывает на необходимость инновационной трансформации ресурсодобывающих отраслей в Сибири.

Таблица 3.12

**Доля добавленной стоимости
высокотехнологичных и наукоемких отраслей
в ВРП субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг., %**

Регион	2016	2017	2018
Российская Федерация	19,7	19,7	19,3
Центральный ФО	22,0	21,5	21,1
Северо-Западный ФО	22,8	24,2	25,3
Южный ФО	16,9	16,8	17,1
Северо-Кавказский ФО	18,7	19,3	20,8
Приволжский ФО	23,9	24,1	23,6
Уральский ФО	12,3	12,3	11,4
Сибирский ФО	17,6	17,1	16,9
<i>Республика Алтай</i>	19,7	20,3	21,9
<i>Республика Бурятия</i>	26,4	25,0	23,4
<i>Республика Тыва</i>	26,3	25,7	27,6
<i>Республика Хакасия</i>	15,1	15,8	15,6
<i>Алтайский край</i>	18,6	19,4	20,2
<i>Забайкальский край</i>	14,9	17,6	19,4
<i>Красноярский край</i>	13,9	13,3	12,5
<i>Иркутская область</i>	16,9	16,3	15,1
<i>Кемеровская область</i>	16,1	14,7	15,0
<i>Новосибирская область</i>	22,7	22,1	22,6
<i>Омская область</i>	19,1	19,6	20,6
<i>Томская область</i>	20,7	20,7	21,2
Дальневосточный ФО	15,0	15,4	14,5

Источник: доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП, (данные по ОКВЭД2), <https://rosstat.gov.ru/folder/11186> (дата обращения: 06.08.2020); ЕМИСС <https://fedstat.ru/indicator/44083> (дата обращения: 06.08.2020).

Разработанные передовые производственные технологии. В России процесс разработки собственных передовых технологий, по оценкам экспертов, идет достаточно медленно, причем доля принципиально новых технологий в общем количестве со-

ставляет всего 10%¹. По нашим расчетам², организации академического сектора науки участвовали в создании 2% передовых производственных технологий, создаваемых всеми исследовательскими организациями в стране в 2000 г. К 2016 г. доля академического сектора в разработке прогрессивных технологий возросла до 6%. Однако, видимо, этого было недостаточно для создания именно принципиально новых технологий, создаваемых совместно с отраслевыми, проектными организациями и научными секторами предприятий. Тем не менее в РФ количество передовых технологий выросло в 2,3 раза в 2018 г. (табл. 3.13) по сравнению с 2000 г. В отдельных федеральных округах скорость создания таких технологий выше, чем по РФ³.

Темп роста числа разработанных передовых производственных технологий был выше, чем по стране в Уральском ФО (3,0 раза), Сибирском ФО (2,6 раза) и Дальневосточном ФО (4,0 раза). Вместе с тем доля Сибири в количестве всех разработанных передовых технологий составляет 8,5%, что примерно в 2 раза ниже, чем в Приволжском ФО и Уральском ФО, где в обоих регионах она равнялась примерно 17% в 2018 г. (табл. 3.13). Субъекты СФО, в которых размещены региональные научные центры СО РАН, или действуют высокотехнологичные производства или крупные корпорации, намериваются разрабатывать больше новых технологий, чем другие субъекты СФО благодаря дополнению научных подразделений инжиниринговыми центрами⁴. Среди них выделим Красноярский край, Новосибирскую, Омскую и Томскую области.

¹ Ленчук Е. Б. Формирование промышленной политики России в контексте задач новой индустриализации // Журнал новой экономической ассоциации. – 2018. – № 3 (39). – С. 138–145.

² Наука в учреждениях Федерального агентства научных организаций: 2017. Стат. сб. / [И.В. Зиновьева, С.Н. Иноземцева, Л.Э. Миндели и др.; гл. ред. Л.Э. Миндели]. – 2018. – М.: Ин-т проблем развития науки РАН. – 168 с.; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

³ Если принять во внимание низкие стартовые позиции Северо-Кавказского федерального округа по данному показателю, то рост в 15 раз по сравнению с 2000 г. произошёл скорее по этой причине.

⁴ Ефимов В.С., Лаптева А.В., Румянцев М.В. Наука и образование региона в экосистемной перспективе (на примере Красноярского края) // Университетское управление: практика и анализ. – 2019. – Т. 23. – № 3. – С. 40–55; Зайков К.А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 1. – С. 134–151.

Таблица 3.13

**Разработанные передовые производственные технологии в 2000–2018 гг.:
динамика по федеральным округам и субъектам СФО, ед.**

Регион	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Темп роста 2018 / 2000, раз
Российская Федерация	688	637	864	1398	1534	1402	1565	2,3
Северо-Западный ФО	92	103	150	235	239	206	184	2,0
Северо-Кавказский ФО	2	7	10	23	15	23	30	15,0
Приволжский ФО	165	145	142	238	279	226	264	1,6
Уральский ФО	91	80	100	204	254	236	270	3,0
Сибирский ФО	52	68	64	92	107	124	134	2,6
<i>Республика Алтай</i>	0	0	0	0	0	0	0	-
<i>Республика Бурятия</i>	0	0	5	2	4	5	2	-
<i>Республика Тыва</i>	0	0	0	0	0	0	0	-
<i>Республика Хакасия</i>	0	0	0	0	0	7	7	-
<i>Алтайский край</i>	15	2	3	1	0	0	1	0,1
<i>Забайкальский край</i>	4	11	0	0	0	0	0	0,0
<i>Красноярский край</i>	4	15	6	19	35	31	46	11,5
<i>Иркутская область</i>	0	4	10	22	10	18	18	-
<i>Кемеровская область</i>	9	6	7	8	7	6	3	0,3
<i>Новосибирская область</i>	12	21	23	23	30	33	23	1,9
<i>Омская область</i>	3	6	4	8	7	10	6	2,0
<i>Томская область</i>	5	3	6	9	14	14	28	5,6
Дальневосточный ФО	10	13	10	26	26	28	40	4,0

Источник: рассчитано авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Используемые передовые технологии. В 2018 г. в России число используемых передовых технологий составило около 250 тыс. единиц и выросло в 3,6 раза по сравнению с 2000 г. (табл. 3.14).

Таблица 3.14

Используемые передовые технологии: динамика по федеральным округам и субъектам СФО за 2000–2018 гг., ед.

Регион	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Темп роста 2018 / 2000, раз
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	70069	140983	203330	218018	232388	240054	254927	3,6
Центральный ФО	22632	46683	68945	69588	72648	77966	76405	3,4
Северо-Западный ФО	4708	8031	16622	20081	21653	22204	24093	5,1
Южный ФО	3758	4718	7743	10850	12308	13264	14037	3,7
Северо-Кавказский ФО	740	1984	3282	2338	2710	2911	3077	4,2
Приволжский ФО	24649	50086	57394	64064	67118	64989	76228	3,1
Уральский ФО	6370	13801	27416	24161	26786	28588	29813	4,7
Сибирский ФО	6434	10276	16339	19591	21792	22962	24085	3,7
<i>Республика Алтай</i>	0	0	27	177	118	86	203	-
<i>Республика Бурятия</i>	93	840	383	344	380	411	1211	13,0
<i>Республика Тыва</i>	0	0	4	25	36	60	69	-
<i>Республика Хакасия</i>	0	263	347	283	400	606	264	-
<i>Алтайский край</i>	859	1581	1457	2144	2173	2408	2387	2,8
<i>Забайкальский край</i>	58	76	1006	1506	1315	1357	834	14,4
<i>Красноярский край</i>	329	920	1937	3314	3751	3787	3922	11,9
<i>Иркутская область</i>	1006	1302	1031	1573	2362	2608	2909	2,9
<i>Кемеровская область</i>	252	606	1681	2842	3450	3672	3887	15,4

Продолжение таблицы 3.14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Новосибирская область	479	1408	2483	2878	3064	3219	3507	7,3
Омская область	1776	2295	4165	3035	3145	3145	3147	1,8
Томская область	1582	985	1818	1470	1598	1603	1745	1,1
Дальневосточный ФО	778	5404	5589	7345	7373	7170	7189	9,2

Источник: рассчитано авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Однако более половины передовых технологий уже использовалось свыше шести лет. «Треть производственных передовых технологий была приобретена за рубежом, причем в большинстве случаев эти технологии уже не были принципиально новыми»¹. Лучше, чем по стране, была динамика использования передовых технологий в СЗФО и ДФО.

Доля передовых технологий, внедренных в Сибири, составила 9,4% всех технологий, используемых в РФ. В целом по СФО темп использования передовых технологий был несколько выше среднего по стране. При этом в Сибири в нескольких регионах активно шли процессы технологического перевооружения на базе передовых технологий. Так, в Бурятии, Красноярском крае, Кемеровской области, Забайкальском крае, Новосибирской области динамика показателя по сравнению с 2000 г. оказалась в 2–4 раза выше, чем по стране и Сибири (табл. 3.14), что соответствует стратегическим установкам инновационных стратегий и формированию позитивных тенденций.

Динамика патентования изобретений. В экономике знаний права на интеллектуальную собственность играют заметную роль в инвестиционных процессах и инновационном перевооружении предприятий. Коснемся здесь лишь динамики выдачи патентов на изобретения. В России выдача патентов за период 2005–2018 гг. выросла на 6%. Значительно быстрее процесс патентования шел в европейской части страны в ЦФО и СЗФО и Дальневосточном ФО (табл. 3.15). Однако в Сибири прирост числа патентов составил 3% и был ниже, чем по стране. Доля ЦФО составляет почти половину

¹ Ленчук Е.Б. Формирование промышленной политики России в контексте задач новой индустриализации // Журнал новой экономической ассоциации. – 2018. – № 3 (39). – С. 138–145.

всех патентов страны. Доля Сибири в общем числе патентов не высока – 9,2%, в том числе Новосибирская область получила – 2,4%, Томская область – 1,6%, Красноярский край – 1,5%, Омская область – 1,1%, остальные субъекты менее процента всех патентов по стране. При этом в отдельных субъектах Сибири – Алтайском крае, Омской и Томской областях – темп роста патентов был выше, чем по Сибири и РФ и сопоставим с показателями по СЗФО (9–10%).

Расчеты показателя «выдача патентов на 100 тыс. населения» характеризуют положение сибирских субъектов в национальной системе страны с учетом размера территорий и плотности проживания на них населения. В 2018 г. два сибирских субъекта – Новосибирская и Томская области – существенно превышали этот показатель в среднем по России (табл. 3.15)¹. Причем Томская область превзошла названный показатель по Центральному ФО, а Новосибирская область – по Северо-Западному ФО.

В некоторых сибирских субъектах динамика роста этого индикатора превышала среднероссийский темп роста: Омская, Томская область, Алтайский и Красноярский края. Новосибирская область хотя и сохраняет высокие позиции в стране и в Сибири по этому показателю, но в последние годы не продемонстрировала заметного роста, что является фактором угрозы и требует более тщательного анализа причин такого замедления.

Абсолютно снизилась выдача патентов в расчете на 100 тыс. населения в Кемеровской области, вероятно в связи с падением затрат на технологические инновации и закупкой готового импортного оборудования для угледобычи (табл. 3.16). Однако можно было бы ожидать, что после создания в 2016 г. ФИЦ угля и углехимии СО РАН, который объединил три института Кемеровского НЦ: Институт угля, Институт углехимии и химического материаловедения, Институт экологии человека, мог бы произойти «всплеск» получения патентов в СО РАН. Омская область, напротив, существенно улучшила этот индикатор, вероятно, поддерживая интеграционные связи с институтами СО РАН и наращивая затраты на технологические инновации.

¹ Мы не располагаем детальной статистикой по полученным международным патентам по всем субъектам Сибири, но этот показатель крайне важен для выхода на мировые высокотехнологические рынки. Классы патентов нами не рассматривались. Хотя по экспертным оценкам роль Новосибирской, Томской областей и Красноярского края заметны в получении патентов по микроэлектронике, биотехнологиям.

Таблица 3.15

**Выданные патенты: динамика и доля
по федеральным округам и субъектам СФО за 2005–2018 гг.**

Регион	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Динамика 2018 г./ 2005 г., раз	Доля па- тентов в 2018 г., %
Российская Федера- ция	19447	21627	22560	21020	21037	20526	1,06	100
Центральный ФО	8935	10984	10554	11988	9898	10075	1,13	49,1
Северо-Западный ФО	1797	1656	1922	1501	1925	1975	1,10	9,6
Южный ФО	1693	1352	1530	1270	1660	1378	0,81	10,0
Северо-Кавказский ФО	338	600	621	441	468	473	1,40	7,0
Приволжский ФО	3389	3334	4014	2885	3569	3324	0,98	16,2
Уральский ФО	1057	1190	1097	842	1064	963	0,91	4,7
Сибирский ФО	1832	2090	2195	1664	1942	1885	1,03	9,2
<i>Республика Алтай</i>	1	2	1	1	4	7	7,00	0,0
<i>Республика Бурятия</i>	39	43	45	44	52	37	0,95	0,2
<i>Республика Тыва</i>	1	2	2	0	0	0	0,00	0,0
<i>Республика Хакасия</i>	3	1	10	2	12	7	2,33	0,0
<i>Алтайский край</i>	147	197	184	130	134	161	1,10	0,8
<i>Забайкальский край</i>	31	29	33	24	30	23	0,74	0,1
<i>Красноярский край</i>	296	383	369	256	292	300	1,01	1,5
<i>Иркутская область</i>	182	176	214	151	186	175	0,96	0,9
<i>Кемеровская об- ласть</i>	156	216	199	151	156	143	0,92	0,7
<i>Новосибирская об- ласть</i>	484	505	524	428	475	493	1,02	2,4
<i>Омская область</i>	197	205	210	191	215	217	1,10	1,1
<i>Томская область</i>	295	331	404	286	386	322	1,09	1,6
Дальневосточный ФО	406	421	627	429	509	451	1,11	2,2

Источник: рассчитано авторами по данным:

* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Таблица 3.16

**Динамика выдачи патентов на изобретения
в расчете на 100 тыс. населения за 2000–2018 гг.**

Регион	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Динамика 2018 г./ 2000 г., раз
Российская Федерация	10	14	15	15	14	14	14	1,42
Центральный ФО	17	23	29	27	31	25	26	1,49
Северо-Западный ФО	11	13	12	14	11	14	14	1,28
Южный ФО	6	12	10	9	8	10	8	1,47
Северо-Кавказский ФО	3	4	6	6	5	5	5	1,91
Приволжский ФО	8	11	11	14	10	12	11	1,35
Уральский ФО	7	9	10	9	7	9	8	1,09
Сибирский ФО	7	9	11	11	9	10	10	1,45
<i>Республика Алтай</i>	0	0	1	0	0	2	3	-
<i>Республика Бурятия</i>	3	4	4	5	4	5	4	1,44
<i>Республика Тыва</i>	1	0	1	1	0	0	0	0,00
<i>Республика Хакасия</i>	0	1	0	2	0	2	1	-
<i>Алтайский край</i>	4	6	8	8	5	6	7	1,60
<i>Забайкальский край</i>	2	3	3	3	2	3	2	1,11
<i>Красноярский край</i>	7	10	14	13	9	10	10	1,57
<i>Иркутская область</i>	6	7	7	9	6	8	7	1,13
<i>Кемеровская область</i>	6	6	8	7	6	6	5	0,85
<i>Новосибирская об- ласть</i>	15	18	19	19	15	17	18	1,18
<i>Омская область</i>	3	10	10	11	10	11	11	3,81
<i>Томская область</i>	18	29	32	38	27	36	30	1,70
Дальневосточный ФО	6	6	7	10	7	8	7	1,33

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., – 2020. – 1162 с.

Изобретательская активность. Изобретательская активность населения является предпосылкой для получения патентов. Приведем динамику поданных заявок на 100 тыс. населения (табл. 3.17). Обращает внимание, что изобретательская активность в России существенно выросла в 2018 г. по сравнению с 2000 г., главным образом, благодаря активности в Центральном ФО, так как в остальных федеральных округах она даже понизилась.

Таблица 3.17

Число заявок на выдачу патентов на изобретения на 100 тыс. населения: динамика по федеральным округам и субъектам СФО за 2000–2018 гг.

Регион	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Динамика 2018/2000, раз
Российская Федерация	16,0	16,5	20,1	20,0	16,5	20,0	18,3	15,5	17,0	1,06
Центральный ФО	26,1	27,3	38,0	37,7	30,0	43,2	36,0	29,3	35,1	1,35
Северо-Западный ФО	17,6	16,4	16,6	15,5	15,7	16,3	17,9	15,5	15,8	0,90
Южный ФО	11,3	12,2	12,0	11,6	9,9	10,7	11,7	9,4	9,8	0,87
Северо-Кавказский ФО	5,3	5,9	20,1	17,4	7,1	4,9	5,7	6,5	4,3	0,81
Приволжский ФО	13,8	14,6	13,8	14,9	13,6	13,3	13,1	12,2	11,7	0,85
Уральский ФО	12,4	11,8	9,6	10,3	9,1	9,3	9,2	8,3	8,1	0,66
Сибирский ФО	11,2	12,1	12,5	12,3	11,3	11,5	10,9	9,4	10,2	0,91
Республика Алтай	0,0	0,5	0,0	0,5	3,3	0,0	4,1	2,8	0,5	-
Республика Бурятия	6,5	3,2	5,3	6,0	7,3	6,8	6,9	4,2	3,3	0,50
Республика Тыва	1,3	0,3	0,3	2,2	0,3	0,6	0,0	0,0	0,6	0,47
Республика Хакасия	0,5	1,1	0,6	2,1	1,3	0,7	2,0	2,4	2,4	4,47
Алтайский край	8,2	10,0	8,9	9,2	7,2	8,2	7,0	6,0	6,0	0,74
Забайкальский край	3,4	2,7	4,2	2,9	3,5	3,4	2,4	2,2	1,4	0,41
Красноярский край	11,2	12,9	13,4	13,5	12,2	11,3	11,0	9,9	15,9	1,41
Иркутская область	11,9	10,0	10,6	10,0	8,5	9,3	7,8	8,3	6,5	0,54
Кемеровская область	10,2	9,7	10,6	9,6	8,8	8,0	7,3	6,2	6,4	0,63
Новосибирская область	19,4	20,9	20,2	20,6	19,3	18,9	19,0	16,8	16,4	0,85
Омская область	8,8	12,3	12,9	11,1	10,6	11,4	12,2	8,5	11,1	1,26
Томская область	28,0	34,7	35,3	35,1	33,2	37,2	32,5	28,0	27,9	1,00
Дальневосточный ФО	10,1	7,6	8,9	10,4	9,5	9,4	9,1	7,4	6,7	0,66

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., – 2020. – 1162 с.

В Сибири заметно повысилась изобретательская активность в Красноярском крае, Хакасии, Омской области. Она сохранилась на прежнем высоком уровне в Томской области, но неожиданно снизилась в Новосибирской области. В таких ресурсных регионах, как Кемеровская и Иркутская области и Республика Бурятия, она снизилась почти в 2 раза. Традиционно низок этот индикатор в периферийных субъектах Сибири. Эту тенденцию можно рассматривать в целом как негативную для регионов, которые ранее обладали существенным патентным заделом в проведении инновационной деятельности на конкретных действующих предприятиях, поскольку в них сокращается запас технологических знаний, который потенциально можно абсорбировать в отраслях региона и обеспечить прирост вновь добавленной стоимости.

Импорт и экспорт технологий. В национальной инновационной системе многие годы наблюдается несбалансированность в импорте и экспорте технологий: в 2018 г. экспорт технологий составил 1405,5 млрд долл., а импорт – 3064,7 млрд долл.¹. Данные ГУ ВШЭ по импорту и экспорту технологий организаций, осуществлявших технологические инновации по видам экономической деятельности, указывают на зависимость от импорта технологий примерно у трети предприятий. Экспортом российских технологий занимается лишь каждая десятая организация. Так, удельный вес организаций, *приобретавших новые технологии* за пределами РФ, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации и приобретавших новые технологии, составил 32,5%, в том числе 27,5% из дальнего зарубежья. Удельный вес организаций, *передававших новые технологии* за пределы РФ, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации и передававших новые технологии, составил 10,0%, в том числе 3,3% в дальнее зарубежье.

Основные формы приобретения технологий многообразны. Так, удельный вес организаций, использующих конкретную форму приобретения технологий или услуг в 2017 г., варьирует: права на патенты, лицензии на использование изобретений, промышленные образцы, полезные модели, селекционных достижений – 20,2%, результаты исследований и разработок – 15%, ноу-хау, соглашения на передачу технологий – 5,4%, покупка оборудова-

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

ния – 68,0%, целенаправленный прием на работу квалифицированных специалистов – 11,6%, другие – 16,6%. Отраслевая специфика в выборе и сочетании различных форм приобретения технологий проявляется для добывающих и обрабатывающих производств. Например, в ресурсных отраслях для добычи угля 100% организаций приобретают только оборудование, для добычи сырой нефти и природного газа 66,7% организаций приобретают оборудование и 44,4% организаций покупают результаты исследований и разработок. В высокотехнологичных обрабатывающих производствах, например, производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях, доля организаций, приобретающих технологии, составляет: оборудование – 63,6%, патенты – 36,4%, результаты исследований и разработок – 21%, доля организаций, приобретающих технологии в производстве компьютеров, электронных и оптических изделий составляет соответственно: оборудование – 72,5% , патенты – 21%, НИОКР – 17,5%¹.

В России за период 2005–2018 гг. объем экспорта технологий вырос в 3,6 раза, а импорта – в 3,2 раза, в Сибири соответственно – в 2,6 раза и – в 4,5 раза, что указывает на большую зависимость от импорта технологий, чем в стране (табл. 3.18).

Однако по федеральным округам РФ можно видеть разнонаправленную динамику изменения этого показателя. В региональном разрезе основной международный технологический обмен приходится на долю Центрального, Северо-Западного и Приволжского ФО. Доля Сибирского ФО и его субъектов в этом обмене пока мала и снижается. По нашим расчетам на основе данных таблицы 18, доля Сибири в объеме экспорта технологий РФ уменьшилась в 2018 г. до 3,9% по сравнению с 5,4% в 2005 г., а доля импорта также уменьшилась в 2018 г. до 7,17% с 12,5% в 2005 г. Это может быть причиной как позитивных тенденций в импортозамещении, так и негативных последствий из-за недостаточного уровня финансирования технологических инноваций или введения санкций для РФ, что автоматически снижает импорт технологий. В дальнейшем потребуется углубленный анализ причин и структуры этого процесса, чтобы более ясно понять, тормозит ли это технологическое перевооружение производств в некоторых субъектах Сибири.

¹ Индикаторы инновационной деятельности: 2019: статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, И.А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2019. – М.: НИУ ВШЭ. – 376 с.

Таблица 3.18

**Экспорт и импорт технологий и услуг технического характера,
тыс. долл. США: динамика по федеральным округам
и субъектам СФО за 2005–2018 гг.**

Регион	2005		2018		Динамика 2018 г./ 2005 г., раз	
	экспорт	импорт	экспорт	импорт	экспорт	импорт
Российская Фе- дерация	389396	954199	1405475	3064748	3,61	3,21
Центральный ФО	158662,5	75458,7	173620	1030700	1,09	13,66
Северо-Западный ФО	113454,8	311294,1	676375	724781	5,96	2,33
Южный ФО	18088,4	41477,4	27680	345833	1,53	8,34
Северо- Кавказский ФО	50,6	6147,1	287	9988	5,67	1,62
Приволжский ФО	20787,6	68389,2	437289	424586	21,04	6,21
Уральский ФО	55058,2	398749,7	30034	234308	0,55	0,59
Сибирский ФО	21031	48497	55374	219743	2,63	4,53
Алтайский край	-	13522,7	-	-	-	-
Красноярский край	746,8	-	2217	152459	2,97	-
Иркутская об- ласть	3868,3	19807,9	5241	17073	1,35	0,86
Кемеровская об- ласть	58,7	2428,5	163	2301	2,78	0,95
Новосибирская область	14657,1	344,6	29978	4863	2,05	14,11
Омская область	1672,2	12391,6	7004	25601	4,19	2,07
Томская область	380,3	1,7	10772	1141	28,33	671,18
Дальневосточный ФО	2263,3	4186	4817	74810	2,13	17,87

Источник: рассчитано авторами по данным:

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2019: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1162 с.

Среди сибирских субъектов основными экспортерами технологий и услуг технического характера являются Новосибирская, Томская, Омская, Иркутская области и Красноярский край, однако их доли в общем объеме технологического экспорта страны в 2018 г. крайне малы (в диапазоне 2,1–0,2%). При этом в Омской и Томской областях темп роста экспорта технологий оказался выше, чем для России. Одновременно заметен «всплеск» импорта технологий в Красноярском крае, Томской и Новосибирской областях и некоторое уменьшение в ресурсных регионах Иркутской и Кемеровской областях.

Развитие технологического обмена Сибири как стратегической территории нового макрорегиона мира – Северной Азии является вызовом, который потребует новых решений в организации науки и применении новых технологий в этом регионе. Как представляется, необходимо ускорить разработку механизмов поддержки крупных интеграционных проектов России, совершенствование каналов потока знаний, в том числе за счет межрегиональной мобильности результатов научных исследований и разработок, передовых технологий по мегарегионам Сибири, Урала и Дальнего Востока.

3.3. Многоаспектный анализ инновационного развития регионов России

Недостаточно исследованным вопросом в рамках анализа региональных инновационных систем является выбор, обоснование и адекватность статистических методов исследования инновационной деятельности и инновационного развития отдельных территорий.

Отечественные и зарубежные авторы при исследовании инновационной деятельности используют широкий набор статистических методов, включая эконометрические модели¹, байесовские подходы², модели пространственной эконометрики и мат-

¹ Земцов С., Барнинова В. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 65–81; Kaneva M., Untura G. Innovation indicators and regional growth in Russia // Economic change and restructuring. – 2017. – Т. 50. – №. 2. – С. 133–159.

² Frenkel A. Can regional policy affect firms' innovation potential in lagging regions? // Annals of Regional Science. – 2000. – Vol. 34. – P. 315–341.

рицы близости¹, нелинейное моделирование², методы снижения размерности³, методы классификации – дискриминантный⁴ и кластерный анализы⁵. Кроме того, с использованием статистической обработки данных проводят построение разнообразных интегральных рейтингов и типологий по уровню инновационного развития регионов, инновационного потенциала⁶.

Нами предложен многоаспектный анализ к моделированию взаимосвязи между инновационной деятельностью и экономическим ростом регионов РФ. Многоаспектный анализ создан для решения следующих задач:

1) выделение латентных переменных или факторов, связанных с инновационной деятельностью в регионе, которые способны более точно по сравнению с первоначальным набором индикаторов объяснить изменения в результирующем показателе (ВРП);

¹ Marrocu E., Paci R., Usai S. Proximity, Networking and Knowledge Production in Europe: What Lessons for Innovation Policy// *Technological Forecasting and Social Change*. – 2013. – Vol. 80. – P. 1484–1498.

² Романова О.А., Гребенкин А.В., Акбердина В.В. Влияние инновационной динамики на развитие региональной экономической системы // *Регион: экономика и социология* – 2011. – № 1. – С. 15–32.

³ Radosevic S. Science-industry links in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: conventional policy wisdom facing reality // *Science and Public Policy*. – 2011. – Vol. 38. – № 5. – P. 365–378.

⁴ Московцев А. Ф. и др. Анализ методов исследования и прогнозирования инновационной активности на региональном уровне // *Вопросы инновационной экономики*. – 2012. – № 2 (12). – С. 15–29.

⁵ Gumbau-Albert M., Maudos J. Technological activity and productivity in Spanish regions // *Annals of Regional Science*. – 2006. – Vol. 40. – P. 55–80.

⁶ Осташенко Т.В. Оценка интеллектуального капитала как фактора экономического развития региона. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Барнаул. – 2019. – 26 с.; Зайков К.А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // *Вестник НГУЭУ*. – 2019. – № 1. – С. 134–151; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. 6 выпуск. – М.: ВШЭ. [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения 14.03.2020); Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5. / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, – 2017. – 260 с.; Рейтинг инновационных регионов России, версия 2018. [Электронный ресурс] – 2018. – Режим доступа: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/20184>; Региональная инновационная политика: приоритеты и механизмы развития / Под ред. Е.Б. Ленчук. – М.СПб.: Нестор-История, – 2013. – 220 с.

2) определение степени влияния показателей инновационной деятельности на показатель регионального роста и оценки корреляционной связи факторов в рамках регрессионной модели, учитывающей инвестиционные, производственные, социальные и институциональные характеристики каждого из регионов на протяжении определенного периода времени, а также перетоки знаний между регионами;

3) классификация регионов РФ в однородные кластеры на основе данных об инновационной активности на их территории для выработки органами власти дифференцированной политики, направленной на стимулирование долгосрочного экономического роста территорий.

Преимуществами многоаспектного анализа по сравнению с другими методами являются его *комплексность*, которая проявляется при одновременном использовании нескольких статистических методов, *возможность применения в анализе* показателей инновационной деятельности на мезо-уровне при условии их собираемости в официальной статистике, *возможность включения* в регрессионные модели различных фильтров (социальных, институциональных, производственных), то есть наборов контрольных переменных¹.

Ранее авторами проведен многоаспектный анализ для периода 2005–2013 гг. на основе собранной обширной базы статистических индикаторов инновационного развития субъектов РФ. Для применения многоаспектного анализа и интерпретации полученных результатов были выбраны 2007 г. и 2011 г. в качестве «контрольных точек» как годы окончания первого и второго периодов реализации документа «Стратегия инновационного развития до 2015 гг.»².

База индикаторов была дополнена новыми данными и в настоящее время содержит данные с 2005 по 2018 гг. В связи с целью исследования выявления тенденций инновационного развития регионов РФ и СФО применен многоаспектный анализ для

¹ Подробнее о многоаспектном анализе и его применении для определения управляющих параметров экономического роста регионов России в 2005–2013 гг. см.: Канева М.А. Влияние инновационного развития и капитала здоровья населения на экономический рост регионов РФ. Автореферат диссертации на соискание степени доктора экономических наук. Новосибирск, 2019.

² Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. Утверждена межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки, 15.02.2006 г.

межвременных сравнений динамики и приоритетов инновационного развития российских регионов в 2005–2018 гг. Интерпретация результатов будет сделана с учетом декларируемых приоритетов двух программных документов «Стратегии развития науки и инноваций до 2015 г.» и «Стратегии инновационного развития до 2020 г.»¹. Оригинальность многоаспектного подхода как метода анализа совокупности показателей инновационного развития подчеркивает новизну исследования.

Факторный анализ в многоаспектном подходе. Целью факторного анализа (ФА) является снижение размерности, то есть сокращение набора переменных. В основе факторного анализа лежит гипотеза, что наблюдаемые переменные представляют собой косвенные проявления нескольких латентных переменных или факторов. На основе этого процедура факторного анализа сжимает матрицу признаков в матрицу с меньшим количеством переменных, при этом сохраняя информацию исходной матрицы. Справедлива следующая формула:

$$X_i = \sum_{k=1} \alpha_{ik} F_k + U_i, \quad (1)$$

где F_i – общий фактор, U_i – специфический фактор, а a_{ik} – факторная нагрузка фактора k для переменной i .

Из формулы (1) следует, что любая переменная есть линейная комбинация факторов. При этом дисперсия переменной раскладывается на общность и специфичность, где общность представляет собой часть дисперсии, объясненную фактором, а специфичность – необъясненную часть дисперсии. Факторы выделяются таким образом, что можно объяснить корреляцию между набором переменных. Среди различных методов снижения размерности выделяют метод главных компонент, взвешенный МНК, метод максимального правдоподобия. Авторы используют метод главных компонент.

Факторный анализ в настоящей главе является продолжением анализа динамики индикаторов инновационного развития².

¹ Стратегия инновационного развития на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011, 2227-р.

² Канева М.А., Унтура Г.А. Диагностика инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – №. 2. – С. 173–196.; Kaneva M., Untura G. Innovation indicators and regional growth in Russia // Economic change and restructuring. – 2017. – Т. 50. – №. 2. – С. 133–159.

Набор факторов и их описание представлено в табл. 3.19. Классификация Longframe используется для интерпретаций выделенных латентных факторов. Как и ранее, выбранные данные были классифицированы согласно методике Longframe Всемирного банка¹. В англоязычной литературе подход получил название «вход-выход-результаты-последствия»². Согласно методике, все индикаторы инновационной деятельности разделены на четыре класса: С1 – используемые ресурсы или вход, С2 – выполнение мероприятий или выход, С3 – непосредственные результаты, С4 – долгосрочные результаты или последствия. На «входе» для введения «мощностей» затрачиваются материальные, нематериальные и денежные ресурсы. «Результат» определяется качеством выходных индикаторов, например, патентами, а «последствия» определяют влияние первоначальных затрат на одну из сфер благосостояния человека. Основным достоинством данной методики является возможность ее встраивания в проектное финансирование наднациональными организациями программ экономического развития. Анализ данных средних значений (см. табл. 3.19) позволяет сделать некоторые интересные выводы об инновационном развитии страны и Сибирского федерального округа.

Так, среднее число организаций (X_1) в 2018 г. по 80 регионам РФ составило 47, по СФО – 37. Среднее значение численности исследователей (X_2) по РФ для 2018 г. более чем в два раза превышает значение по СФО (9335 vs. 4574). Число аспирантов (X_3) в 2018 г. для обеих макро-территорий было значительно меньше среднего для периода 2005–2018 гг. Обращает на себя внимание значительная разница между числом использованных и числом созданных передовых технологий: разрыв составляет более 800%, что не вполне согласуется с представлением о СФО как о создателе новых технологий. Индикаторы патентной активности (X_{10} и X_{11}) практически равны между собой. Значение средних по регионам затрат на НИОКР (X_{12}) составило 13,2 млрд руб. по регионам РФ за 2018 г., а в СФО – 6,5 млрд руб.

¹ The Logframe Handbook: The logical framework approach to product cycle management. Washington DC: The World Bank, 2010. – 113 p.

² В оригинале «Input–output–outcome–impact methodology» (англ.).

Таблица 3.19

**Показатели инновационной деятельности для 80 регионов РФ
(2005–2018 гг.)**

Показатель	Обозначение	Группы показателей по методике LOGFRAME	Среднее по регионам в 2018		Среднее по регионам для 2005–2018	
			РФ	СФО	РФ	СФО
Число организаций, выполнявших исследования и разработки, ед.	X_1	$C1$	49	40	47	37
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	X_2	$C1$	8710	4504	9335	4574
Число аспирантов, чел.	X_3	$C1$	1128	867	1645	1300
Число созданных передовых технологий, ед.	X_4	$C3$	19	11	14	8
Число использованных передовых технологий, ед.	X_5	$C2$	3183	2007	2504	1384
Инновационная активность организаций - удельный вес организаций, осуществляющих затраты на технологические инновации в общем числе организаций, %	X_6	$C1$	Нет данных	Нет данных	9	8
Затраты на технологические инновации, млн руб.	X_7	$C1$	18401,71	14611,83	9840,76	6657,72
Объем инновационных товаров, работ, услуг, млн руб.	X_8	$C3$	56430,14	14948,23	30817,01	9524,67
Подано заявок на изобретения, шт.	X_{10}	$C1$	310	164	332	193
Выдано патентов на изобретения, шт.	X_{11}	$C2$	255	155	267	165
Внутренние затраты на исследования и разработки, млн руб.	X_{12}	$C1$	13151,58	6531,32	8014,72	3688,43

Примечание: из анализа удалена переменная X_9 – «Объем инновационных работ, услуг, организаций, осуществляющих технологические инновации, млн руб.» из-за высокой корреляции с переменной X_8 .

ФА проводился для регионов РФ по объединенной выборке (2005–2018 гг.) и по выборке для 2018 г.¹ Из анализа была исключена переменная X_9 , в силу ее высокой корреляции с X_8 ².

Данные соответствовали требованиям, необходимым для проведения ФА: число наблюдений было (1120 в первом случае и 80 во втором) как минимум в два раза больше числа переменных (11). Выборка была однородной, без атипичных выбросов.

Для выборки были проверены два критерия адекватности применения факторного анализа. Это:

– критерий сферичности Бартлетта (H_0 – отсутствие корреляции между переменными в выборке, уровень значимости должен находиться в пределах от 0 до 0,05);

– тест адекватности Кайзера-Мейера-Олкина, позволяющий проверить, насколько корреляцию между переменными X_1 - X_{12} можно объяснить другими переменными (а именно, латентными факторами)³. Значение меры адекватности ниже 0,5 говорит о невозможности применения ФА. Корреляционная матрица переменных выборки не может быть единичной, а определитель корреляционной матрицы не может превышать $1 \cdot 10^{-5}$.

На первом шаге проводился ФА для регионов РФ в 2018 г. из анализа была удалена переменная X_6 , поскольку данные для 2018 г. для доли инновационных организаций на момент написания статьи были недоступны.

Мера Кайзера-Мейера-Олкина (0,812) и уровень значимости критерия Бартлетта (0,000) указали на адекватности выбранного метода снижения размерности. Из представленных в табл. 3.20 общностей (т.е. долей дисперсии наблюдаемых переменных, обусловленных общими факторами) ни одно значение общности не было достаточно низким для исключения переменной из анализа. Определитель корреляционной матрицы равен $2,4 \cdot 10^{-12}$.

¹ Факторный и кластерный анализы проводились в SPSS 21.

² Для стоимостных переменных были использованы как номинальные, так и дефлированные по национальному дефлятору значения. Результаты показали, что в случае использования номинальных значений выделенные факторы лучше описывали выборку.

³ Field A. *Discovering Statistics Using SPSS for Windows*. – New Delhi: Sage publications, 2013. – 496 p.

Таблица 3.20

Общности (communalities), регионы Сибири, 2018 г., 12 переменных

Переменная	Начальные	Извлеченные
x1	1,000	0,984
x2	1,000	0,985
x3	1,000	0,944
x4	1,000	0,677
x5	1,000	0,866
x7	1,000	0,892
x8	1,000	0,877
x10	1,000	0,970
x11	1,000	0,985
x12	1,000	0,983

Примечание: метод извлечения – анализ главных компонент.

В качестве метода вращения использовался метод варимакс (varimax). Было выделено два фактора с собственным числом больше 1. Первый фактор объяснял 59% общей дисперсии, второй – 32%. На рис. 3.5 представлены собственные значения выделенных факторов.

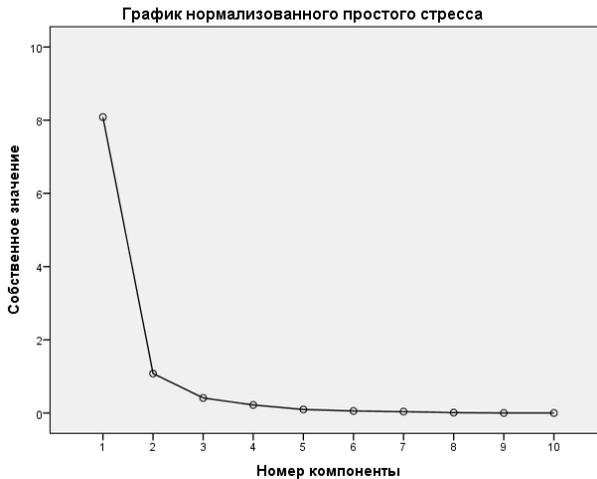


Рис. 3.5. График нормализованного простого стресса для собственных значений факторов в факторном анализе 80 регионов РФ в 2018 г.

В табл. 3.21 представлены факторные нагрузки выделенных факторов и матрица повернутых компонент.

Таблица 3.21

Факторные нагрузки и матрица повернутых компонент, РФ, 2018 г.

Переменная	Факторы	
	1	2
x1	0,899	0,420
x2	0,914	0,387
x3	0,936	0,260
x4	0,477	0,671
x5	0,343	0,865
x7	0,693	0,642
x8	0,215	0,912
x10	0,922	0,346
x11	0,920	0,373
x12	0,923	0,363

Примечание: метод извлечения – анализ главных компонент; метод вращения – варимакс.

На втором шаге был проведен факторный анализ для объединенных данных по 80 регионам России для 2005–2018 г. Все необходимые условия для проведения факторного анализа были выполнены. В табл. 3.22 представлены обобщенные результаты факторного анализа 2007 г., 2011 г.¹, за 2018 г. и за период 2005–2018 гг.

В 2007 г. первый фактор характеризовался тремя показателями: внутренними затратами на исследования и разработки, количеством выданных патентов и числом созданных технологий. Значимость переменной «затраты на НИОКР» соответствовала целевым установкам первого этапа «Стратегии развития науки и инноваций до 2015 г.» (далее Стратегия-2015): «развитие сектора

¹ Канева М.А. Влияние инновационного развития и капитала здоровья населения на экономический рост регионов РФ. Автореферат диссертации на соискание степени доктора экономических наук. – Новосибирск, 2019; Field A. Discovering Statistics Using SPSS for Windows. –New Delhi: Sage publications, 2013. – 496 p.

Таблица 3.22

**Факторный анализ индикаторов инновационной деятельности
в 2007, 2011, 2018 и 2005–2018 гг.: матрица повернутых компонентов**

	2007		2011		2018		2005–2018	
	Фактор 1_2007_ном Затраты на НИОКР и создание но- вого знания	Фактор 2_2007_ном Выпуск ин- новационной продукции	Фактор 1_2011_ном Затраты на технологиче- ские иннова- ции и создание нового знания	Фактор 2_2011_ном Выпуск ин- новационной продукции	Фактор 1_2018_ном Затраты на НИОКР	Фактор 2_2018_ном Передовые технологии и выпуск инно- вационной продукции	Фактор 1_полн_ном Исследова- тели и патент- ная актив- ность	Фактор 2_полн_ном Передовые технологии и выпуск инно- вационной продукции
X ₁	-	-	-	-	0,899	0,420	0,896	0,410
X ₂	-	-	-	-	0,914	0,387	0,901	0,402
X ₃	-	-	-	-	0,936	0,260	0,952	0,230
X ₅	-	-	-	-	0,343	0,865	0,448	0,662
X ₁₀	-	-	-	-	0,922	0,346	0,898	0,372
X ₁₂	0,955	0,135			0,923	0,363	0,693	0,629
X ₁₁	0,920	0,144	0,937	0,106	0,920	0,373	0,899	0,369
X ₄	0,903	0,286	0,820	0,290	0,477	0,671	0,631	0,606
X ₇			0,884	0,320	0,693	0,642	0,319	0,884
X ₈	0,173	0,958	0,241	0,965	0,215	0,912	0,222	0,903
X ₉	0,152	0,962	0,291	0,952	-	-	-	-

Примечание: в ячейках указаны корреляции между переменными и факторами; переменные, входящие в фактор, окрашены серым фоном.

исследований и разработок, в первую очередь опережающее развитие фундаментальной науки»¹. В соответствии со значениями факторных нагрузок для первого фактора в 2011 г. показатель «внутренние затраты на НИОКР» (X_{12}) был замещен «затратами на технологические инновации» (X_7). Это изменение, видимо, вызвано целевыми установками и мероприятиями Стратегии-2015 на втором этапе (2007–2010 гг.), в течение которого акцент правительства был смещен на определение перспективных направлений технологического развития и увеличения объема инвестиций в проекты по этим направлениям. Также во второй период предполагалось оказывать усиленную поддержку проектам по созданию технологических заделов и критических технологий из списка, утвержденного Президентом РФ². В целом к 2011 г. инновационный процесс стал трактоваться шире, упор был сделан не только на создание первичного знания в процессе НИОКР, но также и на производство (затраты на технологическую подготовку производства, капитальные вложения в приобретение машин и оборудования) и маркетинг инноваций.

В 2011 г. была утверждена «Стратегия инновационного развития до 2020 г.» (далее Стратегия-2020)³. Основной целью стратегии являлся научный и технологический прорыв как в производстве, так и в науке. Вместе с тем приоритеты инновационного развития претерпели значительные изменения по сравнению со Стратегией-2015. Новый документ подчеркивал важность накопления человеческого капитала (ЧК), хотя ЧК по-прежнему связывалась лишь с образовательными компетенциями без учета капитала здоровья⁴. Было декларировано развитие образования, а так-

¹ Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. Утверждена межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки, 15.02.2006 г.

² Перечень критических технологий Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Администрация Президента России. – 2011. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/988> (дата обращения: 17.07.2020).

³ Стратегия инновационного развития на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011, 2227-р.

⁴ Канева М.А. Влияние инновационного развития и капитала здоровья населения на экономический рост регионов РФ. Автореферат диссертации на соискание степени доктора экономических наук. Новосибирск, 2019; Аганбегян А. Г. Человеческий капитал и его главная составляющая – сфера «экономики знаний» как основной источник социально-экономического роста // Экономические стратегии. – 2017. – Т. 19. – №. 3. – С. 66–79.

же привлечение и закрепление исследовательских кадров в научных организациях. Одним из целевых показателей Стратегии-2020 стала доля исследователей до 39 лет, которая к 2016 г. должна была вырасти до 33,5%, а к 2020 г. – до 35%. Эта динамика нашла отражение в составляющих латентных факторов как для 2018 г., так и для периода 2005–2018 гг.: в состав первого фактора в оба периода вошли переменные X_2 – «численность персонала, занятого НИОКР» и X_3 – «численность аспирантов».

В первый фактор в 2018 г. вновь вошли внутренние затраты на исследования и разработки (X_{12}). Это соответствует инициативе по структурной модернизации российского сектора исследований и разработок для создания полного цикла инноваций. Согласно Стратегии-2020 долю затрат на НИОКР в ВВП необходимо довести было до 3% к 2020 г. Между тем эта стратегическая установка не была выполнена, и этот индикатор остается до сих пор на уровне 1,1% в ВВП [Ресурсное обеспечение российской науки, 2019]. Целевого показателя по затратам на ТИ в документе зафиксировано не было. Важную роль в продвижении результатов науки в производство играет повышение абсорбционной способности совместных инновационных проектов¹, что проявляется в использовании технологий². В основе второго фактора в 2018 г. и за период 2005–2018 гг., как и в 2007 г. и 2011 г., остается переменная X_8 – «объем инновационной продукции». Однако в отличие от более ранних периодов, во второй фактор в 2018 г. также вошла затратная переменная X_5 , то есть число использованных технологий, а в целом за весь период второй фактор также было дополнен затратами на технологические инновации (X_7).

Кластерный анализ российских регионов. Кластерный анализ как часть многоаспектного анализа позволяет выделить однородные по инновационному развитию группы (кластеры) регионов с целью формулировки дифференцированной региональной инновационной политики. Региональная инновационная политика с государственной поддержкой инновационно-активных территорий является составляющей Стратегии-2020.

¹ Унтура Г.А. Кумулятивная абсорбция знаний: создание технологий в фирмах и инновационных проектах. – DOI: 10.25205/2542-0429-2020-20-1-46-66 // Мир экономики и управления. – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 46–66.

² Lau A. K. W., Lo W. Regional innovation system, absorptive capacity and innovation performance: An empirical study // Technological Forecasting and Social Change. – 2015. – Vol. 92. – P. 99–114.

В настоящей работе кластеризация проводится по методу Уорда, который приводит к формированию кластеров приблизительно равных размеров с минимальной внутрикластерной дисперсией¹. В качестве меры различия будем использовать квадратичное евклидово расстояние, поскольку оно способствует увеличению контрастности кластеров.

В рамках многоаспектного анализа был проведен кластерный анализ регионов СФО в 2018 г. для сравнения с результатами кластеризации в 2007 и 2011 гг. По результатам анализа регионы Сибири в 2018 г. были сгруппированы в два кластера. Дендрограмма кластеризации представлена на рис. 3.6. Дендрограмма отражает процесс агломерации, т.е. слияния отдельных переменных в единый окончательный кластер. По оси X откладывается межкластерное расстояние, а по оси Y номера или обозначения объектов.

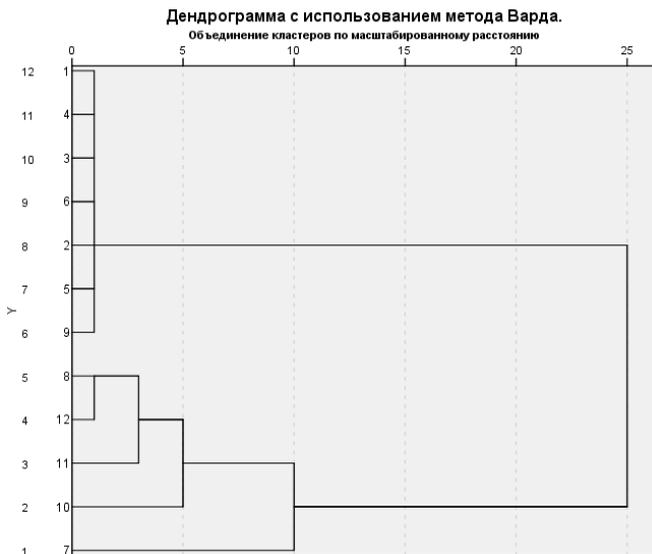


Рис. 3.6. Два кластера регионов Сибири в 2018 г.

Примечание: Кластер 1: Республика Алтай, Хакасия, Тыва, Забайкальский край, Бурятия, Алтайский край, Кемеровская обл. Кластер 2: Иркутская обл., Томская область, Омская область, Новосибирская область, Красноярский край.

¹ Rodriguez-Pose A., Crescenzi R. Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe // *Regional Studies*. – 2008. – Vol. 42, N 1. – P. 51–67.

В 2018 г. в отдельный кластер (кластер 2) выделены инновационные лидеры Сибирского федерального округа. Новосибирская область лидирует по числу организаций, выполняющих НИОКР (X_1), внутренним затратам на НИОКР, (X_{12}) численности исследователей (X_2) и аспирантов (X_3), а также по патентной активности, а именно подачи заявок на патенты (X_{10}). Иркутская область является лидером по адаптации передовых технологий (X_5), затратам на технологические инновации (X_7). Второе место по затратам на технологические инновации занимает Омская область. Иркутская область также лидирует по объемам произведенной инновационной продукции и предоставленным инновационным услугам (X_8). Табл. 3.23 дает возможность сравнить результаты кластеризации с 2007 и 2010 г.

Таблица 3.23

**Выделенные кластеры для регионов СФО:
межвременные сравнения**

2007		2010		2018	
<i>Кластер 1</i>	<i>Кластер 2</i>	<i>Кластер 1</i>	<i>Кластер 2</i>	<i>Кластер 1</i>	<i>Кластер 2</i>
Республики Алтай, Хакасия, Тыва, Бурятия, Забайкальский край	Алтайский край, Иркутская обл., Томская обл., Омская обл., Кемеровская обл., Новосибирская обл., Красноярский край	Республики Алтай, Хакасия, Тыва, Бурятия, Алтайский край, Кемеровская обл., Томская обл., Омская обл., Иркутская обл. Красноярский край Забайкальский край	Новосибирская обл.	Республика Алтай, Хакасия, Тыва, Бурятия, Алтайский край, Кемеровская обл., Забайкальский край	Иркутская обл., Томская обл., Омская обл., Новосибирская обл., Красноярский край

Источник: расчеты авторов.

Интересно, что в 2007 г. малые регионы выделялись в отдельный кластер (исключением в кластере 1 стал Забайкальский край). В 2010 г. Новосибирская область представляла собой отдельный кластер, как абсолютный инновационный лидер. Изменение в составе кластеров в 2010 г. по сравнению с 2007 г. можно объяснить меняющимися приоритетами инновационной страте-

гии России: факторный анализ для этого временного периода показал, что отдельным фактором, объясняющим инновационное развитие сибирских регионов, стали затраты на технологические инновации. Близость регионов по динамике вложений в технологические инновации является возможным признаком объединения их в один кластер в 2010 г.

К 2018 г. в Иркутская, Томская и Омская области и Красноярский край присоединились к Новосибирской в кластере инновационных лидеров Сибири. Как было показано выше, произошло это в первую очередь благодаря росту значений показателей инновационного развития. В то же время вызывает опасения возникший разрыв между двумя кластерами. Он подтверждает необходимость разработки региональной политики, основанной на умной специализации по снижению региональной дифференциации в инновационном развитии, которая способна привести к снижению доходов в одних регионах при росте доходов в регионах – инновационных лидерах.

Авторами также был проведен кластерный анализ 80 регионов РФ на базе показателей инновационной активности в 2018 г.¹

Анализ показал, что регионы РФ могут быть разбиты на пять кластеров (табл. 3.24)².

Таблица 3.24

**Кластеризация регионов России
по показателям инновационного развития в 2018 г.**

<i>Кластер 1</i>	<i>Кластер 2</i>	<i>Кластер 3</i>	<i>Кластер 4</i>	<i>Кластер 5</i>
Белгородская обл., Краснодарский край, Башкортостан, Свердловская обл., Челябинская обл.	Все остальные регионы (64 субъекта Федерации)	Московская обл., Санкт-Петербург, Пермский край, Нижегородская обл., Самарская обл., Тюменская обл.	Москва	Татарстан

¹ Поскольку иерархический кластерный анализ предполагает отсутствие пропуска данных по любому из учитываемых в кластеризации показателей, а данные о численности занятых НИОКР (X_2) отсутствовали для Еврейской АО и Чукотского АО, эти регионы не участвовали в иерархическом кластерном анализе.

² Таблица шагов агломерации представляется авторами по запросу.

Из представленных результатов табл. 3.24 можно сделать интересные выводы. Несмотря на очевидное лидерство в инновационном плане, Москва и Татарстан представляют собой отдельные кластеры (4 и 5) в силу размеров регионов и проводимой активной инновационной политики. Кластер 3 можно назвать «территории с высоким инновационным потенциалом». При этом в отличие от многих других типологий¹ показано, что даже такие инновационные лидеры СФО на общероссийском уровне, как Томская и Новосибирская области, не попали в этот кластер регионов с высоким инновационным потенциалом, что может составить угрозу для отставания в экономическом развитии всего мегарегиона. Абсолютное большинство регионов было отнесено в кластер 2, в котором сгруппировались средне- и низкоинновационные субъекты. Кластер 1 сложен для интерпретации и требует дополнительных исследований.

Для проверки робастности результатов авторы также провели иерархический кластерный анализ с выбором числа кластеров, разбив совокупность регионов на четыре и три кластера. В случае разбиения на четыре кластера Татарстан и Москва по-прежнему составляли два разных кластера. При разбиении на три кластера Москва оставалась в отдельном кластере, а Татарстан объединялся с регионами, ранее входящими в кластер 3 («высокий инновационный потенциал»).

Наше разбиение (по кластерам) регионов РФ в целом, и особенно по Сибири, соответствует типам регионов по инновационному потенциалу, представленному в работах², несмотря на различие в выборке показателей. По нашему мнению, в чис-

¹ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. 6 выпуск. – М.: ВШЭ. [Электронный ресурс] – 2020. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения: 14.03.2020); Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5. / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, – 2017. – 260 с.; Рейтинг инновационных регионов России, версия 2018. [Электронный ресурс] – 2018. – Режим доступа: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018>

² Зайков К. А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 1. – С. 134–151; Осташенко Т.В. Оценка интеллектуального капитала как фактора экономического развития региона. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Барнаул. – 2019. – 26 с.

ло инновационных лидеров попадают те регионы, в которых сбалансированы генерация знаний и высокая абсорбционная способность¹, т.е. используется большое число новых технологий (X_5). Регионы СФО, образовавшие два кластера (см. рис. 3.6), достаточно логично «вписываются» в типологию авторов, которые учли пространственные факторы в формировании инновационного уровня регионов и предложили дифференцированные инструменты инновационной политики (табл. 3.25). Таким образом, нами получены более агрегированные группировки для СФО, поскольку наш первый кластер, так же, как и в работе С. Земцова и В. Бариновой², сгруппировал слабоакцепторные и перифирийные регионы (6–7 классы), а второй кластер сгруппировал регионы, которые представляют собой многофункциональные инновационные центры, специализированные креативные регионы, акцепторно-креативные регионы, сильно-акцептные срединные регионы (2–5 классы). Хотя имеются некоторые расхождения в наших расчетах с оценками некоторых других авторов³ по Алтайскому краю, Кемеровской области, Иркутской области, учитывая различные наборы показателей для кластеризации. Несмотря на это дифференцированные инструменты инновационной политики могут быть применимы и для наших кластеров. Более того, на наш взгляд, Новосибирская и Томская области могут существенно повысить свой инновационный потенциал и вплотную приблизиться по уровню к глобальным центрам благодаря национальному проекту «Наука».

¹ Lau A.K.W., Lo W. Regional innovation system, absorptive capacity and innovation performance: An empirical study // *Technological Forecasting and Social Change*. – 2015. – Vol. 92. – P. 99–114.

² Земцов С., Барина В. Смена парадигмы региональной инновационной политик в России: от выравнивания к «умной специализации»// *Вопросы экономики*. – 2016. – № 10. – С. 65–81.

³ Остащенко Т.В. Оценка интеллектуального капитала как фактора экономического развития региона. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Барнаул. –2019. – 26 с.; Земцов С., Барина В. Смена парадигмы региональной инновационной политик в России: от выравнивания к «умной специализации»// *Вопросы экономики*. – 2016. – № 10. – С. 65–81.

Таблица 3.25

**Экономико-географическая типология субъектов Сиббири
по инновационному потенциалу, интеллектуальному капиталу
и инструментам региональной инновационной политики**

Классы типологии по инновационному потенциалу	Характеристика типа региона	Субъект Сиббири /место по интеллектуальному капиталу	Описание инструментов региональной инновационной политики
1	2	3	4
1. Глобальные центры (Москва, Санкт-Петербург)	Сверхпотенциал. Ядра крупнейших агломераций страны, глобальные цепи генерации и тиражирования знаний, технологий, продуктов. Развитая инфраструктура инновационного посредничества.	-	Участие в глобальных, в том числе международных, проектах; Создание условий для национальных исследовательских центров и размещения центров НИОКР крупнейших компаний. Поддержка ведущих университетов по программе «5-100» и в рамках национальных проектов «Наука» «Образование» и др.
2. Многофункциональные инновационные центры	Высокий потенциал, широкий набор функций инновационной системы. Высокая концентрация человеческого капитала в крупных агломерациях, наукоградах. Развитая инфраструктура.	Томская обл. 3 место Новосибирская обл. 6 место	Поддержка формирования инновационных кластеров. Создание установок Мегасайнс и сетевой инновационной инфраструктуры Активизация инжиниринговой деятельности для трансфера технологий из научных институтов и вузов в предпринимательскую среду. Поддержка высоко-технологичных фирм среднего и малого бизнеса. Госзакупки инновационной продукции

1	2	3	4
3. Специализированные креативные регионы	Средневысокий потенциал. Инновационные системы специализированы на ряде научно-производственных отраслей. Наличие крупных городов и агломерационных эффектов. Развитая инфраструктура	Омская обл. <i>19 место</i>	Поддержка и создание специализированных инновационных кластеров. Развитие предпринимательских вузов, поддержка креативных сфер занятости, региональные заказы на закупку высокотехнологичной продукции
4. Акцепторно-креативные регионы	Средний потенциал. В сочетании с высоким научно-производственным потенциалом. Сильные технические вузы и крупные предприятия в регионе. Активное внедрение новых технологий и методов в обрабатывающих секторах. Преобладание локализационных эффектов	Красноярский край <i>31 место</i> Алтайский край <i>50 место</i>	Активная промышленная политика, поддержка кластеров в обрабатывающих отраслях. Модернизация основных фондов. Подготовка технических специалистов и инженеров на базе технических вузов
5. Сильно-акцептные срединные регионы	Средний потенциал. Займствуют и внедряют больше технологий, чем создают. Размещены группы аграрных и сырьевых регионов	Иркутская область <i>34 место</i> Кемеровская область <i>69 место</i>	Поддержка промышленных кластеров в традиционных отраслях. Создание индустриальных парков, готовых инвестиционных площадок. Диверсификация экономики. Поддержка МСП и частной инициативы

Окончание таблицы 3.25

1	2	3	4
6. Слабо-акцепторные периферийные регионы	Низкий и средне-низкий потенциал. Не создаются новые для страны технологии. Диффузия инноваций из-за удаленности или из-за институциональных факторов ограничена, новые технологии внедряются с малой интенсивностью	Бурятия, 53 место Хакасия, 81 место	Активные меры социальной политики по повышению человеческого капитала и мобильности. Улучшение предпринимательского климата. Диверсификация экономики, Поддержка МСП и частной инициативы, распространение ИКТ, Социальные инициативы
7. Слаборазвитые периферийные регионы	Слабый инновационный потенциал, низкая инновационность регионального сообщества. Высокая доля добычи сырья и сельского хозяйства в экономике	Забайкальский край 67 место Республика Алтай, 78 место Тыва, 80 место	Активные меры социальной политики по повышению человеческого капитала и мобильности. Поддержка распространения ИКТ

Составлено авторами на основе:

- 1) карты и содержательных характеристик экономико-географической типологии по данным: Земцов С., Баринаева В. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 65–81;
- 2) оценка интеллектуального капитала регионов: Остащенко Т.В. Оценка интеллектуального капитала как фактора экономического развития региона. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Барнаул. – 2019. – 26 с.

Несмотря на декларируемые государством приоритеты в инновационном развитии на микро-, мезо- и макроуровнях, существует ряд негативных тенденций, мешающих ускорению интеграции российской инновационной системы в мировую систему. Среди них: недостаточно высокая инвестиционная активность компаний, низкий спрос на инновации, низкая абсорбционная способность территорий и значимые различия в технологической структуре регионов, которые с учетом огромных расстояний между регионами затрудняют переток знаний и личных контактов исследователей. В условиях ограниченности финансовых ресурсов, снижения численности персонала, занятого исследованиями и разработками, недостаточно быстрых темпов создания новых отечественных технологий сохраняется существенная дифференциации между регионами в инновационной деятельности и угроза технологического отставания большинства регионов РФ и СФО.

В Сибири также имеется угроза снижения ресурсного обеспечения академических исследований и разрыва в уровне инновационного развития между многофункциональными, креативными регионами и слабыми периферийными регионами. Вместе с тем, на наш взгляд, повышение эффективности региональных инновационных систем с учетом их научной и технологической специализации возможно посредством формулировки инновационной политики для групп однородных субъектов Федерации и активной абсорбции знаний.

В настоящей работе был применен многоаспектный анализ инновационного развития регионов РФ в 2005–2018 гг. В рамках многоаспектного анализа были выделены латентные факторы или управляющие параметры. Первый фактор «исследователи и патентная активность» указал на осознание государством важности человеческого капитала для целей инновационного развития. Второй фактор «передовые технологии и выпуск инновационной продукции» в целом совпадал с управляющим параметром более ранних периодов (2007, 2011 гг.) и указывал на важность выпуска новых товаров и услуг для экономического роста регионов.

Кластерный анализ в многоаспектном подходе для 2018 г. позволил сгруппировать регионы РФ в 5 кластеров по степени инновационного развития и предоставил убедительные доказательства инновационного разрыва между лидерами – Москвой и Татарстаном – и остальными субъектами Федерации. В рамках СФО инновационно-активные регионы (Новосибирская, Омская, Том-

ская, Иркутская области и Красноярский край) составили отдельный кластер. На основе кластеризации могут быть разработаны разные инструменты региональной политики как для поддержки регионов-лидеров, так и дифференцированные инструменты, направленные на активизацию инновационной деятельности в отстающих регионах.

Представленные результаты и выделение управляющих параметров на основе ФА также представляют методологическую основу для регрессионного анализа для определения детерминантов экономического роста (по аналогии с нашими работами¹). В log-log регрессии экономического роста могут быть добавлены социальные, институциональные и производственные фильтры², а полученные результаты могут затем сравниваться с работами других отечественных исследователей инновационного развития и экономического роста российских регионов. Нами с использованием модели с эндогенным технически прогрессом и перетоками знаний³ показано, что вложения в НИОКР и технологические инновации приводят к повышению экономической динамики регионов. Рекомендовано в выделенных кластерах регионов Сибири по уровню инновационного развития применять дифференцированную инновационную политику, а для усиления научного потенциала и перетоков знаний между сибирскими регионами РФ опираться на новую концепцию развития СО РАН и дополнительные ресурсные возможности, предоставляемые национальным проектом «Наука».

¹ Канева М.А., Унтура Г.А. Диагностика инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2. – С. 173–196; Kaneva M., Untura G. Innovation indicators and regional growth in Russia // Economic change and restructuring. – 2017. – Т. 50. – № 2. – С. 133–159.

² Rodriguez-Pose A., Crescenzi R. Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe // Regional Studies. – 2008. – Vol. 42, N 1. – P. 51–67; Бараков В.С. Моделирование экономического развития регионов с учетом потенциала модернизационных преобразований // Фундаментальные исследования – 2013. – № 6. – С. 939–944; Kaneva M., Untura G. The Impact of R&D and Knowledge Spillovers on the Economic Growth of Russian Regions. – DOI: 10.1111/grow.12281 // Growth and Change. – 2019. – № 50. – P. 301–334.

³ Kaneva M., Untura G. The Impact of R&D and Knowledge Spillovers on the Economic Growth of Russian Regions. – DOI: 10.1111/grow.12281 // Growth and Change. – 2019. – № 50. – P. 301–334.

Глава 4

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Повышение стандартов качества жизни, создание условий для полноценной деятельности и самореализации граждан определены Президентом и Правительством Российской Федерации государственными приоритетами социально-экономического развития страны.

Уровень и качество жизни, комфортность проживания для человека на каждой конкретной территории определяются как природно-климатическими особенностями региона проживания, так и наличием и структурой рабочих мест, условиями транспортной подвижности, развитостью отраслей социальной сферы. Особое значение вторая группа факторов имеет для территорий Сибири и Дальнего Востока, где суровость климата следует компенсировать не только более высокими зарплатами, перспективами профессионального и карьерного роста, но и доступностью комфортного жилья, развитой социальной инфраструктурой.

Основная часть жизненных проблем человека решается на месте его проживания – в субъекте Федерации и муниципальном образовании, где абстрактное понятие «качество жизни» наполняется конкретным содержанием: детский сад, школа, больница, благоустроенные улицы и дворы, наличие спортзала, клуба, других объектов социальной сферы.

Однако доходы подавляющей части муниципалитетов и субъектов Федерации в России не позволяют им решать социальные проблемы без поддержки вышестоящих бюджетов, регионального и (или) федерального. В Сибири и на Дальнем Востоке проблема осложняется тем, что повышенная капиталоемкость экономики сказывается и на инвестиционных затратах в развитие отраслей социальной сферы. Говоря о проблемах социально-демографического развития Сибири, специалисты отмечают, что затраты на производство «единицы жизненного комфорта» в ряде регионов Сибири значительно (в разы) больше,

чем в европейских районах, особенно на юге России¹. Учет этого обстоятельства должен быть обеспечен в рамках проведения эффективной федеральной региональной политики и в системе межбюджетных отношений.

Оценивая итоги тридцатилетнего периода трансформации России с начала проведения рыночных реформ, и ученые, и государственные деятели отмечают такую острую проблему российского общества, как высокий уровень неравенства, в том числе социально-территориального. Имеют место сильные различия по показателям регионального производства, уровню доходов и качеству жизни населения.

Опыт активной модернизации отраслей социальной сферы наглядно подтвердил невозможность унифицированного подхода к проведению реформ в различных регионах страны. Особо «чувствительными» к реформам оказались такие жизненно важные отрасли социальной сферы, как здравоохранение и образование. Проблема «региональной размерности» в социальной политике России стоит очень остро.

В нашем исследовании социальная инфраструктура рассматривается в контексте качества жизни населения как важнейшая компонента условий жизни в регионе. Одна из задач исследования – проследить воздействие фактора пространства на особенности расселения и территориальной организации местного самоуправления в регионах РФ, оценить связанную с этим специфику структурных характеристик региональной социальной инфраструктуры. Другой важный аспект анализа – исследование неравенства инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов Российской Федерации. Используемые методы исследования – комплексный региональный подход, методы структурного и сравнительного межрегионального экономико-статистического анализа. Информационной базой являются данные Росстата, статистические сборники и бюллетени.

¹ Лещенко Я.А. Проблемы социально-демографического развития Сибири // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 6. – С. 94–102.

4.1. Социальная инфраструктура как компонент качества жизни и социально-экономического развития региона

Социальная инфраструктура – составная часть более широких понятий, таких как *социальное развитие* региона, *условия и качество* жизни населения. Она выступает как материально-вещественная база воспроизводства человека, его духовного и физического развития, является местом, где реализуются общественные отношения и контакты.

При трактовке взаимосвязей и соотношений категорий «уровень, условия, образ, качество жизни» нам близок подход, сформулированный в исследовании Н.В. Зубаревич¹. Ею используется триада «уровень, условия и образ» жизни. Категория «качество жизни» обобщает эту триаду и в совокупности с «качеством населения» аппроксимирует понятие «социальное развитие». Социальная инфраструктура выступает компонентой условий и, соответственно, качества жизни. Сходная система взаимосвязей названных категорий используется в работах И.М. Айзиновой. Структурируя в составе «качество жизни» категорию «условия жизни», она выделяет четыре составляющих этой категории: состояние окружающей среды; условия труда; жилище; социальную инфраструктуру².

В научной литературе исследованию различных проблем региональной социальной инфраструктуры как важнейшей компоненты условий жизни населения уделяется немало внимания. Разнообразие и многомерность социальной инфраструктуры делают ее изучение весьма трудным. Однозначного определения социальной инфраструктуры как категории региональной экономики не существует. Его конкретное наполнение зависит от специфики постановки и решения различных задач общественного развития в стране, регионе, населенном пункте; от принятой в государстве на данный момент системы класси-

¹ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 7-е. – М.: URSS. – 2020. – 264 с.

² Айзинова И.М. "Жилищный вопрос" в трех измерениях / И.М. Айзинова // Проблемы прогнозирования. – 2007. – №.2. – С. 91.

фикации основных составляющих процесса общественного воспроизводства, системы бюджетной классификации и других особенностей.

Зачастую понятие «социальная инфраструктура» чрезмерно расширяется. В ее состав включаются транспорт, связь, потребительский рынок, жилищное и коммунальное хозяйства и т.д. В результате возникают проблемы сложности толкования и противоречивости множества индикаторов. Такой подход во многих случаях не конструктивен и не инструментален, особенно с позиций необходимости совершенствования процессов государственного управления функционированием и развитием социальной инфраструктуры.

Как правило, в отличие от расширительного толкования, к социальной инфраструктуре относят объекты следующих пяти отраслей сферы услуг: здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, социальное обеспечение. Главная функция этих отраслей – удовлетворение потребностей населения в соответствующем социально-экономическом продукте – услугах. Сама же инфраструктура выступает как материально-техническая база, позволяющая реализовать набор функций и условий для создания и потребления необходимой услуги. Обеспечивая удовлетворение потребностей населения, социальная инфраструктура формирует определенный уровень и качество жизни, качество человеческого потенциала. Инвестиции в развитие социальной инфраструктуры являются важнейшей частью «инвестиций в человека».

По одному из определений, социальная инфраструктура является «искусственной средой, созданной человеком». Она «обеспечивает функционирование сферы социального обслуживания и включает в себя объекты образования, культуры, здравоохранения, быта, коммуникаций и другие». С системно-общественных позиций социальная инфраструктура представляет собой «социальную подсистему, структурированную особым, но вмонтированную в единую цепь социально-экономических отношений и развития человека»¹. Ее основная функция – способствовать воспроизводству населения региона, удовле-

¹ Социология: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом, 2003. – С. 897.

творяя социально-бытовые потребности населения, создавая условия для развития индивидов, проживающих на определенной территории.

Социальная инфраструктура, какой бы степенью общности для всей страны она ни обладала, «привязана» к территории, к определенному месту проживания индивидуума. Это связано с действием как объективных (имеющаяся мощность и специализация объектов, транспортная доступность), так и субъективных факторов (административно-правовые, финансовые и другие ограничения). В этом смысле производство и потребление большинства социальных услуг высоко локализовано, а социальная инфраструктура выступает как специфически региональное явление.

Развитие и размещение объектов отраслей социальной сферы в регионе – социальной инфраструктуры – в большой степени зависит от пространственно-территориальных факторов и демографических процессов. Половозрастная и профессиональная структуры населения, типология населенных мест и условия их пространственной доступности являются важными факторами при анализе состояния и прогнозировании развития отраслей социальной сферы.

Территориальная организация социальной инфраструктуры в регионе непосредственно связана с системой расселения.

Под расселением населения понимают как процесс распределения и перераспределения населения по территории, так и его результат – сеть поселений на территории региона. Анализ расселения – важный аспект исследования проблем уровня и условий жизни в рамках региональной экономики. От того, как распределяется население на городское и сельское, как оно рассредоточено в системе населенных пунктов разного типа и масштаба, зависят характеристики важнейших социально-экономических процессов в отдельных территориальных единицах.

Два основных типа поселений – городские и сельские, как правило, имеют существенные различия в функциональной (хозяйственной) структуре и людности. Сельское расселение определяется как «форма территориальной организации жизни населения на внегородских территориях в виде совокупности сельских населенных мест различных типов, предназначенных для

постоянного или временного проживания»¹. В Сибири, на Дальнем Востоке широко распространены сельские поселения несельскохозяйственного профиля – поселения, жители которых, проживающие в сельской местности, заняты в промышленности (добывающей и обрабатывающей), на транспорте, в лесном хозяйстве и деревообработке.

В зависимости от места, занимаемого в системе расселения, выделяются поселения – административные и опорные центры расселения, периферийные поселения, пригороды, города-спутники, городские агломерации. Важные количественные признаки – людность поселений (численность постоянного населения), плотность сети поселений, концентрация и дисперсность населенных мест.

Специфические особенности социальной инфраструктуры в сельской местности – большее количество сравнительно небольших объектов, меньшее разнообразие и объем оказываемых услуг, связанный с этим более высокий уровень затрат на единицу используемой мощности (или обслуживаемый контингент), меньшая развитость и оснащенность материально-техническими средствами по сравнению с аналогичными структурами городов.

Необходимо отметить, что закономерности развития социальной инфраструктуры в системах расселения разного рода до настоящего времени изучены недостаточно. В научной литературе советского периода (в конце 1980-х гг.) отмечалось, что изучение условий жизни в системе расселения и разработка рекомендаций по их улучшению на перспективу – практически новая, неизученная область социальных исследований в рамках региональной экономики, чей объект лежит на стыке различных отраслей науки. Наряду с региональной экономикой и экономической географией здесь первостепенную роль должна играть градостроительная наука. Как писал И.А. Ильин, «установление региональной экономикой тесного контакта по линии социальных исследований с демографической и градостроительными науками даст возможность перейти от оперирования средними показателями по территориальным единицам различного таксономическо-

¹ Демографический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1985. – С. 391.

го уровня к более репрезентативным данным, характеризующим складывающуюся ситуацию в регионах применительно к отдельным населенным пунктам или их категориям, подобранным по принципу однородности, а также к отдельным социальным группам населения или группам семей, также отличающихся общностью признаков»¹.

В основу оценки развитости и достаточности социальной инфраструктуры в том или ином регионе должны быть положены как количественные, так и качественные показатели, учет пространственных региональных особенностей жизнедеятельности населения, показатели степени межрегиональных и межстрановых различий.

Государству принадлежит особая роль в развитии объектов социальной сферы России. В Конституции страны сказано, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Государственное управление объектами социальной сферы в России обеспечивается в соответствии с распределением предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Полномочия и права ведения определяются Конституцией РФ и федеральными законами: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; Бюджетным, Налоговым кодексами; другими законодательными документами.

Успешное решение задач социального развития, осуществление государственных социальных расходов на основе единых общенациональных принципов и стандартов в России невозможны без глубокого исследования пространственных особенностей условий жизни и расселения населения в разных регионах страны и последующего учета этих особенностей в бюджетной политике и межбюджетных отношениях.

¹ Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987. – С. 46.

4.2. Пространственные особенности условий развития социальной инфраструктуры регионов Сибири

Отрасли социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, социальное обеспечение) в Российской Федерации организованы в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Основная ответственность за развитие социальной инфраструктуры в границах субъекта Федерации лежит на органах власти субъекта Федерации и органах местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и округах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Во второй главе Федерального закона ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представлены принципы территориальной организации местного самоуправления. Здесь рассматриваются вопросы, связанные с определением территории и границ муниципальных образований, изменением границ, преобразованием муниципальных образований.

Один из принципов при определении границ муниципальных образований – принцип пешеходной и транспортной доступности. Так, в пункте 11 статьи 11 данного закона сказано, что границы *сельского поселения*, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего 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 для жителей всех поселений, входящих в его состав. (При этом отмечено, что указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях).

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.

Подробная информация о муниципально-территориальном делении страны публикуется в ежегодном статистическом бюллетене Росстата РФ «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям». Расчеты численности населения приводятся по постоянному населению в целом по России, федеральным округам, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям всех уровней.

Информация о численности населения в каждом из видов муниципальных образований дана в данном бюллетене с использованием группировки рассматриваемого вида образования по его величине, т.е. по численности проживающего населения, что является важной информацией для нашего исследования.

При рассмотрении *муниципальных районов и муниципальных округов* в бюллетене выделено девять групп, отражающих величину численности населения (тысяч человек): 1) до 10 тысяч жителей, 2) 10–15, 3) 15–20, 4) 20–30, 5) 30–50, 6) 50–100, 7) 100–150, 8) 150–200, 9) более 200 тысяч человек. По каждой группе для всех субъектов и федеральных округов РФ приводится соответствующая численность населения. После обработки имеющейся информации и дополнительных расчетов (нарастающим итогом) ситуация в разрезе федеральных округов выглядит следующим образом (табл. 4.1).

Если в целом по Российской Федерации в небольших муниципальных районах, с численностью до 20 тыс. человек, на начало 2021 года проживало 7,2% населения страны, то в СФО – 11,8%, в ДФО – 11,1%. В районах с численностью населения до 30 тыс. чел. показатель по РФ составил 13,1% (счет идет нарастающим итогом), при этом в Сибирском федеральном округе – 19,1%, в Дальневосточном – 24,8%, что почти в два раза больше среднероссийского значения.

Таблица 4.1

**Доля населения субъектов РФ, проживающего в муниципальных районах
и муниципальных округах различной величины,
в общей численности населения федеральных округов РФ,
процентов, нарастающим итогом, на 01.01.2021**

Федеральный округ РФ	Всего	В том числе с числом жителей, тыс. человек								
		до 10	до 15	до 20	до 30	до 50	до 100	до 150	до 200	более
РФ	33,6	1,2	4,2	7,2	13,1	20,1	28,3	31,8	32,4	33,6
Центральный	21,3	1,4	3,9	6,3	9,9	15,0	20,2	21,3		
Северо-Западный	21,3	1,4	4,8	8,4	11,9	17,9	24,0	25,6	27,0	32,1
Южный	45,4	0,4	1,4	2,9	6,8	16,6	32,8	44,4	45,4	
Северо-Кавказский	50,9	0,1	1,0	1,9	7,8	18,0	36,6	47,7	50,9	
Приволжский	41,0	1,0	5,2	9,5	17,7	25,0	33,9	37,0	37,6	41,0
Уральский	20,1	0,7	2,3	4,4	10,3	14,3	18,0	20,1		
Сибирский	35,2	1,6	6,8	11,8	19,1	28,8	33,6	35,2		
Дальневосточный	40,2	3,3	7,2	11,1	24,7	32,2	40,2			

Расчитано на основе: Статистический бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям». URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282>

Еще более ярко существующие различия в структуре распределения населения по муниципальным районам различной величины видны на уровне отдельных субъектов Федерации. Для анализа нами выбраны субъекты, близкие по численности населения и масштабам экономики, но «контрастные» с точки зрения пространственных условий. Это два субъекта (СФО и ДФО) – Алтайский и Забайкальский края, и подобранные для них субъекты «антиподы» – Ставропольский край и Астраханская область. Так, Забайкальский край и Астраханская область фактически равны по численности населения (1062,7 и 1000,9 тыс. чел.), а также по долям и численности сельского населения. Однако территория Забайкальского края (431,9 тыс. км²) почти в девять раз больше площади Астраханской области (49 тыс. км²).

Как показывают данные табл. 4.2, на начало 2020 года в составе Алтайского края насчитывалось 11 муниципальных районов с численностью населения до 10 тыс. человек, 19 районов с численностью населения 10–15 тыс. человек и 12 районов с численностью населения 15–20 тысяч человек. В сумме это составляет 42 района из 59 муниципальных районов края. В Ставропольском крае муниципальные районы с численностью проживающего в них населения менее 20 тысяч человек отсутствуют, а в Астраханской области только 1,8% населения проживает в таких районах (один район). Зато в Алтайском крае в муниципальных районах этого масштаба проживало более пятой части всего населения региона (22,9%), в Забайкальском крае – 19,6% (табл. 4.2). Столь острые структурные различия между двумя группами субъектов РФ («южными» и «восточными») сохраняются и при рассмотрении следующей группы типологии районов, охватывающей муниципальные районы с численностью населения менее 30 тысяч человек (табл. 4.3).

Таблица 4.2

Число муниципальных районов разной величины в субъектах РФ, на 01.01.2020 г.

Субъект РФ	Всего	В том числе с числом жителей, тыс. человек						
		до 10	10–15	15–20	20–30	30–50	50–100	до 150 и более
РФ	1678	259	312	260	345	271	176	55
Ставропольский край	16	–	–	–	5	6	2	3
Астраханская область	11	–	–	1	2	6	2	
Алтайский край	59	11	19	12	11	4	2	
Забайкальский край	31	9	3	6	6	5	2	

Составлено на основе: Статистический бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям». URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282>

**Доля населения субъекта РФ,
проживающего в муниципальных районах разной величины,
в общей численности населения субъекта РФ,
процентов, нарастающим итогом, на 01.01.2020 г.**

Субъект РФ	Всего	В том числе с числом жителей, тыс. человек						
		до 10	до 15	до 20	до 30	до 50	до 100	до 150
РФ	33,1	1,3	3,9	7,0	12,8	19,8	27,8	31,3
Ставропольский край	30,3	–	–	–	4,5	12,4	17,0	30,3
Астраханская область	44,7	–	–	1,8	7,2	33,3	44,7	
Алтайский край	44,7	3,8	14,1	22,9	33,8	40,1	44,7	
Забайкальский край	62,6	6,2	9,7	19,6	33,4	51,0	62,6	

Рассчитано на основе: Статистический бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям». URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282>

В небольших муниципальных районах, с населением до 30 тыс. человек, в Алтайском и Забайкальском краях проживало 33,8% и 33,4% всего населения, в то время как в Ставропольском крае и Астраханской области – лишь 4,5% и 7,2%. При этом в Ставропольском крае 13,3% населения проживало в муниципальных районах с численностью от 100 до 150 тыс. человек. В регионах на востоке страны муниципальных районов столь крупного масштаба не существует.

Региональные особенности систем расселения и территориальной организации местного самоуправления оказывают непосредственное влияние на структурные характеристики территориальной сети объектов социальной инфраструктуры.

В табл. 4.4 представлены четыре группы субъектов Российской Федерации с близкими показателями численности сельского населения, но существенно различающиеся площадью территории. Данное обстоятельство сказывается на характере региональных систем расселения, особенно в сельской местности, и, соответственно, на потребностях в объектах социальной инфраструктуры. В данном случае мы рассматривали

такой вид объектов инфраструктуры отрасли «здравоохранение», как лечебно-профилактические организации.

Астраханская область и Забайкальский край (группа 3) близки как по общей численности населения (1009,9 и 1062,7 тыс. человек, соответственно), так и по численности сельского населения, 336 и 338 тыс. человек. Однако число лечебно-профилактических учреждений в сельской местности Забайкальского края в 2,4 раза больше их числа в Астраханской области (533 и 219 учреждений, соответственно).

Таблица 4.4

Показатели развития сельских территорий Российской Федерации, 2019 г.

Субъект РФ	Площадь территории, тыс.км ²	Численность населения, тыс.чел.	Удельный вес сельского населения, %	Численность сельского населения, тыс.чел.	Число леч.-проф. организаций в сельской местности, ед.
Группа 1					
Ставропольский край	66	2799,4	40,9	1145	303
Алтайский край	168	2325,0	43,1	1002	1094
Группа 2					
Белгородская область	27	1548,3	32,5	503	362
Республика Удмуртия	42	1504,2	33,9	509	673
Волгоградская область	113	2499,3	22,7	567	778
Омская область	141	1935,4	27,1	525	926
Группа 3					
Астраханская область	49	1009,9	33,3	336	219
Забайкальский край	432	1062,7	31,8	338	533
Группа 4					
Ульяновская область	37	1234,1	24,2	299	432
Кировская область	120	1267,3	22,2	281	607

Рассчитано на основе: Сельские территории Российской Федерации в 2019 году. Стат. изд. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/sel-terr/sel-terr.html (дата обращения: 23.08.2021).

Как отмечалось выше, на территории Астраханской области насчитывается одиннадцать муниципальных районов, а в Забайкальском крае их в два раза больше, двадцать два (на 01.01.2020 г.). При этом число небольших районов с численностью населения менее 30 тыс. человек составляет в Астраханской области только три района (в них проживает 7,2% населения области), а в Забайкальском крае таких районов двадцать четыре (проживает 33,4% населения края).

Разные системы расселения характеризуются разными пространственными связями (транспортными, межпоселенческими, институциональными). От взаимного расположения отдельных населенных пунктов, центров поселений и районных центров, их удаленности друг от друга и от региональных столиц зависит развитие транспортной и социальной инфраструктуры, объем необходимых затрат на создание объектов и их эксплуатацию.

При дисперсной системе расселения, с небольшими масштабами объектов необходимой инфраструктуры (требуемой по условиям транспортной и временной доступности), общие финансовые затраты в расчете на одного жителя существенно выше, чем на территориях с высокой плотностью населения. Соответственно, в расходах бюджета сокращается инвестиционная составляющая, меньше возможностей для поддержки экономики. Однако учет и отражение таких пространственных зависимостей в системе межбюджетных отношений пока еще является серьезной проблемой.

4.3. Инвестиционно-бюджетные условия развития отраслей социальной инфраструктуры региона

В рыночной экономике развитие отраслей социальной сферы, доступность их услуг зависят как от доходов населения, так и от действий государственной власти. Согласно Конституции, Россия – социальное государство. Государственные обязательства Российской Федерации в различных сферах социального развития (образование, здравоохранение, культура и другие) провозглашены в Конституции страны, конкретизируются и детализируются в системе действующих правовых, законодательных и нормотворче-

ских документов. Сложность решения задач социального развития России наряду с другими причинами связана и с ее федеративным устройством – разграничением прав, обязанностей и возможностей в этих сферах между двумя уровнями государственной власти, а также органами муниципального управления. Состояние финансов субъектов Федерации и муниципальных образований является важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры.

Сосредоточение основных функций по развитию объектов социальной сферы на уровне региональных и местных органов управления является оправданным. Функции управления социальными объектами приближаются к человеку, его местожительству, что повышает действенность и эффективность предоставления социальных услуг. Однако в условиях дотационности бюджетов подавляющего числа субъектов РФ и муниципальных образований, их собственные возможности финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры зачастую весьма ограничены. Поэтому, при решении задач формирования единого социального пространства страны, возникает потребность в финансовом участии и поддержке со стороны федерального правительства.

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.

При рассмотрении структуры трансфертов, поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, видна особая роль дотаций, чья доля на протяжении ряда лет составляет порядка 40%¹. Как показывают данные статистики, в 2019 году объем дотаций был равен 924 млрд рублям, субсидий – 556,6 млрд руб., субвенций – 396,6 млрд рублей (табл. 4.5).

¹ 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.

Таблица 4.5

**Расходы федерального бюджета
по классификации видов расходов, млрд руб.**

	2016	2017	2018	2019
Расходы – всего,	16416,4	16420,3	16713,0	18214,5
<i>в том числе:</i>				
межбюджетные трансферты	4970,4	5444,7	5358,2	5817,7
<i>из них:</i>				
дотации	656,2	759,0	1035,5	924,0
субсидии	356,5	419,8	381,8	556,6
субвенции	334,3	326,1	331,7	396,6
межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда РФ	3352,2	3677,1	3229,3	3308,7

Составлено на основе: Финансы России – 2020: Стат. изд. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_51/Main.htm (дата обращения: 23.08.2021).

В теории бюджетного федерализма предлагаются разные подходы и методы бюджетного выравнивания¹. В условиях Российской Федерации применяется подход к выравниванию бюджетной обеспеченности, включающий в себя, при распределении дотаций, расчеты как региональных индексов налогового потенциала, так и региональных индексов бюджетных расходов. В числе факторов, оказывающих влияние на дифференциацию уровней расходов, рассматриваются и некоторые пространственные характеристики субъектов Федерации.

Вместе с тем анализ уровней и структуры расходов региональных бюджетов свидетельствует о сохранении на территории страны ряда существенных финансово-бюджетных неравенств.

В табл. 4.6 представлены результаты расчетов *уровней* бюджетных расходов (в разрезе структурных направлений расходов, на душу населения) на территориях федеральных округов Рос-

¹ Дерюгин А.Н. К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих трансфертов // Финансы, 2019. – № 5. – С. 7–14; Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы, 2011. – № 6. – С. 3–8.

сийской Федерации в 2019 г. При проведении анализа значение удельного показателя в среднем по стране (по каждому из направлений расходов) принималось за 100%, и относительно среднероссийских значений оценивались уровни расходов в разрезе федеральных округов.

Таблица 4.6

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ: структура и уровни расходов, на 1 жителя, процентов, уровень РФ = 100%, 2019 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	130	122	155	175	114
Северо-Западный	118	117	117	110	121
Южный	67	71	72	42	70
Северо-Кавказский	54	58	38	27	65
Приволжский	69	71	64	37	75
Уральский	119	121	102	106	128
<i>Сибирский</i>	85	83	61	57	99
Дальневосточный	160	180	142	227	152

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020: Стат. изд. URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 23.08.2021).

Как следует из данных таблицы, в наименьшей степени в разрезе федеральных округов различаются расходы на социально-культурные мероприятия (сюда относятся расходы на здравоохранение, образование, социальную политику и др.), степень различий (2,3 раза) меньше степени различий по уровню «расходов всего» (3,0 раза). Это свидетельствует о приоритетности данного направления расходов в условиях необходимости достижения общенациональных целей социального развития. Самым высоким

уровнем дифференциации (8,4 раза) характеризуются расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство, что в значительной степени объясняется влиянием природно-климатических факторов.

В разделе «национальная экономика», состоящем из двенадцати отраслевых подразделов, отражены расходы бюджета по обеспечению деятельности соответствующих отраслей (сельское хозяйство, водное и лесное хозяйство, транспорт, дорожная инфраструктура, связь и информатика и др.). Чем выше объем располагаемых средств, тем шире возможности поддержки экономической деятельности на территории региона, включая сферу местного предпринимательства (субсидии, компенсации, капиталовложения, иные расходы) и усиления тем самым региональной конкурентоспособности. По показателям таблицы видно, что степень межрегиональной дифференциации бюджетных расходов по этому направлению высока (3,7 раза) и явно не в пользу менее обеспеченных (с позиций удельных бюджетных «расходов всего») территорий. Создается некий замкнутый круг с точки зрения формирования внутренних источников экономического роста.

Для последующего анализа были рассчитаны инвестиционно-бюджетные показатели условий регионального развития в период 2012–2019 гг. (расчеты основаны на данных о долевом распределении инвестиций по источникам финансирования, предоставляемых Росстатом). Уровень бюджетных инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации (на душу населения), агрегированных по территориям восьми федеральных округов, представлен в табл. 4.7.

Рассматриваемые инвестиции – это те средства, за счет которых, согласно распределению расходных полномочий в бюджетной системе РФ, осуществляются инвестиционные расходы по формированию локальных условий жизни населения, создание и модернизация объектов социальной и экономической инфраструктуры регионального и местного значения. За счет средств федерального бюджета может осуществляться финансовая поддержка в виде субсидий, выделяемых на условиях долевого софинансирования соответствующих проектов и программ.

**Уровень бюджетных инвестиций субъектов РФ
за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2012–2019 гг. на 1 жителя, %**

Федеральный округ РФ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
РФ	100							
Центральный	112	139	141	138	172	179	185	189
Северо-Западный	101	96	109	131	107	129	122	84
Южный	59	59	51	57	50	50	52	51
Северо-Кавказский	43	45	51	45	41	38	32	40
Приволжский	69	63	64	65	57	56	52	58
Уральский	223	177	155	136	97	87	100	121
Сибирский*	78	73	65	65	52	50	58	55
Дальневосточный*	181	152	200	205	198	166	119	116

* Для сопоставимости значений показателей состав субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в 2018 и 2019 гг. принят таким же, как во все предыдущие годы.

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: 23.08.2021).

Одна из причин сокращения доли инвестиций в расходах консолидированных региональных бюджетов в 2012–2018 гг. связана с задачами выполнения майских указов президента 2012 г. о росте заработной платы работников бюджетной сферы, а также ряда социальных выплат. В Сибирском и Дальневосточном федеральных округах это падение усиливалось, на наш взгляд, необходимостью поддерживать более высокий уровень текущих бюджетных расходов, вызванных, среди других причин, проблемными экономико-географическими особенностями территории: дисперсное расселение, большие расстояния, мелкие населенные пункты, низкие единичные мощности объектов социальной сферы и коммунальной инфраструктуры.

Так, к 2017 г. уровень бюджетных инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в Сибирском федеральном округе снизился с 78% от среднего по РФ в 2012 г. до 50% от среднероссийского показателя в 2017 г. Это была наибольшая степень падения среди всех округов РФ (за исключением Уральского федерального округа) в данном периоде. В 2019 г. значение показателя составило 55%. В Дальневосточном федеральном округе уровень бюджетных инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ снизился к 2019 г. до 116%, в то время как в 2012 г. был равен 181% от среднероссийского показателя. Относительный (и весьма существенный) рост рассматриваемого показателя произошел лишь в Центральном и Северо-Западном федеральных округах.

Как показывают данные табл. 4.8, для большинства округов (за исключением Центрального и Уральского) доли инвестиций, осуществляемых за счет средств консолидированных региональных бюджетов, меньше их долей в численности населения страны. Например, доля Сибирского федерального округа в объемах инвестиций, осуществляемых в РФ за счет средств консолидированных региональных бюджетов (6,6% в 2019 г.), почти в два раза меньше его доли в численности населения страны (11,7%). В Дальневосточном округе – 5,5% и 5,6%, соответственно. Данное обстоятельство является значимым пространственным неравенством, сдерживающим региональное развитие и формирование комфортных условий жизни населения.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ осуществляется на основе методики, утвержденной в 2004 г., которая долгое время почти не менялась. Существенные дополнения, направленные на увеличение прозрачности и справедливости федеральной дотационной поддержки субъектов Федерации, были внесены в 2017 г.¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. от 31.12.2018). URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/187556/paragraph/35897:0>

Таблица 4.8

**Удельный вес федеральных округов в инвестиционных показателях
и в численности населения РФ, 2019 г., %***

Федеральный округ РФ	Инвестиции в основной капитал, всего*	В том числе бюджетные инвестиции			Численность населения
		всего	из них		
			федеральный бюджет	консолидированные бюджеты субъектов РФ	
РФ	100	100	100	100	100
Центральный	30,5	38,5	25,0	50,6	26,8
Северо-Западный	10,8	11,4	15,1	8,0	9,5
Южный	7,1	12,8	20,7	5,8	11,2
Северо-Кавказский	3,3	4,8	7,1	2,7	6,7
Приволжский	14,5	11,4	11,2	11,6	20,0
Уральский	15,7	7,0	3,5	10,2	8,4
Сибирский	9,6	7,0	7,5	6,6	11,7
Дальневосточный	8,5	7,3	9,4	5,5	5,6

Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020: Стат. изд. URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 23.08.2021).

* 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 соответствии с методикой оценка расходных обязательств субъектов РФ происходит с использованием двух подходов¹. На основе первого из них, состоящего, как и прежде, в расчете индекса бюджетных расходов для каждого из субъектов РФ (наряду с оценкой его налогового потенциала), распределяется 70% всего объема дотаций. Второй подход базируется на формировании

¹ Межбюджетные отношения: новые задачи и новые подходы (интервью с Директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы, 2018. – № 7. – С. 3–10. Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы, 2019. – № 8. – С. 2–9.

реестров расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований по 23 укрупненным группам полномочий («модельного бюджета»). С использованием коэффициента, показывающего отношение расчетного «модельного бюджета» к фактическим финансовым расходам региона (в предшествующем году), распределяются остальные 30% объема дотаций.

При дополнении действовавшей методики расчетом «модельного бюджета» субъекта РФ некоторые изменения произошли и в составе используемых характеристик его пространства. Однако, как показывает анализ, это не внесло принципиальных изменений для отражения ряда важных особенностей пространственных условий регионального развития.

При расчете индекса бюджетных расходов используются следующие характеристики (показатели) 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;

- 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;

- плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных).

При расчете «модельного бюджета» используемые показатели несколько отличаются:

- 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;

- количество населенных пунктов в субъекте РФ;

- эксплуатационная длина железнодорожных путей;

- протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения;

- протяженность внутренних водных путей.

Достоинства и недостатки нового подхода обсуждаются как в научной среде, так и практиками регионального управления. Ряд проблемных вопросов, связанных с влиянием факторов пространства, возник у регионов, характеризующихся большой площадью, малой плотностью населения, другими особенностями систем расселения¹.

При исследовании понятия «пространство» как научной категории, А.Г. Гранберг отмечал его всеобщность для многих наук. Различные виды пространств (экономическое, транспортное, социальное, энергетическое и др.) характеризуются общими свойствами: взаимным расположением объектов, сетевыми связями, их конфигурацией и протяженностью, центрами (узлами) сети и другими. Сравнивая такие направления экономической науки, как «пространственная экономика» (spatial economics) и «региональная экономика», он считал более интегрированным первое направление, отмечая при этом необходимость интеграции пространственных и региональных разработок².

В одном из исследований, посвященном факторам, вызывающим региональные неравенства, компоненты «пространственности» структурированы следующим образом: масштаб; местоположение (физическая география); место (населенный пункт, местные условия и агенты); пространство (регион, кластер, агломерация); пространственные связи (сети различного рода)³. С этих позиций, наибольшей проблемой при учете факторов пространства, которая пока не учтена в методике распределения дотаций, является отражение иерархической структуры населенных пунктов региона и разного рода пространственных связей (транспортных, поселенческих, институциональных), существующих в соответствующей системе расселения.

¹ Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.В. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // *Пространственная экономика*, 2019. – Т. 15. – № 1. – С. 132–156. Содномова С.К., Чикичева С.Ю. Необходимость учёта индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета // *Вестн. Забайкал. гос. ун-та*, 2018. – Т. 24. – № 7. – С. 131–138.

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

³ Y.H.D. Wei Spatiality of regional inequality // *Applied Geography*, Volume 61, July 2015, pp. 1-10. DOI: 10.1016/j.apgeog.2015.03.013.

Следует отметить, что в научных исследованиях по отдельным субъектам Российской Федерации были сделаны попытки выработать инструменты и механизмы для отображения и учета пространственных связей и особенностей отдельных частей территории (как правило, муниципальных районов) при выработке управленческих решений о развитии отраслей социальной сферы и распределении бюджетных ресурсов¹. Такие подходы нуждаются в анализе и обобщении, в теоретической и методической проработке их положений со стороны научного сообщества и практиков регионального управления.

Задачи ускоренного социально-экономического развития территорий Дальнего Востока и Сибири, повышение эффективности их развития, увеличение численности проживающего населения на протяжении длительного времени входят в число целевых задач региональной политики Российской Федерации.

Создание нового министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики, разработка «Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока», использование специальных инструментов стимулирования экономической активности в регионе позволили достичь за последние годы опережающих темпов роста инвестиций в основной капитал и промышленного производства по сравнению со среднероссийскими показателями.

Однако существующий уровень и качество жизни населения по-прежнему недостаточно компенсируют сложность природно-климатических условий, не в полной мере учитывают особенности систем расселения и другие важные характеристики региональных условий жизнедеятельности. Сохраняются невысокая обеспеченность жильем², качественными услугами здравоохранения и образования, проблемы с транспортной доступностью, отставание в благоустройстве городов и поселков.

¹ Набережная А.Т., Павлова А.Н. Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика, 2012. – № 17. – С. 35–39.

² В 2005 г. по уровню обеспеченности общей площадью жилых помещений Дальневосточный федеральный округ находился на 4-м месте в России (20,4 м²/чел.). В 2019 г. округ занял лишь седьмое место из восьми (23,7 м²/чел., средний показатель по РФ – 26,3 м²/чел.). Присоединение к ДФО (2018 г.) Республики Бурятия (21,8 м²/чел., 2019) и Забайкальского края (21,5 м²/чел., 2019) только понизило общие показатели.

Важнейшей предпосылкой ускоренного и эффективного развития территорий Сибири и Дальнего Востока является улучшение условий жизни населения, повышение привлекательности городов и поселений по сравнению с другими регионами страны. В настоящее время основным компонентом, дающим отрицательный вклад в общий прирост населения, является миграционная составляющая. В условиях свободы рынка труда направления внутрирегиональной и межрегиональной миграции, как правило, ведут от менее комфортных к более комфортным для проживания городам¹. Меры налоговой политики, дотации и льготы для населения не могут в полной мере решить задачи сдерживания миграционного оттока из восточных регионов, обеспечить привлечение и закрепление кадров.

Системная работа муниципальных и региональных администраций по развитию комфортной среды своих городов требует значительных бюджетных ресурсов, гибкого учета местных особенностей и приоритетов. Вместе с тем общепризнанной проблемой является низкая бюджетная обеспеченность муниципального уровня власти, дотационность большинства региональных бюджетов. Городские округа имеют минимальную налоговую базу и почти лишены полномочий. «На дотации – свободно расходуются городским округом средства в структуре трансфертов приходится только 3–5%»². Из одиннадцати субъектов ДФО не получает дотации из федерального бюджета лишь один субъект (Сахалинская область). У остальных десяти субъектов округа индекс бюджетной обеспеченности ниже единицы, основная часть расходов бюджетов направляется на финансирование первоочередных бюджетных расходов, а собственные ресурсы развития крайне ограничены.

В ходе работы Восточного экономического форума (Владивосток, 2–4 сентября 2021 г.)³ на секции, посвященной вопросам

¹ Воробьева О.Д., Субботин А.А. Исторические аспекты и современные особенности внутренней миграции населения в России // Уровень жизни населения регионов России, 2021. – Т. 17. – № 1. – С. 32–41.

² Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики, 2019. – № 1. – С. 138.

³ Восточный экономический форум, Владивосток, 2–4 сентября 2021 г. Деловая программа [Эл. ресурс]. URL: <https://forumvostok.ru/programme/business-programme/?theme=60476> (дата обращения: 20.09.2021).

бюджетной справедливости, губернаторы Забайкальского и Камчатского краев отмечали острую проблему нехватки финансовых ресурсов для решения задач социального развития своих территорий. Подавляющая часть расходов бюджетов – расходы на выполнение первоочередных бюджетных обязательств, причем, не в полном объеме. Не хватает средств для ремонта и реконструкции объектов инфраструктуры, подготовки проектно-сметной документации, поддержки предпринимательства.

Недостаток средств федеральные власти стараются компенсировать резко возросшим количеством субсидий. Однако субсидии носят узкий, целевой характер, не дают возможности свободного распоряжения и маневренного использования средств. Проблема консолидации субсидий пока не решена, как не решены в полной мере и вопросы учета с финансовой точки зрения пространственных и природно-климатических особенностей регионов. Поэтому успешность, комплексность и динамика решения задач формирования комфортных условий на Дальнем Востоке и в Сибири, развития социальной инфраструктуры на уровне не ниже среднероссийского непосредственно связаны с преодолением ряда назревших проблем в системе межбюджетных отношений.

* * *

Актуальность анализа проблем развития социальной инфраструктуры, как в методологическом и методическом, так и в управленческом плане, в большой степени связана с глобальными тенденциями развития в XXI веке. Усиливается конкуренция стран и регионов за главные факторы экономического роста, в число которых входит качество трудовых ресурсов. Основой инновационной экономики является развитие человеческого потенциала, обеспечиваемое приоритетными вложениями инвестиций, в том числе государственных, в образование, здравоохранение, культуру и другие отрасли социальной сферы. С началом российских рыночных реформ недостаточное внимание к социальным аспектам развития привело к высоким социальным издержкам, нарастанию пространственных диспропорций социально-экономического развития страны.

Успешное решение задач социального развития, осуществление государственных социальных расходов на основе единых общенациональных принципов и стандартов в России невозможны без глубокого исследования пространственных особенностей условий жизни и расселения населения в разных регионах страны и последующего учета этих особенностей в бюджетной политике и межбюджетных отношениях. Основные социальные проблемы – в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. – в такой большой и пространственно неоднородной стране, как Россия, можно оценить и целенаправленно решать, только отражая и учитывая специфику региональных ситуаций. Однако переход к практическому учету этих обстоятельств является пока недостаточно проработанным как в методологическом, так и в методическом аспектах, выступает предметом научных дискуссий и обсуждений.

Проблема учета факторов пространства при управлении социально-экономическим развитием регионов Российской Федерации нуждается в дальнейшем научном изучении. Одно из направлений решения этой проблемы, на наш взгляд, – движение по пути учета объективных пространственных особенностей социально-экономического развития регионов (субъектов РФ, муниципальных образований) в условиях федеративного государства.

Задачи совершенствования инструментов федеральной поддержки субъектов Российской Федерации с проблемными экономико-географическими и поселенческими особенностями требуют корректировки существующих и разработки новых количественных характеристик, отражающих особенности пространственных условий развития на их территории.

Необходимы дальнейшие исследования специфики пространственных условий развития социальной инфраструктуры как важнейшей компоненты качества жизни населения в регионах Сибири и Дальнего Востока с целью выработки рекомендаций по совершенствованию государственной поддержки ее формирования и функционирования в рамках межбюджетных отношений и региональной политики.

Глава 5

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМОЙ РЕГИОНА

5.1. Интегральная функция финансово-кредитной системы в социально-экономическом развитии региона

Интегральная функция финансово-кредитной системы проявляется прежде всего в том, что уровень ее развития во многом определяет темпы роста всех субъектов экономики региона и ВРП в целом. Кроме того, уровень развития финансово-кредитной системы регионов во многом определяет их конкурентные позиции. При выборе региона для инвестиций существенное влияние на принятие решений оказывает наличие в данном регионе развитой финансово-кредитной сферы, сети коммерческих банков и страховых организаций, инвестиционных институтов.

Финансово-кредитная система региона представляет собой относительно обособленную сферу отношений по поводу размещения свободных финансово-кредитных и денежных средств, в процессе которых осуществляется движение и регулирование потоков этих средств. Финансово-кредитная система региона является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем и элементов.

Воспроизводство финансово-кредитных ресурсов в регионе предполагает наличие временно свободных средств субъектов региональной экономики, потребности в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, наличие в регионе финансово-кредитных институтов, занимающихся накоплением и размещением денежных средств¹. Воспроизводство региональных финансово-кредитных ресурсов охватывает также систему связей и зависимостей между кредиторами и заемщиками по поводу займов денежных средств. В условиях переходного периода в регионах страны финансово-кредитные связи форми-

¹ Идея воспроизводственного подхода к исследованию финансово-кредитной системы региона предложена Р.И. Шнипером.

ровались при недостаточной конкуренции в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг.

В рыночных условиях роль финансово-кредитной системы в региональной экономике усиливается, меняются ее задачи и функции. Основные задачи финансово-кредитной системы региона включают осуществление перераспределительных функций экономического развития региона; финансовое обеспечение выполнения задач социального развития; регулирование перераспределительных отношений между бизнесом, региональным бюджетом и банковской системой; повышение эффективности использования денежных и финансовых ресурсов в процессе кредитования и обращения.

По мере развития общественно-экономических преобразований и охвата ими социальной сферы значимость собственной надежной финансовой базы по существу определяет возможности будущего развития, и поэтому оставлять процесс формирования и движения финансовых потоков в регионе вне сферы управления равносильно отказу от управления вообще. Финансовые и денежные пропорции интегрируют все пропорции воспроизводства на территории, и в этом смысле можно говорить о том, что эффективное управление социально-экономическим развитием и рост конкурентоспособности региона неразрывно связаны с процессом образования и использования финансовых ресурсов. При этом развитие предпринимательства, текущие и долгосрочные маркетинговые стратегии должны выступать системообразующей основой укрепления финансовой базы региона, реализации его социально-экономической политики.

Главный принцип построения финансово-кредитных отношений – их органическая связь с развитием производства продукции и услуг, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Поэтому составным элементом стратегии социально-экономического развития должна быть разработка финансовых прогнозов и системы финансово-кредитных регуляторов, реализующих эту стратегию. Такими регуляторами являются ставки налогов, нормы амортизации, рентные платежи, проценты за кредит, тарифные ставки, страховые платежи и др.

Современная модель формирования финансово-кредитной системы региона характеризуется, во-первых, множественностью каналов поступления финансовых ресурсов на территорию и,

во-вторых, различием механизмов воздействия на отдельные каналы, по которым финансовые ресурсы поступают на территорию.

Основными источниками образования и поступления финансовых ресурсов на территорию становятся:

- предпринимательская деятельность в сфере производства товаров и услуг, в сфере торговли, финансово-кредитной инфраструктуры;

- финансовые ресурсы, получаемые из федерального бюджета для выполнения федеральных программ (если они реализуются на территории) и федеральных фондов социального обеспечения;

- финансовые ресурсы, поступающие из бюджета субъекта Федерации в виде дотаций, субсидий, субвенций и средств на реализацию областных программ;

- заемные средства – кредиты, используемые на коммерческой основе;

- средства населения, поступающие на территорию в виде налогов, платежей, пошлин, добровольных взносов и инвестиций.

Анализ источников образования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона призван решить следующие задачи:

- определить роль собственных финансовообразующих источников в формировании финансового потенциала развития территории;

- выявить структуру финансовых источников и распределение средств между производителями и различными уровнями бюджетной системы;

- оценить участие населения в формировании финансовой базы развития территории;

- установить, в какой мере привлекаются ресурсы финансового рынка для расширения финансовой базы развития территории;

- определить роль федерального уровня и субъекта Федерации в финансировании социально-экономического развития муниципальных образований;

- оценить способность муниципальных образований обеспечить свою финансовую самодостаточность.

Механизм воздействия на различные источники поступления финансовых ресурсов на территорию не одинаков. Воспроизводство финансовых ресурсов на территории региона определяется,

прежде всего, состоянием его экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям. Важнейшими факторами, которые влияют на финансовую самодостаточность региона, являются:

- отраслевая структура предпринимательской сферы и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке;

- технический уровень производства и его восприимчивость к инновациям;

- востребованность производимых товаров и услуг на рынке;

- развитость инфраструктуры, обеспечивающей всю совокупность воспроизводственных процессов.

Поэтому механизм воздействия на собственные финансовые источники региона – это использование всех инструментов механизма поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики (развитие инфраструктуры, информационная поддержка, долевое финансирование, уплата процентов за кредит, налоговые льготы и др.).

Когда речь идет о финансовых средствах федерального бюджета, то механизм их привлечения может быть разным в зависимости от целей финансирования.

Во-первых, это прямое финансирование из федерального бюджета государственных целевых программ. Целевые программы отражают государственную экономическую, научно-техническую, социальную, экологическую, внешнеэкономическую и инвестиционную политику России.

К ним относятся программы развития отдельных отраслей: топливно-энергетического комплекса, транспорта, военно-промышленного комплекса, программы строительства жилья для военных, строительства крупных инфраструктурных объектов и др. Эти программы финансируются полностью или частично из федерального бюджета, и в зависимости от участия в их осуществлении на территории регионов поступают средства, которые оказывают влияние на формирование финансового потенциала территории: активизируется инвестиционная деятельность, создаются новые рабочие места, повышаются доходы населения и бюджета.

Во-вторых, финансирование из фонда региональной финансовой поддержки, предназначенного для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

В-третьих, разовые выделения средств федерального бюджета осуществляются в связи с различными, часто чрезвычайными обстоятельствами (землетрясения, наводнения, крупные аварии, специальные мероприятия). Полной информации об общих масштабах регионального распределения средств федерального бюджета по каналам косвенной поддержки регионов не существует.

Все субъекты Федерации конкурируют друг с другом при распределении федерального бюджета. При этом они становятся конкурентами как в случае распределения фонда региональной поддержки субъектов Федерации, так и в случае реализации целевых государственных программ, когда каждый регион должен обосновать свои конкурентные преимущества по сравнению с другими регионами. Подтверждением конкурентных преимуществ, кроме наличия сырьевого, производственного, научно-технического и человеческого потенциала, востребованных рынком, также является:

- наличие стратегии, обеспечивающей активизацию экономического потенциала, ощутимый рост уровня жизни людей и повышение бюджетной самодостаточности территории;

- наличие инвестиционных проектов, содержащих инновации и отражающих современные требования к развитию производства, совершенствованию социальной сферы;

- развитая производственная, социальная и рыночная инфраструктура, обеспечивающая благоприятные условия для развития производства и привлечения квалифицированных кадров;

- консолидация местного сообщества вокруг разработанной стратегии и его участие в ее реализации путем долевого финансирования инвестиционных проектов.

Разработка стратегии развития является составной частью маркетинговой политики региона, который находится в конкурентной среде: ограниченные инвестиции, конкурирующие предложения, необходимость выбора, использование преимуществ.

Формирование и развитие финансово-кредитной системы региона предполагает наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики. Наличие временно свободных денежных средств находится в непосредственной зависимости от характера оборота финансово-кредитных ресурсов в регионе. Масштабы и скорость оборота определяются произ-

водственно-экономической структурой региона: соотношением государственного и негосударственного секторов, удельным весом предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли, сферы услуг и т.д.

Потребность в банковских кредитах определяется, прежде всего, степенью деловой активности в регионе, наличием в регионе благоприятных возможностей для развития производства и сферы услуг, развитием новых рыночных структур, поддержкой предпринимательской деятельности со стороны региональных органов управления, а также региональной инвестиционной политикой. Каждый регион имеет специфическую структуру хозяйства, сферы которого обладают различной капиталоемкостью, степенью сбалансированности отдельных элементов, наличием развивающихся предприятий производства и сферы услуг, что оказывает определенное воздействие на формирование спроса и предложения на региональном кредитном рынке.

В каждом регионе относительно обособленно и вместе с тем взаимосвязанно осуществляются налично-денежный и безналичный обороты. Сфера безналичного оборота имеет на данном этапе развития в основном кредитный характер, а также характер средств обращения, опосредуя товарный обмен. Взаимосвязь наличного и безналичного оборота проявляется в том, что в процессе движения кредитно-денежные ресурсы меняют одну форму на другую. Кредитно-денежные средства в целом, сосредоточенные на расчетных и текущих счетах хозяйствующих субъектов, на руках у населения и во вкладах в банках региона, представляют относительно однородную совокупность. Таким образом, денежный оборот тесно связан с оборотом финансово-кредитных ресурсов, и именно денежный оборот непосредственно отражает зависимость между состоянием финансов и состоянием экономики региона.

Оборот денежных ресурсов населения представляет собой относительно автономную подсистему кредитно-денежного оборота региона, и в то же время он органически связан с оборотом потребительских товаров и услуг. Первичному распределению денежных ресурсов населения предшествует образование денежных фондов производственной сферы региона. Процесс обращения денег населения сопровождается формированием денежных средств организаций торговли и сферы услуг региона. Через финансово-кредитный механизм образование денежных сбережений

населения региона связано с движением финансово-кредитных ресурсов в сфере накопления. Таким образом, оборот денежных ресурсов населения региона осуществляется во взаимодействии с процессами формирования и использования доходов всех хозяйствующих субъектов региональной системы.

Для исследования сферы кредитно-денежного обращения региона необходим ее анализ в динамике, в единстве всех его стадий, носящих повторяющийся динамический характер: формирование денежных доходов, их реализация в сфере обращения, перераспределение в финансово-кредитной системе, личные накопления. Анализ сферы кредитно-денежного обращения региона включает выяснение особенностей формирования и распределения денежных ресурсов в различных сферах экономики региона, межрегионального перераспределения денежных ресурсов через финансово-кредитную систему, межрегиональной миграции денег.

Механизм формирования денежных ресурсов населения региона включает систему экономических, административных и правовых инструментов, оказывающих прямое и косвенное воздействие на размеры заработной платы, доходов от предпринимательской деятельности, а также пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и других выплат. Система экономических стимулов, формирующаяся в ходе рыночных реформ, приводит к значительному росту выплат наличных денег в сфере частного предпринимательства, банковской, страховой и торговло-посреднической деятельности. Ускоренный рост налично-денежной массы в сфере обращения, вызванный осуществлением мер, связанных с развитием рыночных отношений, является одной из причин возникновения инфляционных процессов в сфере обращения товаров и услуг.

Особенности развития региональной финансово-кредитной системы определяются действием социально-экономических факторов, набор которых и сила воздействия различны в каждом регионе:

- масштабы приватизации в регионе и образование новых акционерных обществ, значительная часть акций которых выходит на рынок;
- экономическая активность региональных органов управления и условия размещения региональных и муниципальных ценных бумаг;

- развитие инвестиционных компаний, ориентированных на привлечение средств населения на финансовый рынок;
- эффективность операций на различных региональных рынках и возможный переток части капиталов, принадлежащих банковским и другим структурам (бизнес-структурам), на финансовый рынок.

В качестве инструмента анализа финансово-экономических пропорций развития региона, позволяющего учесть структурно-функциональные связи между всеми участниками общественно-экономических отношений, может быть использована модель материально-финансового баланса. Материально-финансовый баланс дает взаимосвязанную оценку общих параметров развития региона и возможность проследить направления основных финансовых потоков, связывающих источники образования финансовых ресурсов с их основными потребителями¹.

Модель материально-финансового баланса позволяет дать интегральную оценку основных макроэкономических показателей развития региона и получить ответы на вопросы о том, за счет каких источников финансируется развитие экономической и социальной сферы, какова роль внутренних финансовых источников, в какой мере используются средства федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и финансово-кредитных структур. Использование модели материально-финансового баланса позволяет оценить эффективность воспроизводственного процесса в регионе.

Воспроизводственный процесс в регионе можно представить с помощью модели материально-финансового баланса в виде интегральной таблицы, элементы которой дают информацию об определенных воспроизводственных циклах, в совокупности составляющих процесс социально-экономического развития.

Построение схем экономического кругооборота в соответствии с методологией построения системы корреспондирующих счетов между экономическими агентами региональной социально-экономической системы отражает взаимосвязи между следующими элементами: 1) производственная (предпринимательская) сфера; 2) сфера производства социальных услуг;

¹ Идея разработки материально-финансового баланса региона предложена Р.И. Шнипером.

3) население (домашние хозяйства); 4) местный бюджет (муниципальное управление); 5) бюджет субъекта Федерации (субфедеральное управление); 6) федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды (федеральное управление), 7) финансово-кредитная система. Общая оценка процесса воспроизводства включает конечное потребление (фонд личного и общественного потребления, фонд накопления) и фонд промежуточного потребления (материальные затраты производственной сферы).

Следует сказать, что при современном состоянии региональной статистики информации, необходимой для разработки схемы финансовых потоков в регионе, недостаточно. В то же время проблемы пространственного развития субъектов Федерации и необходимость укрепления социально-экономического положения муниципальных образований, их финансовой обеспеченности вызывают у органов власти субъектов Федерации потребность в создании объективной информационной базы, которая позволила бы им иметь четкое и достоверное представление о процессах, происходящих на всей территории субъекта Федерации.

Если не заниматься вопросами активизации экономического развития муниципальных образований, то средств бюджета субъекта Федерации не хватит для оказания им помощи, обеспечивающей заметные положительные сдвиги в уровне социального развития. Поэтому в последние годы началась большая работа по формированию информационной базы муниципальных образований. Разрабатываются паспорта территорий, текущие и среднесрочные планы их социально-экономического развития, обсуждаются методики и разработки стратегии и среднесрочной программы развития муниципальных образований. Без наличия таких разработок трудно рассчитывать на привлечение инвестиций, если у самого местного сообщества нет долгосрочного видения перспектив своего развития.

Таким образом, постепенно создаются необходимые предпосылки для разработки материально-финансового баланса территории, а его наличие даст возможность в компактной обзорной форме проанализировать основные финансовые потоки на территории и делать прогноз их изменений при различных вариантах динамики макроэкономических показателей.

5.2. Современные проблемы развития регионального финансового рынка

Региональный финансовый рынок представляет собой относительно обособленную сферу отношений по поводу купли, продажи, размещения финансово-кредитных ресурсов, обеспечивающих их воспроизводство в регионе и регулирование потоков этих ресурсов в соответствии с изменением спроса и предложения. Региональный финансовый рынок является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих сегментов. Поэтому классификация сегментов регионального финансового рынка носит в определенной степени условный характер, и в зависимости от конкретных целей и задач могут быть использованы различные принципы классификации.

По принципу обслуживания движения основного и оборотно-го капитала выделяется региональный рынок краткосрочных кредитов (денежный рынок) и региональный рынок среднесрочных и долгосрочных кредитов (рынок капиталов). По принципу оформления отношений субъектов регионального финансового рынка выделяется рынок банковских кредитов и рынок ценных бумаг. В свою очередь внутри регионального рынка ценных бумаг довольно самостоятельно функционируют рынки государственных, муниципальных и корпоративных ценных бумаг. Исходя из принципа возвратности финансово-кредитных ресурсов имеет смысл рассматривать рынок возвратных ресурсов (кредиты, облигации, векселя, закладные и др.) и рынок невозвратных ресурсов (акции, паевые вклады и др.).

Формирование и развитие регионального рынка банковских кредитов предполагает выполнение следующих условий: наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики, потребность в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, наличие в регионе системы финансово-кредитных институтов, занимающихся накоплением и размещением денежных средств.

Наличие временно свободных денежных средств находится в непосредственной зависимости от характера оборота финансово-кредитных ресурсов в регионе. Масштабы и скорость оборота определяются производственно-экономической структурой региона: соотношением государственного и негосударственного секторов,

удельным весом предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли, сферы услуг и т.д. Основными источниками формирования кредитных ресурсов в регионе служат средства федерального и регионального бюджетов, средства предприятий и организаций различных форм собственности, средства финансово-кредитных учреждений, денежные сбережения населения, а также иностранный капитал. При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников кредитных средств.

Спрос на региональном рынке банковских кредитов определяется прежде всего степенью деловой активности в регионе, наличием в регионе благоприятных возможностей для развития производства и сферы услуг, развитием новых рыночных структур, поддержкой предпринимательской деятельности со стороны региональных органов управления, а также региональной инвестиционной политикой. Каждый регион имеет специфическую структуру хозяйства, сферы которого обладают различной капиталоемкостью, степенью сбалансированности отдельных элементов, наличием развивающихся предприятий производства и сферы услуг, что оказывает определенное воздействие на формирование спроса и предложения на региональном кредитном рынке.

Во время переходного периода в регионах страны рынки банковских кредитов формировались в условиях недостаточного правового и методического обеспечения. Слабая конкуренция между субъектами рынков в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг, а также не всегда компетентное регулирование рыночных процессов являлись сдерживающими факторами развития региональных рынков долгосрочных и среднесрочных кредитов.

Относительно самостоятельной подсистемой регионального финансового рынка становится региональный рынок ценных бумаг. Как и региональный рынок банковских кредитов, он имеет открытый характер и широкие межрегиональные финансовые и информационные связи с другими регионами, общероссийским рынком ценных бумаг и мировыми рынками. Сегменты регионального рынка ценных бумаг имеют различную степень локализации, обусловленную территориальными границами сферы обращения разных видов ценных бумаг.

Спрос и предложение на региональном рынке ценных бумаг определяются действием социально-экономических факторов, набор которых и сила воздействия различны в каждом регионе:

- особенности приватизации в регионе и образование новых акционерных обществ, значительная часть акций которых выходит на рынок;

- эмиссионная активность региональных органов управления и условия размещения муниципальных ценных бумаг;

- развитие в регионе компаний, ориентированных на привлечение средств населения на рынок ценных бумаг;

- формирование в регионе среднего класса – устойчивого слоя населения, обладающего сбережениями долгосрочного характера, которые могут быть инвестированы в ценные бумаги;

- доходность операций на различных региональных рынках и возможный переток части капиталов, принадлежащих банковским и другим финансовым структурам, на рынок ценных бумаг.

На региональном рынке ценных бумаг можно выделить следующие секторы: рынок государственных ценных бумаг, рынок акций приватизированных предприятий; рынок акций банков; рынок муниципальных облигаций; рынок корпоративных облигаций.

Рынок государственных ценных бумаг включает государственные краткосрочные облигации, облигации внутреннего государственного валютного займа, казначейские обязательства. Высокая доходность и ликвидность государственных ценных бумаг вызывает большой интерес к этой форме инвестиций со стороны как юридических, так и физических лиц. В то же время крупные участники рынка государственных ценных бумаг – уполномоченные дилеры – не заинтересованы в обслуживании мелких клиентов, а значит, последние вынуждены нести дополнительные издержки в процессе объединения своих капиталов.

Ситуация на рынке государственных ценных бумаг во многом определяется финансовой политикой государства, масштабами финансирования дефицита бюджета за счет выпуска государственных ценных бумаг, характером реструктуризации рынка, темпами инфляции. Так, если темпы инфляции до погашения выпущенных облигаций с длительным сроком обращения снижаются, то выручка от проведения аукционов может на некоторое время

стать отрицательной. В этих условиях расширение рынка за счет очередного увеличения доходности может привести к превращению его в финансовую пирамиду с высоким уровнем инвестиционного риска. Определенное воздействие на рынок государственных ценных бумаг могут оказывать и конкурентные рынки акций приватизированных предприятий (как расположенных в данном регионе, так и вне его) и муниципальных облигаций.

На развитие рынка акций приватизированных предприятий влияют прежде всего процессы приватизации крупнейших российских предприятий, предприятий региона, качественные изменения инфраструктуры регионального рынка, информационная обеспеченность рынка, позволяющая точно оценить объем проводимых операций, контроль государственных органов над действиями участников этого рынка. Наиболее доходными являются акции общероссийских компаний нефтегазовой промышленности, электроэнергетики, связи, а также акции предприятий региональных энергосистем, горнодобывающей и металлургической промышленности, транспорта, промышленности стройматериалов, региональных телекоммуникационных систем, автомобилестроения.

Развитие рынка региональных и муниципальных облигаций определяется эмиссионной деятельностью региональных и муниципальных органов власти. Столкнувшись с дефицитом бюджета и с отсутствием средств для финансирования инвестиционных проектов, региональные и муниципальные органы власти выходят на рынок ценных бумаг. Как правило, выпуск муниципальных облигаций направлен либо на финансирование дефицита бюджета (инвесторов привлекает доходность облигаций, формируемая за счет дисконта или процента, в ряде случаев держателям облигаций предоставляются налоговые льготы), либо на финансирование строительства жилья или других социальных объектов (инвесторов привлекает в основном возможность приобретения жилья). Несмотря на то что в большинстве случаев выпуски осуществляются в виде облигаций на предъявителя, процесс создания ликвидного вторичного рынка муниципальных облигаций еще не завершен. Возможности рынка ценных бумаг региональными и муниципальными органами управления пока используются недостаточно, но в ближайшей перспективе возможно значительное увеличение операций на данном рынке.

Важную роль в развитии региональных рынков ценных бумаг играют фондовые биржи. Анализ мирового опыта показывает, что формирование сети региональных фондовых бирж может происходить по различным моделям пространственного развития: моноцентрической (одна главная национальная фондовая биржа, обеспечивающая выход на международный рынок, и несколько второстепенных региональных бирж, на которых обращаются ценные бумаги местного значения); полицентрической (несколько равнозначных региональных бирж, имеющих выход на международный рынок и на которых обращаются ценные бумаги как национального, так и местного значения); смешанная модель (одна главная национальная биржа и несколько бирж, обслуживающих крупные регионы).

Учитывая особое значение пространственного аспекта в развитии экономики России, наиболее подходящей является смешанная модель, предполагающая функционирование национальной (международной) фондовой биржи в главном финансовом центре – столице государства и нескольких фондовых бирж в региональных финансовых центрах, обслуживающих крупные экономические районы страны.

Формирование регионального финансового рынка предполагает наличие в регионе развитой сети коммерческих банков, страховых компаний, инвестиционных фондов и других финансово-кредитных институтов, главной функцией которых становится обеспечение процессов перелива капиталов как в межотраслевом, так и в межрегиональном аспектах. Финансово-кредитные институты выступают не просто как посредники между производственными предприятиями региона, а выполняют важную функцию оборота финансово-кредитных ресурсов региона посредством рыночных отношений, являясь катализаторами деловой активности в регионе. Коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные фонды, располагая крупными финансово-кредитными ресурсами, способствуют направлению этих ресурсов в различные сферы региональной экономики, дающие наибольшую отдачу и быструю окупаемость.

Важная роль в формировании и развитии региональных финансовых рынков принадлежит коммерческим банкам. Переход к рыночной экономике вызвал потребность в банке-партнере, экономически заинтересованном в эффективности обслуживаемых субъектов региональной экономики, в банке, который, аккумули-

руя финансовые ресурсы предприятий, способствовал бы их эффективному использованию для развития как самих предприятий, так и экономики региона в целом.

Главная задача региональных коммерческих банков – стимулировать развитие субъектов рыночных отношений на основе различных форм кредитования, финансирования и расчетов, способствующих ускорению оборачиваемости капитала, повышению рентабельности, укреплению расчетной дисциплины.

Для уяснения закономерностей формирования системы коммерческих банков в различных регионах страны необходимо рассмотреть исторические и региональные особенности их развития. В начале 1990-х годов в экономике регионов сложились объективные предпосылки для создания новой системы коммерческих банков. Во-первых, многие субъекты региональной экономики имели значительные суммы свободных финансовых ресурсов, которые нельзя было использовать из-за дефицита на рынке средств производства. Эти денежные средства длительное время находились на счетах государственных специализированных банков, не принося владельцам средств практически никаких доходов. В условиях рынка возросло стремление субъектов региональной экономики к получению дохода от временно свободных денежных средств, особенно в связи с инфляцией. Во-вторых, субъекты региональной экономики стремились уйти от излишнего вмешательства этих банков в их хозяйственную деятельность, а условия получения ссуд в этих банках для клиентов были не всегда привлекательными. В-третьих, возникла потребность в комплексе кредитных услуг и создании условий для развития предпринимательской деятельности субъектов региональной экономики.

Образование коммерческих банков в регионах России началось с организации кооперативных банков, и это не случайно. Как показала практика, кооперативный сектор более подвижно отреагировал на потребности субъектов рынка. Затем началось образование коммерческих банков, обслуживающих государственные предприятия, объединения, организации, на базе различных министерств и ведомств. При этом использовались крупные денежные средства отраслевых министерств, сложившиеся связи между предприятиями внутри министерства. Одновременно создавались межотраслевые коммерческие банки на основе денежных средств достаточно крупных предприятий, были образованы консорциумы банков.

В последние годы одной из основных тенденций развития коммерческих банков становится концентрация банковского капитала, сопровождающаяся поглощением мелких и средних региональных банков крупными московскими банками. Эта тенденция усиливается тем, что многие из региональных банков испытывают финансовые затруднения, связанные с общей экономической ситуацией в регионах, сокращением инвестиций, нехваткой оборотных средств. Региональные банки вынуждены приспосабливаться к структурной перестройке банковской системы, ужесточающимся нормативным требованиям со стороны Центрального Банка России.

Система коммерческих банков в регионах формировалась как за счет создания новых, так и на основе преобразования действовавших ранее специализированных банков. Преобразования в различных регионах страны происходили по-разному, в зависимости от развитости финансово-кредитной системы в каждом регионе, соотношения государственного и негосударственных секторов (что во многом обусловлено сложившейся социально-экономической структурой региона) и других факторов.

Рассмотрим два характерных направления этого процесса.

Первое направление – трансформация бывших специализированных банков в универсальные коммерческие банки. Основой создания таких банков являлась либо передача им в аренду уставного фонда банка и права осуществления банковской деятельности, либо образование уставного фонда за счет привлечения паев или выпуска акций. Дальнейшее развитие происходило на акционерной основе с сохранением контрольного пакета акций за вновь созданным коммерческим банком. Такой вариант позволял обеспечить независимость банка от административных структур, использовать действующую сеть филиалов, отработанную систему длительных контактов с хозяйственными организациями, наличие информационной базы, квалифицированных кадров и т.д. Вместе с тем возникал и ряд проблем, связанных с формированием уставного фонда, так как деятельность специализированных банков осуществлялась большей частью за счет централизованных ресурсов, а не за счёт собственных средств.

Второе направление – создание на базе специализированных банков холдинг-компаний. При этом специализированный банк представляет собой холдинг-компанию, которая, владея пакетом акций, контролирует деятельность нескольких коммерческих бан-

ков. В этом случае коммерческие банки сохраняют свой совет директоров и отвечают перед акционерами и органами контроля за свою деятельность. В условиях конкуренции коммерческие банки ведут постоянный поиск новых форм делового партнерства и обслуживания клиентов.

Действующие региональные коммерческие банки не всегда соответствуют своему названию, поскольку не базируются на коммерческом кредите (вексельном обращении), который связывает субъекты региональных отношений с банком по линии движения товаров. Кроме того, структура пассивных и активных операций не соответствует общепринятым понятиям о коммерческих банках в странах с развитой рыночной экономикой. Необходимо возродить вексельное обращение и сделать обязательной покупку государственных ценных бумаг коммерческими банками. Именно вексельное обращение в сочетании с регулированием норм резервирования обеспечивает достаточно полное регулирование деятельности коммерческих банков.

Коммерческие банки, действующие на региональных финансовых рынках, могут быть подразделены на три основные группы: банки межрегионального значения, обслуживающие финансовые рынки на большой территории; коммерческие банки, обслуживающие региональные центры областей, краев, республик; региональные отделения и филиалы центральных московских банков. Предложенная классификация элементов банковской системы имеет свои особенности в различных районах России.

Коммерческие банки являются центром финансово-кредитной системы региона, сосредоточивая денежные ресурсы бизнеса и населения. Ссудные и инвестиционные операции банков обеспечивают и движение товаров, и услуг от производителей к потребителям, и финансовую деятельность в регионе.

Структура банковской системы в регионе может быть довольно разнообразной и обусловлена его социально-экономическим потенциалом: от мощных коммерческих банков с филиалами, размещенными в других государствах, до небольших банков, с помощью которых обеспечивается финансирование мелкого бизнеса.

Коммерческие банки, действующие на региональных финансовых рынках, можно подразделить по форме собственности на акционерные и банки, образованные на паевых началах; по целям и субъектам обслуживания – на универсальные региональные банки, отраслевые, инновационные банки для обслуживания

межотраслевых объединений, банки, специализирующиеся на обслуживании общественных организаций и региональных органов управления. В системе коммерческих банков региона могут быть как универсальные банки, осуществляющие всю систему банковских операций и услуг и обеспечивающие комплексное обслуживание клиентов, так и специализирующиеся на отдельных видах деятельности – банки долгосрочного кредитования, сберегательные и т.д.

Сфера деятельности региональных коммерческих банков не ограничивается территорией отдельной области или крупного экономического района. Посредством разветвленной сети филиалов банки имеют широкие межрегиональные связи, что позволяет мобильно использовать финансовые ресурсы. В экономически слабом регионе, испытывающем недостаток свободных денежных средств, коммерческие банки испытывают затруднения в формировании необходимых уставных фондов для удовлетворения потребностей региона в кредитных ресурсах. Возникает ситуация, при которой коммерческие банки вливаются в более сильные банковские объединения. В регионах с мощным экономическим потенциалом на базе имеющихся финансовых ресурсов могут создаваться акционерные коммерческие банки, которые будут вкладывать свои капиталы в банки слабых регионов, превращая их в свои филиалы.

Многие региональные банки имеют развитую и устойчивую сеть филиалов внутри региона. Создание таких филиалов обусловливается необходимостью обслуживания местных предприятий и действующих внутри региона финансовых потоков. Приоритетными как для головного банка, так и для его филиалов остаются интересы данного региона. Необходимость развития сети филиалов региональных банков вызвана также обеспечением работы с малыми предприятиями, фермерскими хозяйствами, частными предпринимателями и т.д.

Можно выделить следующие основные принципы функционирования коммерческих банков в регионе:

- создание достаточной автономии для региональных коммерческих банков, разграничение централизованного государственного ссудного фонда и ссудного фонда коммерческих банков;
- конкуренция между банками, возникающая с предоставлением всем субъектам рыночных отношений региона свободы в выборе обслуживающего банка;

– равноправное положение банков в части перетока денежных средств из централизованного ссудного фонда в ссудный фонд коммерческих банков в результате привлечения денежных средств на счета и во вклады;

– регулирование деятельности коммерческих банков со стороны Центрального банка в форме ставок рефинансирования, нормативов обязательных резервных фондов, условий проведения операций на открытом рынке через куплю-продажу государственных ценных бумаг и др.

Основными задачами развития коммерческих банков региона являются: обеспечение потребности в наличных денежных средствах; бесперебойное ведение безналичных расчетов и платежей; кредитное обеспечение социально-экономического развития региона; привлечение средств юридических и физических лиц, а также эффективное их размещение; кредитование инвестиционных проектов и социально-экономических программ; предоставление широкого спектра финансово-кредитных услуг.

Система коммерческих банков региона должна способствовать структурной перестройке экономики посредством кредитного механизма, распространению инноваций на региональном уровне, активной инвестиционной политике, т.е. влиять на комплексное социально-экономическое развитие региона. Коммерческие банки предоставляют предприятиям, организациям, предпринимателям краткосрочные и долгосрочные кредиты на развитие материально-технической базы, на строительство предприятий, объектов торговли, общественного питания, сферы услуг и т.д., а также кредиты на временные нужды, в связи с финансовыми затруднениями и на другие цели. Анализ структуры банковских кредитов по регионам России показывает, что в общем объеме кредитов преобладают краткосрочные. Структура кредитов в каждом регионе определяется особенностями инвестиционного климата, экономической структурой хозяйства и интенсивностью развития производственной и непроизводственной сферы.

Развитие финансовых рынков на основе системы коммерческих банков в различных регионах позволяет перейти от вертикальных кредитно-финансовых связей к торговле кредитными ресурсами на основе горизонтальных связей. В области кредитных взаимоотношений региональных коммерческих банков с клиентами акцент переносится с объектов на субъекты кредито-

вания. При этом отношения банка и предприятия предполагают оценку кредитоспособности заемщика в зависимости от представленного залога, гарантий, поручительств, страховых обязательств. В процессе отношений банков с субъектами региональной экономики, выступающими в качестве заемщиков, необходим комплексный анализ состояния и структуры оборотных средств, включая привлеченные, источников их формирования, оборачиваемости оборотных средств, рентабельности, прибыли, состояния расчетов и т.д.

Существенная роль в развитии региональных финансовых рынков принадлежит различным финансово-кредитным институтам: инвестиционным компаниям, фондам, финансовым компаниям, пенсионным фондам, а также страховым компаниям.

5.3. Особенности формирования региональных финансово-кредитных институтов

Система финансово-кредитных институтов России находится в стадии формирования. Эти институты функционируют в единой системе с банками и страховыми компаниями и тесно взаимодействуют с региональным рынком ценных бумаг. Инвестиционные компании посредством выпуска акций могут вкладывать часть дохода от их реализации в ценные бумаги различных фирм и предприятий региона. Ссудо-сберегательные ассоциации, занимающиеся ипотечным кредитованием, имеют право вкладывать часть доходов в государственные облигации. Значительная сумма акций, выпущенных предприятиями региона, может приобретаться пенсионными фондами. Таким образом, обеспечивается эффективное использование кредитных ресурсов и рыночное регулирование инвестиционной и финансовой деятельности в регионе.

Важными составляющими региональных рынков являются финансовые и инвестиционные компании, брокерские фирмы, которые необходимы для функционирования внебиржевого рынка ценных бумаг. Такие компании и фирмы призваны заниматься прежде всего первичным размещением ценных бумаг. Будучи постоянными участниками рынка ценных бумаг, они обеспечивают квалифицированные консультации о состоянии этого рынка, оценку объемов возможного размещения акций в регионе

и условий размещения. Эти компании занимаются также рекламой выпусков акций предприятий, осуществляют их распространение через сеть брокерских контор, не прибегая к услугам фондовых бирж.

Следует особо выделить роль региональных бирж в вопросах формирования инфраструктуры рынка ценных бумаг. Они обеспечивают совершенствование технологий, освоение новых систем, ввод новых инструментов.

Региональные биржи обеспечивают подготовку проспектов эмиссий ценных бумаг акционерных обществ, информационную поддержку коммерческих предложений, организацию конференций и семинаров по рынку ценных бумаг, оказывают консультационные услуги по действующему законодательству, по вексельному обращению, по использованию возможностей ценных бумаг в хозяйственной жизни предприятий. Деятельность региональных бирж способствует не только организации цивилизованных форм торговли на фондовом рынке, но и появлению новых участников рынка. Также осуществляется сбор и систематизация оперативной, статистической и аналитической информации о состоянии фондового рынка, предоставление данных членам биржи и клиентам, а также информационное обслуживание всех заинтересованных лиц.

Региональная фондовая биржа представляет собой многофункциональный финансовый институт, предоставляющий комплекс услуг и обеспечивающий развитие инфраструктуры на биржевом сегменте финансового рынка региона. Она осуществляет свою деятельность в сфере биржевых операций, торгов ценными бумагами и срочными контрактами расчетно-депозитарных операций, а также информационно-аналитических услуг.

Анализ работы региональных бирж показывает, что они занимаются не только чисто биржевой деятельностью, связанной с обслуживанием участников торгов, но и осуществляют функции инвестиционно-холдинговых компаний, торговло-посреднических и консалтинговых фирм, коммерческих банков и страховых компаний. Это происходит, с одной стороны, из-за общей неразвитости инфраструктуры рынка, вынуждающей биржи заниматься «околобиржевой» деятельностью, с другой стороны, вследствие обострения конкурентной борьбы за сферы влияния между новыми и традиционными рыночными структурами, неизбежно возникающей при переходе к рыноч-

ной экономике. В условиях развитой рыночной экономики биржи могут занять место лидеров предпринимательской активности в регионе, аккумулируя крупные массы финансовых ресурсов, они будут оказывать значительное влияние на экономическую деятельность.

Анализируя работу инвестиционных компаний регионов, саморегулируемая организация Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) в помощь инвесторам ежеквартально составляет рейтинги надежности региональных инвестиционных компаний.

Регулярная публикация подобных рейтингов инвестиционных институтов делает данную информацию доступной для широких слоев населения, и позволяет судить о привлекательности инвестиционных и финансовых компаний как для отечественных и иностранных инвесторов, так и для клиентов, удовлетворение потребностей которых является основополагающей целью инвестиционной деятельности.

Исследовать состояние внебиржевого рынка наиболее сложно, поскольку полная информация о сделках не публикуется ни в средствах массовой информации, ни в специализированных изданиях. Однако можно выделить некоторые общие тенденции. Основная фигура первичного рынка – стратегический инвестор, приобретающий акции для управления или репрофилирования предприятия. После консолидации пакета в одних руках рынок временно затихает до выплаты дивидендов, затем возможен сброс акций и падение их курсовой стоимости.

Формирование инвестиционных институтов в регионах осуществлялось по двум направлениям: в инициативном порядке и при крупных предприятиях для их непосредственного обслуживания. То же самое относится и к инвестиционным фондам, которые были созданы в основном в период чековой приватизации.

Инвестиционные фонды являлись реальными собственниками акций многих российских предприятий. Однако в составе инвестиционных портфелей большей части фондов находились крупные пакеты неликвидных акций (иногда до 70% от общей стоимости долгосрочных вложений), которые было трудно реализовать. С другой стороны, акции самих фондов в большинстве случаев также являлись неликвидными, что затрудняло привлечение средств мелких вкладчиков.

Основной вид деятельности чековых инвестиционных фондов на фондовом рынке – спекулятивные операции с высоколиквидными акциями (в основном из собственных активов) и государственными ценными бумагами с целью получения прибыли и начисления дивидендов по акциям инвестиционных фондов. По имеющимся оценкам доля прибыли, полученной инвестиционными фондами от дивидендов с предприятий, в большинстве случаев колебалась от 10 до 20%.

Надежды вкладчиков чековых инвестиционных фондов на высокие и регулярные дивиденды не оправдались. Однако неэффективность деятельности фондов в большой степени обуславливалась несовершенством правовой базы: двойное налогообложение не позволяло акционерам надеяться на высокие доходы, система оценки чистых активов фондов во много раз занижала их реальную стоимость и т.п. Поэтому для преобразования инвестиционных фондов в крупные институциональные инвесторы необходимо было прежде всего устранить многочисленные ограничения, установленные для чековых инвестиционных фондов действовавшим законодательством, создать определенные условия для того, чтобы мелкие вкладчики вкладывали средства в ценные бумаги инвестиционных фондов, которые бы затем инвестировали свои активы в ценные бумаги многочисленных эмитентов.

Согласно Указу Президента РФ «Об инвестиционных фондах», должен был быть полностью решен вопрос о преобразовании чековых инвестиционных фондов в одну из трех форм субъектов экономической деятельности: паевой инвестиционный фонд (ПИФ), акционерный фонд и обычное акционерное общество.

В случае преобразования в ПИФ, владельцы акций чекового фонда становились владельцами паев паевого фонда. Если чековый фонд преобразовывался в акционерный фонд, то, соответственно, акционеры чекового фонда становились владельцами акций акционерного фонда. Преобразованному фонду следовало получить новую лицензию Федеральной комиссии по ценным бумагам (ФКЦБ)¹. Третий вариант предполагал, что чековый инвестиционный фонд преобразовывался в обыкновенное акционерное общество открытого типа с другим направлением деятельно-

¹ ФКЦБ была преобразована в Федеральную службу по финансовым рынкам.

сти. Это требовало внесения определённых изменений в устав, акционеры чекового фонда становились владельцами акций нового акционерного общества.

Таким образом, два первых варианта предполагали преобразование чековых фондов в новые формы коллективного инвестирования, регулированием которых занималась Федеральная комиссия по ценным бумагам. Особых различий между работой паевого и акционерного фонда не существует, несмотря на то что механизм работы у этих структур разный. И паевой, и акционерный фонд обслуживаются депозитарием, который обеспечивает контроль за техникой вложения средств. И тем, и другим фондом руководят управляющие компании, одинаково лицензированные, с одинаковыми требованиями со стороны регулирующих органов. Такая структура обеспечивает надёжность вложений. Единственный минус акционерного фонда, по сравнению с паевым, заключается в двойном налогообложении доходов.

С точки зрения инвесторов, переход чековых фондов в новые формы сделал новую собственность достаточно ликвидной. Пай открытого ПИФа можно легко и быстро обратить в деньги, акции акционерных фондов – это ликвидные бумаги, которые котируются на фондовых биржах, и их можно реализовать по текущей курсовой стоимости.

Основная часть всех паевых инвестиционных фондов создана и действует в Москве. Это вполне естественно, так как именно там сосредоточена значительная часть финансовых средств, которые могут быть вложены в различные инвестиционные проекты. Однако то, что третьим по числу действующих ПИФов после Москвы и Санкт-Петербурга стал Новосибирск, свидетельствует не столько о достаточном числе потенциальных инвесторов, сколько о дальновидной политике руководства управляющих компаний, стремящихся повысить привлекательность игры на фондовом рынке за счет создания надёжных и экономически привлекательных фондов. Пожалуй, трудно найти другую форму подобного доверительного управления инвестициями, которая рекламировала бы себя именно как стабильный источник постоянного дохода.

В последнее время произошёл рост интереса юридических лиц к паевым фондам, проводятся переговоры и консультации с различными компаниями как о возможности внесения средств в активы действующих фондов, так и о создании паевых фондов специально под цели и задачи отдельных корпораций. Все это

свидетельствует о том, что ряд особенностей организации паевых фондов и отсутствие налогообложения заработанных ими доходов позволяют им при прочих равных условиях обеспечивать более высокую доходность, чем у других финансовых учреждений.

Для непрерывного регионального воспроизводственного процесса в условиях, когда степень экономического риска значительно возрастает, необходимо оказание финансовой поддержки субъектам рыночной экономики, потерпевшим неудачу, в случае непредвиденных неблагоприятных обстоятельств. Для этого нужна широкая сеть независимых страховых компаний и организаций, действующих в каждом регионе.

Долгое время страховая деятельность в России была монополизирована государством и обособлена от финансово-кредитной системы и заключалась лишь в сборе денежных средств населения и предприятий и выплате страховых компенсаций. В условиях рыночной экономики, когда страхование становится одним из главных факторов устойчивого развития предприятий, организаций, фирм и отдельных предпринимателей, происходит быстрый рост страхового рынка. Кроме оказания чисто страховых услуг, страховые фирмы принимают участие в коммерческих операциях, осуществляют инвестиционную деятельность и тем самым служат катализатором развития предпринимательской деятельности в регионе.

В настоящее время действует большое число независимых страховых компаний, некоторые из них образовались при разделении Госстраха на отдельные компании. Вместе с тем для становления эффективной системы страховых организаций и создания страхового рынка требуется длительный период времени. Потребуется развитие альтернативных видов страхования, широкого спектра страховых услуг, за счет которых можно будет создать накопления денежных ресурсов в каждом регионе и использовать их в качестве кредитного источника, прежде всего, для формирования ресурсов долгосрочного кредитования. Только в этих условиях страховые компании смогут стать крупными поставщиками долгосрочных денежных средств для субъектов региональной экономики, а также занять место среди покупателей на региональных рынках ценных бумаг. Вывод о том, что страховые компании смогут стать одним из главных источников долгосрочных вложений в различные сферы экономики региона, следует из самой специфики страховой деятельности, характеризующейся тем,

что между получением страховых взносов и выплатой возмещений клиентам проходит определенное время.

Выделяют несколько видов страховых организаций, действующих на региональных рынках страховых услуг: страховые компании, непосредственно заключающие договора страхования; перестраховочные фирмы, которые за соответствующее вознаграждение принимают на себя часть крупных рисков; посредники между страховщиками и страхователями; различные объединения страховщиков.

Страховые организации различных форм собственности в регионе действуют в условиях конкуренции, обеспечивающей свободу выбора для страхователей. Получают развитие новые виды страхования, отражающие новые потребности, заключаются договоры страхования с различной комбинацией рисков, предлагаются более удобные формы оплаты страховых договоров, стимулируется снижение страховых тарифов и повышение качества обслуживания клиентов. Страховые организации формируют запасные и резервные фонды, образуемые за счет отчислений от сумм платежей по видам страхования. В целях возмещения особо крупных ущербов применяется перестрахование – передача отдельных объектов или части риска на страхование от одной страховой организации другой, имеющей более крупные резервные фонды. Наличие в регионе различных конкурирующих страховых компаний позволяет развивать региональный рынок страховых услуг, обеспечивать страховую защиту интересов как бизнеса, так и отдельных граждан.

В последнее время рост новых сегментов страхового рынка осуществляется не за счет увеличения числа страховых компаний, а за счет двух факторов: структурного (появляются все новые виды страхования и совершенствуются уже существующие) и территориального (происходит все более полный охват малых городов и сельских районов). Общее число страховых компаний постепенно сокращается. Уменьшение численности страховщиков стало результатом мер, предпринятых Росстрахнадзором в основном из-за низкой платежеспособности фирм (небольшой уставный капитал компаний по сравнению со значительными выплатами страховых сумм). Совокупный уставный капитал региональных страховых организаций относительно небольшой. По современным оценкам и требованиям к выживанию в условиях жесткой конкуренции размеры собственных средств, в том числе и уставных капиталов, у региональных страховщиков недостаточны.

Страховой рынок характеризуется активными процессами объединения, слияния и поглощения страховых компаний. Большинство ликвидированных компаний на самом деле не исчезли, а влились в другие, более сильные и высоко капитализированные фирмы. Именно возможность увеличения капитала является главным стимулом к объединению. Только укрупняясь и диверсифицируя свой бизнес, региональные страховщики могут соответствовать новым требованиям контролирующих органов и противостоять экспансии крупных столичных компаний, которые стараются внедриться в наиболее прибыльные сегменты регионального страхового рынка.

Региональные страховые компании занимаются почти всеми известными видами страхования: проведением всех видов как имущественного, так и личного неимущественного страхования и перестрахования; обеспечением гарантий сохранности имущества предприятий всех видов собственности путем страхования рисков его случайной гибели; страхованием финансовых и коммерческих рисков. Наиболее популярным видом страховой деятельности является страхование имущества, страхование от несчастных случаев, страхование грузов и средств наземного транспорта. Многие страховые компании имеют довольно узкую направленность, в частности, около 20% страховых фирм занимаются только медицинским страхованием.

Доля обязательного страхования в общем объеме страховых поступлений и выплат страховых возмещений сокращается. В то же время аналогичные показатели по добровольному страхованию в целом и по личному страхованию в частности постепенно увеличивались, но не переломили сложившуюся тенденцию. Поэтому можно констатировать, что в настоящее время обязательное страхование продолжает занимать лидирующее положение, по отношению к добровольному личному и имущественному страхованию. Доля последнего вида страхования в страховых поступлениях растет, а в выплатах, наоборот, падает. Доли страхования ответственности и страхования жизни в общем объеме страховых премий снижаются, тогда как в выплатах страховых возмещений доля страхования ответственности остается неизменной, а доля страхования жизни также уменьшается.

С точки зрения обслуживания субъектов региональных рынков, наибольший интерес представляют такие виды имущественного страхования, как страхование транспорта и перевозимых

грузов, а также страхование финансового риска, ответственности заемщиков за непогашение кредита и ответственности перевозчиков за своевременную доставку грузов. Анализ структуры страховых взносов позволяет сделать вывод о том, что перечисленные виды страхования пока не получают активного развития. Кроме того, наблюдается сокращение страхования финансовых рисков, особенно по кредитам банков (где в отдельных случаях не возврат составляет до 80%).

На сегодняшний день в регионах Сибири застраховано примерно 20–25% от всевозможных существующих рисков. Уровень этого показателя в западных странах колеблется от 90 до 95%. Изучение ситуации на страховом рынке позволяет сделать вывод, что именно небольшой уровень уставного капитала препятствует расширению сферы деятельности страховыми фирмами.

Классическим индикатором деятельности страховщиков является коэффициент выплат (т.е. отношение страховых выплат к страховым взносам). Его высокий показатель, как правило, весьма положительно характеризует страховую деятельность. Уровень выплат в регионах Сибири составляет 70–80% (в развитых странах он достигает 95–100%).

Одной из причин сравнительно невысоких значений коэффициента выплат по некоторым региональным страховым компаниям и по определенным видам страхования называют недостаточно стабильную экономическую ситуацию, при которой тарифы на услуги предусматриваются с большим запасом прочности. Другая причина – отсутствие высокоразвитого рынка ценных бумаг и направлений прибыльного вложения средств и их инвестирования. И, наконец, не последнюю роль в политике тарифов и страховых выплат играет стремление страховых компаний как можно быстрее собрать большой капитал, а подчас и просто «снять сливки». Несмотря на эти негативные явления, солидные фирмы постепенно уходят от краткосрочных целей и начинают ориентироваться на перспективное развитие. Дальнейшее повышение финансовых возможностей большинства страховых компаний позволит им принимать на страхование более серьезные риски и обеспечить тем самым надежную защиту интересов своих клиентов.

5.4. Методы анализа финансовых потоков в экономике региона

Основными источниками формирования финансовых ресурсов в регионе служат средства федерального и регионального бюджетов, средства предприятий и организаций различных форм собственности, средства финансово-кредитных учреждений, денежные сбережения населения, а также иностранный капитал. При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования кредитно-денежных средств.

Нормальное функционирование регионального рынка предполагает соблюдение пропорции между ростом денежных доходов и развитием сферы обращения, в которой реализуется основная масса денежных доходов населения. В противном случае часть денежных доходов населения, которая не может быть использована для покупки товаров и оплаты услуг, реализуется за пределами региона, а также накапливается в виде наличных денег, т.е. изымается из обращения и не возвращается в финансово-кредитную систему, не участвует в кругообороте товарных и финансовых ресурсов региона.

Для изучения сферы товарно-денежного обращения региона необходим ее анализ в динамике, в единстве всех его стадий, носящих повторяющийся динамический характер: формирование денежных доходов, их реализация в сфере торговли и платных услуг, перераспределение в финансово-кредитной системе, личные накопления. Изучение сферы товарно-денежного обращения региона включает выяснение особенностей товарного обращения, формирования и распределения денежных ресурсов в различных сферах экономики региона, межрегионального перераспределения денежных ресурсов через финансово-кредитную систему, межрегиональной миграции денег.

Анализ данных о величине и структуре денежных доходов и расходов населения регионов Сибири показывает, что имеют место существенные региональные различия, которые оказывают влияние на емкость регионального рынка.

Все регионы Сибири могут быть сгруппированы в три группы по уровню среднедушевых доходов населения. Первая группа – регионы со среднедушевым доходом населения ниже среднесибирского уровня: республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Ал-

тайский край, Новосибирская, Омская области. Вторая группа – регионы со среднедушевым доходом населения, превышающим среднесибирский уровень, но ниже среднероссийского уровня: Иркутская и Томская области. Третья группа – регионы с высоким среднедушевым доходом населения (выше среднероссийского уровня): Красноярский край и Кемеровская область.

Различия в уровне денежных доходов населения регионов Сибири во многом обусловлены отраслевой структурой хозяйства и характером структурных преобразований в экономике регионов. Так, для регионов с преобладанием сырьевых отраслей промышленности (угольная, нефтегазовая), а также для регионов с высокоразвитой рыночной инфраструктурой характерны высокие доходы населения. В регионах с преобладанием предприятий агропромышленного комплекса или машиностроительной отрасли отмечается низкий уровень денежных доходов населения.

Значительны региональные различия и в структуре использования денежных доходов. Здесь выделяются две группы регионов. Для первой группы, с удельным весом расходов на покупку товаров и оплату услуг ниже среднероссийского уровня (40–70% от уровня денежных доходов), характерен недостаточно высокий уровень развития региональных рынков, рыночной инфраструктуры и высокий уровень миграции денег (Республика Тыва, Алтай и др.). Вторая группа регионов, с удельным весом расходов на покупку товаров и оплату услуг выше среднероссийского уровня (80–90%), характеризуется относительно высоким уровнем развития рынка и рыночной инфраструктуры и меньшими значениями показателей миграции денег (Омская, Иркутская области и др.). Для Новосибирской области, являющейся центром оптовой торговли Сибири и имеющей высокий уровень развития торговло-посреднической и финансово-кредитной инфраструктуры, характерно существенное превышение притока денежных средств над его оттоком (превышение денежных расходов над доходами за счет миграции денег из других регионов Сибири).

Анализ структуры денежных доходов и расходов населения регионов Сибири за несколько последних лет показывает, что в структуре денежных расходов сокращается доля расходов на покупку товаров и увеличивается доля расходов на прирост сбережений в банковских вкладах, ценных бумагах и наличных деньгах (в рублях и иностранной валюте), а также на приобретение жилья. Характерной чертой для всех регионов является относитель-

но высокая доля расходов на покупку товаров и низкая – на оплату услуг. Сопоставление структуры денежных расходов населения в России и в других странах показывает, что в силу неразвитости сферы услуг в нашей стране доля денежных расходов на оплату услуг составляет всего 20%, в то время как в индустриально развитых странах – 40–50%.

Важным фактором, влияющим на товарно-денежное обращение в регионе, является межрегиональная миграция денег. Ввоз и вывоз денег осуществляется по нескольким каналам: торгово-посредническими фирмами, использующими наличные деньги для расчета за товары; населением в связи с деловыми и частными поездками; предпринимателями, привозящими товары из других регионов для реализации на рынке; сезонными рабочими из других регионов, иностранными мигрантами и др. Точные количественные расчеты размера миграции денег невозможны ввиду отсутствия статистических данных. Поэтому возможна только ее приблизительная оценка на основе данных региональных балансов денежных доходов и расходов населения, характеризующих превышение денежных доходов над расходами (или превышение расходов над доходами), денежные переводы, командировочные расходы, покупку иностранной валюты и другие операции, а также данных торговой статистики о продаже товаров на рынках, материалов бюджетных обследований семей.

Основным условием для развития регионального рынка служит сбалансированность товарно-денежных потоков при взаимодействии субъектов в процессе регионального воспроизводства. Товарно-денежная сбалансированность находит выражение в двух группах пропорций. Одну группу пропорций формируют показатели, характеризующие денежно-стоимостной аспект движения общественного продукта (денежные доходы организаций, платежеспособный спрос населения, денежные доходы и расходы населения). Вторую группу пропорций составляют величины, отражающие движение валового регионального продукта на стадии его создания и реализации. Функционирование сферы обращения должно обеспечивать постепенную трансформацию товарных потоков в денежные, и обратно.

В этой связи возникает необходимость проведения анализа товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов сферы обращения. Анализ движения товарных и денежных потоков позволяет разработать для оценки товарно-

денежной сбалансированности систему показателей, с помощью которой возможно выявить связь между субъектами при их взаимодействии по поводу движения товаров и денежных средств.

Исходя из этого, взаимодействие субъектов может быть представлено следующим образом: акты купли-продажи формируют товарный и денежный оборот; между товарным и денежным обращением устанавливаются определенные пропорции, характеристикой которых служат объективно необходимые величины движения денежных средств. Обращение товаров и денежных средств формируют реализованную и нереализованную части доходов населения. Временной лаг между обращением товаров и денежных средств вызывает косвенные потери в доходах предприятий (организаций). В соответствии с данной схемой система показателей взаимодействия субъектов состоит из четырех блоков. Каждый блок характеризует связи между участниками рыночных сделок: блок 1 – формирование товарного и денежного обращения; блок 2 – товарно-денежные пропорции; блок 3 – товарная обеспеченность доходов населения; блок 4 – косвенные потери доходов предприятий и организаций.

Показатели блока 1 предназначены для оценки скорости обращения товаров и денежных средств. Для определения скорости обращения товаров и денежных средств необходимы данные об общем объеме товарного и денежного оборотов за год и о средних остатках товаров и денежных средств на предприятиях и в организациях региона, информация о которых формируется органами статистики.

Для выявления пропорциональности обращения товаров и денежных средств в состав блока 2 включены показатели объективно необходимого объема денежного оборота, объективно необходимой скорости обращения денег и объективно необходимой величины денежных средств.

Показатели блока 3 отражают связь денежных доходов населения с товарными фондами торгующих организаций. При этом денежные доходы населения можно рассматривать как объемы совершенного и несовершенного товарно-денежного оборотов. Та часть доходов населения, которая истрачена на покупку товаров, выступает как реализованная часть дохода, принявшая товарную форму. Другая часть доходов населения остается нереализованной в течение определенного промежутка времени и поэтому не меняет денежную форму на товарную. Эта часть денежных

доходов выражается в приросте денежных средств населения. Средства, израсходованные населением на покупку валюты, размеры которых значительны, должны быть включены в прирост денежных средств населения. Для характеристики материальной обеспеченности денежных доходов населения рассчитываются объемы предложения товаров и величины денежных доходов населения через реализуемую часть доходов. На основании показателей объемов предложения товаров, величин денежных доходов населения, приростов товарных запасов и сбережений населения рассчитываются коэффициенты материальной обеспеченности денежных доходов и сбережений населения.

Показатели блока 4 характеризуют возможные косвенные финансовые потери предприятий (организаций) из-за несовпадения времени обращения товаров и денежных средств. Их величина определяется на основе расчета коэффициента покупательной способности и реальной ценности величины оплаты за товары.

Рассмотрим взаимодействия субъектов при движении товарно-денежных потоков на основе статистических данных по Забайкальскому краю. Для оценки связи между товарным и денежным оборотом произведены расчеты объективно необходимого объема денежного оборота крупных организаций (предприятий). На основе анализа выявлены положительные значения отклонения фактического объема денежных средств от их объективно необходимых величин, что свидетельствует о необоснованном расходовании денег, превышающем товарные возможности организаций. Согласно проведенной оценке, наблюдается недостаток денежных средств. В этой связи организациям следует осуществить анализ поступления и направлений расходования денежных средств, что позволит выявить причины их необоснованного расходования.

На основании произведенных расчетов можно отметить, что скорость обращения денежных средств по сравнению с ее объективно необходимой величиной значительно увеличилась. Это свидетельствует о наличии излишнего количества денежных средств, находящихся в обороте. Следовательно, для приведения в соответствие скорости оборотов товаров и денежных средств предприятиям (организациям) необходимо проводить сопоставление товарного и денежного оборота и выявлять причины привлечения и изъятия денежных средств из оборота.

На основании расчета объективно необходимой величины денежного оборота и скорости обращения денежных средств рассчитана объективно необходимая величина денежных средств для предприятий и организаций Забайкальского региона.

Анализ данных показал, что за рассматриваемый период отмечается нарушение пропорциональности в движении товаров и денежных средств. Основной причиной нарушения пропорциональности стало, на наш взгляд, экономически необоснованное замедление скорости обращения денежных средств и низкий объем денежного оборота. Для избежания нарушения в пропорциях денежного обращения предприятиям и организациям необходимо осуществлять планирование движения денежных средств, что позволит на каждый момент времени располагать сведениями о возможностях их расходования в соответствии с необходимой величиной.

Проведенные расчеты коэффициентов материальной обеспеченности реализованной и нереализованной части денежных доходов населения показали, что в регионе при росте денежных доходов идет относительное сокращение денежных расходов населения на приобретение товаров. Данный факт может свидетельствовать о недостаточной ассортиментной насыщенности рынка, о незначительном использовании населением своих сбережений для приобретения товаров. Кроме того, наличие товарных масс в организациях розничной торговли, не обеспеченной денежными доходами населения, влечет за собой вероятность неоплаты товаров, поступивших для реализации, что может способствовать росту задолженности перед поставщиками, а значит, сокращению объема производства товаров.

На основании рассчитанных показателей можно сделать вывод о том, что у предприятий и организаций потребительского комплекса региона существуют серьезные проблемы в платежно-расчетных отношениях. По нашему мнению, путями нормализации платежно-расчетных отношений должны стать формы стимулирования покупателей на основе предоставления скидок с оплаты товаров, использование в качестве гарантии платежа векселей, развитие операций по переуступке прав требований. В свою очередь, реализация данных мер основана на развитии соответствующих организаций рыночной инфраструктуры.

Таким образом, для оценки товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов разработана система по-

казателей, которая характеризует связи между товарным и денежным обращением. Она ориентирована на исследование взаимодействия субъектов сферы обращения, с акцентом на платежно-расчетные отношения между ними. Проведенный анализ товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов регионального рынка позволил выявить дисбаланс в движении товаров и денежных средств, что стало основой для выработки рекомендаций, направленных на приведение в соответствие товарных и денежных потоков.

Для изучения взаимодействия субъектов инфраструктуры с учетом их связи с другими участниками воспроизводственного процесса в регионе был использован метод балансовых построений экономического оборота в регионе. Система балансов находит широкое применение в зарубежной и отечественной практике для описания экономического оборота и взаимосвязи субъектов. Построение балансов экономического оборота осуществляется в соответствии с системой национальных счетов, в рамках которой выделяют группы хозяйствующих субъектов по секторам экономики: рыночные отрасли, нерыночные отрасли, домашние хозяйства, государственные учреждения. С помощью экономического баланса можно охарактеризовать материально-вещественную и финансовую сторону движения общественного продукта в региональном воспроизводстве. Данный баланс интегрирует в себе межотраслевой баланс производства и распределения продукции (услуг) и финансовый баланс ресурсов и затрат, баланс денежных доходов и расходов населения.

Баланс экономического оборота в виде матрицы состоит из одноименных строк и столбцов, образующих отдельные балансы. Строки отражают ресурсы, а столбцы – их использование. Взаимосвязь между ними достигается на основе того, что показатель, фигурирующий в расходной части одного баланса, одновременно отражается в доходной части другого. В отличие от существующих балансов экономического оборота, для моделирования взаимодействия субъектов инфраструктуры розничной торговли региона выделен счет «Сфера обращения». С учётом этого изменения в состав блоков входят следующие счета.

Счёт «Ресурсы воспроизводства» отражает образование товарных ресурсов и их использование по звеньям хозяйства региона. Ресурсы воспроизводства создаются в процессе производства продукции в регионе и за счёт ввоза продукции из-за пределов

региона. Использование товарных ресурсов можно представить в виде прямых затрат сферы материального производства, производственного и непроизводственного накопления, потребления, вывоза продукции из региона.

Счёт «Производственная сфера» отражает формирование и структуру затрат на производство продукции, показывает источники формирования регионального дохода, его первичное распределение и перераспределение. В качестве источников формирования регионального дохода рассматривают объемы производства различных отраслей, амортизационные отчисления на восстановление основных фондов по отраслям, чистую продукцию отраслей. Первичное распределение регионального дохода в разрезе хозяйственных отраслей подразумевает начисление заработной платы работникам материального производства; отчисления с заработной платы; прибыль предприятий; чистые налоги. Первичное перераспределение регионального дохода включает в себя финансирование инвестиционных проектов, финансирование непроизводственной сферы за счет средств предприятий; выплаты населению за работу в производственной сфере; платежи в бюджет; сальдо взаимоотношений с кредитной системой.

Счет «Сфера обращения» отражает формирование товарного и денежного оборотов в регионе. Доходы сферы обращения формируют денежные средства населения, непроизводственной сферы, поступления товаров и денежных средств из других регионов. Расходы данного счёта включают в себя вывоз товаров за пределы региона и продажу товаров потребителям.

В счёте «Потребление» находит отражение использование ресурсов на создание нового продукта, поступивших из сферы обращения. Таким образом, доходная часть счёта формируется в результате обращения денежных средств населения, непроизводственной сферы, направленных через сферу обращения на приобретение товаров и услуг.

Счёт «Накопление» характеризует материально-вещественную структуру капитальных вложений, прироста фондов предприятий. Образование ресурсов накопления осуществляется за счет финансово-кредитной системы, бюджетных ассигнований, расходов населения на индивидуальное строительство, расходов на капитальные вложения непроизводственной сферы, расходов предприятий сферы материального производства на капитальное строительство за счет собственных средств.

Счет «Непроизводственная сфера» отражает источники финансирования данной сферы и направления расходования полученных средств. Доходы данной сферы формируются за счет оплаты населением услуг непроизводственной сферы, финансирования из финансово-кредитной системы, финансирования за счет фондов предприятий отраслей производства, финансирования за счет средств бюджета. К расходам непроизводственной сферы относятся денежные доходы работников непроизводственной сферы, отчисления с заработной платы работников, материальное потребление организаций непроизводственной сферы, расходы на капитальные вложения, платежи в бюджет.

Счет «Население» отражает баланс денежных доходов и расходов населения. Доходы населения формируют денежные средства, полученные от производственной сферы, от непроизводственной сферы, из бюджетных средств, ввоз денег из других регионов. Население использует полученные доходы на приобретение товаров и оплату услуг через сферу обращения, на уплату налогов в региональный бюджет, на налоги и платежи финансово-кредитной системе, осуществляет вывоз денег.

Счет «Региональный бюджет» отражает поступление средств и направление их расходования. Доходы регионального бюджета формируют поступления из сферы производства, поступления из непроизводственной сферы, поступления от населения, поступления от финансово-кредитной сферы. Полученные средства могут быть направлены на финансирование накоплений, финансирование непроизводственной сферы, финансирование населения.

Счет «Финансово-кредитная система» отражает доходы и расходы по кредитам и ссудам банков, трансферты и дотации федерального бюджета. Доходы финансово-кредитной сферы формируют поступления из производственной сферы, поступления платежей из непроизводственной сферы, налоги и сбережения населения, поступления средства из других регионов. Из финансово-кредитной системы может осуществляться финансирование отраслей материального производства, непроизводственного накопления, непроизводственной сферы, пополнение средств местного бюджета, выплаты населению.

Счет «Внешние связи» отражает межрайонное распределение товаров и денежных средств, объем ввоза и вывоза продукции *i*-й отрасли.

За основу построения баланса экономического оборота региона была взята модель, разработанная в ИЭОПП СО РАН для прогнозных расчетов финансового оборота. В исходную модель был добавлен блок «Сфера обращения» и заданы управляющие переменные. К управляющим переменным отнесены такие параметры, которые изменяются при каждом конкретном расчете, а именно: объемы промышленного производства (включая транспорт и строительство), объемы сельскохозяйственного производства, объемы оборота розничной торговли. К экзогенным переменным модели отнесены параметры и коэффициенты, описывающие технологические особенности отраслей и производств, финансовые отношения в регионе, особенности использования конечного продукта. Эти параметры заданы на основе имеющейся статистической информации при условном предположении, что они в процессе расчетов не меняются.

Для описания взаимодействия субъектов регионального рынка был построен баланс экономического оборота региона. На основании данных баланса экономического оборота по счету «производственная сфера» можно отметить, что 69,3% производственных ресурсов формировали собственные средства предприятий и организаций. Накопленная амортизация и полученная прибыль формировали производственные ресурсы на 22,8%, поступления средств из других регионов на 10,2% участвовали в создании продукта. Созданный продукт в сфере производства распределен по следующим направлениям: выплаты работникам материального производства – 27,6%, в непроизводственную сферу – 5,1%, в местный и федеральный бюджет – 4,6%, накопление – 24,4%. Потреблено в процессе производства ресурсов 38,3% от созданного продукта.

Рассматривая конкретных участников распределительного процесса, можно отметить, что доходы непроизводственной сферы формировали денежные средства населения, осуществляя оплату услуг (32,6%), местный бюджет (10,2%) и производственная сфера (23,9%). В расходах данного счета преобладают выплаты населению в форме оплаты работникам непроизводственной сферы (63,8%), а также приобретение товаров (продукции) для собственных нужд через каналы сферы обращения (более 32%).

По счету «Население» можно отметить преобладающее поступление доходов в форме заработной платы из производственной и непроизводственной сферы, предпринимательской деятель-

ности (82,5%). Основное направление расходов полученных средств пришлось на оплату товаров через сферу обращения (до 48%) и покупку валюты (30,9%).

Доходы финансово-кредитной системы и местного бюджета формировали как поступления из сферы производства, так и непроизводственной сферы, а также средства из других регионов. По расходной части данных счетов направления выплат сложилось: из финансово-кредитной системы в местный бюджет – 39,6%, населению и непроизводственной сфере – 60,4% поступивших средств.

Доходная часть местного бюджета сформирована на основании налоговых поступлений от населения (28,1%), из сферы производства (24,1%), хотя большую часть доходов бюджета формировали дотации федерального бюджета до 48%. Из местного бюджета выплачена в форме дотаций населению основная доля средств (60,6%).

Проведенный анализ баланса экономического оборота позволил установить, что через сферу обращения прошла значительная часть ресурсов региона – финансовых и товарных. Так, доходы данного счета формировали средства населения и непроизводственной сферы, полученные от продажи товаров и продукции, поступления из производственной сферы экспортной продукции для поставки ее за пределы региона. Расходная часть сферы обращения отражает реинвестирование полученных средств в местное производство через сферу потребления (за минусом, экспортной продукции).

По счету «Накопление» нашли отражение инвестиции в основной капитал производственной и непроизводственной сферы за счет средств предприятий производственной и непроизводственной сферы, из бюджета на развитие отраслей экономики финансовых ресурсов не поступало.

Моделирование взаимодействия субъектов региональной экономики осуществлялось на основе программы прогнозирования экономического оборота. Программа для построения баланса экономического оборота региона позволяет прогнозировать возможные модели взаимодействия субъектов региональной экономики. В программе экзогенные переменные поделены на две группы. В первую группу включены коэффициенты, формирующие матрицу прямых затрат. Вторая группа переменных при изменении управляющих параметров формирует искомые (эндогенные) величины.

Информационной базой для прогнозирования экономического оборота региона послужили данные с исчислением всех показателей в среднегодовых ценах текущего года. Модель включает в себя три укрупненных отрасли: промышленность, сельское хозяйство, торгово-посредническую деятельность. В состав отрасли «промышленность» были включены не только производства, выпускающие продукцию и товары, но и транспорт, строительство.

В соответствии с имеющейся информационной базой и техническими возможностями программы, прогнозные оценки взаимодействия субъектов основаны на следующих предположениях:

- экзогенные переменные являются величинами постоянными и служат основой для расчета прогнозных вариантов доходов и расходов непроектной сферы, населения, местного бюджета, финансово-кредитной системы, сферы обращения под влиянием изменения управляющих переменных;
- модель экономического оборота функционирует в замкнутой среде, исключая влияние внешних факторов;
- допустима вероятность ошибок и пропусков в статистической информации.

В результате расчетов были построены прогнозные балансы экономического оборота региона. Проведенные расчеты позволяют сделать следующие выводы о перспективах взаимодействия субъектов рынка:

1) исходя из существующих тенденций в развитии по основным социально-экономическим показателям, в перспективном периоде основными звеньями, дающими импульс росту, будут сфера производства и сфера обращения;

2) прогнозируемые темпы развития производства позволят увеличить доходы населения, сферы обращения, средства накопления;

3) рост доходов субъектов будет способствовать увеличению расходования полученных средств на приобретение товаров и оплату услуг, на финансирование непроектной сферы;

4) расходы субъектов в сфере обращения, в свою очередь, позволят реинвестировать полученные сферой материального производства через сферу обращения доходы в обновление основных производственных фондов, что позволит увеличить темпы производства товаров и услуг.

Глава 6

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ И СИСТЕМЫ ЕЕ УПРАВЛЕНИЯ

6.1. Исторический фон и предпосылки становления внешнеэкономической деятельности в регионах Сибири

Важной вехой во внешней торговле СССР было принятие в 1918 г. декрета о ее национализации и установлении полного контроля. В рамках государственного управления создается Национальный Комитет внешней торговли (НКВТ), а с 1946 г. Министерство внешней торговли. В дальнейшем при Правительстве были сформированы Госкомитеты и внешнеторговые объединения (в/о), например, такие как в/о «Скотоимпорт», «Соврыбфлот», в/о «Интурист», в/о «Росвооружение». При Госкомитете по науке и технике функционировало в/о «Загранпоставка». НКВТ со временем было преобразовано в ГКЭС. Методика управления в этих структурах в увязке с Госпланом СССР основывалась на планировании экспортно-импортной деятельности.

Уже к 1970 году система управления, организации и реализации экспортно-импортных операций насчитывала 47 внешнеторговых объединений (ВО), контролирующих более 90% внешнеторгового оборота страны, большинство из которых территориально были расположены в Москве. В сфере производства, где продуцировался основной объем предметов внешнеторгового обмена в форме выполнения заказ-нарядов из министерств, не только практически полностью отсутствовала заинтересованность производителей в поставках на внешний рынок продукции, но выполнение внешнеторговых операций приводило к росту финансовых и временных затрат на упаковку, дизайн, организацию экспортных вариантов и др. Заказы на импорт производственного назначения из-за бюрократически заорганизованной процедуры в многоуровневой системе разрешений и реализации через в/о зачастую теряли смысл из-за упущенного времени. Поступавшая заказчиком импортная продукция часто не соответствовала необходимым стандартам и производственным требованиям. Жесткая

вертикальная система начала генерировать потери и обозначила необходимость преобразований.

Начало либерализации в сфере ВЭД обозначено выходом совместного Постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 августа 1986 г. № 991 «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями». В 1988 г. МВТ и ГКЭС были объединены в Министерство внешнеэкономических связей (МВЭС) и организована Государственная внешнеэкономическая комиссия (ГВК). По Закону, принятому еще в СССР от 4.06. 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР», региональные предприятия получили право прямого выхода на внешний рынок без участия внешнеторговых организаций и возможность привлечения иностранного капитала на внутренний рынок. Но провозглашенная хозяйственная самостоятельность в условиях практически 100% государственной собственности и практики административно-хозяйственного управления приводила к неоднозначному эффекту.

Для отсутствия ожидаемых результатов существовали и объективные причины. Предприятия не имели опыта работы на внешнем рынке, конкурентоспособность продукции была низкой, ответственности за сделки никто не нес. Система управления имела двухступенчатый характер и была громоздкой и плохо управляемой.

Однако реформирование ВЭД в РФ было одним из важных направлений в экономике страны, распространение права выхода на внешний рынок обозначило в системе управления важный блок – регионализацию внешнеэкономической деятельности. Возникла совершенно новая область деятельности, требующая параллельно со становлением практики теоретического обоснования и разработки методологии и методики выявления тенденций и мониторинга нового объекта управления. Для этого необходимо было овладеть методологическими основами государственного регулирования ВЭД в контексте специфики регионов, определить сущность и содержание основных понятий, ход формирования согласованности, упорядоченности и соподчиненности во взаимодействии элементов системы и способов выбора направления их действия в совокупности.

Необходимо было решать одновременно несколько задач. Оценить состояние производственной сферы как базиса для раз-

вития региональной внешней торговли; состояние инфраструктуры, кадровых ресурсов и возможности их развития, выявить проблемы и выработать комплекс мер по их разрешению, создать базу для прогнозных оценок развития региональной ВЭД. В 1987 г. председателем научно-экономического совета (НЭС) ГВК И.Д. Ивановым было инициировано начало научных исследований на базе Всесоюзного научно-исследовательского института внешнеэкономических связей (ВНИИВС) совместно с ИЭиОПП СО АН СССР. По результатам был подготовлен Научный доклад «Проблемы и перспективы развития международных экономических связей районов Сибири», проведено выездное заседание ГВК Совета Министров по проблемам и перспективам развития ВЭС Сибири в ИЭиОПП в Новосибирском Академгородке.

Подготовленный Доклад носил методолого-методический характер, в котором аккумулировался многолетний опыт научных исследований коллектива ИЭиОПП под руководством Роберта Исаковича Шнипера¹ и коллектива ВНИИВСа под руководством проф. Г.К. Войтоловского. В нем были изложены принципы исследования, разработанные участниками методики обработки данных и даны обоснования вырабатываемых рекомендаций. Авторами был заложен теоретический и методический базис, не теряющий актуальности до настоящего времени. Во всех регионах Западной и Восточной Сибири работали научные экспедиции по обследованию участников ВЭД, включая органы регионального управления, зарождающиеся элементы институциональной среды. Помимо экспертного анализа результатов обследования были использованы народнохозяйственные межрегиональные модели различных модификаций, позволивших оценить роль и место направлений развития. Так, вклад непосредственного экспорта ТЭК Западной Сибири в валютный доход страны в 1984 г. оценивался в 33–35%.² И на основе моделей было получено, что при темпе годового роста национального дохода в 4–4,7% среднегодовые темпы прироста экспорта будут составлять 7–8% в год в сопоставимых ценах. В инерцион-

¹ Р.И. Шнипер являлся членом Научно-экономического совета Государственной внешнеэкономической комиссии СССР.

² Проблемы и перспективы развития международных экономических связей районов Сибири. – Новосибирск: ИЭиОПП СО АН СССР, 1988.

ном варианте с учетом того обстоятельства, что дорогая нефть стимулирует на мировом рынке рост спроса на газ и уголь Сибири, было получено, что за 13 лет к 2000 г. спрос в Западной Европе на газ составит 130–260 млрд м³. Потребность в энергии к этому периоду будет удовлетворяться на 40% углем, что послужит стимулом поставок угля на экспорт регионами Сибири, что и наблюдалось в действительности.

В Докладе почти четверть века назад авторами уже акцентировалось внимание на том, что рост ТЭК Западной Сибири будет генерировать спрос на рабочую силу и инвестиции, что неминуемо ограничит возможности развития других отраслей и приведет к снижению их удельного веса в общесоюзном производстве. Авторы предсказали, что это коснется химической отрасли, лесопереработки, подотраслей металлургии и машиностроения, многократно увеличит рост нагрузки на транспортную сеть. Опасным следствием может стать узкая специализация Западной Сибири, на которую ляжет основная нагрузка по обеспечению экспортных поставок энергоресурсов на длительный период. Стягивание трудовых и финансовых ресурсов в ТЭК обусловит отказ от размещения в ресурсных регионах производств по переработке добываемого топлива и сырья, например, энергоемких и теплоемких предприятий химической промышленности, а также металлургии, лесопереработки. При этом варианты модельные расчеты показали, что при умеренной динамике энергоемкости, материалоемкости, фондоемкости продукции высокая эффективность обеспечивается переориентацией экспорта на продукцию отраслей глубокой переработки с размещением этих производств в восточных районах страны, т.е. приближением глубокой переработки к источникам сырья. В работе обсуждались возможности сокращения экспорта топлива на 12–13%, и было получено по расчетам, что даже такое незначительное сокращение существенно снижало сырьевую нагрузку на экономику Сибири и давало импульс к развитию как «нижних» отраслей, к которым авторы относили химическую, лесоперерабатывающую промышленность, и промышленность стройматериалов, так и верхних – машиностроение, строительство, легкую промышленность.

Исследования того периода затруднялись тем, что система сбора информации не позволяла представить деятельность региона на внешнем рынке. Сеть региональных таможен только

создавалась, основной поток сибирского экспорта (нефть, газ, уголь, древесина, металлы) оформлялся через внешнеторговые объединения и спецэкспортеров. На территории Сибири таких было немного, и таможенные данные в 1992 г. отражали лишь 10% реального экспорта Сибири¹. Впервые представленный в долларах США в 1992 г. региональный экспорт (с учетом Тюменской области) составлял 1,86 млрд долл. На страны СНГ, прибалтийские государства и Грузию в этой сумме приходилось лишь 345,9 млн долл.

6.2. Теоретические подходы к исследованию внешнеэкономической деятельности регионов

Участие страны в мировой торговле опосредовано участием регионов, внешняя торговля которых способствует развитию региональных конкурентных преимуществ. Региональные экономические факторы в свою очередь существенно корректируют развитие внешней торговли. Возникают созвучные времени новые задачи, выдвигаются на передний план новые области исследования причинно-следственных факторов и направлений региональной ВЭД.

Объектом исследования в рамках данной темы является внешнеэкономическая деятельность регионов РФ, предметом исследования – методологические основы, методический инструментарий и его применение для оценки состояния и проблематики ВЭД с учетом трансформационных процессов и их результативности. Региональные задачи во многом наследуют методологию и методики, наработанные в макроэкономике, которые можно разделить на два направления в зависимости от применения – детерминированного, либо стохастического подходов. Рамки детерминации приводят к жесткому аналитическому представлению объекта со всеми его взаимосвязями в соответствии с теоретическими представлениями и экономическими законами на высоком уровне абстракции и устойчивости. При этом исследования многофакторных и многокомпонентных объектов наталкиваются на проблему полноты детер-

¹ Ковалева Г.Д., Коклягин Е.Г. Экспорт и импорт Сибири в зеркале таможенной статистики // ЭКО. – 1994. – № 2. – С. 3–24.

минированного представления системы, которая часто не имеет аналитического решения. Некоторые авторы в этом случае используют симуляции для обоснования зависимостей.

При наличии достоверной информации детерминированный подход дает возможность построить модель, описывающую рынок с учетом его качественных характеристик, но подобный подход тем менее применим, чем ниже степень агрегации данных для описания исследуемого объекта.

В стохастическом подходе, позволяющем оценивать вероятностные связи и получать условные интервальные оценки, ответственность за использование эконометрического моделирования и качество оценок переносится на исследователя при любой степени агрегации данных. При этом снижается степень субъективности автора в оценке характера зависимостей, а эконометрическое моделирование позволяет либо оценить, и тем самым подтвердить взаимодействие факторов, либо его опровергнуть. Так или иначе, результаты, полученные с позиций стохастического подхода, в большей степени адекватны реальности и в меньшей степени ограничены условными гипотезами, рамки которых необходимы при создании детерминированных моделей.

Становление ВЭД в регионах, осознание проблематики, нерешенные теоретические вопросы и потребность в адекватной методике исследования, поиск механизмов регулирования породили целый пласт в региональной экономике новых, не имеющих истории теоретических и практических исследований в условиях повышенной неопределенности и динамичности.

Требовалась научно обоснованная оценка текущего состояния и перспектив развития экономики региона и его внешнеэкономической деятельности, условий и возможностей ее реализации, а, именно, транспортной доступности, обеспеченности современной логистикой, связью, системой расчетов, внешнеторговой инфраструктурой, сферой регулирования и контроля в регионе. Спецификой последнего периода становится возросшая значимость для регионов СФО активности и результативности международной деятельности России по продвижению ее на мировые рынки, особенно в северо-восточную и юго-восточную Азию, страны ШОС и др.

Методологию исследования ВЭД региона, за основу которой взят принцип познания от общего к частному и далее от частного к общему, можно представить следующей схемой (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Методологические принципы исследования региональных аспектов внешнеэкономической деятельности

Распространение новых для регионального бизнеса форм хозяйствования, направлений деятельности и инструментов порождают задачи, ранее не привлекавшие внимания. Их выявление, постановка, поиск решений в рамках теоретических как методологических подходов, так и методических разработок, в конечном счете, направлено на получение практических результатов. Для регионов конечным практическим результатом являются научно обоснованные, выверенные практикой стратегии развития и меры по их реализации, представленные соответствующей среднесрочной и краткосрочной программами.

Стратегической целью является развитие внешнеэкономических связей на принципах взаимовыгодного партнерства и повышения их эффективности посредством создания стимулов инновационного, экономического и социального роста, обеспечение новых рабочих мест, роста налогооблагаемой базы, расширения рынка сбыта товаров и услуг, привлечения на территорию финансовых ресурсов, новых технологий и опыта в экономической, социальной и управленческой сферах, укрепления культурных, научных и деловых контактов.

В исследовании ВЭД региона можно выделить 6 этапов.

I. *Определение ВЭД региона.* В литературе часто смешивают внешнеэкономическую деятельность, внешнеэкономические связи и внешнеторговую деятельность региона. Однако все три понятия помимо общих моментов, различаются не только содержательно, но и объектом, правилами и по субъектам реализации. В соответствии со смыслом они имеют сложную иерархию. Внешнеэкономические связи (ВЭС) – торговые, культурные, деловые и др. – реализуются посредством внешнеэкономической деятельности. Под внешнеэкономической деятельностью региона (субъекта Федерации) в работе понимается его участие в мировом рынке товаров как материально-вещественных, так и интеллектуальных, а также услуг и капитала в контексте развивающейся системы мирового регулирования, регулирования на уровне страны, региона, мега-региона и межрегионального взаимодействия.

II. *Состояние региональной ВЭД.* Стоимостная и натуральная характеристика всех секторов ВЭД включает следующие блоки:

- географическую структуру;
- товарную структуру;
- результаты обследования фактических участников реализации и управления ВЭД;

- институциональную сферу;
- федеральное и региональное законодательство;
- оценки воздействия мирового рынка и актуальные на уровне региона правила и механизмы взаимодействия с внешними контрагентами (характеристика товарных рынков, спроса и условий взаимодействия со странами, экономическими и международными союзами и др.).

III. *Потенциал ВЭД региона.* Оценка потенциала предполагает экономико-статистический анализ состояния, а также прогнозирование потенциала ВЭД региона с выделением таких направлений потенциала, как: ресурсный; промышленный; кадровый; инфраструктурный.

Требуется соотнесение потенциала региона с потребностями и возможностями секторов мирового рынка с позиций региональных интересов; с конкурентоспособностью региональных товаров и услуг на мировом рынке; с потребностями и возможностями импорта региона: высокотехнологичных товаров и услуг, технологий, квалифицированной рабочей силы, высококвалифицированного менеджмента (импорт услуг охватывает область здравоохранения, образования, туризма, логистики, расчетов, связи).

Экономический потенциал региона контролируется федеральными, коммерческими и региональными структурами. Его реализация в рамках ВЭД предполагает изучение международного института регулирования, мирового спроса на товары экспортной специализации региона, состояния и перспектив внешнего рынка, мирового (диверсифицированного по странам) рынка, изучения прогнозов ведущих экономических центров, собственное прогнозирование.

IV. *Действующий механизм регулирования ВЭД.* Его изучение включает 2 части:

- законодательное направление регулирования ВЭД региона;
- структуру регулирующих и обслуживающих субъектов и их полномочия: региональную администрацию; ТПП; таможен; банки; ярмочно-выставочный комплекс; общественные союзы, региональные и межрегиональные ассоциации; общественные объединения и др.

V. *Проблемы ВЭД* определяют необходимые меры и шаги по их реализации в области:

- законодательства;
- обеспеченности инфраструктурой;
- регулирования.

VI. Направления совершенствования ВЭД; Задачи по развитию ВЭД.

В основе совершенствования ВЭД региона можно выделить три взаимосвязанных и взаимодополняющих части – расширение и создание нового экспортоориентированного производства товаров и услуг; совершенствование импорта и обеспечение импортозамещения; совершенствование экспорта и импорта капитала.

Регулирование ВЭД. На уровне региона оно включает законодательное, тарифное, нетарифное, фискальное, валютное, административное регулирование. Первые четыре направления полностью определяются на федеральном уровне, но реализуются, в конечном счете, в регионах. На федеральный уровень вынесены разработка стратегии развития внешнеторговых связей страны и заключение международных договоров в области ВЭС.

В части законодательного регулирования к полномочиям субъектов РФ отнесено обеспечение регионального законодательства и необходимых подзаконных актов и постановлений; заключение соглашений с административно-территориальными образованиями стран (например, с СУАР КНР) или, с согласия Правительства РФ, с органами государственной власти стран (например, с Монголией) о реализации ВЭС. Субъекты Федерации также вправе иметь за счет средств своих бюджетов и по согласованию с Минэкономразвития и МИД России в иностранных государствах своих представителей при торговых представительствах РФ.

Оценка состояния и перспектив развития отношений с позиций региональных возможностей формируется в рамках правового поля, создаваемого законодательством РФ и региона, согласованного в свою очередь с международными институтами. Внешний контур взаимодействия РФ с государствами и экономическими союзами и блоками определяют принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ. Правовое поле ВЭД региона основывается, прежде всего, на положениях Конституции Российской Федерации и четырех кодексов: Гражданский кодекс РФ; Налоговый кодекс РФ; Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях.

В системе законодательства можно выделить блоки, регулирующие внешнюю торговлю товарами, услугами и инвестиционную деятельность на территории РФ. В области регулирования торговли товарами действует основополагающий Федеральный

закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и целый ряд федеральных уточняющих законов и специализированных нормативных правовых актов РФ. На текущий момент законодательную базу РФ по ВЭД составляет Таможенный кодекс Таможенного союза, действует также целый ряд федеральных законов (ФЗ). В этих документах обозначены разграничения полномочий в области ВЭД между федеральными органами власти, органами государственной власти субъектов РФ и муниципалитетами.

Анализ сложившейся к настоящему времени законодательной основы внешней торговли показал, что действующие законы содержат много правовых норм непрямого действия, таможенно-тарифный механизм в Российской Федерации является в большей мере инструментом мобилизации доходов в госбюджет. Региональные же законодательные акты в каждом регионе акцентированы на проблематике региона и отличаются как по тематике, так и по содержанию.

Тарифное регулирование относится к государственным инструментам регулирования внешней торговли, но осуществляется на уровне конкретной региональной экспортно-импортной операции. Единая государственная политика тарифного регулирования налагается на резко дифференцированные региональные и отраслевые условия, что делает необходимым учет региональных и отраслевых эффектов при формировании государственной тарифной политики. Для решения поставленной задачи в ИЭОПП была разработана базовая модель с выделением непосредственного влияния тарифного регулирования на экспортные и импортные потоки, и, с учетом всех видов ставок таможенных пошлин.

Единое таможенное пространство потребовало унифицированной классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ТС, декларирования товаров в рамках Таможенного кодекса Таможенного союза и организации единых необходимых перечней:

- продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза и выдачи единых документов;
- товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза;
- товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору);

– продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Таможенного союза и таможенной территории Таможенного союза и др.

Для того чтобы оценить влияние функции спроса (предложения) на импорт (экспорт), рассчитывались величины ежемесячных таможенных платежей по каждой позиции товара за ряд лет с помощью разработанной в среде СУБД Oracle 11g реляционной базы данных, содержащей всю необходимую информацию (ставки таможенных пошлин, режим торговли со страной и др.) и серии специально написанных авторами на языке программирования PLSQL в среде PLSQL Developer программ расчета пошлины. Для оценки параметров уравнений спроса (предложения) на импорт (экспорт) был использован анализ панельных данных с фиксированными эффектами в пяти вариантах. Такой модельный подход позволил оценить региональный эффект от изменения государственной тарифной политики и выработать ряд обоснованных рекомендаций по ее совершенствованию.

Нетарифное регулирование включает установление тарифных льгот и квот, запретов и ограничений на ввоз или вывоз товаров; лицензирование и разрешение на экспорт и импорт товаров; оно касается удовлетворения технических, санитарных, ветеринарных и фитосанитарных требований, сертификации.

Валютное регулирование и валютный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности определяются ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 2003 г., описывающим особенности расчетов по внешнеторговым договорам, правила и механизм валютного контроля с учетом требований ВТО и Таможенного союза, и осуществляются уполномоченными банками.

Основной целью административного регулирования ВЭД органами управления региона являются: увеличение доходной базы бюджета как основы социальной защищенности населения, эффективные механизмы регулирования уровня занятости, обеспечения роста заработной платы, обеспечение роста производительности труда, повышение качества выпускаемой продукции и услуг. Взвешенная реализация экспортного потенциала с перераспределением эффектов от развития ВЭД в пользу территории в условиях стагнации перерабатывающих производств для большинства регионов приобретает все большее значение.

Административное регулирование может оказывать значительное влияние на состояние ВЭД региона и определяется за-

конодательно очерченными полномочиями исполнительных органов государства и региональной – как законодательной, так и исполнительной властью. Оно находится в совместном ведении государства и региона, частично – в федеральном, и в значительной части – в ведении субъекта Федерации. Редко встречается участие муниципалитетов, но это, как правило, муниципалитеты крупных городов.

Контурь внешнеэкономической деятельности региона определяются системой региональных законов, постановлений региональной администрации, региональной концепцией, стратегией ВЭД и программными документами. Концепция и Стратегия ВЭД региона создаются на основе:

- принципа вертикальной согласованности с законодательством и постановлениями, программами РФ, ФО и региона;
- материалов обследования субъектов ВЭД и институциональной сферы, включая управление, контроль, разрешительные структуры, законодательство, объекты инфраструктуры;
- оценки потенциала бизнеса и его активности: состояния основных фондов, объемов производства, перспектив, проблем, планов и предложений.

В контексте региональной Стратегии разработка региональной Программы ВЭД ведется с учетом мониторинга мирового рынка, экономики и социальной сферы региона и направлена на решение актуальных задач. Программа ВЭД региона согласуется со Стратегиями социально-экономического развития территорий (Дальнего Востока, Сибири и др.) и отдельных отраслей («Энергетическая стратегия ...»).

Многолетний опыт работы с регионами по данной проблематике показал высокую эффективность организации обследования всей системы ВЭД на территории региона. Перед обследованием важно было изучить общее состояние и отраслевой аспект ВЭД в регионе, выявить круг интересов и проблем по всем направлениям совершенствования внешнеэкономической деятельности субъекта, что позволяло установить контакт, вызвать заинтересованность и направить беседу в необходимое русло. Встречи с участниками ВЭД предприятий и организаций позволяли получать практические предложения по механизмам регулирования и контроля ВЭД, законодательству, таможенному обслуживанию, бюджетному и налоговому регулированию, по развитию инфраструктуры, транспортному обслуживанию.

Результатом обследования были качественные и количественные характеристики состояния производства, транспортировки, таможенного обслуживания, лицензирования, квотирования, информационной доступности, взаимодействия участников ВЭД с общественными организациями, союзами, ассоциациями и администрацией региона. Обобщение материала позволяло представить реальные потребности ВЭД на территории и служило необходимой базой для разработки актуализированной концепции, стратегии и программы развития ВЭД региона на перспективу.

Развитие приграничного сотрудничества открывает возможности для решения как экономических, так и социальных задач на приграничных территориях. На восточной границе растет контраст отставания в развитии приграничных российских территорий на фоне роста китайских районов.

Для Сибирского федерального округа потребность во взаимовыгодном приграничном сотрудничестве носит объективный характер, что обусловлено географическим фактором – соседством округа с другими странами на протяжении 7769 км. Внешняя граница Сибирского федерального округа включает участок границы с Казахстаном протяженностью 2698 км (36% всей границы РФ – Казахстан), с Монголией – 3485 км (100% соответственно) и Китаем – 1586 км (38%), и составляет почти 36% всей сухопутной границы страны. Из 12 регионов СФО семь имеют статус приграничных. Это 50% населения округа и почти 30% его площади. Средняя плотность населения составляет 6,3 чел./км², что почти вдвое выше среднего показателя по Сибирскому федеральному округу. Требуется предусмотреть таможенные преференции в рамках приграничной торговли; обеспечить организацию современной инфраструктуры со стороны РФ на восточных границах – многосторонних пунктов пропуска.

Приграничное сотрудничество предполагает совместное решение сопредельными территориями экономических, транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических, гуманитарных и других задач. Благодаря существенным различиям в условиях хозяйствования муниципальных образований и их соседей за общей границей (уровень цен на средства производства, товары и рабочую силу, ее качество, различное налогообложение, действие льготных режимов, инфраструктурное обеспечение, рыночный спрос и др.)

сопредельные территории по обе стороны границы имеют значительные преимущества относительно субъектов, удаленных от границы. Вопрос заключается в том, используют ли они свои возможности?

Приграничное сотрудничество остается нереализованным в главном – не используется потенциал муниципального уровня, не формируется экономическое взаимодействие прилегающих к границе муниципалитетов с их соседями, не узаконены их права и формы взаимодействия. Контакты на муниципальном уровне сводятся, в основном, к соглашениям о развитии культурных связей в области народного творчества, спорта, образования.

Ускоренное развитие экономики Китая ставит перед приграничными территориями Российской Федерации задачу интенсивного развития своего потенциала и, прежде всего, импортозамещающих производств. Требуется определенная энергичная инициатива с мест, чтобы сотрудничество на восточных границах не развивалось по остаточному принципу. В целях экономии затрат на оформление экспортно-импортных сделок для удаленных сибирских регионов необходимо уравнивать права региональных таможенных управлений с центральными по ряду разрешительных и контролирующих функций, на деле создавая единое таможенное пространство.

В целом принципиально важно перенести многие функции государственного регулирования и контроля в регионы. Избыточная централизация их в Москве влечет огромные убытки как для конкретных фирм, регионов, так и страны в целом.

6.3. Экономико-статистическая характеристика торговли регионов СФО со странами СНГ на основе пространственных принципов и методических подходов

Важнейшим этапом регулирования ВЭС регионов в соответствии с принятыми методологическими принципами является изучение объекта в динамике за определенный период и его качественная и количественная характеристика в текущем моменте. В данном разделе главы дается характеристика взаимодействия в области товарного обмена регионов СФО с важнейшим блоком стран в Содружестве независимых государств.

Региональный экспорт СФО в СНГ за два десятилетия увеличился с 724,6 млн до 3,8 млрд долл., импорт с 957,6 млн до 2 млрд долл., торговое сальдо за исключением начала на всем периоде оставалось положительным, и к концу экспорт превышал импорт почти вдвое (в 2019 г. СФО экспортировал в страны СНГ десятую часть всего экспорта и пятую часть всего импорта).

Страны СНГ занимают значительно более важную позицию в торговле СФО, нежели для России в целом. Все это отражает нестабильность и не позволяет дать положительную оценку характеру взаимодействия СФО со странами СНГ в части экспортных поставок на их рынок. Однако при существенном различии темпов, экспорт одновременно с показателем всего экспорта СФО меняет рост на падение. Это позволяет высказать гипотезу, что причины, определяющие развитие, одни и те же, т.е. торговля регионов со странами СНГ подвержена воздействию тех же факторов, что и торговля с остальным миром. Это – мировые цены на энергоносители, металлы, механизм расчетов, санкции и др.

Второе наблюдение обусловлено тем, что за тридцать лет не реализованы ожидания, которые были связаны с ростом экономического сотрудничества регионов со странами на постсоветском пространстве. Очевидно, что потенциал сотрудничества регионов с каждой из стран СНГ характеризуется специфическими особенностями при наличии и общих предпосылок развития торгового обмена, обусловленных природными условиями, географической близостью, спросом и предложением контрагентов.

Рынок стран СНГ занимает значительно большее место в региональном импорте¹ СФО, нежели в его экспорте. Доля импорта из СНГ во всем объеме ввоза временами поднималась до 40% и выше.

Среди регионов самым крупным экспортером в страны СНГ становится Кемеровская область, на долю которой в 2019 г. приходилось 35,8% (табл. 6.1). Если в 1998 г. второе место принадлежало Омской области (22,1%), то в 2019 г. – Новосибирской области (21,3%), третье место стабильно занимает Алтайский край с удельным весом 15,6% и 16,4% соответственно.

¹ За этот период весь импорт СФО в стоимостном выражении вырос в 3,5 раза и превысил 10 млрд долл. В импорте России это всего 4,2%. В 1998 г. и последующие 3 года в импорте России на товары из СНГ приходилась примерно треть стоимости. Это были годы максимального удельного веса импорта РФ из стран СНГ.

Таблица 6.1

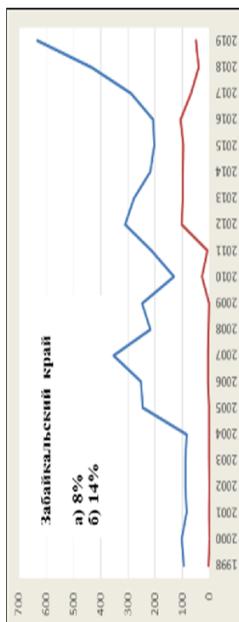
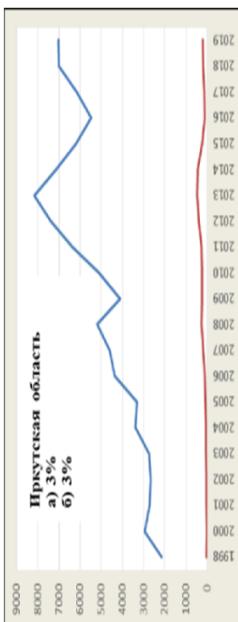
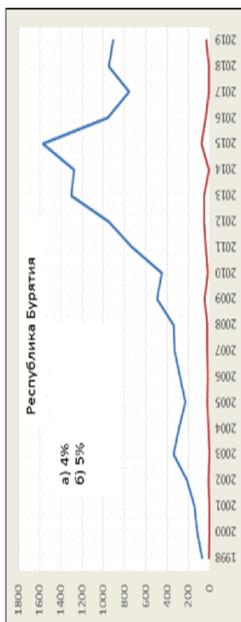
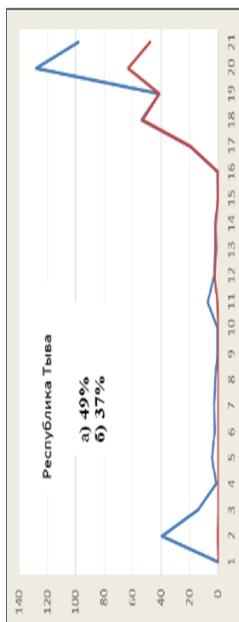
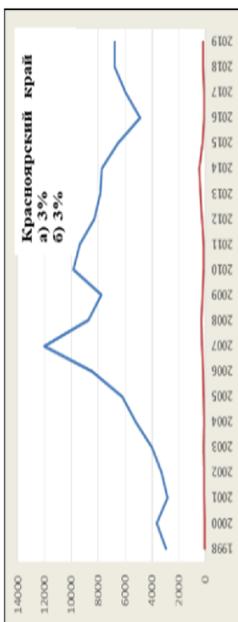
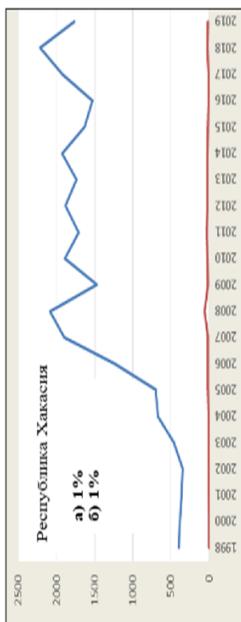
**Региональная структура экспорта СФО в страны СНГ,
млн долл. США в текущих ценах**

Регион	1998		2019		1998		2019	
	экспорт	%	экспорт	%	импорт	%	импорт	%
СФО	724,6	100	3816,1	100	957,6	100	1935,8	100
Республика Алтай	9,5	1,3	5,4	0,1	8,3	0,9	6,6	0,3
Республика Бурятия	6,1	0,8	34,0	0,9	9,4	1,0	10,2	0,5
Республика Тыва	0	0,0	47,9	1,2	0,1	0,0	2,5	0,1
Республика Хакасия	2,5	0,3	15,1	0,4	124,3	13,0	4,5	0,2
Алтайский край	113,3	15,6	638,2	16,4	61,2	6,4	268,9	13,9
Забайкальский край	3	0,4	50,5	1,3	7,6	0,8	1,4	0,1
Красноярский край	64,7	8,9	183,2	4,7	142,8	14,9	333,4	17,2
Иркутская область	29,5	4,1	214,7	5,5	178,4	18,6	515,5	26,6
Кемеровская область	183	25,3	1397,2	35,8	152,8	16,0	76,8	4,0
Новосибирская область	94,4	13,0	829,7	21,3	134,4	14,0	388,8	20,1
Омская область	160,2	22,1	311,2	8,0	119,9	12,5	190,4	9,8
Томская область	58,1	8,0	173,7	4,5	18,4	1,9	148,3	7,7

Для 4-х из остальных 8 регионов удельный вес экспорта в СНГ (первые четыре графика из 12 на рис. 6.2) был в пределах 5%, в том числе для трех крупнейших сибирских регионов, формирующих сырьевую базу энергоносителей российского экспорта. Потенциал сотрудничества явно недоиспользован¹, и есть над чем поработать Комиссии ЕАЭС при формировании планов по реализации стратегии совершенствования интеграционных процессов на большей части постсоветского пространства.

¹ Гринберг Р.С., Пылин А.Г. Евразийский экономический союз. Основные тренды развития на фоне глобальной неопределенности // Экономика региона. – 2020. – Т. 16, вып. 2. – С. 340–351.

Ковалёва Г.Д., Костин А.В. Опыт оценки влияния внешних факторов на региональную торговлю России на примере Сибирского федерального округа // Вопросы новой экономики. – 2019. – № 1. – С. 51–59.



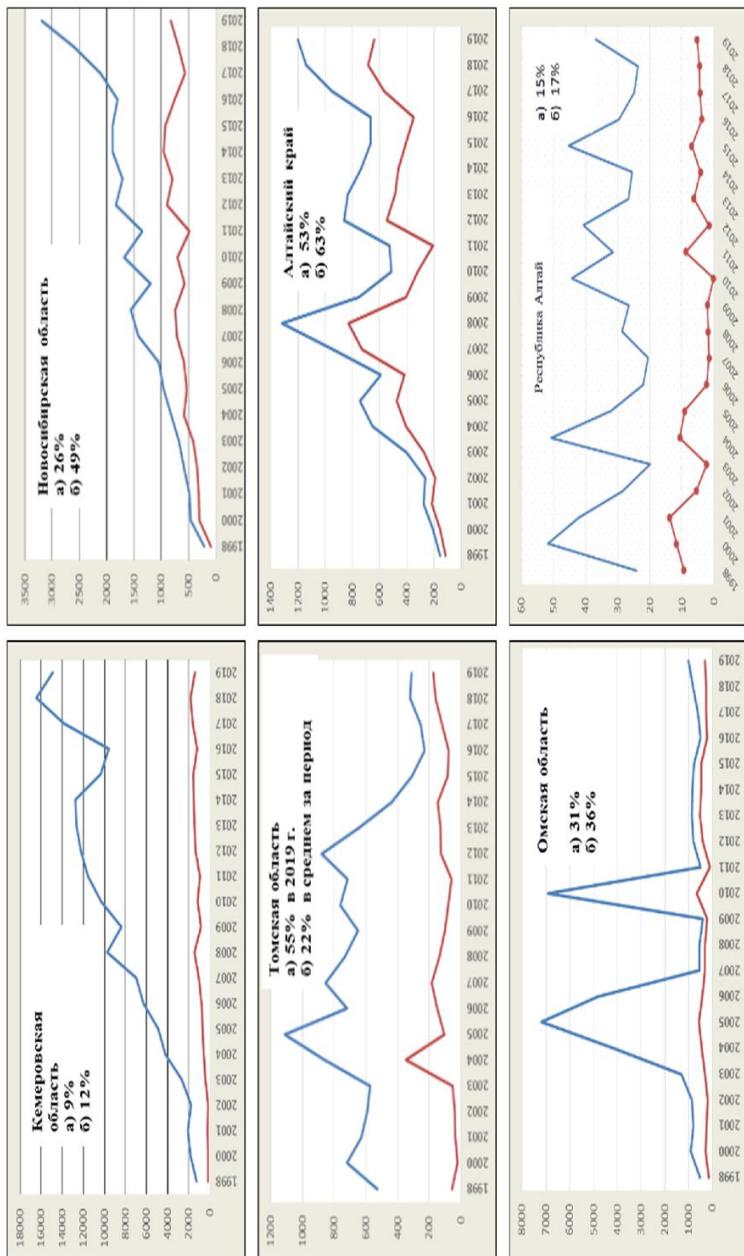


Рис. 6.2. Экспорт регионов СФО (—) и экспорт в страны СНГ (—) за период 1998-2019 гг. в млн долл. США в текущих ценах: а) удельный вес экспорта региона в 2019 г. в полном экспорте региона; б) среднее за весь период значение удельного веса

Построение для каждого региона графиков всего регионального экспорта и экспорта в страны СНГ в едином масштабе позволяет наглядно проследить историю формирования показателей и их соотношение. В четырех восточных регионах Сибири – республиках Бурятия, Хакасия, Красноярском крае и Иркутской области – графики экспорта в ближнее зарубежье практически совпадают с горизонтальной осью во всем периоде. Среднее значение удельного веса для них, указанное в пункте б) (см. рис. 6.2), не превышало 5%. Исключение составляет Забайкальский край, в котором, начиная с 2012 г. по 2016 г., доля стран СНГ возросла до половины стоимости всего экспорта. Выделяется также Республика Тыва, у которой до 2010 г. практически не было экспорта в СНГ, но с 2010 г. на него приходится две третьих и более стоимости поставок. С 2013 г. по 2017 г. Республика Тыва практически весь экспорт направляла в страны СНГ (100% в 2013 г. и 87,3% в среднем за 2013–2017 гг.).

Регионы Западной Сибири в большей степени ориентированы на рынок стран СНГ. Так, у Алтайского края средний за период показатель удельного веса экспорта в страны СНГ составлял 63,3%; у Новосибирской области 48,5%, у Омской области 35,7%. В 2019 г. Алтайский край более половины экспорта реализовал на рынках СНГ, Новосибирская область – более четверти, Омская – свыше 30%. Расширяет свои позиции Томская область. С 2013 г. в среднем она реализует в этом секторе около 40% стоимости поставок. Все эти регионы выделяются ростом показателя в конце периода и возрастанием общего тренда.

Однако практически для всех регионов характерна высокая волатильность динамики экспорта, которая возникает не без воздействия внешней конъюнктуры мирового рынка, распространения мультипликативного эффекта российских санкций на экономику, спрос и предложение стран СНГ.

В импорте наблюдается отличное от экспорта распределение регионов: на первом месте Иркутская область (26,6% всего импорта СФО из стран СНГ), на втором – Новосибирская (20,1%), на третьем – Красноярский край (17,2%). На Алтайский край приходилось менее 14%. В отдельные годы по объемам завозимого импорта лидировала Республика Хакасия, доля которой поднималась до 37,4%.

Почти полное отсутствие импорта из СНГ Забайкальским краем обусловлено его возрастающей ориентацией на рынок Ки-

тая. Если рассматривать тренды графиков на рис. 6.3, то следует отметить на фоне падающего тренда всего импорта в Республику Алтай некоторый его рост из стран СНГ; смену роста в первой половине периода стагнацией в следующем десятилетии в Хакасии, Бурятии, Алтайском крае, Кемеровской области. Рост тенденции на всем периоде отмечается только в Красноярском крае и Новосибирской области. Иркутская область значительно повысила закупки в СНГ только с 2011 г.

Экспорт в страны СНГ отличается более совершенной структурой с более высокой степенью добавленной стоимости (табл. 6.2). Он на 26,5% состоял из товаров ТЭК¹. На втором месте с удельным весом 21,3% зафиксирован экспорт машин, оборудования и транспортных средств и это принципиальное достижение². Кроме того, для торговли с СНГ важную роль начинают играть продовольственные товары и сельскохозяйственное (с/х) сырье (кроме текстильного), их вес достигал 10,7%.

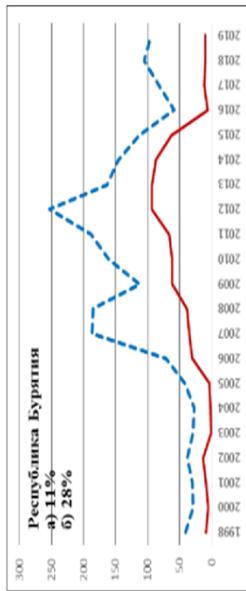
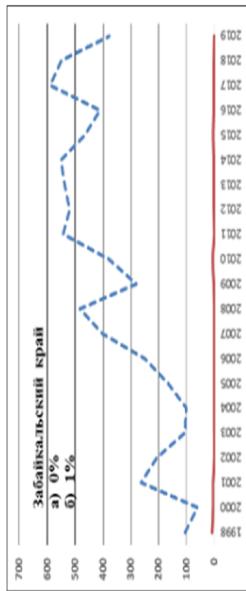
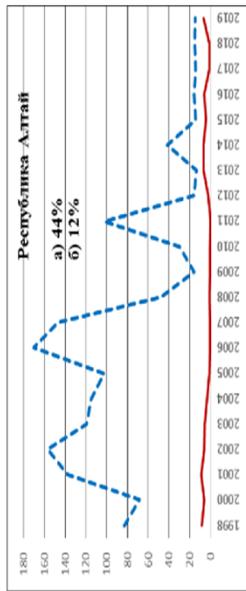
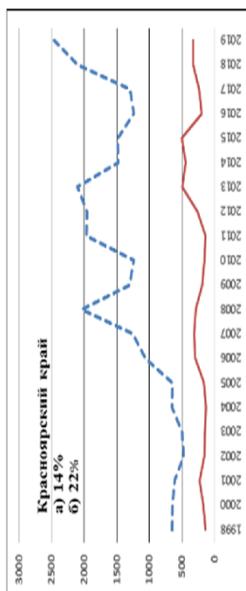
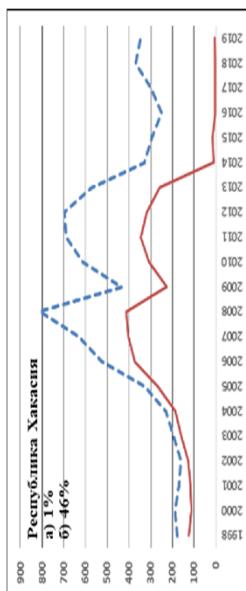
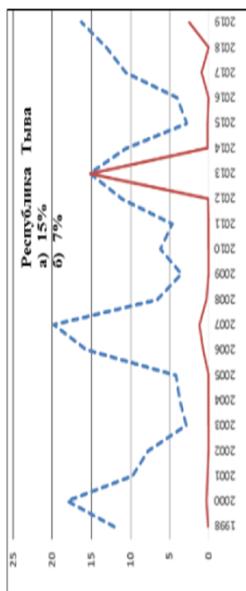
В импорте первое место занимает продукция химической промышленности и каучук (43,5% против 4,9% во всем импорте); на втором месте металлы и изделия из них (18,8% против 26,4%); на третьем – продовольственные товары и с/х сырье (10% против 5,5%).

Как экспорт, так и импорт направлены в большей степени на удовлетворение производственного спроса, нежели потребительского, и многие направления торговли сформировались еще во времена плановой экономики советского периода.

В заключение отметим, что на рынок стран СНГ приходилось 80% от всего экспорта СФО текстиля, текстильных изделий и обуви; 46% продовольственных товаров и с/х сырья; 42% всех продаж машин, оборудования и транспортных средств; 28% кожевенного сырья, пушнины и изделий из них; 20% продукции химической промышленности и всего 6% и 5% минеральных продуктов, включая товары ТЭК, металлов и изделий из них.

¹ Внешняя торговля субъектов РФ СФО / Сибирское таможенное управление: офиц. сайт. URL: <https://stu.customs.gov.ru/statistic> (дата обращения: 3.09.2021); Внешняя торговля субъектов РФ СФО / Сибирское таможенное управление: офиц. сайт. URL: <https://stu.customs.gov.ru/folder/143386> (дата обращения: 2.09.2021).

² Во всем экспорте СФО эта доля всего 5,3%, а второе место обеспечивают продажи металлов и изделий из них (26,4%).



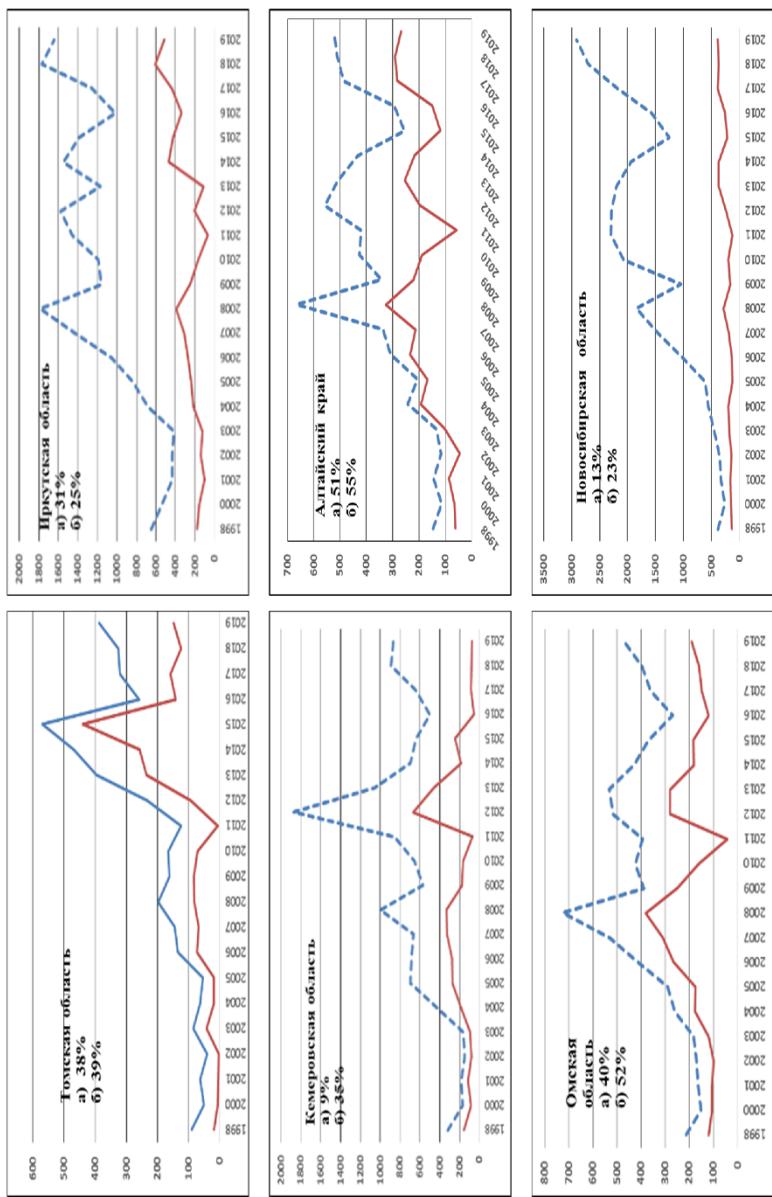


Рис. 6.3. Импорт регионов СФО (- -) всего и импорт из страны СНГ (-) за период 1998-2019 гг. в млн долл. США в текущих ценах:
а) Удельный вес импорта региона в 2019 г. во всем импорте региона; б) среднее за весь период значение Удельного веса импорта из СНГ во всем импорте в СФО.

Таблица 6.2

**Товарная структура экспорта и импорта СФО за 2019 г.,
млрд долл. США в текущих ценах**

Наименование товара	Всего				Страны СНГ			
	экспорт	%	им-порт	%	экс-порт	%	им-порт	%
Продовольствие и с/х сырье (кроме текстильного)	1140,3	3,1%	528,3	5,5%	521,4	13,7%	193,7	10,0%
Минеральные продукты	17841,0	49,2%	261,8	2,7%	1122,2	29,4%	169,0	8,7%
В том числе: топливно-энергетические товары	16941,2	46,7%	212,6	2,2%	1010,4	26,5%	139,1	7,2%
Продукция химической пром-сти, каучук	1783,1	4,9%	2775,6	28,8%	361,6	9,5%	842,5	43,5%
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	4,5	0,0%	24,8	0,3%	1,3	0,0%	0,8	0,0%
Древесина и целл.-бум. Изделия	(3) 3609,2	9,9%	53,3	0,6%	377,7	9,9%	5,6	0,3%
Текстиль, текст. изделия и обувь	26,8	0,1%	365,2	3,8%	21,6	0,6%	58,0	3,0%
Металлы и изделия из них	9589,5	26,4%	784,5	8,1%	494,7	13,0%	364,0	18,8%
Машины, оборудование и трансп. ср-ва	1926,1	5,3%	4335,4	44,9%	813,5	21,3%	167,7	8,7%
Другие товары	377,1	1,0%	524,2	5,4%	102,1	2,7%	134,6	7,0%
СФО, всего	36297,5	100%	9653,0	100%	3816,1	100%	1935,8	100%

Страны СНГ играли важную роль в поставках в СФО минеральных продуктов, включая товары ТЭК (65% от всего импорта в округ), металлов и изделий из них (46%) соответственно; продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (37%); продукции химической промышленности и каучука 30%, Текстиль, текстильные изделия и обувь (16%). Следует отметить низкую долю этого рынка в импорте регионами СФО машин, оборудования и транспортных средств (всего 4%). Как для России, так и для остальных участников Содружества продолжает оставаться нерешенной задача технического перевооружения и строительства машиностроительных заводов, создания новых высокотехнологичных производств в этой отрасли и решения вопросов импортозамещения относительно продукции из третьих стран.

В табл. 6.3 приведены для каждого Сибирского региона товарные группы в экспорте и импорте, на которые приходился основной объем торговли, и указан их удельный вес. Эти данные свидетельствуют о важности встречной торговли на пространстве СНГ, направленной на развитие производства как продавцов, так и покупателей.

Таблица 6.3

**Товарная специализация экспорта и импорта регионов Сибири
в торговле со странами СНГ в 2019 г.**

Регион СФО	Экспорт / импорт	Млн долл.	Лидирующие товарные позиции экспорта и импорта регионов в торговле со странами СНГ, %
1	2	3	4
Республика Алтай	Экспорт	5,4	38,3% живые животные; 35,8% злаки (Казахстан);
	Импорт	6,6	92,4% топливо минеральное из Казахстана и Кыргызстана. Машины и оборудование;
Республика Бурятия	Экспорт	34,0	67% машины и оборудование;
	Импорт	10,2	30% металлы и изделия из них;
Республика Тыва	Экспорт	47,9	75% руды и концентраты цинковые и свинцовые в Казахстан;
	Импорт	2,5	свыше 90% продукция машиностроения из Кыргызстана;

Продолжение таблицы 6.3

1	2	3	4
Республика Хакасия	Экспорт	15,1	65,5% уголь, руды и концентраты медные и др.; 17% алюминий (снижение в 4,9 раз);
	Импорт	4,5	34,5% минеральные продукты без энергетических товаров; 32,3% продовольствие;
Алтайский край	Экспорт	638,2	40,5 % уголь, кокс, нефтепродукты; 25,5% вагоны, машины, оборудование;
	Импорт	268,9	46,9% черные и цветные металлы, изделия из них;
Забайкальский край	Экспорт	50,5	98% минеральные продукты;
	Импорт	1,4	49% продукция химической продукции и каучук;
Красноярский край	Экспорт	183,2	33,4% древесина и изделия из нее; 22,9% машиностроительная продукция;
	Импорт	333,4	51,6%, драгоценные металлы и их отходы; 32,6% оксид алюминия из Украины;
Иркутская область	Экспорт	214,7	37% машины и оборудование; 35% древесина и изделия из нее;
	Импорт	515,5	94% продукция химической промышленности и каучук;
Кемеровская область	Экспорт	1397,2	55% энергетические товары; 24% металлы и изделия из них;
	Импорт	76,8	47% встречный импорт металлов и изделий из них;
Новосибирская область	Экспорт	829,7	48% машины и оборудование; 12% продукция химической промышленности и каучук;
	Импорт	388,8	46% металлы и изделия из них; 18% машины, оборудование
Омская область	Экспорт	311,2	32,7% химическая промышленность; 28,2% продовольствие и с/х сырье; 22,6% машины и оборудование;
	Импорт	190,4	65,6% продукция машиностроения; 10,5% продукция химической отрасли;
Томская область	Экспорт	173,7	66,7% древесина и ц/б изделия; 12,1% продукция машиностроения;
	Импорт	148,3	86,5% продукция химической промышленности; 8,6% продовольствие.

Табл. 6.4 позволяет оценить региональную структуру импортозависимости и выделить наиболее проблемные сектора для каждого из регионов; отследить конкуренцию регионов по экспорту и недоиспользованный потенциал региона.

Таблица 6.4

**Экспорт и импорт СФО в 2019 г. по странам,
млн долл. США в текущих ценах**

Страна – контрагент	Экспорт		Импорт		Сальдо
	млн долл.	%	млн долл.	%	
Всего: СФО в составе 2019 г.	36297,5	%	9653,0	%	26644,4
Страны СНГ	3816,1	100 %	1935,8	100%	1880,3
В том числе:					
Армения	23,2	0,6%	78,5	4,1%	-55,4
Азербайджан	166,8	4,4%	34,5	1,8%	132,3
Беларусь	501,3	13,1%	286,7	14,8%	214,6
Кыргызстан	233,6	6,1%	26,3	1,4%	207,3
Казахстан	1690,4	44,3%	536,3	27,7%	1154,1
Молдова	21,8	0,6%	26,9	1,4%	-5,1
Таджикистан	111,8	2,9%	5,1	0,3%	106,7
Туркменистан	43,7	1,1%	2,6	0,1%	41,1
Украина	602,6	15,8%	839,1	43,3%	-236,5
Узбекистан	421,0	11,0%	99,8	5,2%	321,2

СФО имел положительное сальдо в торговле со всеми странами (с Казахстаном 1,15 млрд долл.) кроме Армении, Молдовы и Украины (с Украиной отрицательное сальдо достигало 236 млн долл.).

Динамика взаимной торговли определяется внешними и внутренними факторами, такими как экономический уровень развития, колебания цен мировой конъюнктуры прямо и косвенно определяющими контрактные цены на территории внутреннего рынка СНГ; активностью регионов и стран-контрагентов; достижениями в уровне интеграции на пространстве Содружества и его экономических секторов, таких как Таможенный Союз и ЕАЭС, обеспечившие для многих стран расширение интеграции в области свободы передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Взаимодействие регионов в рамках этих экономических интеграционных объединений высвечивает узкие места и проблематику дальнейшего сотрудничества¹. К ним относятся нерешенные задачи в области логистики, координации и синхронизации мер санитарного, фитосанитарного, эпидемиологического контроля, приграничное сотрудничество и транзит. На торговлю СФО в Центральной Азии значимо воздействует расширяющаяся экспансия Китая², на регионы Восточной Сибири влияет фактор транспортной удаленности от большинства стран-контрагентов.

Необходима дальнейшая товарная и региональная диверсификация взаимной торговли, создание условий для расширения имеющихся и организации новых кооперационных цепочек в промышленном производстве. Важность рынка СНГ будет возрастать в связи с ожидаемым ростом мирового спроса на продовольствие на 35% к 2030 г.

Развитию торговли российских регионов на пространстве СНГ, безусловно будут способствовать такие направления интеграции, как объединение усилий по выходу на рынки третьих стран, развитие приграничной инфраструктуры и логистики внешнеторговых потоков, расширение потенциала электронной торговли, создание специализированных инвестиционных фондов; углубление интеграции в образовании и научных исследованиях, особенно, связанных с промышленным воспроизводством; переход к расчетам в национальных валютах. Требуется поддерживать и расширять выход продукции стран СНГ на рынок Китая, развивать рынок услуг, использовать потенциал промышленной кооперации, банковской деятельности.

Углубляющиеся интеграционные процессы на данном этапе интеграции создают условия для переориентации торговли от партнеров дальнего зарубежья на контакты в странах СНГ, актуальность которой только обостряется.

¹ Постсоциалистический мир. Итоги трансформации / под общ. ред. С.П. Глинкиной: в 3 т. Т. 2. Постсоветские государства / отв. ред. Л.Б. Вардомский. – СПб.: Алетейя, 2017. – 454 с.

² Китайский фактор в развитии стран российского пояса соседства. Уроки для России. Научный доклад / Глинкина С.П., Куликова Н.В., Тураева М.О., Голубкин А.В., Яковлев А.А. М.: Институт экономики РАН, 2018. – 66 с.

6.4. Распределение экспорта и импорта СФО по географическим направлениям и странам-лидерам в их региональной торговле

В 2019 г экспорт СФО (10 регионов) стоимостью 36,3 млрд долл. весом 211,6 млн т распределялся между 141 страной мира. Основная торговля велась с 10 странами (табл. 6.5).

Таблица 6.5

**Экспорт СФО по странам в 2019 г.,
млн долл., тыс. т упорядочен по стоимости.
Фрагмент. Всего 141 страна**

Экспорт СФО по странам	Млн долл.	%	Тыс. т	%
Всего СФО	36329,4	100,0	211615,5	100,0
Китай	6879,1	18,9	31087,3	14,7
Нидерланды	4191,0	11,5	14629,1	6,9
Корея, Республика	2642,5	7,3	19982,0	9,4
Япония	2420,2	6,7	16126,6	7,6
Германия	2404,4	6,6	21346,9	10,1
Тайвань (Китай)	2080,0	5,7	10900,2	5,2
Казахстан	1743,6	4,8	8352,5	3,9
Турция	1315,6	3,6	9665,8	4,6
Польша	922,5	2,5	10369,9	4,9
Индия	746,5	2,1	6187,4	2,9
Прочие – 131 страна	10984	19%	62967	29,8

В сумме на первые 10 стран в экспорте СФО приходилось 25,3 млрд долл. из 36,3, или 81% в стоимости и 148,6 млн т или 70,2% в весе. В рейтинге по стоимости и весу экспортных грузов в СФО лидировал Китай (18,9% в стоимости и 14,7% в весе). Германия обеспечивала 6,6% в стоимости и 10,1% в весе, Республика Корея 7,3% в стоимости и 9,4% в весе.

На первые 10 стран приходилось 74% в стоимости и 84% в весе в импорте СФО (табл. 6.6). В рейтинге по стоимости импорта СФО первые 3 места занимали Китай (22,8% в стоимости и 10,5% в весе), США (10,2% в стоимости и 0,2% в весе) и Франция (9,7% в стоимости и 0,1% в весе), составляя в сумме 41,7% в стоимости и 10,8% в весе. Далее шли Украина (8,7% и 17,7% в весе), Казахстан (5,7% в стоимости и 33,6% в весе.) Всего импорт из первых 5 стран оценивался в импорте 5,5 млрд долл. и 5,8 млн т. По весу поставленных в СФО импортных товаров лидировал Казахстан (33,3% веса импортных грузов), Украина (17,7%) и Австралия (13,1%). На первые 10 стран в рейтинге по весу приходилось 92% веса и всего 50% стоимости.

Таблица 6.6

**Импорт СФО по странам в 2019 г.,
млн долл., тыс. т упорядочен по стоимости.
Фрагмент. Всего 134 страны**

Импорт СФО по странам	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Место в рейтинге по весу грузов
Всего СФО	9668,1	100	9407,1	100,0	
Китай	2201,0	22,8	988,3	10,5	4
Соединенные Штаты	982,4	10,2	21,9	0,2	22
Франция	941,1	9,7	6,6	0,1	36
Украина	843,3	8,7	1661,5	17,7	2
Казахстан	548,3	5,7	3162,8	33,6	1
Австралия	495,5	5,1	1234,0	13,1	3
Германия	457,6	4,7	48,6	0,5	13
Беларусь	289,8	3	301,4	3,2	7
Финляндия	210,4	2,2	29,6	0,3	20
Бразилия	198,2	2	465,9	5,0	5
Прочий мир	2500		1486		

В импорте СФО с западного направления поступало грузов на 4,1 млрд долл., или 42,5% от стоимости всего импорта, весом 2,68 млн т или 28,5% веса всех импортных грузов округа (табл. 6.7). С южного направления (Средняя Азия и Казахстан) на сумму 682 млн долл. или 7,1% стоимости импорта весом 3,3 млн т, что составляло 34,6% всего веса импортных грузов и создавало напряжение на южном направлении. Из Китая и Монголии импортировали в СФО товаров на сумму 2,2 млрд долл., или 23,2% в стоимости импорта и весом 1 млн т или 11% от всего веса. Прочий мир представлял продукцию на 2,6 млрд долл. (27,2% стоимости) и весом 2,4 млн т (25,9% от веса всего импорта СФО).

Таблица 6.7

Распределение торговли СФО по географическим направлениям в 2019 г.

Географические направления	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Сальдо веса, тыс. т	Экспорт-импорт тыс. т
Всего импорт СФО	9668,1	100,0	9407,1	100,0	221022,6	202208,4
Без названия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Север Европы	603,5	6,2	390,2	4,1	7838,9	7058,5
Центр Европы	3067,3	31,7	2144,4	22,8	69503,7	65214,8
Юг Европы	311,3	3,2	49,2	0,5	16818,9	16720,6
Кавказ	126,5	1,3	98,2	1,0	1119,6	923,2
Средняя Азия и Казахстан	682,9	7,1	3258,6	34,6	13621,8	7104,5
Китай и Монголия	2247,6	23,2	1033,4	11,0	44468,3	42401,5
Прочий мир	2629,0	27,2	2433,2	25,9	67651,5	62785,1
Всего экспорт СФО	36329,4	100,0	211615,5	100,0		
Без названия	0,4	0,0	0,05	0,0		
Север Европы	1097,1	3,0	7448,7	3,5		
Центр Европы	11112,6	30,6	67359,2	31,8		
Юг Европы	2603,4	7,2	16769,7	7,9		
Кавказ	261,6	0,7	1021,4	0,5		
Средняя Азия и Казахстан	2555,5	7,0	10363,2	4,9		
Китай и Монголия	9452,4	26,0	43434,9	20,5		
Прочий мир	9246,3	25,5	65218,3	30,8		
Всего ВТО СФО	45997,4		221022,6			

Источник. Данные Т У, Сайт. Расчеты автора

Экспорт СФО превышал импорт в 3,75 раза в стоимости и в 22,5 раза – по весу. Причина понятна, и она обеспечивается товарной структурой торговли. Экспортные грузы превышают импортные по весу на западном для СФО направлении на 90 млн т; на южном – на 7 млн т, на китайско-монгольском на – 42 млн т, и в торговле с остальным миром разность составляет 62 млн т. Тонна импортных грузов для СФО в среднем стоила 1028 долл., а экспортных – 172 долл. за тонну, т.е. почти в 6 раз дешевле. Из 211,6 млн т экспортных грузов 152,7 млн т составляли перевозки угля регионами СФО (табл. 6.8). Почти 84% веса обеспечивала Кемеровская область и почти 8% Республика Хакасия. На третьем месте и по стоимости, и по весу угольных грузов была Новосибирская область – 5,4 млн т на сумму 380,7 млн долл. По самой высокой среднестатистической цене продавала уголь Республика Тыва и самой низкой цене – Омская область.

Таблица 6.8

Экспорт угля регионами СФО в 2019 г.

Регионы СФО	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Долл./т
Алтайский край	212,6	1,9	3113,1	2,0	68
Красноярский край	8,6	0,1	145,1	0,1	59
Иркутская область	176,7	1,6	3347,9	2,2	53
Кемеровская область	9604,2	84,8	127851,3	83,7	75
Новосибирская область	380,7	3,4	5411,8	3,5	70
Омская область	5,7	0,1	403,4	0,3	14
Томская область	1,3	0,0	21,0	0,0	60
Республика Алтай	2,5	0,0	43,2	0,0	58
Республика Тыва	39,7	0,4	343,3	0,2	116
Республика Хакасия	892,6	7,9	12060,9	7,9	74
СФО, всего	11324,59	100,0	152741,02	100,0	74

В торговле углем на внешнем рынке принимали участие все без исключения регионы СФО. Вопрос требует изучения не только со стороны эффективности торговли регионов, но и их межрегиональной конкуренции на внешних рынках (табл. 6.9). Почти 35% закупала центральная Европа и 23% в страны Северо-

восточной Азии, в основном в Корею, 12% в Китай и 10% в Индию, что свидетельствует о расширении позиций на мировом рынке и освоении новых направлений. С учетом роста цен на нефть и высокой возможностью маневра в торговле углем следует ожидать дальнейшего расширения его экспорта. Борьба «Зеленых» против угольной энергетики пока не подкрепляется новыми широкомасштабными технологиями энергопроизводства, что дает основание ожидать рост регионального экспорта.

Таблица 6.9

**Экспорт угля 10 регионами СФО в 2019 г.
по географическим направлениям**

Регион мира / страна	Число стран*	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Страна-лидер
Северная Америка	1	1,4	0,01	20,0	0,01	США
Южная Америка	2	175,1	1,6	2094,0	1,4	БРАЗИЛИЯ
Юго-Восточная Азия	10	1022,1	9,1	12 018,3	7,9	ИНДИЯ
Ближний Восток	3	183,4	1,6	3305,5	2,2	ИЗРАИЛЬ
Северо-Восточная Азия	2	2666,5	23,7	29 129,6	19,3	РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ
Африка	5	381,0	3,4	6176,1	4,1	МАРОККО
Северная Европа	6	388,2	3,4	5953,1	3,9	ФИНЛЯНДИЯ
Центральная Европа	17	3908,3	34,7	57 700,7	38,2	ГЕРМАНИЯ
Южная Европа	9	1090,0	9,7	15 492,4	10,2	ТУРЦИЯ
Кавказ	3	46,3	0,4	734,8	0,5	ГРУЗИЯ
Китай	3	1347,4	12,0	17 957,6	11,9	КИТАЙ
Казахстан	1	44,7	0,4	638,8	0,4	КАЗАХСТАН
Всего:	62	11 254,5	100	151 220,8	100	

* Число стран, закупающих уголь в СФО

Подтверждением служит тот факт, что европейское направление экспорта угля регионами СФО преобладало с большим преимуществом по сравнению с восточными рынками и прочим миром. На торговлю углем не влияют и политические мотивы. Украина в 2019 г. закупила сибирского угля 3,2 млн т.

Таблица 6.10

**Экспорт угля 10 регионами СФО в 2019 г. по странам-лидерам.
Фрагмент из 62 стран**

Страна	Млн долл.	%	Тыс. т	%
РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ	1520,3	13,5	16 431,1	10,9
ЯПОНИЯ	1146,2	10,2	12 698,5	8,4
ГЕРМАНИЯ	1085,9	9,6	17 917,7	11,8
НИДЕРЛАНДЫ	863,7	7,7	12 763,3	8,4
КИТАЙ	801,0	7,1	10 491,7	6,9
ТУРЦИЯ	647,3	5,8	9078,9	6,0
ПОЛЬША	639,3	5,7	9993,4	6,6
ТАЙВАНЬ (КИТАЙ)	501,4	4,5	6851,2	4,5
ИНДИЯ	414,8	3,7	4757,9	3,1
УКРАИНА	357,0	3,2	3225,7	2,1
ЛАТВИЯ	343,1	3,0	4717,5	3,1
Всего 11 стран:	8319,9	73,9	108 927,0	72,0
Всего мир:	11 254,5	100,0	151 220,8	100,0

6.5. Торговля СФО товарами группы «машины, оборудование и транспортные средства»

Импорт товаров «машины, оборудование и транспортные средства» регионами СФО в 2019 году оценивался в 2,81 млрд долл. и в 483,9 тыс. т из 88 стран мира. Товарная номенклатура включала 1614 наименований.

На первые 15 стран приходилось 2,47 млрд долл., что составляло 88% (табл. 6.11). Основной поток товаров в СФО поставлялся из Китая – почти 38% от всего импорта машиностроения, 11% из Германии и 7% из США. Из стран ЕАЭС в список лидеров на 6 месте вошел Казахстан (92,6 млн долл. или 13,3% от всего объема импорта товаров этой группы) и Беларусь (45,9 млн долл.),

Таблица 6.11

**Импорт товарной группы
«машин, оборудования и транспортных средств» регионами СФО
по странам в 2019 г. Фрагмент из 88 стран**

Импорт СФО по странам	Млн долл	%	Тыс т	%
Импорт СФО всего	2813,7	100	483,9	100
Китай	1066,8	37,9	331,4	68,5
Германия	305,4	10,9	16,1	3,3
Соединенные Штаты	196,0	7,0	7,1	1,5
Финляндия	156,0	5,5	5,9	1,2
Австрия	107,1	3,8	4,1	0,9
Казахстан	92,6	3,3	33,5	6,9
Польша	92,3	3,3	11,8	2,4
Италия	80,5	2,9	6,0	1,2
Япония	73,3	2,6	15,0	3,1
Корея, Республика	64,8	2,3	8,4	1,7
Чехия	64,3	2,3	2,8	0,6
Швеция	57,4	2,0	2,6	0,5
Беларусь	45,9	1,6	8,0	1,6
Франция	37,3	1,3	0,9	0,2
Испания	35,5	1,3	1,9	0,4
Прочие 73 страны	383,3	12	28,3	94,1

объемы которой оказались вдвое меньше по стоимости и в 4 раза меньше по весу по сравнению с закупками в Казахстане. Стоимость тонны грузов позволяет оценить уровень сложности. Самые дорогие грузы среди 15 стран принадлежали Франции (41 тыс. долл./т), США (27 тыс. долл./т). Самые дешевые грузы поступали из Казахстана (2,7 тыс. долл./т). Импорт из Украины достигал 30,7 млн долл., что обеспечило ей 16 место в рейтинге стран-контрагентов по импорту. Страны Северо-Восточной Азии (Китай, Япония и Республика Корея) в сумме обеспечивали 44% импорта СФО по этой группе товаров, что на 6 процентных пунктов уступало доле импорта из стран Европы.

В импорте СФО страны Европы начинают уступать Китаю. Следует отметить достаточно высокую долю закупок в США, паритет экспорта и импорта этих товаров в торговле со странами Южной Европы, превышение экспорта машин, оборудования и транспортных средств в торговле с Казахстаном и странами Средней Азии. В целом характерна высокая импортозависимость. В целом в торговле СФО экспорт данной группы товаров составляет по стоимости всего 40% от их импорта. При этом география экспорта была достаточно обширна. Всего регионы СФО экспортировали машины, оборудование и транспортные средства в 107 стран на сумму 1,2 млрд долл. весом 179 тыс. т (табл. 6.12–6.13).

Таблица 6.12

Распределение импорта «машин, оборудования и транспортных средств» регионами СФО в 2019 г. по географическим направлениям

Импорт в СФО	Млн долл.	%	тыс. т	%	Эк/Им, раз
Весь мир	2813,7	100	483,9	100	0,4
Северная Европа	156,0	5,5	5,9	1,2	0,2
Центральная Европа	778,6	27,7	57,7	11,9	0,3
Южная Европа	137,7	4,9	10,7	2,2	1,0
Закавказье	0,4	0,0	0,2	0,0	24,7
Всего Европа	1072,6	38,1	74,5	15,4	0,4
Китай	1101,7	39,2	333,2	68,8	0,1
США	196,0	7,0	7,1	1,5	0,2
Казахстан и Средняя Азия	98,3	3,5	34,0	7,0	4,1
Прочий мир	345,2	12,2	35,1	7,2	0,6

Таблица 6.13

Экспорт товаров группы «машин, оборудования и транспортных средств» регионами СФО по странам в 2019 г. Фрагмент 15 из 107 стран

Экспорт СФО по странам	Млн долл.	%	Тыс. т	%
Экспорт СФО, всего	1221,6	100%	178,9	100,0
Казахстан	331,9	27,2	85,3	47,7
Беларусь	139,4	36,6	31,2	17,5
Болгария	119,5	9,8	0,1	0,1
Китай	113,0	9,3	1,2	0,7
Саудовская Аравия	94,8	7,8	0,5	0,3
Украина	68,3	5,6	3,4	1,9
Узбекистан	56,7	4,6	11,2	6,2
Индия	55,9	4,6	0,2	0,1
Соединенные Штаты	46,7	3,8	6,0	3,4
Монголия	22,8	1,9	5,2	2,9
Германия	16,8	1,4	2,2	1,2
Бразилия	14,2	1,2	4,2	2,3
Эстония	13,9	1,1	6,6	3,7
Кыргызстан	12,7	1,0	3,3	1,9
Норвегия	11,3	0,9	3,2	1,8
Прочий мир	103,8	8,5	14,9	8,4

Рейтинг стран возглавляют две страны ЕАЭС: Казахстан и Беларусь, в сумме экспорт в которые составил 471,3 млн долл. или 36,6% экспорта СФО в этой группе. На первые 15 стран приходилось 1,1 млрд долл., или 91,5% стоимости и 164 тыс. т, т.е. 91,6% веса. Среди них зафиксировано 5 стран СНГ, на которые в сумме приходилось 609 млн долл., т.е. около 50% стоимости экспорта СФО в данной группе. Всего список стран включал 11 стран СНГ на общую сумму 621,3 млн долл., или 51% от всей суммы экспортных товаров.

Общий вывод. В СФО экспорт машин, оборудования и транспортных средств представляет экспорт товаров в основном производственного назначения. И они имеют достаточно высокий (1–3) технологический уровень и степень добавленной стоимости (табл. 6.14). Грузы первых трех уровней были проданы в 72 стра-

ны из 107, и на них приходилось 41,2% всей стоимости и всего 4,7% веса экспорта товаров по группе «машин, оборудования и транспортных средств» СФО. Самый низкий показатель за тонну сложился в торговле с Австралией, Панамой, Латвией (менее 2 тыс. долл.) и Камбоджей (864 долл./т).

Таблица 6.14

Распределение 107 стран по стоимости 1 т экспортных грузов из СФО группы «машин, оборудования и транспортных средств»

Уровни	Границы цены в долл./т	Число стран			Сумма		Сумма	
		Мир	Европа	Всего	млн долл.	%	тыс. т	%
1	от 1 до 4,5 млн долл./т	12	2	14	7,3	0,6	0,0	0,0
2	от 100 тыс. до 1 млн долл./т	15	6	21	279,4	22,9	0,8	0,5
3	от 10 до 100 тыс. долл./т	24	13	37	216,5	17,7	5,8	3,2
4	менее 10 тыс. долл./т	20	15	35	718,4	58,8	172,3	96,3

Среднее значение условной цены 1 т экспортных грузов в страны СНГ, равное 4,5 тыс./т, разделило выборку стран поровну: 6 стран превышали этот уровень, и 6 стран были ниже этого уровня по цене. Рейтинг стран СНГ по условной цене стоимости 1 т груза возглавляли Украина и Грузия, а замыкали Таджикистан и Туркменистан. Отметим реализацию в странах Балтии. Вывод: потеряли рынок станков (всего из СФО было экспортировано 477 станков).

Следует обратить внимание на то, что в целом импорт товаров по данной группе превышал экспорт в 2,3 раза, в торговле с Китаем в 8 раз, с Северной Европой в 5 раз, в США в 4 раза, с Центральной Европой в 3 раза. Паритет экспорта и импорта был получен только в торговле со странами Южной Европы. Обратная картина складывалась со странами Средней Азии и Казахстана, где экспорт превышал импорт в 4,1 раза, и это было единственное направление, где сальдо было не только положительным, но и значительным. Экспорт превышал импорт на 305,7 млн долл.

В торговле со странами Закавказья экспорт СФО был больше импорта почти в 25 раз, но положительное сальдо было всего 9 млн долл. Таким образом, Казахстан и страны Средней Азии представляют важный рынок сбыта для данной группы товаров, с экспортом 404 млн долл. и импортом 98,3 млн долл. Но это направление проигрывает по уровню добавленной стоимости проданной там продукции. Средняя цена составляла 4 тыс. долл./т, благодаря показателю Узбекистана в 5 тыс. долл./т, у всех остальных стран показатель был существенно ниже (табл. 6.15–6.16).

Таблица 6.15

Экспорт регионов СФО машин, оборудования и транспортных средств в 2019 г. по странам постсоветского пространства

Страны СНГ	Млн долл.	% в итоге	тыс. т	% в итоге	Тыс. долл./т
Украина	68,3	5,6	3,4	1,9	19,9
Грузия	1,1	0,1	0,1	0,1	9,7
Армения	3,0	0,2	0,4	0,2	7,8
Молдова	0,9	0,1	0,1	0,1	5,9
Узбекистан	56,7	4,6	11,2	6,2	5,0
Беларусь	139,4	11,4	31,2	17,5	4,5
Азербайджан	4,6	0,4	1,2	0,6	4,0
Казахстан	331,9	27,2	85,3	47,7	3,9
Кыргызстан	12,7	1,0	3,3	1,9	3,8
Таджикистан	2,0	0,2	0,8	0,4	2,6
Туркменистан	0,8	0,1	0,4	0,2	2,2
Всего в СНГ	621,3	50,9	137,4	76,8	4,5
Прочие:					
Литва	2,8	0,2	0,5	0,3	5,4
Эстония	13,9	1,1	6,6	3,7	2,0
Латвия	1,3	0,1	0,7	0,4	1,8
Всего СФО в страны из СССР	639,4	52,3	145,3	81,2	4,4

Таблица 6.16

**Распределение экспорта «машин, оборудования и транспортных средств»
регионами СФО в 2019 г. по географическим направлениям**

Экспорт СФО	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Сальдо
Весь мир	1221,6	100,0	178,9	100,0	-1592,1
Северная Европа	31,1	2,5	7,0	3,9	-124,9
Центральная Европа	258,5	21,2	47,2	26,4	-520,1
Южная Европа	137,2	11,2	1,0	0,5	-0,5
Закавказье	9,4	0,8	1,7	0,9	9,0
Всего Европа	436,2	35,7	56,9	31,8	-636,4
Китай, Монголия	137,7	11,3	6,4	3,6	-964,0
США	46,7	3,8	6,0	3,4	-149,4
Казахстан и Средняя Азия	404,0	33,1	100,9	56,4	305,7
Прочий мир	197,1	16,1	8,6	4,8	-148,1

Импорт товаров данной группы отражает инвестиционный спрос регионов на высокотехнологичную продукцию. На рис. 6.4 видно, что только один регион – Алтайский край продавал товаров по данной группе больше, чем закупал. В остальных регионах внешнеторговое сальдо было отрицательным. На первые три региона: Новосибирскую область (56,1% от всей суммы экспорта в данной группы), Алтайский край (15,8%) и Иркутскую область (9,4%) в сумме приходилось 81% всего экспорта СФО группы товаров машин, оборудования и транспортных средств. В импорте на три первых региона: Новосибирскую область (30%), Кемеровскую область (20%) и Красноярский край (17%) приходилось 67%. В значительном объеме импортировала товары этой группы Иркутская область (15,6%). Отмечаются низкие объемы и низкая доля у Томской области (в экспорте 3,7%, в импорте 2%) и всех республик (в сумме в экспорте 0,08%, в импорте 1,3%). Республики СФО в сумме экспортировали машин, оборудования и средств транспорта всего на 1 млн долларов, и импортировали на 36,5 млн долл.



Рис. 6.4. Экспорт и импорт группы товаров машин, оборудования и транспортных средств регионами СФО в 2019 г.

6.6. Торговля СФО товарами группы «металлы и изделия из них»

Данная группа товаров включала отходы и лом черных металлов, прутки, проволоку, швеллеры, рельсы, чугун передельный нелегированный и легированный, полуфабрикаты из железа, прокат плоский из железа или стали, стальные прутки и уголки. В перечень входили медь и изделия из нее (катоды), никель и изделия, алюминий и изделия из него, свинец и изделия из него, цинк, олово, штейн кобальтовый, титан и изделия из него, цирконий, германий и изделия из них и др. Экспорт регионами СФО металлов и изделий из них в 2019 г. оценивался в 9,575 млрд долл. и 8,1 млн т по весу.

Рынок сбыта определяли в основном 3 первые по объемам продаж региона: Красноярский край (43,8%), Кемеровская область (26,2%) и Иркутская область (20%) в сумме приходилось 90% стоимости всего экспорта СФО по данной группе товаров (рис. 6.5). В долларах это 8,6 млрд долл. весом 7,5 млн т. Среди остальных регионов выделяется Республика Хакасия, экспорт металлов из которой оценивался в 811 млн долл., или 8,5% в экспорте СФО металлов и изделий из них. Доля оставшихся 6 регионов составляла около

1,5%. В долларах их суммарный экспорт насчитывал 141,9 млн долл., в том числе на Новосибирскую область приходилось 64,7 млн долл., Алтайский край – 49,8 и Омскую область – 26,3 млн долл.

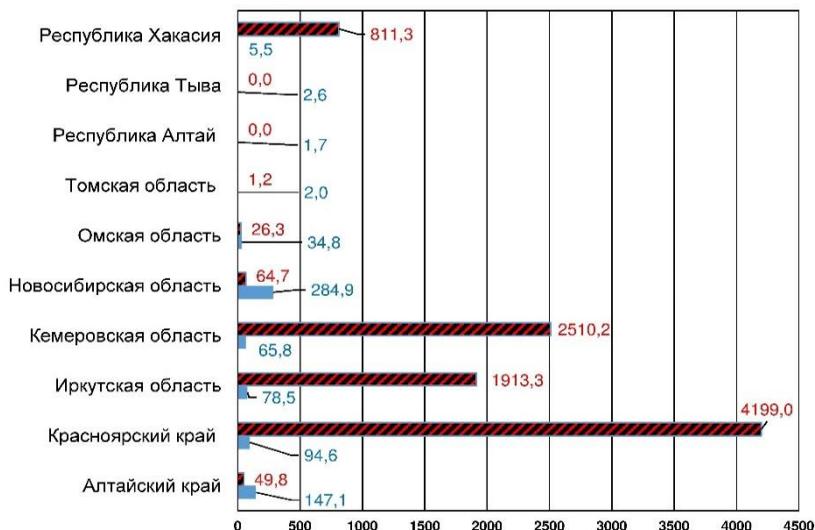


Рис. 6.5. Экспорт и импорт группы «металлов и изделий из них регионами СФО в 2019 г., млн долл.

Импорт металлов и изделий из них осуществлялся всеми регионами СФО. В его сумме 717 млн долл. и 869,5 тыс., 234 т на первые три региона: Новосибирскую область (285 млн долл., 39,7%, 367 тыс. т, 42,2%), Алтайский край (147 млн долл., 20,5%, и 237 тыс. т, 27,3%) и Красноярский край (94 млн долл., 13,2% и 31,8 тыс. т или 3,7%) приходилось в сумме 526,6 млн долл. или 73,4% весом 636 тыс. или 73,2% веса всех импортных грузов в СФО по данной товарной позиции. Значительные объемы металлов и изделий из них закупали на внешнем рынке и Иркутская область (78,5 млн долл., 10,9%, весом 67 тыс. т или 7,8%) и Кемеровская область (65,8 млн долл., 9,2%, весом 144,6 тыс. т или 16,6%).

Из оставшихся регионов выделялась Омская область (348 млн долл., или 4,8%, весом 17 тыс. т или 2% от веса). Остальные регионы в сумме ввезли металлов и изделий из них на сумму 11,9 млн долл. весом 3,6 тыс. т.

Самые дорогие грузы ввозили Республика Алтай (изделия); Республика Тыва (4 тыс. долл./т,) Томская область (3,5 тыс. долл./т); Красноярский край (2,9 тыс. долл./т). Самые дешевые закупала Кемеровская область (455 долл./т, Алтайский край (620 долл./т) и Новосибирская область (776 долл./т). Похоже, что дорогие грузы – это изделия, дешевые – черные металлы. Цена 1 т импортных грузов, ввезенных в СФО, была 825 долл./т, проданных в рамках экспорта – 1179 долл./т. Самые дорогие по условной среднестатистической цене 3612 долл./т были экспортные грузы Красноярского края.

Весь импорт СФО металлов и изделий из них в 2019 г. оценивался в 717 млн долл. весом 869,5 тыс. т, закупался в 68 странах по средней условной цене 825 долл./т.

По стоимости импорта металлов и изделий из них в Северной Европе лидировала Финляндия, в Центральной – Беларусь, Украина и Германия, в Южной – Италия. Среди стран прочего мира самые крупные по стоимости партии ввозились из США и Индии, с южного направления – из Казахстана и Кыргызстана.

Таблица 6.17

**Распределение импорта «металлов и изделий из них» в СФО
в 2019 году по географическим направлениям**

Импорт СФО	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Число стран	Долл./т
Весь мир	717,6	100	869,5	100	68,0	825
Северная Европа	30,2	4,2	4,1	0,5	8	7408
Центральная Европа	240,5	33,5	297,7	34,2	20	808
Южная Европа	13,3	1,8	2,2	0,2	9	6149
Закавказье	0,0	0,0	0,0	0,0		
Всего Европа	284,0	39,6	303,9	35,0	37	935
Китай	221,9	30,9	170,5	19,6	3	1302
США	6,0	0,8	0,1	0,0	1,0	42437
Казахстан и Средняя Азия	184,4	25,7	390,4	44,9	3	472
Прочий мир	21,2	3,0	4,6	0,5	24	4640

Основные объемы ввозились из Европы – около 40%. Второй по стоимостным объемам поток поступал из Казахстана и стран Средней Азии – в сумме 184,4 млн долл., или 26,7%. Из стран прочего мира, включая США, импортировалось товаров всего на

сумму 27,2 млн долл., или 3,8%. Предложение товаров из Китая занимает важное место. Из Китая (с учетом Тайваня и Гонконга) было ввезено металлов и изделий из них на сумму 221,3 млн долл., или 31% от всего импорта по данной группе. Все товары данной группы относятся к инвестиционным товарам производственного назначения. Следует отметить, что для основных потоков цена тонны из Китая (1,3 млн долл./т) существенно превышала среднюю по Европе (0,935 млн долл./т) и почти вдвое была выше цены на грузы из Казахстана и Средней Азии.

На первые 15 стран (табл. 6.18) приходилось 685 млн долл. или 95,4% от всей стоимости товаров данной группы, весом 864 тыс. т или 99,4% от всего веса.

Таблица 6.18

**Рейтинг стран по импорту из них металлов и металлических изделий
регионами СФО в 2019 г., в текущих ценах, млн долл., тыс. т.
Первые 15 из 68 стран.**

Страны	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Долл./т
Весь мир ввозил в СФО	717,63	100,0	869,53	100,0	825
Китай	221,07	30,8	170,30	19,6	1298
Казахстан	179,33	25,0	386,53	44,5	464
Беларусь	133,75	18,6	211,55	24,3	632
Украина	43,33	6,0	69,99	8,0	619
Германия	32,40	4,5	4,39	0,5	7373
Финляндия	21,88	3,0	3,34	0,4	6540
Австрия	12,41	1,7	8,01	0,9	1549
Соединенные Штаты	6,01	0,8	0,14	0,0	42437
Италия	5,53	0,8	0,55	0,1	10079
Испания	5,27	0,7	1,09	0,1	4838
Кыргызстан	4,94	0,7	3,81	0,4	1297
Индия	4,86	0,7	1,50	0,2	3241
Корея, Республика	4,80	0,7	1,56	0,2	3077
Нидерланды	4,65	0,6	1,03	0,1	4530
Соединенное Королевство	4,53	0,6	0,46	0,1	9759
Всего 15 стран	684,76	95,42	864,26	99,39	792

Средняя цена 792 долл./т для первых 15 стран складывалась ниже, чем в среднем по всему массиву стран (825 долл./т). В список 68 стран вошли 9 стран постсоветского пространства, из них

6 стран СНГ. Кроме СНГ небольшие поставки были осуществлены из Эстонии, Литвы и Латвии. В сумме 6 стран СНГ ввезли в СФО металлов и изделий из них на сумму 361,5 млн долл., 50,4% и 672 тыс. т или 77% веса. Грузы из СНГ в среднем были дешевле: 537 долл./т против 825 долл./т по всем странам. Следует отметить высокое место Украины (4-е в полном списке стран) и 21 место Литвы в импорте (табл.6.2) Политика политикой, а рынок терять им не хочется. Если грузы с Украины поступали по средней цене 619 долл./т, то из Литвы они были очень дорогие – 4,8 млн долл./т.

Экспорт. Всего СФО экспортировал металлов и продукции из них в 2019 г. на сумму 9,576 млрд долл. весом 8,12 млн т в 90 стран мира при среднестатистической условной цене 1 т грузов 1,5 млн долл./т, т.е. почти вдвое дороже, чем закупалась тонна грузов по импорту (табл. 6.19–6.20). На 35 стран Европы приходилось 63% в стоимости экспорта и 30% в весе. Основной поток экспортных товаров поставлялся в Центральную Европу (почти 50% от всего экспорта СФО по данной группе товаров). Экспорт металлов и изделий из них торговался через офшорные представительства Нидерландов – это 31,6% от всего экспорта СФО металлов и изделий из них. Вероятнее всего, экспорт всех цветных металлов шел по этому каналу. Средняя цена продаж 1 т грузов в Нидерланды превышала среднестатистическую для экспорта СФО на $3880-1179=2701$ долл./т.

По стоимости экспорта с большим отрывом преобладает европейское направление, на которое приходилось 63% от 9,57 млрд долл., при этом одновременно в весе – лидировало восточное направление. На Запад вывозилось всего 30,6% грузов, на Восток более 58% веса. В Европу шли дорогие грузы, в Азию – в 2 раза большие по физическому объему, но почти в 4 раза дешевле

Вероятно, мы имеем дело с тремя офшорами – два центра с большой историей в Европе – Нидерланды и Швейцария и новый в Азии – Тайвань (Китай). Материковый Китай закупил в СФО металлов и изделий из них всего 28,7 тыс. т на сумму 68,5 млн долл., по цене 2,39 тыс. долл./т., а Тайвань 3,796 млн т на сумму 1,490 млрд долл. по цене 393 долл./т. Возникают вопросы по составу номенклатуры в торговле с Тайванем и что происходит с Тайваньской промышленностью, выставившей такие запросы на металл и металлические изделия. Сравнение цен показывает, что Тайвань выступает конкурирующим офшором. При этом, пользуясь офшором, цены сбивает Хакасия. Разница с другими регионами одинакового продукта у нее достигает 500 долл. за тонну.

Таблица 6.19

**Распределение экспорта «металлов и изделий из них» из СФО в 2019 г.
по географическим направлениям**

Страна / регион мира	Млн долл.	%	Тыс т	%	Число стран	Долл. /т	Лидер в группе
Весь мир	9575,8	100	8119,3	100	90,0	1179	Нидерланды
Северная Европа	207,7	2,2	105,9	1,3	6	1961	Норвегия
Центральная Европа	4757,3	49,7	1741,8	21,5	19	2731	Нидерланды
Южная Европа	1060,3	11,1	607,2	7,5	10	1746	Турция
Закавказье	18,5	0,2	28,7	0,4	5	644	Азербайджан
Всего Европа	6043,8	63,1	2483,6	30,6	40,0	2433	Нидерланды
Китай, Монголия	1638,0	17,1	3985,5	49,1	4	411	Тайвань
США	389,8	4,1	200,0	2,5	1,0	1949	США
Казахстан и Средняя Азия	404,1	4,2	722,5	8,9	5	559	Казахстан
Прочий мир	1100,0	11,5	727,6	9,0	40	1512	Япония

Таблица 6.20

**Экспорт СФО товаров группы «металлы и металлические изделия»
по странам в 2019 г. Фрагмент из 90 стран**

Страны	Млн долл.	%	Тыс. т	%	Долл./т
Всего Мир	9575,8	100,00	8119,3	100,00	1179
Нидерланды	3025,8	31,6	779,8	9,6	3880
Тайвань (Китай)	1490,5	15,6	3796,5	46,8	393
Швейцария	678,1	7,1	555,8	6,8	1220
Германия	616,8	6,4	132,6	1,6	4651
Турция	534,1	5,6	336,7	4,1	1586
Япония	515,7	5,4	346,0	4,3	1490
Соединенные Штаты	389,8	4,1	200,0	2,5	1949
Корея, Республика	332,8	3,5	192,6	2,4	1728
Казахстан	303,7	3,2	545,5	6,7	557
Италия	298,7	3,1	150,3	1,9	1987
Польша	185,8	1,9	103,6	1,3	1793
Греция	143,1	1,5	72,4	0,9	1978
Норвегия	136,6	1,4	69,8	0,9	1959
Хорватия	91,2	1,0	50,0	0,6	1823
Китай	68,5	0,7	28,7	0,4	2390
Итого: 15 стран	8811,3	92,0	7360,1	90,7	1197

* *
*

Основной целью внешнеэкономической деятельности сибирских регионов является прямое и опосредованное через развитие производства решение социальных задач по повышению уровня жизни населения в Сибири. Вторая цель – обеспечение ресурсной и финансовой базы для решения экономических проблем страны, включая наполнение бюджета, погашение внешних и внутренних долгов, обеспечение валютных резервов.

Экономическая стратегия развития Сибири основывается на экстенсивном расширении экспорта энергоносителей за счет пуска в производство новых месторождений и повышения мощностей действующих. Определяющее направление экспортной политики Сибири предполагает расширение сырьевого экспорта на Восток, реализация стратегии связана с организацией необходимых транспортных коммуникаций, связывающих восточные и западные регионы Сибири со странами АТР.

Стратегически важным направлением деятельности государства в текущем периоде является формирование экономического взаимодействия в макрорегионе, объединяющем страны СНГ и АТР – взаимодействия нового типа в Центральной Азии. Для Сибири приоритетный характер носит сотрудничество со странами Средней Азии и Казахстаном. Примыкающие районы Китая, Казахстана, Средней Азии, Монголии и регионов Западной Сибири представляют обширную территорию со схожими экологическими проблемами и взаимодополняемыми ресурсами. Экономический подъем граничащих территорий связан с межгосударственным решением институциональных вопросов сотрудничества, реализацией совместных крупных проектов по развитию производства во взаимодополняющих отраслях, решением общих задач в области здравоохранения, экологической и природоохранной сфере, подготовке кадров, транзите Европа – Азия.

Глава 7

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕГИОНЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ УЧЕТА

7.1. Основные аспекты выбора варианта природоохранной стратегии как долгосрочной основы экологической политики

Экологические проблемы имеют важное значение на всех территориальных уровнях анализа – от глобального до регионального и локального. При этом с точки зрения возможных последствий, локальные экологические проблемы могут приобретать в конечном счете глобальный характер. Однако, с точки зрения происхождения, любая экологическая проблема выступает как локальная и носит конкретный характер – возникает в конкретном месте под влиянием конкретных источников воздействия на окружающую среду и в зависимости от характера как источников воздействия, так и особенностей территории, на которую накладываются соответствующие воздействия, приобретает большую или меньшую остроту. Это определяет и необходимость поиска путей решения подобных проблем прежде всего на локальном (или региональном) территориальном уровне. Только данный уровень охвата экологических проблем дает возможность для учета специфики как различных производств – источников воздействия на окружающую природную среду, – так и природных ресурсов и условий территории и позволяет, соответственно, наметить комплекс конкретных мероприятий, нацеленных на сохранение окружающей среды.

Характер экологических проблем в каждом конкретном регионе определяется местными природными, социальными и экономическими условиями, что требует выработки для каждого региона своей стратегии в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а в более общем плане – стратегии устойчивого развития региона. Экологическое благополучие любого региона в значительной мере зависит от стабильности его экономического развития. Тесная взаимосвязь экономической и экологической сфер региона характеризует его как относительно обособленную эколого-экономическую систему, для которой свойственны определенные природно-климатические и социально-экономические особенности.

Формирование природоохранной стратегии¹ определяется во многом в зависимости от специфики региона, характера его отраслевой структуры и используемых на экологически опасных объектах подходов к организации и осуществлению природоохранной деятельности, в том числе внедрения и эффективного функционирования системы экологического менеджмента. Соответственно, выделяются пространственный, производственный, организационно-технологический и управленческий аспекты выбора варианта природоохранной стратегии как долгосрочной основы экологической политики.

Пространственный аспект подразумевает отражение специфики региона с учетом особенностей его природно-климатических и экономических условий (рис. 7.1).

Территориальная дифференциация экологических проблем обуславливает их специфику в каждом отдельном регионе и требует своих индивидуальных путей решения. Данная специфика определяется прежде всего особенностями местных природно-климатических условий.

Природно-климатические условия определяют, прежде всего, адаптационный механизм природных комплексов региона, их способность к самовосстановлению и поддержанию экологического равновесия. В соответствии с этим решение сходных проблем охраны окружающей среды в разных регионах может существенно различаться в зависимости от природных, экономических и других условий каждой конкретной территории. В результате этого одни и те же виды хозяйственной деятельности в различных регионах могут иметь и различные экологические последствия функционирования.

¹ Бурматова О.П. Методология и инструментарий анализа эколого-экономических аспектов регионального развития / под редакцией А.С. Новосёлова; Российская академия наук, Сибирское отделение, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2021. – 442 с.; Селиверстов В.Е. Проблемно-ориентированное стратегирование как синтез регионального и корпоративного стратегического планирования // Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конференции ИМП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.) / ответственные редакторы: А.А. Широ, А.О. Баранов. – Москва: Наука, 2019. – Т. 1. – С. 152–155; Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2013. – 435 с.

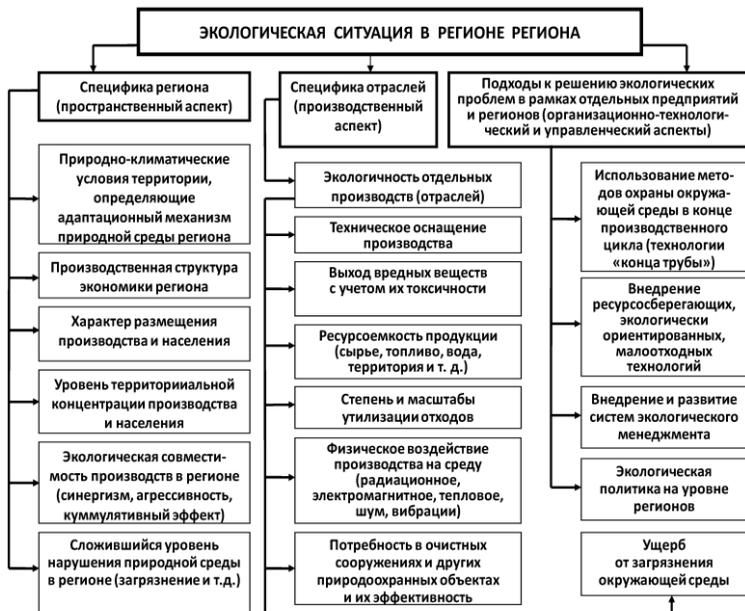


Рис. 7.1. Факторы, влияющие на формирование экологической ситуации в регионе

Источник: составлено автором.

Особенности экологического потенциала любой территории во многом обуславливают и формирование той или иной экологической ситуации в регионе, а также характер складывающихся в его пределах экологических проблем. При этом при прогнозировании социально-экономического развития региона требуется знать предельно допустимую суммарную антропогенную нагрузку региона исходя из емкости ассимиляционного потенциала региональной экологической системы.

Среди природных факторов, принимаемых во внимание при учете экологических последствий развития и размещения различных производственных объектов, первостепенное значение имеют климатические особенности территории, наличие и качество необходимых природных ресурсов, температурный режим, характер розы ветров, рельеф местности и прочие геоморфологические особенности, почвенные и другие условия (рис. 7.2).

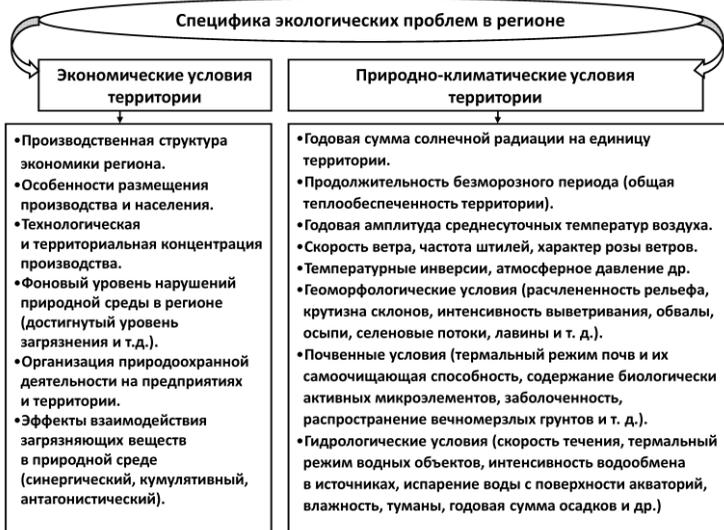


Рис. 7.2. Факторы, характеризующие влияние экономических и природно-климатических условий территории на формирование экологической ситуации в регионе

Источник: составлено автором.

Одно из направлений в анализе эколого-экономических взаимосвязей при прогнозировании формирования хозяйства территории характеризуется детализацией представления отдельных компонентов природной среды. В частности, объектами специального исследования могут быть:

- использование и охрана водных ресурсов, формирование водного хозяйства конкретной территории;
- загрязнение воздушного бассейна и выбор атмосферозащитных мероприятий;
- образование отходов производства и потребления и определение требуемых мероприятий по их утилизации и обезвреживанию;
- нарушение лесных и земельных ресурсов и формирование мероприятий по их рациональному использованию и воспроизводству;
- проведение рекультивации в районах открытой добычи полезных ископаемых и др.

Специфика экономических условий формирования экологической ситуации в пределах любого региона носит, как правило, комплексный характер и зависит, прежде всего, от производственной структуры хозяйства региона, характера размещения производственных объектов и населенных пунктов в его пределах, масштабов производства на отдельных предприятиях, уровня территориальной концентрации производства, а также от других социально-экономических факторов (рис. 7.2). При этом в регионе под влиянием антропогенной деятельности оказываются все компоненты его природной среды, которые подвергаются воздействию не только каждого конкретного вида загрязнения в отдельности, но и их совокупному влиянию, которое может оказаться намного опаснее и намного более разрушительными, чем исходные.

Важным звеном в системе связей в социо-эколого-экономической системе являются природоохранные мероприятия. К природоохранным мероприятиям относятся любые мероприятия, связанные с сохранением и улучшением окружающей среды. Основными критериями отнесения мероприятий, осуществляемых предприятием или организацией, к категории «природоохранных» следует прежде всего относить повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов, включая атмосферный воздух; снижение массы и уменьшение токсичности выбросов в воздушный бассейн и сбросов сточных вод в водные объекты; санкционированное размещение отходов в окружающей среде, организация их переработки и др.

Задавая требуемые природоохранные мероприятия (выбор которых в каждом конкретном случае зависит от возможных негативных последствий воздействия тех или иных производств), мы устанавливаем и необходимую обратную связь от окружающей среды к источникам воздействия посредством выбора такого варианта природоохранных мероприятий, который обеспечивает соблюдение заданного экологического регламента.

Выбор соответствующей системы природоохранных мероприятий, в свою очередь, оказывает влияние и на выбор возможных условий создания и функционирования объектов, являющихся источниками воздействия на окружающую среду.

Это проявляется, в частности, через такие действия, как:

– установление экологически допустимых масштабов создания и функционирования рассматриваемых объектов в том или ином месте;

- выбор технологий (и основных производственных и природоохранных процессов);
- учет экологической совместимости каждого из рассматриваемых источников с другими объектами на территории;
- определение возможностей размещения каждого из источников в той или иной части региона или необходимости выноса (с экологических позиций) за его пределы и др.

Кроме того, отдельные системы природоохранных мероприятий сами могут быть источниками воздействия на окружающую среду (так называемое вторичное загрязнение, например, объекты-утилизаторы могут быть источниками загрязнения водоемов и атмосферы и т.д.).

В целом территория региона с осложненной экологической обстановкой, представляющей угрозу для нормального (т.е. удовлетворяющего принятым экологическим стандартам) состояния окружающей среды, обычно носит название проблемного ареала. Проблемные ареалы отражают результат наложения сложившейся экологической ситуации на экономические, природно-климатические и другие особенности конкретного региона.

Сложившееся сочетание важнейших параметров, характеризующих экологическую обстановку региона, а также условий, определяющих такое состояние, формируют проблемную экологическую ситуацию. Важным аспектом региональной экологической ситуации является выявление экологически наиболее опасных объектов и их сочетаний. Для объективной характеристики экологической ситуации в любом регионе требуется разнообразная информация, ее соответствующая обработка и анализ с учетом особенностей воздействия на окружающую природную среду различных производств и их территориальных комбинаций. При этом необходимо, прежде всего, тщательно проанализировать различные факторы, влияющие на формирование экологической ситуации на данной территории. На основе анализа исходного состояния окружающей среды в регионе и осуществляется выделение проблемных экологических ситуаций. Это особенно актуально для экологически неблагоприятных регионов, поскольку позволяет выявить «узкие места» с экологических позиций и направить силы и средства в первую очередь на их расшивку.

Выявление проблемных ситуаций и проблемных ареалов позволяет установить факторы и явления, обуславливающие услож-

нение экологической ситуации, то есть вызывающие напряженность или угрозу нарушения нормального состояния окружающей природной среды в регионе и требующие ответной реакции со стороны региональных органов управления в виде разработки и проведения соответствующих мер по экологическому регулированию¹.

Характер экологических проблем региона во многом произведен от его отраслевой специализации. Соответственно, *производственный (или отраслевой) аспект* выбора варианта природоохранной стратегии связан с необходимостью учета отраслевой специфики региона, особенностей воздействия различных отраслей на окружающую природную среду.

Непосредственная зависимость отраслевой структуры производства и характера процессов использования природных ресурсов на предприятиях и состояния окружающей среды в пределах регионов их размещения определяет необходимость изучения и принятия во внимание специфики экологических последствий функционирования предприятий различных отраслей экономики.

Отраслевой состав производства в том или ином месте в значительной мере обуславливает уровень и характер загрязнения окружающей природной среды, масштабы нарушения природных комплексов, состояние природных ресурсов территории размещения соответствующих производств. Это, в свою очередь, диктует необходимость выбора природоохранной стратегии развития различных отраслей, направлений и масштабов осуществления природоохранных мероприятий на промышленных предприятиях. При этом каждое предприятие рассматривается с позиции относительного экологического обособления, когда комбинация необходимых для каждого отдельного предприятия свойств природной среды представляется достаточной для обоснования места его размещения.

При оценке воздействия на окружающую природную среду предприятий той или иной отрасли появляется возможность более точно определить масштабы и характер их влияния, вызывае-

¹ Бурматова О.П. Методология и инструментарий анализа эколого-экономических аспектов регионального развития / под редакцией А.С. Новосёлова; Российская академия наук, Сибирское отделение, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2021. – 442 с.

мые изменения в состоянии окружающей среды и природных ресурсов, социальные и экономические последствия антропогенного воздействия. Рассматривая экологические последствия функционирования объектов различных отраслей экономики, целесообразно выявить основные производственные характеристики данных объектов, обратив особое внимание на их производственный профиль, мощность производства, его технологию, виды и размер выпускаемой продукции, динамику развития, периоды и режим функционирования, размещение по отношению к природным, социальным и хозяйственным объектам (см. рис. 7.1).

Важным аспектом регулирования состояния экологической обстановки является определение допустимого уровня концентрации конкретного производства в определенном регионе с учетом сложившейся на его территории пространственной структуры производства.

В каждой отрасли концентрация имеет свой экономический предел, за которым она перестает быть эффективной. Однако существуют пределы концентрации и по экологическим параметрам. Следует отметить, что влияние экологических факторов проявляется в этих процессах неоднозначно. Так, рост концентрации производства приводит, как правило, к росту концентрации загрязнения в данном регионе. При этом допустимый уровень концентрации производства следует рассчитывать с учетом существующего фонового уровня загрязнения окружающей природной среды в регионе. Если фактическое загрязнение меньше установленных экологических стандартов, то увеличение концентрации производства возможно, если же оно равно или превышает уровень экологических нормативов, то дальнейшая концентрация недопустима. Соблюдение данного экологического ограничения обеспечивает предупреждение чрезмерного разрастания производства и недопущения его возможного негативного воздействия на окружающую природную среду.

Учет всех рассмотренных выше экологических параметров, координирующих направление и масштабы развития производств, необходим для определения экологически оптимальной для данного региона производственной структуры. В конечном итоге процесс развития и размещения производства может стать важным инструментом существенного улучшения экологической обстановки в регионах.

Организационно-технологический и управленческий аспекты выбора природоохранной стратегии связаны с учетом используемых подходов к организации природоохранной деятельности на отдельных предприятиях и в регионе как объектах управления. Применительно к предприятиям это может быть традиционный путь, связанный с достройкой основных производственных процессов объектами, доводящими образующиеся вредные отходы до кондиций, соответствующих установленным для того или иного предприятия – источника загрязнения – экологическим требованиям (например, ПДВ, ПДС). Более кардинальным с экологических позиций путем является внедрение экологически безопасных технологий. Наконец, ощутимый экологический эффект может быть достигнут при совершенствовании организации управления природоохранной деятельностью на предприятии, что связано с внедрением систем экологического менеджмента.

На уровне региона речь идет о формировании социально-экономической политики, включая экологическую.

В настоящее время происходят качественные изменения в подходах к решению экологических проблем. Одно из них находит выражение в смещении акцентов при проведении экологической политики с традиционных административных методов управления на экономические, в том числе рыночные механизмы экологического регулирования. Характерной особенностью данного процесса является, в частности, возрастание экологической ответственности предприятий в свете общемировой тенденции сокращения вмешательства государства в экономику, стимулирования частной инициативы и создания глобальных рынков, а также переход предприятий от пассивной позиции в решении экологических проблем, определяемой требованиями государственного экологического контроля, к активной позиции, в значительной степени определяемой собственными целями и задачами.

В соответствии с этим наблюдается расширение границ инициативной экологической деятельности предприятий, перенос приоритетов в действиях с “конца трубы” (очистка сточных вод, отходящих газов, размещение и удаление отходов) непосредственно на источники образования отрицательного воздействия на окружающую среду (использование ресурсов, технологические процессы, организация производства и т.д.), а также установление

прямой взаимосвязи экологической деятельности с возможностями привлечения инвестиций, развитием производства, экономией и сбережением ресурсов, снижением потерь, повышением качества продукции и ее конкурентоспособности.

Необходимость учета данных тенденций при формировании стратегии природоохранной деятельности привела к развитию экологического менеджмента, суть которого заключается в инициативной и результативной деятельности экономических субъектов, направленной на последовательное улучшение в достижении их собственных экологических целей и задач, разработанных на основе самостоятельно принятой экологической политики¹.

Характерной особенностью экологического менеджмента является то, что он предусматривает:

- максимальное использование малозатратных методов и средств для решения экологических проблем;
- активизацию внутренних неиспользуемых резервов и возможностей;
- открытую демонстрацию предприятием экологических целей, задач и достигнутых в соответствии с ними результатов (включая и отрицательные);
- активное сотрудничество со всеми заинтересованными в экологических аспектах деятельности предприятия лицами и сторонами (от инвесторов, акционеров и деловых партнеров до потребителей, общественности и конкурентов).

Представляется исключительно важным подчеркнуть, что эта особенность экологического менеджмента накладывается, как правило, на высокий достигнутый уровень технологического развития производства на предприятии, когда используемые технологические процессы относятся к так называемым «наилучшим доступным технологиям» и на текущий момент времени определяют технические и экономические возможности их применения.

Стимулирование внедрения на промышленных объектах систем экологического менеджмента представляется одним из актуальных направлений совершенствования управления воздействиями на окружающую природную среду в процессе производст-

¹ Бурматова О.П. Экологический менеджмент как инструмент управления: возможности, проблемы и перспективы использования // Вестник НГУЭУ. – 2018. – № 2. – С. 33–45.

венной деятельности. Мировая практика свидетельствует о том, что внедрение и функционирование системы экологического менеджмента на предприятии во многом обеспечивает значительные возможности для сокращения негативного воздействия на окружающую среду, связанное главным образом с акцентом на использовании малозатратных организационных, природоохранных и других мероприятий¹.

В основе экологического менеджмента лежит системный подход и использование комплекса управленческих решений и процедур, ориентированных в конечном счете на стимулирование внедрения наилучших доступных технологий.

Наилучшие доступные технологии, в контексте нормативно-правовых актов принятых, в частности, в странах ЕС, призваны служить элементом более качественного и экономически обоснованного контроля и предотвращения негативного воздействия на окружающую среду с учетом особенностей конкретной отрасли промышленности. Основными целями природоохранных директив ЕС являются обеспечение комплексного предотвращения и контроля загрязнения на основе разработки и выдачи индивидуальных комплексных разрешений промышленным предприятиям, а также регулирование воздействий на всю окружающую среду в целом и обеспечение высокого уровня ее охраны и защиты. Системой критериев для оценки воздействия на окружающую среду и получения выдаваемого в соответствии с требованиями Директивы комплексного разрешения в различных отраслях экономики являются НДТ².

¹ Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Малышков Г.Б., Хорошавин А.В. Экономика природопользования и экологический менеджмент: Учеб. для вузов. – М.: Изд-во Юрайт, 2020. – 417 с.; Бурматова О.П. Экологический менеджмент как инструмент управления: возможности, проблемы и перспективы использования // Вестник НГУЭУ. – 2018. – № 2. – С. 33–45; Восьмая Конференция министров «Окружающая среда для Европы». Перечень возможных мер для «зеленой» экономики. – Батуми, Грузия 8–10 июня 2016 г.; Ферару Г. С. Экологический менеджмент. – М.: Феникс, 2012. – 528 с.

² Commission Implementing Decision (EU) 2017/1442 of 31 July 2017 establishing best available techniques (BAT) conclusions, under Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council, for large combustion plants (notified under document C(2017) 5225) (Text with EEA relevance). – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32017D1442&qid=1502965218389>; The EU European Integrated Pollution Prevention Bureau and its work on BAT, IPPC and BREFs (BAT reference documents). – URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/index.htm>

Согласно российскому законодательству, наилучшая доступная технология определяется как «технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения»¹.

Международные стандарты ISO 14000 подразумевают, что внедрение систем экологического менеджмента осуществляется при условии соблюдения определенных организационных процедур, предусматривающих определение миссии организации, формирование иерархии целей и задач, осуществление систематического планирования, разработку экологических программ, включающих систему взаимосвязанных мероприятий по охране окружающей среды, а также оценку результатов природоохранной деятельности².

В России пока, к сожалению, не созданы условия, благоприятствующие его внедрению и развитию, несмотря на то что первый стандарт из серии ISO 14000 был принят в качестве национального еще в 1998 г.³

Основные причины слабой заинтересованности российских предприятий во внедрении экологического менеджмента можно свести к следующим обстоятельствам:

¹ Определение из Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² ISO 14001-2015. Системы экологического менеджмента – требования и руководство по применению. – Requirements and guidance for use; ISO 14004 Environmental management systems – Requirements with guidance for use; ISO 14001 Environmental management systems – General guidelines on principles, systems and support techniques. Системы экологического менеджмента. Общие указания по принципам, системам и методам поддержки.

³ ГОСТ Р ИСО 14004–98 «Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования». Приказом Ростехрегулирования от 12 июля 2007 года № 175-ст утвержден и введен в действие с 1 октября 2007 года ГОСТ Р ИСО 14001-2007 "Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению" взамен ГОСТ Р ИСО 14001-98. В настоящее время принят стандарт ISO 14001-2015. Системы экологического менеджмента – требования и руководство по применению.

- 1) слабость организационной структуры управления на российских предприятиях;
- 2) узкое понимание экологического менеджмента самими предприятиями;
- 3) низкий авторитет за рубежом сертификатов по экологическому менеджменту, выдаваемых российскими организациями;
- 4) определенное недопонимание важности и необходимости экологического менеджмента;
- 5) слабая существующая нормативно-правовая база, в которой отсутствуют стимулирующие эффекты для осуществления экологической деятельности и инновационной деятельности.

В российских условиях довольно низкий технологический уровень производства, слабый механизм стимулирования (или его полное отсутствие) перехода отечественных предприятий на инновационные технологии не позволяет в комплексе решать проблемы экономической эффективности производства, ресурсосбережения и снижения негативной нагрузки на окружающую среду.

В целом рассмотренные пространственные, производственные, организационно-технологические и управленческие факторы определяют реально складывающуюся в том или ином регионе экологическую ситуацию. Поскольку данные факторы в каждом регионе специфичны, то и процессы формирования экологической ситуации также специфичны. Учет подобной специфики необходим при выработке первоочередных направлений экологической политики как в масштабах страны в целом, так и на региональном и локальном уровнях.

7.2. Возможные способы учета влияния экологических факторов при прогнозировании экологических последствий хозяйственной деятельности в регионе

При прогнозировании экологических последствий хозяйственной деятельности возможны следующие способы учета влияния экологических факторов на формирование элементов территориальных производственных систем (рис. 7.3)¹.



Рис. 7.3. Основные направления учета экологических требований при прогнозировании формирования региональных хозяйственных комплексов

Источник: составлено автором.

¹ Бурматова О.П. Методология и инструментарий анализа эколого-экономических аспектов регионального развития / под редакцией А.С. Новосёлова; Российская академия наук, Сибирское отделение, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2021. – 442 с.

Первый способ предусматривает проведение комплекса природоохранных мероприятий, направленных на предупреждение, снижение или ликвидацию негативного воздействия различных объектов на окружающую среду.

В зависимости от характера воздействия того или иного объекта на окружающую среду, возможных негативных последствий такого воздействия, технических возможностей их предупреждения и других условий внедрение природоохранных мероприятий может идти по трем основным направлениям.

1. Совершенствование и внедрение инновационных технологических процессов, которое обязательно сопровождается и улучшением показателей экологичности производства (т.е. показателей, характеризующих степень воздействия технологий на окружающую среду и полноту использования природных ресурсов). Сюда относится расширение доли энергосберегающих и малоотходных технологий. Отражение таких мероприятий возможно прежде всего в вариантах способов функционирования производственных объектов. При этом совершенствование технологий, нацеленное на снижение их негативного воздействия на окружающую среду, распространяется как на основные производственные процессы, так и на методы обезвреживания отходов и природоохранное оборудование.

2. Создание специальных сооружений, оборудования и объектов, проведение других мероприятий, предназначенных в основном для обеспечения снижения загрязнения окружающей природной среды (технологии «конца трубы»). В силу преимущественно однонаправленного действия такого рода объектов и мероприятий (на снижение загрязнения) их принято называть одноцелевыми (см. рис. 7.3).

К одноцелевым природоохранным мероприятиям относятся очистные сооружения для обработки промышленных и бытовых сточных вод, газоочистное и пылеулавливающее оборудование, водоохлаждающие сооружения и оборудование, мероприятия по пылеподавлению и пылегазорассеиванию, обеспечение разбавления загрязненных сточных вод свежей водой, создание санитарно-защитных зон, озеленение территории и др. Учет подобных мероприятий при постановке задач минимизации негативного воздействия на окружающую среду возможен путем выбора вариантов мощности соответствующих сооружений, методов и техно-

логий обезвреживания загрязнений, показателей степени очистки, требуемых затрат и т.д.

3. Осуществление различных мероприятий, ориентированных не только на снижение тех или иных видов антропогенного воздействия на окружающую среду, но и связанных с дополнительным получением какого-либо позитивного результата производственной деятельности (например, выпуск дополнительной продукции, экономия ресурсов и т.д.). Это так называемые многоцелевые мероприятия (рис. 7.3). К ним относятся утилизация отходов; внедрение систем последовательного, оборотного и замкнутого водоснабжения; рекультивация земель, нарушенных открытыми разработками полезных ископаемых; лесовосстановление и др.

Особое место в общей системе природоохранных мероприятий принадлежит, на наш взгляд, организации утилизации отходов, которая является необходимым элементом в общей цепи создания системы безотходных производств. Экологизация производства невозможна без дополнения производственных комплексов территории специальными объектами, предназначенными для переработки всех видов образующихся промышленных и бытовых отходов.

Утилизация отходов, с одной стороны, способствует сокращению выделения в окружающую среду различных вредных веществ, снижению масштабов негативного воздействия производства на состояние ландшафта, животного и растительного мира и т.д. Все это в конечном счете сопровождается снижением загрязнения воздушного и водного бассейнов, сохранением ландшафта, высвобождением территории в результате ликвидации отвалов, полигонов и т.п. С другой стороны, утилизация отходов отражает и возможность получения экономической выгоды – дополнительных источников выпуска той или иной полезной продукции, возможность расширения сырьевой базы производства за счет использования отходов и, в связи с этим, экономии природного сырья, возможность снижения себестоимости, получаемой в результате утилизации отходов продукции (благодаря использованию более дешевого сырья, каковым являются отходы) и т.д.

Второй способ учета экологических факторов при прогнозировании хозяйственного развития территории представляет собой *введение запретов на совместное размещение и функционирование в том или ином месте различных сочетаний про-*

изводств, неблагоприятных с точки зрения санитарных условий (см. рис. 7.3).

Необходимость в таком способе обусловлена прежде всего тем, что, с одной стороны, в настоящее время имеющиеся технические возможности не обеспечивают стопроцентного обезвреживания отходов и, с другой стороны, ориентация на соблюдение принятых экологических стандартов еще не является надежной гарантией сохранения всех компонентов окружающей среды (включая человека). Поэтому при осуществлении природоохранной деятельности в пределах различных территорий могут оказаться обязательными и дополнительные меры запретительного характера.

Установление запретов на совместное размещение экологически несовместимых производств может исходить из следующих требований.

Во-первых, из учета особенностей рассматриваемых в регионе производств. Среди таких особенностей следует назвать свойство отдельных ингредиентов выбросов и сбросов различных предприятий взаимодействовать между собой, приводя к ухудшению качества окружающей среды или к усложнению проблемы обезвреживания отходов (явление синергизма). Вредные вещества, обладающие эффектом синергизма, в условиях совместного присутствия могут приводить к образованию соединений повышенной токсичности либо усиливать вредное действие друг друга. Следует заметить, что экологическая совместимость производств в значительной степени зависит от экологической опасности технологий данных производств, которая определяется как физико-химическими свойствами выбрасываемых в среду веществ, так и степенью их превращения и аккумуляции в окружающей среде. Эффектом синергизма в атмосфере обладают, в частности, диоксид серы и хлор, окислы азота и углеводороды, диоксид серы и влага, фтористый водород и метилмеркаптан и др.¹ Синергидным эффектом

¹ Белкина С.В. Прогнозирование синергизма мутагенных, канцерогенных и летальных эффектов при взаимодействии различных факторов окружающей среды. Диссер. канд. биол. наук. – Обнинск, 2007. – 163 с.; Лысцов В.Н., Скотникова О.Г. О возможности взаимного усиления вредных воздействий загрязняющих агентов окружающей среды // Журнал Всесоюзного Химического Общества им. Д.И. Менделеева. – 1991. – № 1. – С. 61–65.; Петин В.Г., Сынзыныс Б.И. Комбинированное действие факторов окружающей среды на биологические системы. – Обнинск: ИАТЭ, 1998. – 73 с.

воздействия в водной среде обладают, в частности, ионы меди и свинца, наличие которых в комбинации в сточных водах причиняет больший вред, чем каждый из них в отдельности; нефтепродукты и пестициды и др.¹

Кроме того, существуют стойкие (неразлагающиеся) загрязнения – вещества и яды, такие, как алюминиевые банки, соли ртути, фенольные соединения с длинной цепью, ДДТ, которые в естественной среде либо не разрушаются вовсе, либо разрушаются очень медленно. Для таких веществ не существует природных процессов, которые могли бы их разлагать с такой же скоростью, с какой они вводятся в экосистему. Подобные неразрушающиеся загрязнители не только накапливаются, но часто «биологически усиливаются» по мере прохождения в биогеохимических циклах и по пищевым цепям. Кроме того, они могут образовать другие ядовитые загрязнения, соединяясь с другими веществами в окружающей среде.

К сожалению, учет экологической совместимости различных производств относится к числу наименее изученных и, как правило, игнорируемых при принятии хозяйственных решений проблем. В то же время взаимодействие загрязнений, поступающих в окружающую среду, может привести к нежелательным последствиям для здоровья людей, состояния природных комплексов и других реципиентов.

Во-вторых, при установлении запретов на совместное размещение определенных производств необходимо учитывать не только названные особенности данных производств, но и особенности территории размещения и ее природно-климатические условия. Это может иметь важное значение, когда исследуемая территория располагает уникальными ландшафтами, ценными и редкими видами растений и животных и т.п. В этом случае принятие решения о запрете совместного функционирования тех или иных производств на отдельной территории может быть обусловлено требованиями сохранения ее природных комплексов и в целом генофонда.

Учет особенностей территории имеет немаловажное значение и тогда, когда территория характеризуется низким ассимиляционным потенциалом, т.е. низкой способностью экосистем обезвре-

¹ Комбинированное (комплексное) действие ядов. – URL: http://www.neonatology.narod.ru/toxicology/kompl_deistvie_jadov.html

живать вредные отходы антропогенного происхождения. Это может быть связано с неблагоприятным потенциалом климатических факторов (обуславливающим низкую рассеивающую способность воздушной среды), экстремальностью природных условий (приводящей к замедлению процессов разложения загрязнений), высокой уже сложившейся нагрузкой в пределах региона на почву, воздушный и водный бассейны (в результате чего самоочищающие способности различных элементов природной среды уже в значительной мере исчерпаны) и т.д. Наличие таких условий может приводить к быстрым и необратимым изменениям в окружающей среде, что требует особенно внимательного отношения к подобным территориям.

В-третьих, установление запретов на совместное размещение и функционирование определенных производств может диктоваться требованиями сохранения здоровья людей¹. Различные вещества, содержащиеся в сточных водах и пылегазовых выбросах, могут оказывать различное негативное воздействие на здоровье населения. Так, окислы азота вызывают резкое раздражение органов дыхания; поражающее действие на органы дыхания оказывает и сернистый ангидрид, который, кроме того, вызывает повышение восприимчивости к инфекциям, нарушение обмена веществ и др. Наряду с этим, при определенных условиях взаимодействие отдельных вредных веществ может привести к образованию исключительно опасных для здоровья людей соединений, например, взаимодействие бенз(а)пирена с окислами азота приводит к образованию нитрабензапирена, который является высоко активным мутагеном и т.д.² Нежелательно также соединение в одном месте таких видов деятельности, выбросы которых в атмосферный воздух могут приводить к образованию токсичного или фотохимического смога, что также опасно для здоровья людей.

Третий способ учета фактора охраны окружающей среды при прогнозировании формирования хозяйственного комплекса региона связан с использованием возможностей размещения производства и населения для решения экологических проблем (см. рис. 7.3).

¹ Характеристики основных загрязнителей окружающей среды. – URL: <http://www.projects.uniyar.ac.ru/publish/ecostudy/toxic2.html#0>

² Бурматова О.П. Управление воздействием отраслей экономики на окружающую среду. – Новосибирск: НГУ, 2006. – 174 с.

Такие возможности заключаются прежде всего в том, что, рассматривая множество различных вариантов функционирования производства (каждый из которых характеризуется своими показателями экологичности), можно обеспечить выбор таких масштабов территориальной концентрации производства и такой состав технологий производства в каждом промышленном узле, которые удовлетворяют экологическим требованиям. Характер размещения и функционирования производства, уровень его территориальной концентрации и отраслевая структура, сложившиеся системы расселения в значительной мере определяют экологическую ситуацию в каждом отдельном регионе.

Таким образом, природоохранная роль размещения производительных сил заключается главным образом в том, что с его помощью возможно осуществлять регулирование концентрации или дисперсии производства и населения в пределах отдельной территории с целью сохранения окружающей природной среды. При этом территориальное рассредоточение объектов-загрязнителей позволяет более полно использовать ассимиляционный потенциал территории. Решение экологических проблем путем регулирования размещения производства и населения представляется оправданным прежде всего в тех случаях, когда отсутствуют достаточные технические и экономические возможности для предупреждения, снижения или ликвидации тех или иных негативных экологических последствий хозяйственной деятельности. Поэтому данный путь, способствующий лишь частичному решению экологических проблем, следует рассматривать как одно из возможных, а в ряде случаев и необходимых дополнений к другим видам природоохранной деятельности, нацеленным прежде всего на абсолютное сокращение вредного антропогенного влияния на окружающую среду.

В целом прогноз возможных изменений в состоянии окружающей среды в регионе должен базироваться на учете перспектив хозяйственного развития в его пределах, сложившейся и предполагаемой производственной структуры хозяйства, характеристики источников воздействия на окружающую среду. В случае, если производство на исследуемой территории концентрируется в отдельных крупных ареалах, то следует учитывать, что это влечет и увеличение нагрузки на окружающую среду в соответствующих ареалах и возможное осложнение в них экологической ситуации. При прогнозе основное внимание должно уделяться не

столько оценке влияния отдельных объектов на окружающую среду, сколько оценке совокупного влияния территориально-производственных сочетаний на различные элементы природной среды с учетом фонового загрязнения, а также других, уже имеющих место, нарушений природной среды.

По результатам оценки возможных экологических последствий создания и функционирования различных объектов выполняется комплексный прогноз влияния намечаемого воздействия на окружающую среду в регионе. Такой прогноз непосредственно связан с выбором системы природоохранных мероприятий, которые должны обеспечить приближение формируемых показателей возможного воздействия на окружающую среду (прежде всего, загрязнения) к нормативным. Определенная возможность предотвращения негативного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду заключена в рациональном размещении и территориальной организации производства.

7.3. Возможности размещения производства в решении природоохранных проблем

Размещение производительных сил и территориальная организация производства не только в значительной мере зависят от природного фактора, но и сами могут выступать как один из инструментов решения природоохранных проблем. С одной стороны, требования рационального природопользования выступают в качестве одного из важнейших факторов, под влиянием которого осуществляется размещение производительных сил и формирование территориальной организации производства. С другой стороны, посредством проведения той или иной политики в области развития и размещения производительных сил возможно в определенных пределах формирование желаемого состояния окружающей среды на различных территориях.

Характер размещения производства, уровень его территориальной концентрации и отраслевая структура, сложившиеся системы расселения в значительной мере определяют экологическую ситуацию в каждом отдельном районе. К возможностям размещения в решении природоохранных проблем можно отнести следующие.

1. *Территориальная децентрация производства с целью снижения влияния масштабов хозяйственной деятельности на окружающую среду в различных частях территории.* Это, в свою очередь, может быть достигнуто посредством либо рассредоточения объектов различных отраслей производства по территории, либо сокращения единичных производственных мощностей отдельных предприятий в том или ином месте. Таким образом, мы обеспечиваем снижение нагрузки на окружающую среду, наилучшим образом используем способность природной среды принимать определенную массу вредных веществ (т.е. ассимиляционную способность природной среды).

2. *Территориальная концентрация определенных сочетаний производств в одном месте.* Такая мера может создавать определенные благоприятные предпосылки для решения задач охраны окружающей среды, среди которых можно, в частности, выделить следующие:

а) создание общих очистных сооружений для ряда производств с однородными сточными водами (результатом может быть, как правило, повышение качества очистки, сокращение удельных затрат на очистку, экономия территории для размещения);

б) использование эффекта антагонизма взаимодействия вредных веществ, содержащихся в выбросах и сбросах различных производств, расположенных в одном пункте (что сопровождается упрощением и удешевлением требуемых методов обезвреживания и очистки сточных вод и газовых выбросов). Эффект антагонизма взаимодействия вредных веществ проявляется в таком совместном действии вредных веществ, которое взаимно исключает или сокращает негативное влияние каждого из них на окружающую среду. Эффектом антагонизма обладают, например, щелочные и кислые сточные воды, смесь свинца и кальция и др.;

в) утилизация отходов одних производств на других (приводящая к снижению загрязнения окружающей среды в результате сокращения выхода загрязняющих веществ; сокращению потребностей в тех или иных природных ресурсах, замещаемых отходами; экономии затрат на производство продукции взамен использования традиционных технологий; сокращению масштабов нарушения ландшафта в результате сокращения открытой добычи природных ресурсов);

г) последовательное (или повторное) использование сточных вод (что ведет к снижению затрат на очистку и сокращению потребностей в свежей воде);

д) использование промышленных и бытовых сточных вод для целей орошения (сопровождается снижением объемов водопотребления и водоотведения);

е) создание пересекающихся или общих санитарно-защитных зон (имеющее результатом сокращение потребностей в промышленных территориях).

3. *Вынос определенных экологически опасных производств за пределы отдельной территории (или их закрытие).* Имеется в виду, прежде всего, вынос вредных объектов или их отдельных цехов с территорий крупных городов, которые часто бывают перенасыщены вредными производствами, и т.д.

4. *Выбор пункта размещения предприятий с учетом местных особенностей природных условий, влияющих на процессы разбавления, разложения и рассеивания загрязнений.* Речь идет о максимально возможном учете ассимиляционного потенциала территории размещения производственных объектов, а также сложившейся экологической ситуации. В частности, следует учитывать следующие факторы: розу ветров; особенности рельефа (размещение предприятий, имеющих выбросы в атмосферу, на хорошо продуваемой территории, запрет на размещение объектов в котловинах, где выбросы будут накапливаться и т.д.); условия для сброса сточных вод и их разбавления; наличие других предприятий; уровень фонового загрязнения и др.

5. *Запрет на совместное размещение в одном месте определенных сочетаний производств.* Речь идет о недопущении совместного размещения экологически несовместимых производств, отходы которых обладают эффектом синергизма, т.е. взаимно усиливают влияние факторов, загрязняющих окружающую среду (о чем речь уже шла выше).

7.4. Особенности экологических проблем в регионах разного типа и цели анализа последствий антропогенного воздействия на окружающую среду

Проблемы охраны окружающей среды характеризуются существенной территориальной дифференциацией: в каждом отдельном регионе они имеют свою специфику и требуют своих путей решения. Эта специфика определяется прежде всего особенностями местных природно-климатических условий. В соответствии с этим решение сходных проблем охраны окружающей среды может существенно различаться в зависимости от природных, экономических и других особенностей каждой конкретной территории. В результате одни и те же виды хозяйственной деятельности в различных регионах могут иметь и различные экологические последствия и требовать проведения своей системы природоохранных мероприятий.

Кроме того, специфика природоохранных проблем зависит и от характера тех видов деятельности, которые размещены и функционируют на данной территории, включая масштабы и состав производств, характер их воздействия на окружающую среду, экологичность используемых на них технологий и т.д. Наряду с этим, нужно иметь в виду, что в регионах нового хозяйственного освоения на территории Сибири размещаемые производства являются, как правило, уникальными по масштабам, что обуславливает не только возможное существенное увеличение масштабов воздействия таких производств на окружающую среду, но и необходимость создания для них уникальных (как по мощности, так и по показателям эффективности функционирования) систем обезвреживания отходов, включая методы очистки сточных вод, атмосферозащитное оборудование, разработку и внедрение малоотходных производств и т.д.

Направления природоохранной деятельности различны в регионах разного типа¹. Особенно остро экологические проблемы встают в регионах интенсивного хозяйственного развития (как

¹ Возняк В. Общественное развитие и экология: взаимосвязь, противоречия, кризисы // Вопросы экономики. – 2009. – № 2. – С. 129–136; Экологическое оздоровление экономики / Возняк В.Я., Фейтельман Н.Г., Арбатов А.А. и др. – М.: Наука, 1994. – 224 с.

староосвоенных, так и нового освоения). Это связано прежде всего с тем, что интенсификация хозяйственного развития на тех или иных территориях сопровождается, как правило, значительным повышением уровня территориальной концентрации производства и населения, что в свою очередь ведет к значительному увеличению масштабов антропогенного воздействия на окружающую среду. Это проявляется, с одной стороны, в возможном ухудшении качественного состояния элементов природной среды (росте уровня химического и теплового загрязнения воздушного и водного бассейнов, нарушении ландшафта, ухудшении качества почв и т.д.) и, с другой стороны, – в увеличении количественных потребностей развивающегося хозяйства в локальных природных ресурсах (земельных и водных), что в конечном счете может негативно отражаться и на адаптационных механизмах различных экосистем.

Вместе с тем, при размещении новых производств в староосвоенных районах или реконструкции сложившегося хозяйства в таких районах нагрузка на окружающую среду, создаваемая новыми или развивающимися действующими производствами, накладывается на уже существующий определенный фон антропогенного изменения природной среды, что в значительной степени осложняет решение экологических проблем и требует проведения сложного комплекса природоохранных мероприятий, которые по большей части являются капиталоемкими. Чаще всего интенсивное хозяйственное развитие ограничивается, как правило, небольшими по масштабам территориями, в результате чего усиливается и интенсификация взаимодействия развития производительных сил и окружающей среды, что опять же сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на среду. Все перечисленные обстоятельства в значительной мере определяют приоритетность природоохранного фактора среди других факторов социально-экономического развития в регионах интенсивного хозяйственного развития.

В староосвоенных регионах со сложившейся производственной структурой и системой расселения (в отличие от новых районов, где при строительстве предприятий можно предусмотреть проведение всего необходимого комплекса природоохранных мероприятий, обеспечивающих предотвращение возможного негативного воздействия производства на окружающую среду) важнейшей проблемой в области рационализации природопользова-

ния является прежде всего снижение отрицательного воздействия на окружающую среду со стороны существующего производства. Одним из путей решения экологических проблем в таких регионах может выступать ограничение развития и размещения нового производства наряду с техническим перевооружением существующего производства на основе внедрения ресурсосберегающих и малоотходных технологий в сочетании с оснащением действующих предприятий высокоэффективными системами обезвреживания выбросов и сбросов, организацией утилизации отходов, комплексного использования сырья и т.д.

Следует иметь в виду, что наряду с ростом антропогенной нагрузки на окружающую среду в отдельных регионах, связанной с усилением в них территориальной концентрации производства и населения, сосредоточение на ограниченной территории различных производств может создавать и ряд благоприятных предпосылок для решения задач охраны окружающей среды (при определенных условиях), что также необходимо учитывать при формировании природоохранной деятельности в пределах отдельных территорий.

В целом анализ последствий антропогенного воздействия на окружающую среду должен преследовать следующие основные цели:

а) выявление основных видов, масштабов, характера и тенденций проявления последствий в социальной и хозяйственной сферах, интенсивности проявления последствий в территориальной и отраслевой структуре хозяйства, особенно в системах землепользования, а также в системах расселения;

б) установление связей между изменениями природной среды и природными ресурсами и последствиями в социальной и хозяйственной сферах;

в) районирование по характеру и масштабам последствий, выявление ареалов с наиболее сильно выраженными экономическими и социальными последствиями.

В целом современные темпы экономического развития обострили проблему ограниченности природных ресурсов и адаптационного механизма природной среды, в связи с чем возникла необходимость учета экологических требований к экономике. Следует подчеркнуть, что само экономическое развитие внутренне противоречиво: с одной стороны, оно порождает ряд острых экологических проблем, а с другой – в самом экономическом развитии заложена основа для устранения этих

противоречий. Раскрыть их природу – значит понять связь двух систем: общественного производства и окружающей среды. При этом необходимо помнить, что в региональной социо-эколого-экономической системе не может быть отдано предпочтение одному из компонентов в ущерб другим. Требуется обеспечить их сбалансированное сосуществование, которое позволяло бы иметь высокие темпы экономического роста, повышение благосостояния населения при сохранении и непрерывном улучшении окружающей среды.

Таким образом, каждый конкретный регион отличается своей спецификой, определяемой местными природными, экономическими, социальными и другими условиями, что делает необходимым выработку для каждого региона своей стратегии в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а в более общем плане – стратегии устойчивого развития. Выбор той или иной природоохранной стратегии во многом определяет характер региональной экологической политики. Проведение эффективной экологической политики требует разработки количественных оценок состояния окружающей среды в масштабах страны и отдельных регионов. Подобные оценки необходимы для обоснованного выделения приоритетных проблем в области обеспечения экологической безопасности социально-экономического развития на различных территориальных уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Вопросы политической экономии. – 2021. – № 2 (26). – С. 27–44.

Аганбегян А.Г. О целевой направленности региональной стратегии социально-экономического развития // Экономические стратегии. – 2020. – Т. 22. – № 1(167). – С. 6–17.

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.

Бабурин В.Л., Земцов С.П. Инновационный потенциал регионов России. – М.: КДУ, Университетская книга, 2017. – 358 с.

Балакина Г.Ф. Проблемы определения эффективности реализации стратегии развития региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15. – №8. – С. 1428–1441.

Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.

Бурматова О.П. Методология и инструментарий анализа эколого-экономических аспектов регионального развития. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2021. – 441 с.

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.

Гайдук Е.А., Ковалева А.Е. Муниципальное образование в системе программного управления. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 230 с.

Глазьев С.Ю. О создании систем стратегического планирования и управления научно-техническим развитием // Инновации. – 2020 – № 2 (256). – С. 14–23.

Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. – М.: Институт экономики РАН, 2018. – 237 с.

Горяченко Е.Е., Малов К.В. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 1. – С. 271–291.

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

Гринберг Р.С. Стратегия социально-экономического развития России: разговор на перспективу // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2020. – Т. 224. – № 4. – С. 28–33.

Добролюбова Е.В. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 4. – С. 70–93.

Зайков К. А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 1. – С. 134–151.

Зайцев В.Е. Цифровая экономика как объект исследования: обзор публикаций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 107 – 122.

Земцов С., Барина В. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 65–81.

Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.

Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широков А.А. От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. – 2016. – № 1. – С. 3–15.

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.

Канева М.А., Унтура Г.А. Модели оценки влияния экономики знаний на экономический рост и инновации регионов. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2021. – 255 с.

Клейнер Г.Б. Системная реконструкция российского социально-экономического пространства // Экономическое возрождение России. – 2020 – № 2 (64). – С. 59–69.

Климанов В.В., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. – 2017. – №3 (57). – С. 99–106.

Климанов В.В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. – М.: Дело, 2019.

Клисторин В.И. Избранные экономические очерки. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2019. – 348 с.

Косоруков А.А. Цифровое правительство в практике современного государственного управления (на примере Российской Федерации) // Тренды и управление. – 2017. – № 4. – С. 81–96.

Коломак Е.А. Урбанизация и неравенство доходов: причина или решение проблемы? // Прикладная эконометрика. – 2020. – Т. 59, № 3. – С. 55–70.

Коломак Е.А., Сумская Т.В. Оценка роли федеральных трансфертов в субнациональной бюджетной системе Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Том 13, № 2. – С. 89–105.

Комплексные пространственные исследования / Адамеску А.А., Михеева Н.Н., Гришина И.В. и др. – М., 2019.

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. Города как факторы глобализации: различия субъектов федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. – 2020 – № 1 (67). – С. 16–26.

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.

Кулешов В.В., Унтура Г.А., Маркова В.Д. Развитие экономики знаний: роль инновационных проектов в программе реиндустриализации региона // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 3 (91). – С. 28–54.

Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А. Бюджетный федерализм в России: быть или не быть? // Вопросы экономики. – 2021. – № 1. – С. 143–160.

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. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8–20.

Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. – М., 2009.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Памяти Р.И. Шнипера – ученого-регионалиста и прекрасного человека // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4. – С. 292–299.

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.

Минакир П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики // Пространственная экономика. – 2018. – № 4. – С. 8–20.

Миролюбова Т.В., Радионова М.В. Роль сектора ИКТ и факторы цифровой трансформации региональной экономики в контексте государственного управления // Вестник Пермского Университета. – 2020. – Т. 15, № 2. – С. 253–270.

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. 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. Актуальные проблемы разработки стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2017. – № 3. – С. 189–196.

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.

Новосёлов А.С., Фалеев А.В. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2020. – № 1 (61). – С. 1–19.

Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Т. 13, № 2. – С. 71 – 88.

Полынев А.О. Развитие методического подхода к среднесрочному прогнозированию экономического роста регионов на основе декомпозиции показателей макропрогноза по России // Региональная экономика. Юг России. – 2020. – Т. 8. – № 1. – С. 63–74.

Потапов Л.В. Методология и организация системы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Регионалистика. – 2018. – Том 5. – №3. – С. 45–58.

Прибышин Т.К., Жихаревич Б.С. "Города-стратеги" на современной карте России // Региональная экономика. Юг России. – 2020. – Т. 8. – № 1. – С. 16–25.

Проблемы стратегического управления экономикой региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2010.

Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. – 500 с.

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: 23.09.2021).

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: 23.09.2021).

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. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 487 с.

Ресурсные регионы России в «новой реальности» / под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 308 с.

Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 93–114.

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.

Селиверстов В.Е. Академгородок 2.0: сценарии развития и система управления // Регион: Экономика и Социология. – 2019. – № 4. – С. 24–54.

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.

Смотрницкая И.И., Черных С.И. Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. – №1. – 2021. – С. 9–25.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/0001201902150042?type=pdf> (дата обращения: 09.04.2019).

Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.

Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 31–60.

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.

Сумская Т.В. Основные аспекты финансового обеспечения органов местного самоуправления в Российской Федерации // Мир экономики и управления. – 2019. – Т. 19, № 2. – С. 99–115.

Суспицын С.А. Методы и модели координации долгосрочных решений в системе "национальная экономика – регионы". – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 295 с.

Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае / под ред. А.Я. Троцковского. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. – 2017. – 424 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: 22.09.2021).

Унгура Г.А. Региональная кооперация науки, высшего образования и бизнеса: «Национальный проект наука» // Регион: экономика и социология. – 2020. – №. 3(107). – С. 62–96.

Унтура Г.А. Стратегическое партнерство в научно-технической сфере регионов (на примере Новосибирского научного центра СО РАН) // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 4. – С. 192–227.

Швецов А.Н. Российское пространство: исторические особенности обретения и основное противоречие его современной организации // Федерализм. – 2020 – Т. 25 – № 3 (99). – С. 5–18.

Швецов А.Н., Рысина В.Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // ЭКО. – 2020 – № 2 (548). – С. 60–80.

Шеремета С. В. Анализ региональных финансов России и устойчивость долга регионов // Вопросы экономики. – 2020. – № 2. – С. 30 – 58.

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. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск: Наука, 1978.

Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

Шнипер Р.И. Регион: Экономические методы управления. – Новосибирск: Наука, 1991.

Шнипер Р.И., Воевода И.Н., Гузнер С.С. Региональная программа и принципы ее разработки. – Новосибирск: Наука, 1986.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Проблемы рынокообразования в районах Севера. – Новосибирск, 1994.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Региональные проблемы рыноковедения: экономический аспект. – Новосибирск: Наука, 1993.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Экономические проблемы формирования и регулирования региональных рынков. – Новосибирск, 1990.

- 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.
- Cooke P.** Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy // Oxford Journals, Social Sciences, Industrial and Corporate Change. – 2001. – Vol. 10, No. 4. – P. 945–974.
- Crescenzi R.** Changes in Economic Geography Theory and Dynamics of Technological Change. In: Fischer M. M., Nijkamp P. (eds.). Handbook of Regional Science. Berlin, Springer-Verlag, – 2013. – P. 649–666.
- Crescenzi R., Gagliardi L.** The innovative performance of firms in heterogeneous environments: The interplay between external knowledge and internal absorptive capacities // Research Policy. – 2018. – Vol. 47 (4). – P. 782–795.
- Duranton G.** California Drefmin': The Feeble Case for Cluster Policies. Review of Economic Analysis, 2011, Vol. 3, No. 1, pp. 3–45.
- Frenkel A.** Can regional policy affect firms' innovation potential in lagging regions? // Annals of Regional Science. – 2000. – T. 34. – P. 315–341.
- 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.** Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? Urban Studies, 2000, Vol. 37, No. 3, pp. 513–532.
- Gumbau-Albert M., Maudos J.** Technological activity and productivity in Spanish regions // Annals of Regional Science. – 2006. – Vol. 40. – P. 55–80.
- Henderson J., Wang H.** Urbanization and City Growth. Journal of Economic Geography, 2005, Vol. 5, pp. 23–42.
- Kaneva M., Untura G.** The Impact of R&D and Knowledge Spillovers on the Economic Growth of Russian Regions // Growth and Change. – 2019. – № 50. – P. 301–334.
- Kaneva M., Untura G.** Innovation indicators and regional growth in Russia // Economic change and restructuring. – 2017. – Vol. 50. – No. 2. – P. 133–159.

Lau A. K. W., Lo W. Regional innovation system, absorptive capacity and innovation performance: An empirical study // *Technological Forecasting and Social Change*. – 2015. – Vol. 92. – P. 99–114.

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.

Morgan K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal // *Regional Studies*. – 1997. – Vol. 31. – P. 491–503.

Radosevic S. Science-industry links in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: conventional policy wisdom facing reality // *Science and Public Policy*. – 2011. – T. 38. – No. 5. – P. 365–378.

Regional Clusters in Europe. Observation of European SMEs. Luxembourg, 2002.

Rodríguez-Pose A., Crescenzi R. Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe // *Regional Studies*. – 2008. – Vol. 42, No. 1. – P. 51–67.

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

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.

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.

Zamyatina N. Yu., Pilyasov A. N. Concept of Proximity: Foreign Experience and Prospects of Application in Russia // *Regional Research of Russia*. – 2017. – Vol. 7. – No. 3. – P. 197–207.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА	13
1.1. Разработка системы управления социально- экономическим развитием региона	13
1.2. Социально-экономические интересы и противоречия ре- гионального воспроизводства в системе управления	43
1.3. Комплексный подход в управлении социально- экономическим развитием территории	57
1.4. Формирование институциональной среды социально- экономического развития муниципальных образований	82
Глава 2. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА	106
2.1. Роль стратегического планирования в долгосрочном развитии региональной экономики	106
2.2. Анализ современных проблем стратегического плани- рования на региональном уровне	127
2.3. Стратегическое планирование развития муниципаль- ных образований на основе моделирования социаль- но-экономических процессов	143
2.4. Информационное обеспечение регионального управ- ления в условиях цифровой экономики	164
Глава 3. ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ: МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ СРАВНЕНИЯ И МНОГОАСПЕКТНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНОВ РОССИИ И СИБИРИ	190
3.1. Теоретические и методические аспекты исследования науки и инноваций как элементов национальных и ре- гиональных инновационных систем	195
3.2. Сибирские регионы в национальной инновационной системе России	201
3.3. Многоаспектный анализ инновационного развития ре- гионов России	248
Глава 4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	270
4.1. Социальная инфраструктура как компонент качества жизни и социально-экономического развития региона	272
4.2. Пространственные особенности условий развития соци- альной инфраструктуры регионов Сибири	277
4.3. Инвестиционно-бюджетные условия развития отраслей социальной инфраструктуры региона	283

Глава 5. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМОЙ РЕГИОНА	297
5.1. Интегральная функция финансово-кредитной системы в социально-экономическом развитии региона	297
5.2. Современные проблемы развития регионального финансового рынка	306
5.3. Особенности формирования региональных финансово-кредитных институтов	316
5.4. Методы анализа финансовых потоков в экономике региона	325
Глава 6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ И СИСТЕМЫ ЕЕ УПРАВЛЕНИЯ	337
6.1. Исторический фон и предпосылки становления внешнеэкономической деятельности в регионах Сибири	337
6.2. Теоретические подходы к исследованию внешнеэкономической деятельности регионов	341
6.3. Экономико-статистическая характеристика торговли регионов СФО со странами СНГ на основе пространственных принципов и методических подходов	351
6.4. Распределение экспорта и импорта СФО по географическим направлениям и странам-лидерам в их региональной торговле	365
6.5. Торговля СФО товарами группы «машины, оборудование и транспортные средства»	371
6.6. Торговля СФО товарами группы «металлы и изделия из них»	377
Глава 7. ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕГИОНЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ УЧЕТА	384
7.1. Основные аспекты выбора варианта природоохранной стратегии как долгосрочной основы экологической политики	384
7.2. Возможные способы учета влияния экологических факторов при прогнозировании экологических последствий хозяйственной деятельности в регионе	397
7.3. Возможности размещения производства в решении природоохранных проблем	404
7.4. Особенности экологических проблем в регионах разного типа и цели анализа последствий антропогенного воздействия на окружающую среду	407
Литература	411

План изданий ИЭОПП СО РАН, 2022 г.

Научное издание

**РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Под редакцией
д.э.н. А.С. Новоселова, д.э.н. В.Е. Селиверстова

Компьютерная вёрстка

С.А. Дучкова, В.В. Лысенко

Подписано к печати 31 марта 2022 г. Формат бумаги 60×84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объём п.л. 26,5. Уч.-изд.л. 24,7. Тираж 500 экз. Заказ № 47.

Издательство ИЭОПП СО РАН
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.